

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

POLLYNE BRAGA DE FREITAS

TRANSPARÊNCIA FISCAL E O CONTROLE SOCIAL

São Luís

2016

POLLYNE BRAGA DE FREITAS

TRANSPARÊNCIA FISCAL E O CONTROLE SOCIAL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do grau Bacharel em Direito.

Orientador: Prof^ª. Lucylea Gonçalves França.

São Luís

2016

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Freitas, Pollyne Braga de.

Transparência Fiscal e o Controle Social / Pollyne Braga de Freitas. - 2016.

61 f.

Orientador(a): Lucylea Gonçalves França.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016.

1. Cidadania. 2. Controle. 3. Transparência Fiscal. I. França, Lucylea Gonçalves. II. Título.

POLLYNE BRAGA DE FREITAS

TRANSPARÊNCIA FISCAL E O CONTROLE SOCIAL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão, para obtenção
do grau Bacharel em Direito.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Lucylea Gonçalves França (Orientadora)

Universidade Federal do Maranhão

1º Examinador

Universidade Federal do Maranhão

2º Examinador

Universidade Federal do Maranhão

Ao Deus todo poderoso, pelo plano magnífico
projetado para a minha vida.

A minha mãe, por ter dispensado o seu melhor
a mim.

A Eduardo, pelo amor, atenção e cuidados.

A minha filha Alice Maria razão de tudo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter sido pai, irmão e amigo em todos os momentos, mormente nos mais difíceis. Obrigada pelo plano.

A minha mãe, por ter dedicado seus melhores anos a forjar o meu caráter, empenhando grandes esforços para a consecução da minha formação pessoal e profissional. Obrigada por acreditar no poder do amanhã.

A meu marido, companheiro de vida Eduardo, por toda dedicação, amor, incentivo, dedicado a mim.

A minha filha Alice Maria, razão de todo meu esforço e dedicação, meu amor infinito, minha vida.

A meu irmão Luís Gonzaga grande incentivador nesta caminhada jurídica e a minha prima Ana Karolina por todo apoio fundamental nesta caminhada.

A todo o corpo docente da Universidade Federal do Maranhão, pois, apesar das dificuldades, a contribuição individual de vocês forma o nosso diferencial.

A minha orientadora, Profa. Lucyléa Gonçalves França, pelas valiosas instruções que transformaram esta pesquisa em um marco positivo na minha estrada profissional.

Tão importante quanto as normas que regulam a aplicação dos recursos públicos é a permanente fiscalização da sociedade sobre os atos daqueles a quem foi confiada a responsabilidade de guiá-los.

Pedro Malan.

RESUMO

Esta monografia tem o condão de apresentar um estudo sobre transparência fiscal e o controle social na gestão das contas públicas brasileiras, possibilitando uma reflexão sobre as ferramentas de controle. É notório que a transparência fomenta a efetiva fiscalização da sociedade, a publicação de dados oficiais esclarece as prioridades e execução da gestão exercida por seus representantes. Importante ressaltar que as ferramentas utilizadas para execução da transparência fiscal devem ser exigidas pelos entes governamentais afim de que se torne visível os atos e gastos efetivados pelo governo. Tornar da cognição de todos as práticas governamentais não apenas faz o cidadão ter conhecimento dos gastos públicos, mas também exigir qualidade da atuação dos seus representantes. Isso demonstra o exercício da democracia quando se tem o livre arbítrio para opinar e fiscalizar as contas públicas.

Palavras-chave: Transparência fiscal. Controle. Democracia. Cidadania.

ABSTRACT

This monograph has the power to present a study on fiscal transparency and social control in the management of Brazilian public accounts, allowing a reflection on the tools of control. It is noteworthy that transparency promotes the effective control of society, the publication of official data clarifies the priorities and implementation of the management exercised by its representatives. It is important to emphasize that the tools used to implement fiscal transparency should be required by government entities in order to become The acts and expenditures effected by the government. Making cognition of all government practices not only makes the citizen aware of public spending, but also demands quality of the performance of their representatives. This demonstrates the exercise of democracy when one has the free will to express opinions and control public accounts.

Keywords: Fiscal transparency. Control. Democracy. Citizenship.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARO	-	Antecipação de Receita Orçamentária
FMI	-	Fundo Monetário Internacional
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	-	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	-	Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado
PEF	-	Programa de Estabilidade Fiscal
PIB	-	Produto Interno Bruto
STF	-	Supremo Tribunal Federal
STJ	-	Superior Tribunal de Justiça
TCU	-	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO CONTROLE	11
2.1	Evolução do controle no âmbito da gestão pública	11
2.2	A Administração pública brasileira antes de 1995	13
2.3	A reforma administrativa de 1995	14
2.4	A necessidade da implantação de um sistema de controle	16
2.5	Os tipos de controle e sua forma de execução	18
2.6	O exercício do controle pelos poderes legislativo e judiciário	21
3	TRANSPARÊNCIA FISCAL E A BASE LEGAL	24
3.1	Disposições constitucionais	26
3.2	No plano infraconstitucional	32
4	COMENTÁRIOS SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A JURISPRUDENCIA	33
4.1	Histórico da lei de responsabilidade fiscal	33
4.2	Aspectos fundamentais da lei de responsabilidade fiscal	34
4.3	Jurisprudência	40
5	PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADANIA	44
5.1	Legitimidade	44
5.2	Incentivo	52
6	CONDIDERAÇÕES FINAIS	55
	REFERÊNCIAS	57

1 INTRODUÇÃO

Administração pública pode-se entender como ato ou efeito de administrar, de reger, de governar negócios públicos. Administrar pode ser por prática, tornar uma ação real, efetiva, concreta.

Contudo a administração pública brasileira a partir do final da década de noventa foi marcada por um forte sentimento de transformação. O país necessitava ajustar-se às recentes transformações mundiais, principalmente o movimento da globalização. Não era mais prudente haver na Nação Brasileira um setor público desajustado. Fazia-se emergente que a gestão pública incorpora-se um comportamento ético, com mais controle racional do dinheiro e cumprimento exato do Orçamento Público.

A partir daí começa a gênese da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Uma lei nacional porque objetiva disciplinar normas gerais, vinculando todo e qualquer tomador de contas, desde o agente público do Município mais distante dos centros urbanos ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Por isso faz-se promissor a importância do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Administrador público bem como fazer executar o controle das contas públicas pela sociedade.

A LRF data de quatro de maio de dois mil e estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, tem quatro pilares fundamentais: a responsabilização; o planejamento; a transparência e o controle. Acima de tudo seu objetivo é de prevenir e corrigir desvios capaz de afetar o equilíbrio das contas públicas, proporcionando assim um controle efetivo dos gastos. Pois impõe maneiras de se aplicar eficientemente os recursos públicos no combate ao resultado negativo dos mesmos.

Tendo como pilar a Transparência, princípio este que decorre do próprio princípio republicano. Torna-se evidente que é imprescindível que as leis orçamentárias e todas as finanças públicas devam ser divulgadas de forma clara, objetiva e precisa, possibilitando assim o controle social das contas públicas. Ao passo que desde a promulgação da Constituição Cidadã de 1988 foi garantido instrumentos de participação popular que efetivem a participação popular no controle dos gastos públicos, tornando a democracia mais forte e participativa.

2 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO CONTROLE

O conceito de controle está intimamente ligado a ideia que se tem de Administração Pública, pois administrar a coisa pública é gerir aquilo que pertence a coletividade, segundo Hely Lopes Meireles¹: “[...] é gerir, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues a guarda e a conservação alheias”, aquilo que não faz parte do particular e sim a uma comunidade que está inserida numa determinada esfera governamental/administrativa. Nesta acepção a controlabilidade apresenta relação próxima, ou até mesmo tangente com a res pública, pois administrar a “coisa do povo” e para o povo e possibilitar o controle social é proporcionar o exercício pleno de cidadania.

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo² conceituam o controle da administração pública dizendo que:

[...] é tanto o poder como o dever, que a própria Administração (ou outro Poder) tem de vigiar, orientar e corrigir, diretamente ou por meio de órgãos especializados, a sua atuação administrativa. É o controle que o Poder Executivo – e os outros órgãos administrativos dos demais Poderes – tem sobre suas próprias atividades, tendo como intenção a legitimidade de seus atos, mantê-los dentro da lei, a defesa dos direitos dos administrados e a conduta adequada de seus agentes.

Fernanda Marinela³, que explana o controle da administração como “[...] o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos para a fiscalização e revisão de toda atividade administrativa”.

O controle da coisa pública tem destaque nas democracias modernas em duas situações: no nível político e no nível administrativo. No que tange o controle político temos a instituição da democracia, para que haja a defesa não apenas dos direitos individuais mas sobretudo os ditos “direitos públicos”, que se materializa na participação igualitária da coisa pública, podendo ser manifestados através: das eleições livres; a liberdade de pensamento; liberdade de imprensa... são exemplos de ferramentas capazes de defender a coisa pública

2.1 Evolução do controle no âmbito da gestão pública

No nível administrativo houve o surgimento dessa necessidade da defesa da coisa

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p.58-59.

² ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006. p.791.

³ MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010. p.137.

pública no século passado na efetivação da administração pública democrática em conjunto com o Estado Liberal, como a primeira defesa contra o patrimonialismo. O Estado estava de início nessa época assumindo a execução dos direitos sociais e ficou diante do seguinte dilema: manter a defesa dos direitos sociais onerava mais a máquina estatal do que proporcionar os benefícios do controle. Assim houve a evolução para a busca de uma administração gerencial focada nos resultados.

É de se conceber que a administração pública não pode ser igualada sua evolução a administração de instituições privadas. Por terem aspectos e finalidades bem diferenciadas, enquanto que a gestão pública visa o bem comum da sociedade, as instituições privadas procuram a busca pelo ganho lucrativo.

Analisando a evolução histórica definimos que a gestão pública evoluiu em três dimensões: A administração pública patrimonialista; a Administração Pública Burocrática e Administração Pública gerencial.

Na Administração Pública Patrimonialista não havia distinção entre a res publica com a res principi, ou seja o aparelho Estatal servi como extensão do poder do soberano e os agentes ligados a serviço do Estado tem status de nobreza real. Quando há a implantação do capitalismo e da democracia e que há a nítida distinção entre sociedade civil e Estado este tipo de administração se torna insustentável.

Logo após surge a Administração Pública Burocrática com princípios norteadores de: carreira; hierarquia; impessoalidade; formalismo. A partir desse tipo de administração inicia-se os controles administrativos com o intuito de evitar a corrupção e o nepotismo. Com isso o controle rígidos dos processos como exemplo: admissão de pessoal; compras; atendimento das demandas. Nesse momento o controle torna-se a razão de ser do Estado e consequência disso é que o Estado volta a sua atuação para si mesmo, perdendo sua essência de prover as necessidades básicas da sociedade com os serviços públicos. O *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*⁴ conta que:

No Brasil, o modelo de administração burocrática emerge a partir dos anos 30. Surge no quadro da aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assume papel decisivo, intervindo pesadamente no setor produtivo de bens e serviços. A partir da reforma empreendida no governo Vargas por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, a administração pública sofre um processo de racionalização que se traduziu no surgimento das primeiras carreiras burocráticas e na tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público. A implantação da administração pública burocrática é uma consequência clara da emergência de um capitalismo moderno no país.

4 BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília (DF), 1995.p.9.

Por fim surge a Administração Pública Gerencial que vem dar embasamento a gestão pública perante a globalização da economia mundial. E o fundamento deste modelo de gestão é a eficiência da administração pública, pautada na necessidade de reduzir custos e otimizar a qualidade dos serviços, tendo como foco o cidadão como beneficiário da atividade estatal. Tem como objetivo a implantação da cultura gerencial na organização pública.

Importante ressaltar que a administração pública gerencial não rompe por completo com os princípios da Administração Pública Burocrática, o que ocorre é a flexibilização de seus princípios fundamentais como a admissão segundo rígidos critérios de mérito; a provisão de um sistema estruturado e universal de remuneração; a avaliação de desempenho. O *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*⁵ aduz que:

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada. No presente momento, uma visão realista da reconstrução do aparelho do Estado em bases gerenciais deve levar em conta a necessidade de equacionar as assimetrias decorrentes da persistência de aspectos patrimonialistas na administração contemporânea, bem como dos excessos formais e anacronismos do modelo burocrático tradicional. Para isso, é Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado fundamental ter clara a dinâmica da administração racional-legal ou burocrática. Não se trata simplesmente de descartá-la, mas sim de considerar os aspectos em que está superada, e as características que ainda se mantêm válidas como formas de garantir efetividade à administração pública.

Mas há uma diferença fundamental entre as duas gestões, o controle, que deixa de pautar nos processos e concentra-se no resultado. A Administração Pública Gerencial atem-se a: a) definição dos objetivos; b) autonomia do gestor público; c) controle dos resultados.

2.2 A Administração pública brasileira antes de 1995

Antes da Reforma Gerencial de 1995, o Brasil passou por duas reformas administrativas. A primeira ocorreu durante o governo de Getúlio Vargas (1930-45), conhecida como a Reforma Burocrática de 1936, quando foi promovido uma modernização autoritária de teor centralizador, que objetivava enfraquecer o estado oligárquico, iniciando um movimento modernizador que representou uma tentativa de substituição da administração patrimonial pela burocrática. Trazendo para o Brasil os primeiros elementos da administração

⁵ BRASIL, op. cit., p.17.

burocrática racional-legal weberiana, com a centralização das decisões, estrutura piramidal de poder e controle dos processos administrativos, sendo considerado o primeiro movimento deliberado e continuado de modernização administrativa.

A segunda reforma administrativa que a gestão pública brasileira sofreu foi a chamada “Reforma Desenvolvimentista” de 1967, que analisou os princípios burocráticos herdados da Era Vargas como um obstáculo ao desenvolvimento econômico do país. Através desse quesito, substituiu a Administração Pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”, sendo considerada uma primeira tentativa de reforma gerencial na administração pública brasileira pois introduziu importantes pontos de flexibilização e descentralização, padronizando estruturas e procedimentos. Esta Reforma está corroborada no Decreto-Lei nº 200/ 19674 (Lei de Reforma Administrativa) que propõe a descentralização e delegações de competências e disseminação dos órgãos dotados de ampla autonomia administrativa, como as fundações públicas de direito privado, autarquias empresas de economia mista, além da grande autonomia para serviços científicos e sociais do Estado, sendo assim a descentralização para a administração indireta o aspecto mais marcante dessa Reforma.

Assim ocorreu uma tentativa de modernização gerencial da Administração Pública que propôs uma superação a rigidez burocrática com o intuito de dotar a máquina pública de maior agilidade e flexibilidade, condição importante para que o Estado nacional desenvolvimentista dos governos militares pudesse alcançar seus objetivos ousados. Porém a reforma não obteve o êxito total devido a negligência dos Militares.

2.3 A reforma administrativa de 1995

O Brasil antes da reforma administrativa de 1995 tinha uma grande necessidade de melhorar a eficiência dos serviços públicos, pois encontrava-se no modelo burocrático de gestão da Administração Pública, uma gestão engessada, extremamente hierarquizada, concentrada no controle dos processos, sem ater-se a aferição dos resultados, o que tornava a gestão pública lenta, ineficiente perante a globalização da economia. Assim o país apresentava-se patrimonialista que provia a gestão pública com inúmeras empresas estatais e enrijecimento burocrático extremo, em que tinha-se uma administração ineficiente e de alto custo. O contexto do cenário brasileiro era de um país em crise, visto que o modelo de desenvolvimento aplicado pelas administrações anteriores havia desviado da sua função precípua de atender as funções básicas estatais e fixou sua atuação no setor produtivo, o que

gerou um agravamento nos serviços públicos e a parcela que mais precisa da assistência pública sofreu graves consequências sociais e além de que gerou um profundo fosso fiscal por consequência da inflação.

Entendeu-se que o modelo existente segundo a concepção de Max Weber, a burocracia, estava superado, e emergia uma necessidade de modificação. Criou-se então o Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, que tinha por objetivo criar novas diretrizes para uma gestão pública voltada para a eficiência.

Objetiva a referida reforma em contribuir em formar um país forte e eficiente em três dimensões: a) a primeira sendo institucional-legal que visava a descentralização da estrutura organizacional do Estado, como exemplo temos as: agências reguladoras; agências executivas; as organizações sociais... b) em relação a gestão, voltada para os resultados, a responsabilização dos gestores, a eficiência e o controle social; c) e na dimensão cultural em que visava a mudança da cultura burocrática sem resultados para a administração pautada na excelência.

Importante ressaltar que a Reforma Administrativa de 1995 fundamentava-se na seguinte premissa: deve conservar e ampliar sua atuação na área social porém só deve atuar nas tarefas que são exclusivas estatais que envolvem duas situações: o emprego do poder do Estado ou que apliquem recursos do Estado. No que envolve as tarefas exclusivas do Estado é pertinente fazer algumas ponderações: há tarefas centralizadas na formulação e controle das políticas públicas e da legislação que deverão ser executadas por suas instituições e as tarefas de execução que devem ser descentralizadas para as agências executivas e reguladoras.

Assim o marco histórico do exercício do controle social no Brasil teve como gênese as diretrizes no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995. Que visou instituir um Estado com a função reguladora na economia de mercado, bem como prover a sociedade com os serviços básicos e bem como as políticas sociais. Nesse momento foram protagonizado as primeiras ações concretas da participação da sociedade na gestão dos negócios públicos.

A pretensão fundamental do plano multicitado consistia em orientar a recuperação da governança do Estado, permitindo, dessa forma, aumentar a capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, tendo como foco dos serviços do Estado o atendimento aos cidadãos, além de ensejar uma participação mais efetiva e controle direto da Administração pública pelos cidadãos.⁶

⁶ Ibid.

A primeira fase para a pretendida reforma gerencial da Administração Pública foi o controle e contenção dos gastos públicos, para posteriormente após alcançado esse objetivo fomentar a prestação de serviços a sociedade.

2.4 A necessidade da implantação de um sistema de controle

O Fundo Monetário Internacional (FMI), o qual o Brasil é Estado-Membro, e que possui algumas normas de gestão pública em vários países, criou o Código de Boas Práticas para a transparência fiscal. Esse código afirma que deve haver transparências dos atos, ou seja, no setor público as funções de política e de gestão devem ser bem definidas e divulgadas ao público, deve haver publicidade, prestação de contas, relatórios fiscais, as contas fiscais devem ser apresentadas periodicamente ao Legislativo e ao Público.

E com a crescente insatisfação por parte da sociedade brasileira, com os constantes escândalos de corrupção, a fim de exigir maior moralidade e responsabilidade dos governantes perante o Estado que encontrava-se endividado e com um profundo desequilíbrio fiscal e com a tendência mundial de contenção dos gastos públicos bem como a crescente globalização, surgiu no ano 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal para resolver o problema fiscal brasileiro e tem como base os princípios da transparência, controle e responsabilidade e estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal e diretrizes para efetivação do controle.

Devendo ser observado que o controle regulamentado por esta legislação trata-se do controle administrativo em que pese o exercido no próprio poder no exercício de suas atribuições administrativas, podendo analisar o mérito do ato, visto que o Judiciário só poderá manifestar-se acerca da legalidade, não adentrando a seara da oportunidade e conveniência., diferenciando-se do controle judicial realizado pelo Poder Judiciário no âmbito do exercício de sua função típica jurisdicional encontra respaldo no artigo 5º, XXXV da Lei Fundamental, observando a legalidade dos atos emanados do Poder Executivo. Vários são os meios postos à disposição do cidadão o exercício deste controle. Dentre eles, encontram-se as seguintes ações constitucionais: mandado de segurança coletivo e individual, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, ações de inconstitucionalidade, etc.

O controle é algum bem exercido na ordem jurídica. Há um trabalho dos órgãos e sociedade para manter uma permanente verificação para conseguir fazer uma norma ter efetividade. E quando falamos em controle na Lei de Responsabilidade Fiscal a metamorfose evolui de uma simples verificação para um forte instrumento de decisão. De tal forma que

possa direcionar as ações programadas. Fernandes e Godinho Filho⁷ quando fala desta realimentação afirma que:

Os sistemas de planejamento apresentam, como todos os sistemas abertos auto-adaptativos intencionais, um conjunto de parâmetros. Após analisar os parâmetros relacionados ao objetivo final, entrada, processo e saída, demonstram que é a função de controle, de realimentação, nas suas mais variadas manifestações que permitirá o surgimento da denominada “alça cibernética” e de elementos complementares mais próprios dos sistemas abertos.

Na Lei de Responsabilidade Fiscal o controle foi bastante evidenciado. Com essa noção de controle foi possível determinar a tipificação dos crimes de infrações a essa lei. E o primeiro agente de controle da responsabilidade fiscal é o ordenador de despesas.

Assevera a Constituição Brasileira de 1988 em seu art. 1º, caput que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, Pessoa⁸ apresenta a seguinte definição: “Estado Democrático de Direito é aquele em que a sociedade civil, enquanto destinatária do poder público, participa de modo regular, do exercício do poder, em todos os níveis e esfera de governo”.

Desta forma a participação do cidadão no acompanhamento da gestão da coisa pública torna-se um imperativo para determinar essa forma de Estado. A percepção de que a Administração Pública deve concretizar a correta aplicação dos recursos e a relevância da reforma administrativa.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 diz que: “A sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto á sua administração”⁹.. Nesse sentido o administrado tem garantido o controle sobre toda a administração Pública. Vai desde verificar se determinado objetivo ou meta pré-definida foi atingida até mesmo o desenvolvimento do planejamento, numa perspectiva de instrumento de processo decisório. Fernandes¹⁰ afirma que:

[...] os sistemas de planejamento apresentam, como todos os sistema abertos auto adaptativos intencionais, um conjunto de parâmetros. Após analisar aqueles que se referem ao objetivo final, entrada, processo e saída, demonstra que é a função controle, de realimentação, nas suas mais variadas manifestações, que permitirá o surgimento da denominada “alça cibernética” ou “anel de retorno” e de elementos complementares mais próprios dos sistemas abertos.

⁷ FERNANDES, F.C.F.; GODINHO FILHO, M. **Planejamento e Controle da Produção**: dos fundamentos ao essencial. São Paulo: Atlas, 2010. p.33.

⁸ PESSOA, Robertonio Santos. **Curso de Direito Administrativo Moderno**. Brasília: Consulex, 2000. p.33.

⁹ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**: de acordo com a EC 19/98. 4.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p.438.

¹⁰ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p.33.

Di Pietro¹¹ a despeito depreende esclarecimentos na sequência:

[...] embora o controle da administração pública seja atribuição do Estado, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga em particular instrumentos diretamente de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de administração Pública: o controle popular.

O controle social é a vigilância, a orientação, a fiscalização de um poder. Que vai viabilizar a correção e o acompanhamento da gestão pública.

2.5 Os tipos de controle e sua forma de execução

Seguindo os princípios que orientam a administração pública, como: os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legitimidade, economicidade, transparência, supremacia do interesse público, indisponibilidade do interesse público e tantos outros; funcionam como parâmetros que disciplinam a forma como o gestor público ao tomar e executar suas decisões não poderá ultrapassar a barreira imposta pelo ordenamento jurídico, sob pena de responsabilização.

Sem dúvidas dentre esses princípios os que tem maior destaque no contexto do controle são: a legalidade - que traduz a observância dos atos administrativos aos mandamentos determinados em lei; e o da legitimidade – que confronta a regularidade do ato.

É de relevante importância a distinção entre o papel do controle e a função controle. Fernandes¹² afirma que:

O objeto da função de controle, na atualidade, deve ser compreendido em sua visão mais nobre, enquanto vetor do processo decisório na busca do redirecionamento das ações programadas. São assim, instrumentos da função: a revisão dos atos, a anulação, a admoestação e a punição dos agentes, sempre visando a reorientação do que está em curso, para obter o aperfeiçoamento.

Há formas de controle que podem ser: administrativo, se o órgão que o realizar for administrativo; Legislativo, se ocorrer por meio Legislativo e cabe ainda a esfera judicial, aquela exercida pelo Poder Judiciário. Segundo Silva¹³:

¹¹ DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17ed. São Paulo: Atlas, 2004. p.622.

¹² FERNANDES, op. cit., p.32.

¹³ SILVA, Francisco Carlos Cruz. Reformando a administração para a sociedade. In: BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Brasília (DF), 2002. p.72.

O controle administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública exerce sobre seus próprios atos. Na administração direta decorre do poder de autotutela, que permite a administração rever seus próprios atos. Na administração indireta, decorre do poder de tutela sobre essas entidades e só é exercido nos limites estabelecidos em lei (...) o controle legislativo é exercido sobre duas formas: o controle político, previsto em vários pontos da Constituição Federal, com competências exclusivas do poder legislativo atuando nos atos da administração Pública em sentido amplo; o controle financeiro, previsto como conteúdo do art. 70, onde é definida a competência do Congresso Nacional na fiscalização contábil financeira, operacional e patrimonial da União, além do apoio que deve ser dado pelo sistema de controle interno de cada poder (...) O controle judicial é baseado no Estado de direito e no princípio da legalidade dos atos públicos.

No âmbito administrativo (enquanto função administrativa, ou seja, enquanto gestor da organização pública) o controle é a possibilidade de correção da atividade administrativa exercida pelos poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. É aquele exercido dentro do âmbito de um mesmo poder. Poderia citar como exemplo aquele em que o Chefe imediato supervisiona os atos de seus subordinados.

Nessa diapasão, é necessário que se faça uma explanação sobre os tipos de controle que são exercidos na atividade administrativa: o controle interno, o controle externo, o controle prévio (preventivo), o controle concomitante e o controle posterior.

No controle interno é aquele exercido pelo próprio governo. O objetivo do controle nesse aspecto, nas palavras de Maria Sylvia Zanella De Pietro¹⁴ é o seguinte:

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

No que tange ao controle externo seria aquele que um Poder exerce sobre atos praticados de outro Poder. Exemplo disso é quando o Poder Legislativo susta um ato do expedido Poder Executivo, como demonstra o art. 49, V da Constituição Federal¹⁵: “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;”.

O controle prévio está ligado ao conceito de prevenção, ou seja, é aquele exercido antes da prática ou conclusão do ato. A nomeação do Presidente do Banco Central depende intrinsecamente da aprovação de sua escolha pelo Senado Federal (art. 52, III da Constituição

¹⁴ Id. **Direito Administrativo**. 20. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007. p.623.

¹⁵ Id. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao_Compilado.htm>. Acesso em: 13 nov. 2016.

Federal). Já o que pesa o controle concomitante é aquele realizado durante a prática do ato, como a fiscalização na execução de um contrato administrativo. E o controle posterior é aquele proferido após a conclusão do ato, cita-se a homologação de um concurso público.

No âmbito administrativo é importante mencionar as formas de como esse controle é exercido como: a controle de legalidade (mérito), o controle hierárquico ou não hierárquico.

O controle de legalidade e ou de mérito é exercido por todos os órgãos administrativos dos três poderes; Legislativo; Executivo e Judiciário. Devem exercê-lo de ofício, mas também por meio de provocação sobre suas próprias condutas. Nesse sentido a Súmula nº 473 do STF¹⁶ diz que:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

A citada súmula reforça o exercício da autotutela administrativa, segunda a qual a Administração Pública pode agir de ofício sem a necessidade de autorização do Poder Judiciário. Podendo anular seus próprios atos ou derrogar seus atos se decidirem que são inconvenientes e inoportunos.

No aspecto hierárquico é decorrente da própria estrutura que a administração pública organiza suas atividades. Desta forma de controle encontra-se os seguintes aspectos: fiscalização, supervisão, orientação, aprovação, revisão e avocação das atividades administrativas, e ainda possibilita que a autoridade superior acompanhe, oriente e reveja as atividades de seus servidores. No controle não hierárquico é exercido em dois aspectos: o primeiro quando há provocação do administrado através do direito de petição (art. 5º, XXXIV da Constituição Federal) e o controle exercido pela administração pública através da tutela administrativa que é o poder de fiscalização exercido sobre suas entidades da administração indireta.

Concomitantemente, o artigo 25 do Decreto-lei nº 200/67¹⁷ prevê que:

¹⁶ Id. Supremo Tribunal Federal do Brasil. **Súmula n. 473**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

¹⁷ Id. Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 13 dez. 2106.

[...] o controle abrangerá os aspectos administrativo, orçamentário, patrimonial e financeiro, tendo por principais objetivos assegurar, em cada Ministério, a observância da legislação e dos programas do Governo, coordenar as atividades dos distintos órgãos e harmonizá-las com as dos demais Ministérios, avaliar a atuação dos órgãos supervisionados, fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e sua economicidade.

Existem alguns meios para que o controle possa ser exercido. O controle ministerial o qual é exercido pelos Ministérios sobre suas secretarias e órgãos subordinados; a fiscalização hierárquica; a Representação que seria denúncias contra irregularidades da própria atividade administrativa pode ser feito por qualquer pessoa; a Reclamação deve ser realizado apenas pela parte interessada, quando não houver outro meio impugnativo previsto em lei; o Pedido de Reconsideração é quando o próprio interessado solicita um reexame por parte da Administração Pública um ato que a própria expediu e os Recursos Hierárquicos e não Hierárquicos.

2.6 O exercício do controle pelos poderes legislativo e judiciário

Ao que pese o controle exercido pelo Poder Legislativo sobre os atos praticados pelos Poderes Executivo e pelo Judiciário quanto ao exercício da função administrativa é exercido nas hipóteses previstas na Constituição Federal. Este controle vai abranger aspectos de legalidade e ou de mérito, como exemplo autorizar o Presidente da República e o Vice Presidente a se ausentarem do país (art. 49, III da Constituição Federal).

A Constituição Federal¹⁸, em seu artigo 74, determina que deverá ser mantido pelos Poderes sistemas de controle interno, estabelecendo alguns itens mínimos que este controle deverá ter como objeto, conforme exposto abaixo:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.”

Em seu parágrafo primeiro, fica estabelecido que “Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade

¹⁸ BRASIL, op. cit.

solidária”. Ou seja, se torna obrigatório a denúncia de qualquer irregularidade encontrada para o TCU.

No aspecto do controle financeiro o Poder Legislativo abrange os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. Assim afirma o art. 70 da Constituição Federal¹⁹.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

O controle exercido pelo Poder Legislativo deve limitar-se de forma rigorosa aos aspectos previstos na Constituição Federal, assim afirma Di Pietro²⁰.

O controle que o Poder Legislativo exerce sobre a Administração tem que se limitar às hipóteses previstas na Constituição Federal, uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições de outros dois: alcança os órgãos do Poder Executivo, as entidades da Administração Indireta e o próprio Poder Judiciário quando executa função administrativa.

O Tribunal de Contas da União – TCU auxilia o Poder Legislativo Federal (Congresso Nacional) na apreciação das contas públicas. Assim assevera o art. 71, I, III, VII, VIII, X, § 1º, 2º e 3º da Constituição Federal²¹

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de

¹⁹ Ibid.

²⁰ DI PIETRO, op. cit., p.498.

²¹ BRASIL, op. cit.

auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

E o controle exercido pelo Poder Judiciário realizado no exercício de sua função típica sobre os atos praticados pelos demais poderes e por ele próprio no exercício da função administrativa. Neste tipo de controle há algumas ressalvas que devem ser cumpridas: é controle exclusivamente de legalidade, depende de provocação para ser exercido e atende ao sistema de jurisdição (o Judiciário terá a decisão final em seus julgados). Será exercido por: Mandado de Segurança Individual, Mandado de Segurança coletivo; Ação Popular, Ação Civil Pública.

3 TRANSPARÊNCIA FISCAL E A BASE LEGAL

A transparência é um dos alicerces que fundamenta a gestão fiscal responsável, princípio constitucional que está previsto no art. 37 da Carta Magna, ao lado do planejamento, do controle e da responsabilidade. Por meio da transparência é possível colocar à disposição da sociedade vários mecanismos que possibilitam a participação popular sobre a gestão fiscal sejam através de: audiências públicas; divulgação das informações gerenciais; relatórios resumidos da execução orçamentária e outros.

O controle por parte da população das contas públicas deriva desde a Declaração do Homem e do Cidadão de 1789, artigo 15, afirma que: “[...] a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público de sua administração”²². Até legislações mais recentes como a Lei Complementar 131/09 que estabeleceu ferramentas para a realização da transparência.

No entanto a transparência fiscal foi inserida na nova gestão pública pela Lei de Responsabilidade Fiscal com o objetivo de dar publicidade das ações da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Confirmando o que preceitua o princípio da Moralidade que informa as ações dos agentes públicos. Para haver o controle pela sociedade conforme afirmação de Jardim²³:

A transparência informacional é entendida aqui como um território para o qual confluem práticas informacionais do Estado e da sociedade. Território, por sua vez construído e demarcado por essas mesmas práticas. A opacidade informacional do Estado sinaliza, ao contrário, um hiato entre este e a sociedade, configurando-se como processo e produto das características de geração e uso da informação pelos diversos atores aí envolvidos como o administrador público, o profissional da informação e o cidadão. Trata-se, como tal, de uma arena de tensão e distensão ordenada na base do conflito e do jogo democrático. Qualquer projeto de reforma do Estado inclui, portanto, esta problemática na pauta de prioridades.

É da cognição de todos que uma gestão eficaz deve haver transparência dos atos públicos. Esse princípio da Lei Complementar 101/2000 é um pilar fundamental que sustenta a lei. Possibilita credibilidade à Administração Pública e demonstra probidade administrativa gerando assim confiabilidade.

²² MEDAUAR, op. cit. p.440.

²³ JARDIM, José Maria. A face oculta do Leviatã: Gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 119, n. 1, 1995. p.149.

Diz a Lei de Responsabilidade Fiscal²⁴ em seu artigo 48 que:

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.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Este artigo demonstra a essência da transparência da gestão fiscal. Funde-se a ideia de transparência com a gestão, que ajuda a manter o controle e fiscalização na distribuição dos recursos financeiros. Esse princípio forma o elo entre o equilíbrio fiscal e o planejamento. Por isso a importância da divulgação das atividades fiscais do governo. Não apenas publicações de relatórios, dados e transparência, mas também agregar o interesse público de maneira direta. Martins e Nascimento²⁵ comentam que:

O Princípio da Transparência Fiscal encontra ressonância no texto constitucional, emanado de vários de seus dispositivos, cujas diretrizes evidenciam tal assertiva. Um deles ressalta a importância do aspecto fiscal, quando assevera que a lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços. Outro manda que o orçamento seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas, em face da concessão de incentivos e benefícios, que para tanto, exige lei específica.

Germinou assim maior eficiência na gestão pública, pois a transparência e a publicidade forneceram os dados para os instrumentos orçamentários. A partir daí existe uma grande demanda de informações, resultante da confiabilidade dos dados divulgados, em função da publicidade do regime contábil adotado e da participação popular.

O administrador público deve manter sua atividade dentro da legalidade, apesar de não ser o único fator a orientar sua conduta, mas é exigido um comportamento ético - moral, quando se trata de coisa pública. Nesse contexto suas ações não escapam do controle social e do poder judiciário, o último determina sua lisura.

Com isso não se pode falar em gestão pública sem transparência. É o princípio básico para uma gestão fiscal responsável. Assim pode-se demonstrar a razão de gastos na manutenção e despesas públicas.

²⁴ Id. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

²⁵ MARTINS, Ives Granda da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001. p.22-23.

A noção de transparência vem pautada na clareza, na confiança e na ética. Seu sentido na Lei de Responsabilidade Fiscal é de maior efetividade a publicidade e proporciona a eficácia do controle da administração pública.

Este princípio possibilita acesso do público às informações veiculadas em documentos orçamentários, contábeis, e financeiros e também os atos dos gestores públicos. Também envolve a divulgação dos objetivos e metas da política do governo e os resultados alcançados com a aplicação do dinheiro público, na execução dos planos e programas nacionais e regionais, previstos nas leis e constituição.

No que tange a transparência da Fiscal *Responsibility Act* de 1994 da Nova Zelândia muito contribuiu para a Lei de Responsabilidade Fiscal do nosso país. Houve uma contribuição com uma série de mecanismos para aumentar o relatório sobre matérias fiscais que tem dois objetivos básicos: monitorar a consistência dos objetivos fiscais propostos pela lei e trazer transparência para as contas públicas.

3.1 Disposições constitucionais

A Constituição é a Carta Magma de um país. A partir dela molda-se o modelo legitimador das práticas governamentais e do exercício dos direitos, garantias e deveres individuais e coletivos. Moraes²⁶ afirma que:

A defesa da Constituição, por isso mesmo, não se expõe nem deve submeter-se a qualquer juízo de oportunidade ou de conveniência, muito menos avaliações discricionárias, fundadas em razões de pragmatismo governamental. As relações de Poder e seus agentes com a Constituição há de ser, necessariamente, uma relação de incondicional respeito.

O significado de constituição vem do ato de constituir, de estabelecer, de firmar, é o modo pelo qual se constitui uma coisa, um ser vivo, um grupo de pessoas, organização.

Antes da edição da Lei Complementar 101/2000 a Carta Magna brasileira já estabelecia no artigo 37 princípios norteadores da gestão pública: “[...] a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados. Do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”²⁷.

²⁶ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p.67.

²⁷ BRASIL, op. cit.

Entretanto, anteriormente à promulgação da Constituição Federal, o país já dispunha da Lei nº 4320 de 17 de março de 1964, que ainda permanece em exercício até os dias atuais, que discorre normas de Direito Financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços dos entes públicos (União, Estado, Municípios e Distrito Federal). Porém esta lei não determina com quais princípios as finanças públicas devem estar voltadas para a gestão fiscal. Mesmo tendo status de Lei Complementar, se existir alguma norma jurídica que entre em conflito em algum de seus dispositivos, prevalece à vontade da lei mais recente. Isso ocorre, pois a LRF orienta a gestão orçamentária o qual não estava previsto na Lei nº 4320/64, atribuindo à contabilidade pública, novas funções no controle orçamentário e financeiro, firmando assim um caráter mais gerencial. Com isso às informações contábeis não serão de interesse apenas do gestor público, mas de toda a sociedade.

Contudo no texto constitucional estão os fundamentos que viabiliza o controle social da Administração Pública. O art. 1º, II da Carta Magna traz a cidadania como sustentáculo do Estado Democrático de Direito que forma a República Federativa do Brasil. E ainda no Parágrafo único corrobora o poder que está nas mãos do povo.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

II - a cidadania

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição²⁸.

José Afonso da Silva²⁹ destaca no contexto atual o conteúdo amplo de Cidadania:

A nova ideia de cidadania se constrói, pois, sob o influxo do progressivo enriquecimento dos direitos fundamentais do homem. A Constituição de 1988, que assume as feições de uma Constituição dirigente, incorporou essa nova dimensão da cidadania quando, no art. 1º, II, a indicou como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. A propósito, escrevemos: “A cidadania está aqui num sentido mais amplo do que o de titular de direitos políticos. Qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal (art. 5º, LXXVII). Significa aí, também, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular. E aí o termo conexas-se com o conceito de soberania popular (“parágrafo único”, do art. 1º), com os direitos políticos (art. 14) e com o conceito de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), com os objetivos da educação (art. 205), como base e meta essencial do regime democrático”.

²⁸ Ibid.

²⁹ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.38.

Importante mencionar que o princípio da publicidade está intrínseco ao conceito de Administração Pública brasileira, que tem o dever de manifestar todos os atos por ela praticados, agindo da forma mais transparente possível. A Constituição Federal em seu art. 37 diz:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] ³⁰.

Assim, Hely Lopes Meirelles³¹ diz que:

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.

Com isso a publicidade torna-se requisito de eficácia e de moralidade do ato administrativo. No entanto atos irregulares não serão convalidados com a publicação e os atos regulares não podem dispensar a sua publicação, quando a lei assim exigir. Para que a Publicidade cumpra com seu papel de informar com nitidez os atos praticados pela Administração Pública. Portanto a Administração Pública tem o dever de tornar transparente suas atitudes de decisões, ressalvados os casos as hipóteses de sigilo previstas em lei, tendo como finalidade a democratização da gestão pública como fator de legitimidade, fiscalização, aproximação do Estado e indivíduo, fazendo a ponte entre as políticas oficiais e as demandas sociais, garantindo o bom funcionamento estatal.

Para que possa ser realizado o controle por parte da sociedade no intuito de garantir a efetivação da publicidade a Constituição Federal traz consigo os direitos de: petição contra ilegalidade ou abuso de poder amparado no art. 5º, XXXIV e o de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, ou de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral no art. 5º, XXXIV, a. Se houver a negativa de veiculação das informações através desses instrumentos constitucionais cabe o remédios constitucionais: mandado de segurança e o habeas data.

Ao passo que a Lei de Responsabilidade Fiscal vem regulamentar o art. 163, I e 165 § 9º da Constituição Federal, inserido no Capítulo II, que trata das finanças públicas, e

³⁰ BRASIL, op. cit.

³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 94.

atende o disposto no art. 30 da Emenda Constitucional 19/98. Fomentando os princípios elencados no art. 37 da Constituição Federal, pois era praxe comum os gestores das contas públicas não se atentarem antes da edição da Lei Complementar 101 de 2000 para a correta execução do controle orçamentário.

Importante mencionar os instrumentos da gestão fiscal, elencados no art. 165 da Constituição Federal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
 I - o plano plurianual;
 II - as diretrizes orçamentárias;
 III - os orçamentos anuais³².

O Plano Plurianual presente no art. 165, I e § 1º da Carta Magna³³ determina que: “[...] de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (art.165, §1º, CF)”.

Assim será editado formalmente no primeiro ano de mandato do Chefe do Poder Executivo, e constará o planejamento de médio e longo prazo elaborado pela Administração Pública para os investimentos a serem realizados nos próximos quatro anos. Atualmente os administradores públicos dispõem de aproximadamente de um ano para elaborar o plano plurianual.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem a função de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispendo sobre metas e prioridades da Administração Pública A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual devem estar compatíveis com o plano plurianual, para que seja coerente e congruentes com o planejamento das finanças públicas.

As leis de diretrizes orçamentárias, está exarada no art. 165, II, da Constituição Federal³⁴, em cujo §5º fala que:

A lei orçamentária anual compreenderá:
 I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
 II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
 III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

³² BRASIL, op. cit.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

Como se pode observar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é indispensável à operacionalização das finanças públicas assim afirma Martins e Nascimento³⁵:

[...] traçar orientação no sentido de planejar o equilíbrio entre receitas e despesas e fixar critérios de limitação de empenho de normas pertinentes ao controle de custos de programas de financiamento, bem como requisitos para a transparência de recursos a entidades públicas e privadas.

E é a Lei Orçamentária Anual que estima a receita e fixa a despesa para o ano seguinte.

3.2 No plano infraconstitucional

A transparência é regulamentada em vários dispositivos infraconstitucionais. Podemos citar de plano: O Estatuto das Cidades³⁶ (Lei nº 10.257/01) que impõe a gestão orçamentária participativa (art. 4º, III, f): “Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: III – planejamento municipal, em especial: f) gestão orçamentária participativa;”.

A Lei 9.755/98 determinou a criação e sites na Internet pelo Tribunal de Contas da União, para que fosse divulgado os dados da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, referentes a tributos Arrecadados; Recursos Recebidos; Recursos Repassados; Orçamentos Anuais; Execução dos Orçamentos; Balanços Orçamentários; Contratos e seus Aditivos e Compras.

A lei 8.666/93³⁷ a Lei de Licitações e Contratos que traz no seu art. 16, caput:

Art. 16. Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.

Como também a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000 que surgiu com o objetivo de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a

³⁵ MARTINS; NASCIMENTO, op. cit. p.41.

³⁶ Id. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.html>. Acesso em: 13 nov. 2016.

³⁷ Id. Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 13 nov. 2016.

responsabilidade na gestão fiscal. Seus arts. 48 e 48-A

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.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

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

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

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

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:

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.

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.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Vale ressaltar que o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 48, parágrafo único sofreu alteração com a edição da Lei Complementar nº131/09 – a Lei da Transparência- que implantou a disponibilizem tempo hábil (em tempo real) de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, com isso os entes federativos deverão disponibilizar para a sociedade as informações referentes a execução orçamentária e financeiras, em meios eletrônicos de acesso ao público³⁸.

Quando a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 48 determina a plena divulgação em meios eletrônicos das peças orçamentárias, assim como acrescenta a participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos: planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 48, parágrafo único, I) influencia o controle social das finanças públicas provendo assim o surgimento de uma nova ordem em termos de gestão pública participativa no Brasil.

³⁸ BRASIL, op. cit.

O aumento da transparência que Lei Complementar nº 131/09 iria proporcionar foi destacado no Relatório da Comissão de Finanças e Tributação³⁹.

No mérito, cabe enfatizar a relevância de se garantir em sede da LRF o acesso aos dados e informações a respeito da execução da receita e despesa públicas de modo que o controle social da gestão pública seja mais eficiente e eficaz. Sabe-se que o mero acesso sem conhecimento para interpretar os dados não necessariamente se converte em controle eficiente, mas, às vezes, em fonte de indignação infundada. No entanto, é necessário disponibilizar o acesso para que a posteriori o cidadão possa adquirir maturidade na apreciação das contas públicas.

Também deve ser observada a da Lei nº 12.527/2011⁴⁰: lei de acesso à informação. Assim diz seu art. 3º:

Art. 3º Nos procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:
I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Esses elementos normativos oportunizam a efetivação da transparência na gestão pública.

³⁹ COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO. Câmara dos Deputados. **Parecer do Relator sobre o Projeto de Lei 217/2004**. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/sileg/MontarIntegra.asp?CodTeor=327655>>. Acesso em: 22 dez. 2016. p.3.

⁴⁰ Id. Lei n.12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do & 3º do art. 37 e no & 2º do art.216 da Constituição Federal; altera a Lei n.8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a lei n.11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 nov. 2011.

4 COMENTÁRIOS SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A JURISPRUDENCIA

A lei de Responsabilidade Fiscal trouxe profundas inovações na gestão das contas públicas, assim estabelecendo um conjunto de parâmetros que devem ser obedecidos pelos gestores do numerário público a fim de que torne a gestão financeira pública eficiente com um forte instrumento: a transparência.

4.1 Histórico da lei de responsabilidade fiscal

A Nova Zelândia através do Fiscal *Responsibility Act*, de 1994 dizia conforme Caldas Furtado⁴¹:

[...] o Estado é unitário e parlamentarista, o Congresso deve fixar princípios e exigir transparência do Executivo, que tem liberdade para orçar e gastar e ter a conduta de uma gestão fiscal responsável de tal modo que deva: reduzir débito total da Coroa (dívida pública) a níveis prudentes, alcançar e manter níveis de patrimônio líquido da Coroa que a protejam contra favores imprevistos e gerenciar prudentemente os riscos fiscais.

Ao passo que a Comunidade Econômica Européia, a partir do Tratado de Maastricht definiu critérios para a verificação da sustentação financeira de cada governo, assim Estados Membros conduziram suas políticas com relativa independência, e constitui-se uma comissão que monitoraria o orçamento e estoque da dívida para identificar desvios e pacto de estabilidade e crescimento de 1997, cada Estado-Membro é responsável por sua política orçamentária subordinadas às disposições do tratado.

E os Estados Unidos que editou o *Budget Enforcement Act*, aliado ao princípio de “*accountability*” contemplando apenas o Governo Federal, no Estado ianque cada unidade da federação tem suas regras, o congresso fixa metas de superávit e mecanismos de controle de gastos aplicações de regras adotadas pelo BEA, *Sequestration* (limitação de empenho para garantir limites e metas orçamentárias), *Pay as you go* (compensação orçamentária): qualquer um que provoque aumento de despesas deve ser compensado através da redução em outras despesas ou aumento de receitas.

Em 1995 no Brasil dá-se início ao Programa de Apoio a Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, com o voto 162 do Conselho Monetário Nacional. Que

⁴¹ FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p.701.

proporcionou a renegociação das dívidas dos Estados que seriam todas aquelas que venciam até 30 de novembro de 1995. Foram feitos acordos com o Ministério da Fazenda, financiamento de programas de ajuste de quadro de pessoal e transformação de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) em dívida fundada. A Secretaria do Tesouro Nacional foi o órgão encarregado de acompanhar as metas fiscais assumidas pelos governos estaduais para que fosse possível alcançar o equilíbrio orçamentário sustentável.

Em setembro de 1997 com a Lei de nº 94/96 a União assumiria a dívida pública mobiliária dos Estados e Distrito Federal e as que foram assumidas a partir do voto 162/95. Devido ao agravamento da crise financeira dos Estados Membros da Federação. Assim contribuiu para a redução do saldo devedor dos Estados e Distrito Federal em contrapartida os entes estatais assumiriam que iriam observar o adimplemento no pagamento das dívidas, devido terem sido refinanciadas e cumprir o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal.

Consequente foi promulgada em 4 de maio de 2000 a Lei Complementar nº 101, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal, que têm como objetivo reduzir o déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) da Economia. Criar condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão pública e incentivar o exercício pleno da cidadania, principalmente no que se refere a participação do contribuinte na observação da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados.

4.2 Aspectos fundamentais da lei de responsabilidade fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem como escopo a missão de ser um “Código de Boas Condutas” para o gestor das finanças públicas. Em que pese a otimização dos gastos públicos proporcionando a diminuição da dívida pública, a estabilização dos preços e o pleno desenvolvimento da nação. Objetivando a efetiva função do orçamento público de ser instrumento de limitação de gastos, organização da máquina estatal e possibilitar que os anseios sociais sejam atendidos.

A LRF pauta-se em quatro pilares fundamentais que são: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização. Ela visa especificamente em sua estrutura, estabelecer princípios, em normas e regras. De um regime de gestão fiscal eficiente, em que está envolvido todas as esferas da administração (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Compreendendo as administrações diretas, autárquicas, fundacionais e empresas públicas. E trouxe um conteúdo inovador no sentido de trazer condutas gerenciais de

responsabilidade e de transparência. Também é objetivo dela estabelecer limites para as principais variáveis fiscais, possibilitando assim o atingimento das metas fiscais.

Nos limites definidos pelo artigo 163, inc. II, III e IV, da Constituição Federal, a competência da União exercida por meio de Lei Complementar, é privativa para definir a Dívida Pública interna e externa, as concessões de garantia e a emissão e resgate de títulos da dívida pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é de autoria do Poder Executivo Federal, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Chefe do Executivo, sob forma de Lei Complementar nº 101 de quatro de maio de dois mil. Integrou o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), objetivou a drástica redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da Economia. Visou especificamente em sua estrutura, estabelecer princípios, em normas e regras de um regime de gestão fiscal eficiente, em que está envolvido todas as esferas da administração (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Compreendendo as administrações diretas, autárquicas, fundacionais e empresas públicas. E é inovadora no sentido de trazer condutas gerenciais de responsabilidade e de transparência. Como se percebe por Motta e Fernandes⁴²:

Dívida não há que o endividamento público, os gastos com pessoal, a administração financeira e patrimonial e o aumento dos gastos com a seguridade social e demais ações de duração continuada informam a estrutura da gestão responsável, merecendo particularização da LRF.

Ainda restringe o endividamento público, disciplinando as despesas e disseminando a ideia de prudência. Peres⁴³ afirma que:

Controle do endividamento público das despesas públicas, particularmente das despesas ditas obrigatórias de caráter continuado, assim como a implementação de política fiscal, calcados em estratégias e metas previamente definidas. Alicerçando esse regime, há, de um lado, normas coercitivas e de correção de desvios fiscais e, de outro, previsão de um sistema de informações estruturadas a partir de demonstrativos e relatórios relacionados ao trabalho de condução de finanças públicas.

Com isso a lei deseja sedimentar uma gestão fiscal eficiente. Constituindo um código de conduta gerencial da coisa pública. Planejando estabelecer controle e oferece

⁴² MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade fiscal: lei complementar n. 101 de 4 de maio de 2000**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p.26.

⁴³ PERES, Jefferson. **Pauta da 13ª Reunião da Comissão de Estudos Econômicos**. Brasília (DF): Senado Federal, 1999. p.37.

elementos balizadores acerca dos gastos públicos e o fluxo de recursos financeiros necessários à sua efetiva realização. A responsabilidade fiscal engloba toda a Administração, mas é necessário ter um conceito esclarecedor a respeito do referido termo, Motta e Fernandes⁴⁴ conceitua responsabilidade como:

Responsabilidade, em tradução canhestra de *accountability*, significaria a capacidade do poder público de “fornecer respostas” às demandas do cidadão, em um nível amplo, que incluiria não só a responsabilidade patrimonial do Estado por ato administrativo, como a salvaguarda do cidadão, contra riscos da concentração do poder burocrático, acentuando o caráter de obrigação que, se não é percebido subjetivamente pelo detentor da função pública, deverá ser exigido pela possibilidade de atribuição de prêmios ou castigos àquele que se reconhece como responsável.

Tão importante quanto as normas que regula a aplicabilidade dos recursos públicos é a participação da sociedade sobre os atos daqueles que foram escolhidos para geri-los. Como afirma Martins e Nascimento⁴⁵:

O tratamento dispensado a essa matéria visa consagrar, no plano legal, os princípios da divulgação e acesso amplos a informações confiáveis, abrangentes, atualizadas e comparáveis sobre as contas públicas dos três níveis de governo, incluindo os objetivos e metas da política fiscal, as projeções que balizam os orçamentos públicos, entre outros aspectos relevantes.

Isso consolida o campo em que o administrador público deve fixar sua tomada de decisão no planejamento institucional, voltado sempre para o cumprimento da função estatal que são os serviços públicos. O surgimento desta lei implantou uma nova era de responsabilidade fiscal do gestor público na condução das políticas, obras e serviços públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal para Martins e Nascimento⁴⁶:

Constitui, pois, um código de conduta gerencial a ser observado, doravante na condução da coisa pública. Traça limites, estabelece controle e oferece elementos balizadores acerca dos gastos públicos, bem como sobre o fluxo de recursos financeiros necessários à sua efetiva realização.

A LRF preocupou-se com algo até então inédito nas finanças públicas do Brasil, “[...] a definição de critérios, condições e limites à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, implantando novos mecanismos de controle dos gastos públicos”.⁴⁷ Prevendo punição a

⁴⁴ MOTTA; FERNANDES, op. cit., p.43.

⁴⁵ MARTINS; NASCIMENTO, op. cit., p.5.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ MOTTA; FERNANDES, op. cit., p.22-24.

quem não a obedecê-la, conforme afirma Oliveira e Horvath⁴⁸:

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma mudança de cultura no trato da coisa pública, mais especificamente, do dinheiro público. Estabelece normas orientadoras das finanças públicas no País e rígidas punições aos administradores que não mantiverem o equilíbrio de suas contas.

O art. 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴⁹ arrola os principais comandos que devem punir os ilícitos penais contra a Administração e as Finanças Públicas do Brasil.

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei n° 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei n° 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

Ou seja, não cumprir os pilares fundamentais da LRF enseja em punições no âmbito penal.

O art. 1 da Lei Complementar 101 estabelece normas de finanças públicas, voltadas para a gestão fiscal. Não se pode admitir responsabilidade fiscal sem levar em conta o gerenciamento, aduz Motta e Fernandes⁵⁰ que:

Desta forma é preciso o alerta. Tem-se visto ênfase à Responsabilidade Fiscal, sem que seja observado o núcleo intermediário e fundamental: a gestão. O administrador, portanto ainda que possa transferir encargos, distribuir tarefas e delegar competências, não estará, por apenas isso, à margem de qualquer sansão. O gerenciamento, *lato sensu*, é indelegável. O governador não deixa de ser governador, o prefeito não deixa de ser prefeito. É possível resguardar-se, é recomendável prevenir. Não há como, entretanto, escapar do núcleo central da Lei de Responsabilidade Fiscal, que alcança em primeiro plano, aquele que foi eleito- e eleição não se transfere- para ser o gestor da res-publica.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, como qualquer ato voltado para a administração pública deve ter condutas destinadas ao processo administrativo.

Pontes de Miranda⁵¹, afirma que:

A grande vantagem em se estudar, tratar e expor o direito, aprofundado-lhe os princípios: primeiro, porque é assim que tem progredido a ciência, e só assim se pode ficar em dia com ela; segundo, evita-se que se tenham os problemas jurídicos como assuntos sobre os quais sem preparação, todo mundo possa discorrer. O que a

⁴⁸ OLIVEIRA, Régis Fernandes; HORVATH, Estevão. **Manual de Direito Financeiro**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p.17.

⁴⁹ BRASIL, op. cit.

⁵⁰ MOTTA; FERNANDES, op. cit., p.202.

⁵¹ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p.14.

experiência tem demonstrado é que o povo de cada país desaprova qualquer exposição ou discussão jurídica de que não lhe seja dado ver elementos para sua convicção. E o povo contém juristas, gente que lê ciência.

A responsabilização fiscal é um princípio da LRF, como princípio não pode ser ignorado. Existe uma lição a qual Mello⁵² apregoa que:

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa, não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. [...]

É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que os sustentam e alui-se toda a estrutura neles reforçada.

Com isso a não observância ao princípio da legalidade pela Administração Pública é ir de encontro com a Lei da Improbidade Administrativa. Existem três tipos de atos de improbidade: enriquecimento ilícito; prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da administração pública. No plano jurídico existem casos de atos praticados por administradores públicos sem que haja proveito pessoal, mas se enquadram como improbidade administrativa. Por isso deve haver uma preocupação constante do administrador público em relação ao princípio da legalidade.

O art. 11 da Lei 8.429/92⁵³ fala dessas violações:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

- I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
- II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV - negar publicidade aos atos oficiais;
- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

⁵² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p.46.

⁵³ Id. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8429.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem regras específicas sobre a administração dos recursos fiscais. Motta e Fernandes⁵⁴ afirmam que:

O gestor deverá pautar sua ação rigorosamente dentro dos preceitos estabelecidos no texto. Pode-se, por exemplo, encontrar o administrador tentando burlar a lei no que diz respeito aos limites com despesa total de pessoal. Simulando enxugamento da estrutura operacional humana, reduz o número de servidores e empregados públicos. Depois, terceiriza a mão de obra. Contrata a empresa prestadora de serviço, repondo o pessoal por via transversa. Agindo desta forma, estará atuando dentro de um fim que lhe é defeso. Essa conduta está vedada na Lei de Responsabilidade Fiscal “a mão-de-obra terceirizada será computada como ‘outras despesas de pessoal’ - Art. 18 e, portanto, não serve como escape para manter a máquina administrativa inchada”. O plano é falho e representa agressão ao princípio da legalidade, o que leva à invalidade do ato além de atrair para o gestor a responsabilidade pessoal, por improbidade administrativa. A esperteza, como se vê não tem espaço.

Os pontos inovadores implantados pela LRF na administração dos recursos fiscais foram:

- a) a exigência de estabelecimento de metas fiscais trienais e de corte de despesas em casos de previsão de descumprimento de metas;
- b) mecanismo de compensação para renúncia de receita e geração de despesas de caráter continuado; c) imposição de limites para despesas com pessoal;
- d) vedação ao endividamento entre entes da federação;
- e) obrigatoriedade de transparência, incluindo a publicação frequente e o acesso público aos relatórios de cumprimento de metas;
- f) a imposição de penalidades, inclusive pessoais, aos administradores públicos de descumprirem as regras.

Assim, a grande mudança proposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal foi ter feito do processo orçamentário um efetivo mecanismo de planejamento da gestão pública. E consequentemente otimizando o controle social das contas públicas.

Para Santos⁵⁵, o controle social é uma modalidade de controle externo cujo agente controlador é a sociedade civil organizada ou o cidadão, quando este age individualmente por meio de instrumentos jurídicos colocados à sua disposição, tais como as denúncias ou as representações à Corte de Contas.

⁵⁴ MOTTA; FERNANDES, op. cit., p.228.

⁵⁵ SANTOS, Jair Lima. O TCU e os controles estatal e social da administração pública. **Revista do TCU**, n. 94, out/dez. 2002.

Importante ressaltar que o controle social é um complemento ao controle realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação destes recursos.

4.3 Jurisprudência

O Superior Tribunal de Justiça⁵⁶ (STJ) afirma que as despesas públicas devem obedecer ao princípio da necessidade, ou seja, a Administração Pública deve ser conveniente e evitar desperdícios.

O saneamento das finanças públicas implica sobretudo, o do serviço público, que deve ser presidido, de modo basilar, pelo princípio da necessidade, que consequeniza o juízo de conveniência da medida por parte da Administração Pública, a determinar o que deve ser preservado, na força de sua indisponibilidade. É de competência do Ministro de Estado, na área da sua atuação, dizer qual o número máximo de servidores que poderão aderir ao PDV e autorizar a adesão, decidindo, em última análise, a questão da necessidade, como é próprio de um programa estatal comprometido, por igual, com o poder-dever de prestação do serviço público e com sua otimização. (STJ - MANDADO DE SEGURANÇA MS 6646 DF 1999/0097979-6 (STJ)).

Nesse sentido, as finanças públicas no Brasil formam um sistema através do qual o Estado arrecada e aplica os recursos públicos no cumprimento de suas metas fiscais e satisfação do interesse público.

O julgamento da ADINº 352/MC no STF⁵⁷ já corroborava o que afirma que o artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal combinado com o artigo 167 da Constituição Federal que constituem um poderoso instrumento de planejamento, ponderando os princípios da gestão fiscal responsável.

Reveste-se de plausibilidade jurídica, no entanto, a tese, sustentada em ação direta, de que o legislador estadual, condicionado em sua ação normativa por princípios superiores enunciados na Constituição Federal, não pode, ao fixar a despesa pública, autorizar gastos que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, ou emitir-lhes a correspondente fonte de custeio, com a necessária indicação dos recursos existentes. (Supremo Tribunal Federal - STF - Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 352-SC (STF)).

⁵⁶ Id. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Mandado de Segurança Ms 6646/Df 1999/0097979-6 (Stj). Relator Min. Hamilton Carvalhido. **Diário da Justiça**, Seção I, p.88,18 set. 2000. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/busca?q=STJ.+3+se%C3%A7%C3%A3o.+MS.N+6646%2FDF>>. Acesso em: 8 jan. 2017.

⁵⁷ Id. Supremo Tribunal Federal - STF - Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 352-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 08/03/1991. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=PLAUSIBILIDADE+JUR%C3%8DDICA%2C+PERICULUM+IN+MORA>>. Acesso em: 8 jan. 2017.

Diante da não execução plena da observância aos art. 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul⁵⁸ julgou com ressalvas a prestação de contas do município sem prejuízo das responsabilidades e eventuais cominações impostas.

Ementa: EMENTA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO FUNDO MUNICIPAL REGULARIDADE COM RESSALVA E RECOMENDAÇÃO. Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal, referente ao exercício financeiro de 2013, diante da ausência de transparência caracterizada pela falta de publicidade nos moldes previstos nos art. 48 e 48-A da Lei Complementar n. 101/00, é de se aprovar como regular com ressalva nos termos do art. 59, inciso II, da Lei Complementar nº 160/2012; Dita aprovação não isenta o responsável de responsabilidades e eventuais cominações impostas em outros processos, por atos praticados no mesmo período; Nestes casos é de se recomendar ao Gestor do Fundo a que passe a cumprir com rigor as disposições contidas nos artigos 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, observado o disposto no art. 37 da Constituição Federal quanto à publicidade dos atos da administração. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, acórdão os Conselheiros membros do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, sob a presidência do Conselheiro Presidente Waldir Neves Barbosa, na 0025ª Sessão Ordinária do dia 04 de novembro de 2015, e em conformidade com a ata de julgamento, à unanimidade de votos, nos termos do voto do Conselheiro Relator, Ronaldo Chadid, em julgar: VOTO: I) pelo julgamento da prestação de contas de gestão do Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Jardim, referente ao exercício financeiro de 2013, sob responsabilidade do Senhor Erney Cunha Bazzano Barbosa Prefeito Municipal, como contas regulares com ressalvas, nos termos do artigo 59, inciso II da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, pela ausência de transparência caracterizada pela não publicidade por todos os meios previstos nos artigos 48 e 48-A da Lei Complementar Estadual nº 101/2000, sem prejuízo das responsabilidades e eventuais cominações impostas em outros processos, por atos praticados no mesmo período; II) pela recomendação ao gestor do mencionado Fundo que passe a cumprir com rigor [...]. (Tribunal de Contas do Estado -TCE-MS – Prestação de Contas de Gestão 37342014 MS - 1.488.555. Ronaldo Chadid... Diário Oficial do TCE-MS n. 1274, de 25/02/2016 - 25/2/2016).

O Tribunal Regional Federal da 2ª Região⁵⁹ determinou a implantação de dados fiscais do município pois não havia o cumprimento da Transparência na gestão dos recursos públicos conforme determina a Lei Complementar 131/09 e a Lei 12.257/11.

58 MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado -TCE-MS – Prestação de Contas de Gestão 37342014 MS - 1.488.555. Ronaldo Chadid... Diário Oficial do TCE-MS n. 1274, de 25/02/2016 - 25/2/2016. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/busca?q=TCE+-presta%C3%A7%C3%A3o+de+contas+de+gest%C3%A3o%3A+37342014+MS+1.488.555>>. Acesso em: 8 jan. 2017.

59 Id. Tribunal Regional Federal - TRF-2 - Agravo de Instrumento AG 00051406120164020000 RJ 0005140-61.2016.4.02.0000 (TRF-2). 5ª Turma Especializada. Relator. Ricardo Perlingeiro. Julg. 3 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/busca?q=TRF-2+-Agravo+de+Instrumento+%3A+AG+00051406120164020000+RJ+0005140-61.2016.4.02.0000>>. Acesso em: 8 jan. 2017.

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS. LEI COMPLEMENTAR Nº 131 /2009 E LEI Nº 12.527 /2011. DISPONIBILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES ATRAVÉS DE SÍTIO ELETRÔNICO. AUSÊNCIA DE CUMPRIMENTO POR ENTE FEDERATIVO. PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA. 1. Agravo de instrumento em face de decisão que deferiu a tutela de urgência requerida pelo Ministério Público Federal, determinando que o Município de Campos dos Goytacazes comprove nos autos, no prazo de 90 (noventa) dias, sob pena de multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais), a regularização das pendências no sítio eletrônico já implantado, de links que não estão disponíveis para consulta (sem registro ou arquivos corrompidos), bem como a correta implantação do Portal de Transparência, previsto na Lei Complementar nº 131 /2009 e na Lei nº 12.527 /2011, assegurando que nele estejam inseridos, e atualizados, em tempo real, os dados previstos nos mencionados diplomas legais e no Decreto nº 7.185 /2010 (art. 7º), inclusive com o atendimento aos seguintes pontos: a) quanto à despesa, a disponibilização de dados atualizados relativos ao (art. 7º , inciso I , alínea a e d do Decreto nº 7.185 /2010): i) valor do empenho; ii) valor da liquidação; iii) favorecido; iv) valor do pagamento; b) disponibilizar as informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive (art. 8º , § 1º , inc. IV , da Lei 12.527 /2011): i) íntegra dos editais de licitação; ii) contratos na íntegra; c) apresentar: i) as prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior (art. 48 , caput, da LC 101 /00); ii) o relatório resumido da execução orçamentária (PRO) dos últimos 6 meses (art. 48 , caput, da LC 101 /00); iii) o relatório de gestão fiscal (RGF) dos últimos 6 meses (art. 48 , caput, da LC 101 /00); iv) o relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas [...] (Tribunal Regional Federal - TRF-2 - Agravo de Instrumento AG 00051406120164020000 RJ 0005140-61.2016.4.02.0000 (TRF-2). 5ª Turma Especializada. Relator. Ricardo Perlingeiro. Julg. 3 ago. 2016).

O Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão⁶⁰ manteve a sentença por não obediência aos instrumentos de transparência da gestão fiscal. Conforme julgado:

Ementa: REMESSA NECESSÁRIA EM AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE DAR. REQUERIMENTO PARA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS. CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DESATENDIMENTO PELO PREFEITO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E AO DIREITO DE INFORMAÇÃO. SENTENÇA MANTIDA. I. 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? (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48). II. O acesso a documentos e informações de interesse particular, coletivo ou geral, ressalvados aqueles cujo sigilo é imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, é permitido constitucionalmente a todos, em obediência aos princípios da publicidade, da legalidade e da moralidade, que regem a Administração Pública (CF, art. 5º, XXXIII c/c art. 37, caput). III. Remessa improvida. (Tribunal de Justiça - TJ-MA – Reexame Necessário REEX 0062772012 MA 0000126-54.2007.8.10.0130 (TJ-MA). Segunda Câmara Cível. Relator: Vicente de Paula Gomes de Castro. Julg. 11. Jun. 2013).

⁶⁰ MARANHÃO. Tribunal de Justiça - TJ-MA – Reexame Necessário REEX 0062772012 MA 0000126-54.2007.8.10.0130 (TJ-MA). Segunda Câmara Cível. Relator: Vicente de Paula Gomes de Castro. Julg. 11. Jun. 2013. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/busca?q=++TJ-MA++Reexame+Necess%C3%A1rio+REEX+0062772012+MA+0000126-54.2007.8.10.0130+%28TJ-MA%29>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

Assim torna-se evidente que a jurisprudência tem acompanhado de forma pacífica o entendimento de que os princípios que regem a transparência da gestão fiscal bem como o controle exercido pela sociedade deve ser prontamente cumprido e garantido.

5 PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADANIA

5.1 Legitimidade

A participação é um grande instrumento de transparência fiscal. Conforme afirma Martins e Nascimento⁶¹:

A participação popular e a realização das audiências públicas na elaboração dos instrumentos de responsabilidade fiscal, dos quais exige a lei devida transparência, é salutar em dois pontos: o primeiro deles é a maior legitimidade que adquirirão tais instrumentos, uma vez que sua confecção foi feita com respaldo da sociedade; o segundo tem haver com o fato de que os esboços de tais instrumentos podem ser maximizados em sua qualidade com a interação entre sociedade e poder público, tanto porque, diversas vezes, este não possui a devida acuidade para perceber as carências sociais, tanto porque, tecnicamente, eles podem ser aprimorados com a colaboração dos diversos entes sociais.

As mudanças que implantaram a administração gerencial ficaram conhecida como a Nova Gestão Pública. Assim foi fomentada a cultura de proporcionar: capacidade de resposta, transparência, inovação e orientação para o alcance dos objetivos podem ser percebidos nas reformas da administração. Segundo Slomski⁶²:

Nesse modelo a ênfase está no cidadão e nos resultados, exigindo-se do gestor público eficiência, transparência e, sobretudo, qualidade na prestação dos serviços públicos e no exercício das funções estatais. Os problemas decorrentes da falta de controle e de instrumentos de fiscalização dificultam avaliar se as ações realizadas pelos gestores públicos estão atendendo as necessidades sociais. As questões que decorrem da relação de conflito de interesses entre aqueles que delegam a administração de suas organizações (sociedade civil) e aqueles que recebem esta delegação e administram (gestores públicos), são chamados de conflitos na relação entre principal e agente.

Bobbio⁶³ afirma que o Estado é: “Caracterizado por relações de subordinação entre governantes e governados, entre detentores do poder de comando e destinatários do dever de obediência, que são relações entre desiguais”.

Com isso a gestão pública adotou princípios como a transparência e a *accountability* para ter controle e acompanhamento da gestão, com o intuito de evitar os

⁶¹ MARTINS; NASCIMENTO, op. cit., p.339.

⁶² SLOMSKI, Valmor et. al. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria Geral do Município de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, p. 933-937, 2010. p.933.

⁶³ BOBBIO, Norberto. **Estado governo; por uma teoria geral da política**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p.15.

problemas da relação agente e principal para Souza e Siqueira⁶⁴:

[...] o termo governança pública é uma evolução do termo nova administração. Ao incorporar este princípio houve uma aproximação entre a sociedade e o poder público, fortalecendo a democracia e a participação social. A sua aplicação traz grandes benefícios para a coletividade. pública. A aplicação da governança no setor público está relacionada com a Nova Gestão Pública.

Com isso a transparência evidencia à divulgação em tempo real dos dados que possibilitem que sejam averiguadas as ações dos gestores e a consequente responsabilização por seus atos. Segundo Vishwanath e Kaufmann⁶⁵:

Transparência engloba os seguintes atributos: acesso, abrangência, relevância, qualidade e confiabilidade. Uma informação parcial não conseguirá dar a transparência devida; existirá uma lacuna impedindo os interessados de terem acesso ao conteúdo necessário para compreensão dos fatos e atos administrativos. A objetividade da informação facilita o entendimento sobre a matéria analisada. A exposição de forma direta, sem rodeios e livre de emaranhados de dados desnecessários, contribui muito para a tomada de decisão. A implementar a transparência, é necessário avaliar qual transparência é desejável à sociedade. Para atingir tais objetivos é preciso a implantação de um padrão mínimo aceitável de transparência a ser adotado.

A transparência possibilita que a cidadania seja exercida de forma plena quando o cidadão acompanha toda a gestão pública, analise a aplicação dos recursos financeiros públicos, controlando e fiscalizando o seu dispêndio e assim fortalecendo a participação social, revelando as informações que antes apenas os agentes públicos tinham acesso. Um país transparente possibilita a redução dos desvios de verbas e o cumprimento das políticas públicas, proporcionando benefícios para toda a sociedade. Vishwanath and Kaufmann⁶⁶ apontam que: “Antes de implementar a transparência, é necessário avaliar qual transparência é desejável à sociedade. Para atingir tais objetivos é preciso a implantação de um padrão mínimo aceitável de transparência a ser adotado”.

Para Pires⁶⁷:

O participação social visa a pressionar as instituições a serem mais ágeis e transparentes e também a propiciar um suporte de legitimidade às decisões de

⁶⁴ SOUZA, Flávia Cruz de. SIQUEIRA, Jean Francisco. A convergência da nova administração pública para governança pública: uma análise dos artigos internacionais e nacionais publicados entre 2000 e 2006. In: CONGRESSO USP CONTROLADORIA E CONTABILIDADE: CONTROLADORIA E CONTABILIDADE EM PROL DO DESENVOLVIMENTO, 7, São Paulo, 2007. **Anais...** São Paulo: USP, 2010. p.101.

⁶⁵ VISHWANATH, Tara; KAUFMANN, Daniel. **Towards Transparency in Finance and Governance**. Draft: The World Bank, 1999. p.262.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ PIRES, Alexandre Kalil. **Gestão pública e desenvolvimento**. v. 6. Brasília: Ipea, 2011. p.61.

direção. Trata-se de instância política da comunidade de usuários de um serviço público.

Quando o poder público disponibiliza seus dados de forma transparente, permite que haja reivindicações sociais que objetivem uma melhor aplicação dos recursos financeiros. Por isso, a necessidade do maior envolvimento social na gestão das políticas públicas.

A Carta Magna de 1988, entre as várias garantias fundamentais postos à disposição do cidadão, foi revolucionária quanto ao incentivo à participação popular no processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, por meio de instrumentos de fortalecimento da participação do cidadão em praticamente todas as áreas sob a tutela e ação do Estado.

A participação popular enquanto princípio constitucional ocorre quando o cidadão atua no interesse da coletividade vislumbrando alguma situação que deve ser superada ou pelas vias administrativas ou judiciais. Ou seja, ele exerce perante a administração pública o direito de opinar sobre as prioridades, participar, decidir, compartilhar, validar e proteger a aplicação dos recursos públicos na geração de benefícios à sociedade.

Assim quando há o acompanhamento da gestão das contas públicas realizados pela própria sociedade, recebe a denominação de controle social.

O acesso à informação pública, em conformidade com a Carta Magna, constitui-se em princípio primordial do controle social. Contudo, para que o cidadão possa exercer o direito previsto na Carta Cidadã, faz-se necessário que os órgãos integrantes da estrutura do Poder Público disponibilizem dados e informações para que o cidadão.

Permitir que a sociedade tenha controle e acesso as contas públicas de forma precisa, suficiente e de fácil entendimento para o cidadão comum é fundamental para o controle social. A transparência e participação social são conceitos congruentes. A transparência revestida do conceito de controle tornam-se um forte instrumento de participação social.

Quanto mais transparente a gestão pública se torna mas há o envolvimento de diferentes classes sociais no acompanhamento dos gastos públicos. Anteriormente quando havia apenas a divulgação para grupos restritos inibia de forma grotesca a promoção da democracia, ferindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Com isso, permitia-se um ambiente propício a condutas ilegais e corruptas.

Neste contexto, evidencia-se importante contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ao dedicar uma Seção específica à transparência na gestão fiscal dentro do

Capítulo da Transparência, Controle e Fiscalização. Ademais, os próprios conceitos de transparência e participação previstos na LRF, restritos praticamente à gestão fiscal, foram aprimorados com os acréscimos à LRF advindos da Lei Complementar n.º 131, de 27.5.2009, que delinearão de forma mais precisa a interação entre o cidadão e o setor público, ou seja, entre o controle social e a transparência pública, ao dispor que a transparência será assegurada mediante:

- a) incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- b) 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;
- c) adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

A LRF, no seu Art. 48, leciona a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos planos, dos orçamentos e das leis de diretrizes orçamentárias, das prestações de contas e o respectivo parecer prévio, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal e das versões simplificadas desses documentos.

Assim ampliando o acesso a informações aos cidadãos, permitindo um avanço na fiscalização da gestão pública. Pereira e Arruda⁶⁸ afirmam que:

Lei Complementar n.º. 101/2000, em conformidade com os princípios constitucionais, assegura o controle na administração pública, favorecendo tanto a sociedade quanto os gestores, protegendo ambos de supostas irregularidades que venham acontecer com o descumprimento de alguma norma estabelecida, admitindo variações nas formas do controle dos atos administrativos, que se classificam em 3 (três): Controle Interno, Controle Externo e Controle Social.

As discussões sobre a participação do cidadão nas decisões do setor público encontra amparo em todos os seguimentos da sociedade, neste sentido tem-se a posição da

⁶⁸ PEREIRA, Simone Monteiro; ARRUDA, Ângela Furtado. A lei de responsabilidade fiscal e as limitações e sanções impostas à gestão pública. **Revista Razão Contábil & Finanças**. v. 01, n.1, 2010. p.8.

Senadora Costa⁶⁹ que sustenta:

No momento em que o Tribunal de Contas da União, em muito boa hora, discute o controle social, é bom destacar que o novo modelo viabiliza a reinserção da sociedade nos processos decisórios da administração pública, agora em posição reforçada pela legitimação jurídica dos movimentos sociais, os quais passam a estar abrigados pela força da Constituição e da Lei.

Segundo Sacramento e Pinho⁷⁰, a LRF integra o rol das medidas que contribuem para o avanço formal da transparência na administração pública no Brasil.

Essa Lei Complementar também incrementou o entendimento de que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições por ela estabelecidas.

A própria LRF amplia as possibilidades de consulta e apreciação das contas dos governantes, em relação à Constituição Federal, em seu art. 49 que afirma que: 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. Nesse raciocínio Khair⁷¹ fala que:

Será dada ampla divulgação, inclusive na internet, para a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, as prestações de contas e seu parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, tanto pelo Executivo quanto pela Câmara Municipal, durante o processo de elaboração e de discussão da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A participação consegue ser exercida de forma individual ou de forma coletiva. A coletiva pode contribuir para a disseminação de ideias, quando tais lideranças coletivas não atendem aos interesses dominantes em detrimento da vontade popular. A participação se desenvolve quando há um aumento de membros da sociedade informados a respeito da

⁶⁹ COSTA, Lúcia Vânia Abrão. A Construção da Cidadania. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Ano 35, n.102, out./dez., 2004. p. 7-8.

⁷⁰ SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007.

⁷¹ KHAIR, Amir Antonio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e Correspondentes Punições Fiscais e Penais**. Edição patrocinada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS), novembro de 2000. p.72.

funcionalidade e aplicabilidade dos canais de participação; por isso da importância da divulgação desses instrumentos de participação à sociedade.

Ribeiro e Borborema⁷² assim destacam a importância do controle social:

Por conseguinte, pode-se afirmar que o controle da administração pública se manifesta de duas maneiras. É exercido, internamente, pela própria administração, ou externamente, por outros órgãos públicos e pelos cidadãos. Sendo que, segundo a autora, provavelmente o mais eficaz meio de controle da Administração Pública é o controle social

O Professor Araújo⁷³ ao falar dos tipos de controles deu ênfase ao controle social:

Todos sabemos que o controle tem um tripé: o controle externo, a cargo dos nossos Tribunais de Contas; o controle interno, preconizado na Constituição Federal; e o controle social. Mas como realizar controle social, como cobrar do cidadão que participe do processo se não dermos informações de qualidade, transparente e simples?

A congruência entre a sociedade e as atividades governamentais pode proporcionar bons resultados, Lira⁷⁴ diz que:

A atuação conjunta entre governo e sociedade pode resultar em valiosos ganhos econômicos, sociais e culturais. Os ganhos econômicos são os advindos dos recursos que o controle social pode evitar que sejam escoados pela corrupção. Os ganhos sociais advêm da elevação da qualidade dos serviços prestados à população pela administração pública e da melhora dos indicadores sociais relativos à saúde e à educação. Os ganhos culturais advêm do fortalecimento de valores importantes para a cidadania, como a responsabilidade sobre a coisa pública.

Obstáculo que sobrepõe ao controle social diz respeito a vontade do cidadão em buscar informações sobre as atividades governamentais e fiscalizar se os recursos (tributos, taxas, contribuições) estão sendo utilizados de forma correta.

Ao passo que pese o incentivo à participação popular já traz bons resultados, fomentando em nosso País a cultura e a tradição de se acompanhar as realizações da classe

⁷² BORBOREMA, Ernani Avelar; RIBEIRO, Cyro de Castilho. **A Homepage Contas Públicas: Um Diagnóstico de Contribuição para o Controle Social**, 2006, Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 12 dez 2016. p. 6.

⁷³ ARAÚJO, Inaldo Paixão de. Normas Brasileira de Contabilidade Pública: Elaboração e Impacto Profissional e Social. In: I Internacional de Contabilidade Pública. Conselho Federal de Contabilidade. Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. **Anais...** Brasília-DF, 26 e 28 nov. 2007. p.225.

⁷⁴ LIRA, Ana Magda de Azevedo; et al. **A Educação Corporativa Aplicada ao Tribunal de Contas da União como Estímulo ao Controle Social**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Estratégica do Conhecimento e Inteligência Empresarial) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Brasília, 2003. p.68. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AE38DFD3BD8>>. Acesso em: 06 dez. 2016.

política governante.

Contudo de todos os agentes de fiscalização das contas públicas o cidadão é o que está mais próximo das ações e serviços desenvolvidos pelos entes federativos (União, Estados, DF e Municípios), sejam estes da administração direta ou indireta.

Todavia o cidadão nem sempre estará preparado para avaliar leis, confrontar documentos fiscais, conciliar extratos, escritas contábeis, analisar prestações de contas – para tais atividades e atributos há órgãos constituídos com esse fim, a atuação do cidadão quando não tiver a sua disposição informações necessárias ou solucionar o problema de modo satisfatório junto ao órgão diretamente responsável, seria a de informar aos órgãos competentes sobre eventuais atividades que no seu entender não sejam corretas.

A Revista Época⁷⁵ no encarte sobre atualidades, apresentou editorial que sintetiza o poder do cidadão diante da estrutura de poder:

Todos nós experimentamos o exercício da cidadania ou o seu desrespeito em nossa vida diária e somos capazes de distingui-los sem dificuldades. Esta realidade nos permite perceber que tais direitos seguem o modo de vida e os interesses de uma sociedade e vão sendo ampliados, permitindo a identificação do significado e conteúdo da cidadania em uma quase infinita variedade de situações. Todo indivíduo que integra a sociedade do Estado democrático é senhor do exercício da cidadania, que lhe possibilita pleno desenvolvimento para o alcance da dignidade social e econômica, além de garantia dos direitos fundamentais do ser humano. O cidadão é incentivado a oferecer denúncias sobre eventuais irregularidades verificadas na gestão de recursos públicos, no entanto, ainda falta no âmbito federal uma legislação que discipline como o cidadão, que se identifica perante à administração pública, será informado a respeito da procedência e os resultados de sua denúncia. Ante a ausência de legislação não há uniformização dos procedimentos adotados pelos órgãos públicos, cada qual adota o procedimento que julga cabível no trato com o cidadão. A maioria das entidades do setor público ainda não absorveu a cultura de valorização desse aspecto do controle social.

Com isso o cidadão deve ser informado sobre os desdobramentos das suas denúncias. A reação da sociedade é vista por Ribeiro e Borborema⁷⁶ da seguinte forma:

No Brasil, a sociedade vem procurando maior participação, assim como, tem crescente interesse no controle dos gastos da Administração Pública. Em face desse novo quadro de controle social, não só a própria Administração Pública, como outros setores da sociedade, têm disponibilizado ferramentas que visam a fortalecer o controle social. Vários são os sites que procuram fornecer dados sobre os gastos públicos de modo que o cidadão comum possa exercer seu direito/dever de controlar a maneira como são aplicados os recursos transferidos ao Estado na forma de impostos.

⁷⁵ REVISTA ÉPOCA. Os assuntos da Atualidade que mudaram o século XXI. **Encarte Central da Revista Época**, n. 640, ago. 2010. p. 246-247.

⁷⁶ BORBOREMA; RIBEIRO, op. cit., p.6.

O cidadão vive a metamorfose em transformar-se da condição de cliente para atuar como sócio do Estado, e nesse novo paradigma, como fiscal e no exercício do controle social, quer saber a destinação dada aos recursos postos à disposição do Poder Público.

O cidadão, cada dia mais, reforça seu papel de influir nas políticas públicas e da necessidade de verificar se os impostos que colocou nas mãos do Estado proporcionaram benefícios à coletividade.

E o insumo precioso é a informação e no mundo globalizado, aliada as ferramentas da tecnologia da informação e de mídia, esse insumo pode ser tido como uma forte moeda de negociação nas relações entre a sociedade e o setor público governamental, haja vista que o cidadão é o fim direto das atividades estatal. De forma que a vigilância que a sociedade impõe ao Estado deve ser eficaz no controle, pois o cidadão é o elo mais próximo de cada ação ou omissão estatal.

Contudo, o controle social aliado ao processo de transparência pública fomenta contribuições ao processo de democratização da informação e ao acesso a bens e serviços públicos demandados por todo o povo brasileiro. Diante disso a participação e conhecimento das realizações públicas, pode superar possíveis lacunas entre transparência pública e o exercício do controle social.

5.2 Incentivo

As principais ferramentas de controle social no Brasil são: Conselhos de Política Pública, observatório social, orçamento participativo, audiência pública e ouvidoria.

Os conselhos classificam-se em: consultivos e deliberativos, levando em consideração à sua natureza e atribuições. Os consultivos congregam pessoas que possuem cognição em determinada área e são considerados órgãos de assessoria à tomada de decisões pelos governantes. Já os conselhos deliberativos são responsáveis por decisões vinculantes acerca de prioridades, estratégias, financiamento, assim como por exercer o controle público sobre a ação do Estado decorrente dessas deliberações, para Luchmann e Almeida⁷⁷:

Os Conselhos são instâncias de discussão e deliberação de políticas públicas, amparadas por legislação nacional e que apresentam um desenho institucional estruturado e sistêmico, podendo atuar nas três esferas governamentais (município, estado e união) com a finalidade de contribuir para o controle social e constituem colegiados com função deliberativa ou consultiva.

⁷⁷ LUCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista katálysis**, v.13, n.1, p. 86-94, 2010. p.88.

Os observatórios são instituições que geralmente revestem-se no caráter de Organizações Não Governamentais que tem a tarefa de acompanhar os gastos e fiscalizar as contas públicas e são constituídas a partir de iniciativas autônomas da sociedade, encontrando-se desvinculados de qualquer esfera de poder ou centro de influência normativa, para Maia⁷⁸ a definição de observatório é:

O controle social realizado por instituições independentes, sem a influência do poder público contribui para uma ação voltada ao atendimento dos interesses da sociedade civil com a ausência da influência das autoridades governamentais. O órgão formado por apenas representantes da sociedade civil possui um conhecimento maior sobre as reais necessidades da população, seus anseios e perspectivas. O fato do observatório social ser formado exclusivamente por representante da sociedade civil o diferencia dos outros mecanismos de controle social.

Através do Orçamento Participativo é possível organizar a sociedade de tal forma que possa ser ouvido suas ambições em relação a sua comunidade. Tudo acontece de forma organizada e autônoma. Por isso ela tem como papel fundamental promover o debate sobre as ações governamentais. Pois vai permitir que poder público e o cidadão formulem a proposta orçamentária, tendo então uma atribuição do poder executivo compartilhada com a sociedade. O orçamento é elaborado com a participação de indivíduos de diferentes classes sociais, promovendo a destinação da verba pública em projetos e atividades do interesse da coletividade. Há a oportunidade do cidadão ser ouvido e assim ser mais otimizada a aplicação dos recursos públicos.

A audiência pública é uma forma plena de instrumento de controle social, na qual a sociedade interage com o poder público para decidir determinada questão. Segundo Carvalho Filho⁷⁹:

A audiência pública é a forma de participação popular pela qual determinada questão relevante, objeto de processo administrativo, é sujeita a debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes de entidades da sociedade civil assim a audiência pública como um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos para, dentro de sua área de atuação, promover um diálogo com os atores sociais, com o escopo de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante. Um instrumento para colheita de mais informações ou provas (depoimentos, opiniões de especialistas, documentos) sobre determinados fatos. Nesse evento, também podem ser apresentadas propostas e críticas. A audiência pública apresenta-se como um canal democrático de manifestação de opinião, permitindo que indivíduos ou representantes de associações, fundações, conselhos de classe, sindicatos expressem suas aprovações ou rejeição ao assunto na qual está sendo discutidas. Após o período de discussões realizadas pelos

⁷⁸ MAIA, Luiza. Síntese. **Revista TCE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1 e 2, p. 50-67, jan./dez. 2010. p.55.

⁷⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 46.

participantes da audiência pública, registram-se os posicionamentos favoráveis e desfavoráveis sobre o assunto tratado. O debate permite que se chegue a uma conclusão ouvindo opiniões diversas. O conjunto de opiniões favoráveis e desfavoráveis irá formar o posicionamento da sociedade sobre o assunto tratado.

A Ouvidoria possibilita a ligação entre o usuário do serviço e a administração pública, servindo para ouvir e registrar as opiniões e indignação dos cidadãos. As demandas apontadas pelos usuários são direcionadas para as respectivas órgãos. A partir do levantamento das reclamações, os gestores poderão implementar melhorias. A Ouvidoria proporciona transparência à gestão pública, com a participação dos cidadãos na melhoria dos serviços públicos prestados e na avaliação das políticas públicas.

Por meio dessas ferramentas de participação social a sociedade consegue interagir com o poder público, entretanto há a necessidade de aproximar os instrumentos de participação social. Com o intuito de ampliar o contato com a população em geral, demonstrando os trabalhos realizados e instruindo para a educação fiscal, fortalecendo o espaço de controle social na execução das políticas públicas.

O portal da transparência fomenta a participação popular através do controle social e da transparência, segundo Fernandes⁸⁰:

São ações que vem tomando vulto na sociedade contemporânea por serem as formas que o cidadão tem de intervir nas tomadas de decisões da Administração Pública de maneira a possibilitar um trabalho mais transparente e eficaz. Para isso é fundamental definir e apresentar os mecanismos de controle social, participação e transparência que se encontram disponíveis ao cidadão para que, de posse desses conhecimentos possa instrumentalizar-se e contribuir para uma sociedade mais justa. É dever de todo ente público informar a população com clareza como gasta o dinheiro e prestar contas dos seus atos. Essas informações devem ser disponibilizadas em uma linguagem que possa ser compreendida por todas as pessoas.

Assim objetiva de acordo com Nascimento⁸¹:

Permitir o livre acesso à infraestrutura de informação governamental, é proporcionar ferramentas para que a cidadania seja exercida de modo mais efetivo. Sob tal premissa, embora um portal de transparência afirme disponibilizar um conjunto extenso e abrangente de informações, também é plausível considerar que as condições de infraestrutura de informação e de interface homem-computador, nas quais um portal web pode ser categorizado, atuem de modo decisivo sobre o livre acesso a tais informações.

⁸⁰ FERNANDES, Eliane Leão. **Transparência e controle social: o caso do Conselho de Alimentação Escolar de Mato Grosso do Sul**. Brasília: ESAF-DIRET, 2010. p.15.

⁸¹ NASCIMENTO, L.P. A Transparência dos Portais Brasileiros de Transparência Pública: Um Estudo de Três Casos. Dissertação (Mestrado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Revista de Administração da FATEA - **RAF Revista de Administração da Fatea**, v. 6, n. 6, p. 93-102, jan./jul., 2013. p.102.

Com isso os portais de transparência pública aproximam o cidadão do Estado. De acordo com Rodrigues⁸²:

Esta aproximação possibilita garantir ao cidadão o acesso às informações financeiras sobre gestão do poder executivo. É em suma a abertura do que sempre se teve como mais sigiloso, as contas públicas, com fito de evitar a malversação do dinheiro público que desde os primórdios fora foco de inúmeras possibilidades de desvios e corrupções.

Assim é dada importância devida a informação para a população sobre todos os atos do governo. O Portal da Transparência tem papel de informador para que se cumpra a cidadania, através da informação. Permitindo formar cidadão consciente e informado, cidadão que faz valer seus direitos e cumpre seus deveres.

⁸² RODRIGUES, S.L. Mídia, Informação e Transparência construindo a Cidadania Contra a Corrupção no Maranhão. In: **II Conferência Sul-Americana; VII Conferência Brasileira de Mídia Cidadã**. Belém-PA, 17 a 22 de outubro de 2011. p. 6.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na história nacional foram impostas mudanças estruturais na Administração Pública. Juntamente a isto foi planejado um ambiente fiscal mais favorável resultante de todos os esforços realizados até então como reestruturação das dívidas dos Estados e Municípios, dentre outras medidas de ajuste fiscal.

A Lei Complementar 101/2000 determina que toda e qualquer despesa realizada pelos entes públicos deve ser disciplinada. Há uma busca incessante em moralizar as contas públicas, principalmente no que tange a cortes de gastos desnecessários que oneram a máquina administrativa.

Assim há a determinação de diretrizes para a tomada de decisão do administrador público de tal forma que proporcione uma administração séria e comprometida com a vontade do povo. É uma espécie de código de conduta que passará a coordenar os custos, prestando contas sobre como ocorreu o dispêndio do dinheiro público, sob pena de ser punido de acordo com a legislação vigente. Com isso representa um importante instrumento de controle para o povo brasileiro, pois eles terão acesso às contas públicas, podendo manifestar suas inconformidades com os gastos públicos.

Transparência é um grande legado que a Lei Complementar 101 deixa para a sociedade. É possível hoje acessar a rede mundial de computadores e verificar o desempenho dos governantes diante dos gastos públicos. Isso possibilita publicidade das ações governamentais e prioridades que estão sendo cumpridas. Isso traz reconhecimento na economia e proporciona estabilidade nela.

Também com as audiências públicas há uma interação direta entre sociedade e gestor público. Nessa situação a participação popular é ouvida e analisada para posteriormente ser incluída nos planos governamentais. Sempre obedecendo aos princípios norteadores da LRF: controle, responsabilização, planejamento e transparência.

Isso tudo é com o objetivo de prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar equilíbrio entre receitas e despesas, a Lei de Responsabilidade fiscal propõe a observação de regras no tocante ao cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições de renúncia de receita; geração de despesa (pessoal, saúde, assistência social, previdência e outras); despesas com dívidas consolidadas e mobiliárias; realização de operação de crédito, também considerando antecipação de receitas; concessão de garantias e inscrição de retos a pagar. Assim a LRF foi inserida para democratizar a utilização dos recursos sem criar constrangimentos aos agentes públicos.

Hoje a relação entre o governo e o cidadão é pautada entre a interação do cidadão e o seu governante. Isso possibilita uma real democracia, pois um governo pautado na transparência de suas ações viabiliza a inserção do poder do cidadão na vida política de onde vive.

Contudo é possível afirmar que a intenção da Lei de Responsabilidade Fiscal é transcender a transparência na gestão do gasto público, possibilitando que os mecanismos de gestão das contas públicas sirvam como instrumento de controle e punição dos governantes que não agirem de maneira correta.

No tocante ao princípio citado, deve ser esclarecido que a transparência buscada pela LRF objetiva permitir que a sociedade conheça e compreenda as contas públicas. No entanto, não basta a simples divulgação de dados. Essa transparência buscada pela lei não deve ser confundida com mera divulgação de informações. É preciso que essas informações sejam compreendidas pela sociedade e, portanto, devem ser dadas em linguagem clara, objetiva, sem maiores dificuldades. Possibilitando um controle social mais efetivo. O cidadão terá muito mais condições de cobrar, exigir, fiscalizar.

Portanto a transparência na gestão fiscal, torna capaz a evolução da participação dos cidadãos na administração pública brasileira, produzindo efeitos na melhoria da qualidade de vida do povo.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

ARAÚJO, Inaldo Paixão de. Normas Brasileira de Contabilidade Pública: Elaboração e Impacto Profissional e Social. In: I Internacional de Contabilidade Pública. Conselho Federal de Contabilidade. Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. **Anais...** Brasília-DF, 26 e 28 nov. 2007.

BOBBIO, Norberto. **Estado governo; por uma teoria geral da política**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORBOREMA, Ernani Avelar; RIBEIRO, Cyro de Castilho. **A Homepage Contas Públicas: Um Diagnóstico de Contribuição para o Controle Social**, 2006, Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 12 dez 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%27ao_Compilado.htm>. Acesso em: 13 nov. 2016.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília (DF), 1995.

_____. Supremo Tribunal Federal do Brasil. **Súmula n. 473**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

_____. Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 13 dez. 2106.

_____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

_____. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.html>. Acesso em: 13 nov. 2016.

_____. Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 13 nov. 2016.

_____. Lei n.12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do & 3º do art. 37 e no & 2º do art.216 da Constituição Federal; altera a Lei n.8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a lei n.11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 nov. 2011.

_____. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8429.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Mandado de Segurança - MS 6646/Df 1999/0097979-6 (STJ). Relator Min. Hamilton Carvalhido. **Diário da Justiça**, Seção I, p.88,18 set. 2000. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/busca?q=STJ.+3+se%C3%A7%C3%A3o.+MS.N+6646%2FDF>>. Acesso em: 8 jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal - STF - Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 352-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 08/03/1991. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=PLAUSIBILIDADE+JUR%C3%8DDICA%2C+PERICULUM+IN+MORA>>. Acesso em: 8 jan. 2017.

_____. Tribunal Regional Federal - TRF-2 - Agravo de Instrumento AG 00051406120164020000 RJ 0005140-61.2016.4.02.0000 (TRF-2). 5ª Turma Especializada. Relator. Ricardo Perlingeiro. Julg. 3 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/busca?q=TRF-2+-+Agravo+de+Instrumento+%3A+AG+00051406120164020000+RJ+0005140-61.2016.4.02.0000>>. Acesso em: 8 jan. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO. Câmara dos Deputados. **Parecer do Relator sobre o Projeto de Lei 217/2004**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/MontarIntegra.asp?CodTeor=327655>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

COSTA, Lúcia Vânia Abrão. A Construção da Cidadania. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Ano 35, n.102, out./dez., 2004.

DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Direito Administrativo**. 20. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

FERNANDES, F.C.F.; GODINHO FILHO, M. **Planejamento e Controle da Produção**: dos fundamentos ao essencial. São Paulo: Atlas, 2010.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência.** Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERNANDES, Eliane Leão. **Transparência e controle social: o caso do Conselho de Alimentação Escolar de Mato Grosso do Sul.** Brasília: ESAF-DIRED, 2010.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Elementos de direito financeiro.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

JARDIM, José Maria. A face oculta do Leviatã: Gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 119, n. 1, p.149, 1995.

KHAIR, Amir Antonio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e Correspondentes Punições Fiscais e Penais.** Edição patrocinada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS), novembro de 2000.

LIRA, Ana Magda de Azevedo; et al. **A Educação Corporativa Aplicada ao Tribunal de Contas da União como Estímulo ao Controle Social.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Estratégica do Conhecimento e Inteligência Empresarial) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Brasília, 2003. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AE38DFD3BD8>>. Acesso em: 06 dez. 2016.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista katálysis**, v.13, n.1, p. 86-94, 2010.

MAIA, Luiza. Síntese. **Revista TCE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1 e 2, p. 50-67, jan./dez. 2010.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça - TJ-MA – Reexame Necessário REEX 0062772012 MA 0000126-54.2007.8.10.0130 (TJ-MA). Segunda Câmara Cível. Relator: Vicente de Paula Gomes de Castro. Julg. 11. Jun. 2013. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/busca?q=++TJ-MA+-+Reexame+Necess%C3%A1rio+REEX+0062772012+MA+0000126-54.2007.8.10.0130+%28TJ-MA%29>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo.** 4. ed. Niterói: Impetus, 2010.

MARTINS, Ives Granda da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários a Lei de Responsabilidade Fiscal.** São Paulo: Saraiva, 2001.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado -TCE-MS – Prestação de Contas de Gestão 37342014 MS - 1.488.555. Ronaldo Chadid... Diário Oficial do TCE-MS n. 1274, de 25/02/2016 - 25/2/2016. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/busca?q=TCE+-+presta%C3%A7%C3%A3o+de+contas+de+gest%C3%A3o%3A+37342014+MS+1.488.555>>. Acesso em: 8 jan. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

- _____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade fiscal: lei complementar n. 101 de 4 de maio de 2000**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.
- NASCIMENTO, L.P. A Transparência dos Portais Brasileiros de Transparência Pública: Um Estudo de Três Casos. Dissertação (Mestrado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Revista de Administração da FATEA - **RAF Revista de Administração da Fatea**, v. 6, n. 6, p. 93-102, jan./jul., 2013. p.102.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes; HORVATH, Estevão. **Manual de Direito Financeiro**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- PEREIRA, Simone Monteiro; ARRUDA, Ângela Furtado. A lei de responsabilidade fiscal e as limitações e sanções impostas à gestão pública. **Revista Razão Contábil & Finanças**, v. 01, n.1, 2010.
- PERES, Jefferson. **Pauta da 13ª Reunião da Comissão de Estudos Econômicos**. Brasília (DF): Senado Federal, 1999.
- PESSOA, Robertonio Santos. **Curso de Direito Administrativo Moderno**. Brasília: Consulex, 2000.
- PIRES, Alexandre Kalil. **Gestão pública e desenvolvimento**. v. 6. Brasília: Ipea, 2011.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- REVISTA ÉPOCA. Os assuntos da Atualidade que mudaram o século XXI. **Encarte Central da Revista Época**, n. 640, ago. 2010.
- RODRIGUES, S.L. Mídia, Informação e Transparência construindo a Cidadania Contra a Corrupção no Maranhão. In: **II Conferência Sul-Americana; VII Conferência Brasileira de Mídia Cidadã**. Belém-PA, 17 a 22 de outubro de 2011.
- SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007.
- SANTOS, Jair Lima. O TCU e os controles estatal e social da administração pública. **Revista do TCU**, n. 94, out/dez. 2002.

SLOMSKI, Valmor et al. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidência do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria Geral do Município de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, p. 933-937, 2010.

SILVA, Francisco Carlos Cruz. Reformando a administração para a sociedade. In: BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Brasília (DF), 2002.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, Flávia Cruz de; SIQUEIRA, Jean Francisco. A convergência da nova administração pública para governança pública: uma análise dos artigos internacionais e nacionais publicados entre 2000 e 2006. In: CONGRESSO USP CONTROLADORIA E CONTABILIDADE: CONTROLADORIA E CONTABILIDADE EM PROL DO DESENVOLVIMENTO, 7, São Paulo, 2007. **Anais...** São Paulo: USP, 2010.

VISHWANATH, Tara; KAUFMANN, Daniel. **Towards Transparency in Finance and Governance**. Draft: The World Bank, 1999.