

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ASPECTO DA TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Fábio Ribeiro Ponciano¹

Graduado em Ciências Contábeis - UNESPAR
Graduado em Administração – UNINTER
Graduando em Ciência Política – UNINTER
Graduando em Ciências Econômicas – UniCV
MBA em Gerenciamento da Administração Pública – FACINTER
Especialista em Direito Administrativo e Administração Pública – UNIPAR
Especialista em Gestão Financeira, Contábil e Auditoria – UNESPAR
Especialista em Gestão de Pessoas – FATEB
Especialista em Educação EAD – UNIBF
Mestrando em Administração – UEM
Contador da Câmara Municipal de Londrina

Carlos Alberto Simione²

Graduado em Ciências Sociais – UFPR
Mestre em Sociologia – UFPR
Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento – UFPR
Professor - cursos de Ciência Política e Relações Internacionais – UNINTER

RESUMO

Pretende-se por meio do presente artigo, realizar-se algumas considerações acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) sob o enfoque da transparência. Atualmente, muito se tem falado sobre o desvio de dinheiro público, sendo cotidianas notícias que apresentam grandes desfalques do erário público. Em razão desta realidade, no ano de 2000 entrou em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal que tem por objetivo melhorar o controle e aplicação das finanças públicas em nosso país e garantir a transparência na gestão da coisa pública e dos investimentos, em especial quanto ao cumprimento das políticas públicas, que geralmente demandam altos valores de recursos financeiros. Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe uma série de procedimentos que buscam não apenas que o orçamento público seja bem aplicado, mas também que os cidadãos possam acompanhar e opinar na elaboração destes processos através dos instrumentos de divulgação: internet, observatório social e conselho de gestão. Hoje, vinte e dois anos depois da entrada em vigor da nova lei, a administração

1 Contato: fabioprefeitura@hotmail.com

2 Contato: carlos.s@uninter.com

pública sofreu profundas transformações, sobretudo graças ao aumento do acesso da população às informações acerca da execução das finanças públicas.

PALAVRAS-CHAVE

Transparência. Controle. Responsabilidade Fiscal. Instrumentos.

1 INTRODUÇÃO

Muitas vezes ouve-se falar que o Brasil é o país da impunidade. Certamente a ocorrência cotidiana de escândalos políticos em nada ajuda no sentido de melhorar esta imagem.

Entretanto, tem-se notado que o legislador tem ao menos tentado melhorar este cenário, instituindo leis que tem por objetivo garantir a responsabilidade e a transparência no trato da coisa pública.

Neste sentido, surgiu a Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal que tem amparo legal na Constituição Federal. Está dividida em dez capítulos e possui setenta e cinco artigos e sua última atualização se deu em setembro de 2021.

A Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva melhorar a administração pública, por meio da qualidade da gestão fiscal e do consequente equilíbrio das finanças públicas. Busca também garantir a estabilidade financeira dos municípios.

Por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Governo Federal buscou um ajustamento fiscal mais duradouro, através de reformas econômicas orientadas para o mercado, reforma da previdência social, inovação dos instrumentos de política social, aumento da abrangência e a qualidade dos serviços sociais e reforma do aparelho do estado para aumentar sua governança.

A Lei de Responsabilidade Fiscal buscou contribuir para o exercício pleno da democracia, obrigando os administradores públicos a decidirem seus gastos com responsabilidade e prover informações sobre a utilização dos recursos, em cumprimento ao artigo 37 da Constituição Federal³.

A Lei de Responsabilidade, antes de mais nada, representa um grande avanço na maneira de administrar e de acompanhar a administração pública. O administrador público tem que ter consciência de que não pode gastar mais do que arrecada.

Dentre as inovações trazidas pela nova legislação, a transparência é, sem dúvida, uma das maiores conquistas, haja vista ser instrumento garantidor da participação popular em todo o processo administrativo e uma forma real de combate à corrupção.

Neste sentido, algumas instituições e regras surgiram como uma forma de garantir a transparência destes processos, como o Portal da Transparência, o

³ 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 (...). (BRASIL, **Constituição (1988)**. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2008).

Observatório Social e a utilização de meios eletrônicos para realizar a divulgação de leis, projetos, programas e finanças públicas, como é o caso do RREO⁴ que é realizado bimestralmente, publicado pelos entes 30 dias após o encerramento de cada bimestre e traz informações da execução orçamentária e financeira e o RGF⁵, que tanto pode ser feito quadrimestralmente, quanto semestralmente, e segue a mesma regra de publicações, abrangendo informações sobre os índices e limites estabelecidos pela LRF⁶ à serem cumpridos pelos órgãos públicos.

Ainda se pode contar com a participação popular da comunidade na elaboração e aprovação dos instrumentos de planejamento, como PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual, além do Plano Diretor, que vão nortear o rumo da administração à longo e à curto prazo, em termos de investimentos e gastos públicos em geral.

Desta forma, não só os responsáveis por mandatos eletivos, os funcionários públicos e prestadores de serviços da área pública, têm obrigatoriedade de conhecer e respeitar os artigos da LRF e suas exigências, mas também o próprio cidadão, que pode se utilizar desta ferramenta para acompanhar e ajudar a decidir sobre a correta aplicação dos recursos públicos e da efetiva gestão fiscal, além de poder averiguar quais políticas públicas estão efetivamente sendo executadas, qual o percentual executado, em qual área, com qual valor, etc...

2 ASPECTOS GERAIS

2.1 ESCORÇO HISTÓRICO

O final da década de 1990 foi marcado por uma grande transformação no cenário político e, sobretudo, econômico. A estabilização da moeda levou a busca de condutas que objetivam a adequação do Brasil às novas exigências do cenário internacional de modo a manter-se competitivo.

Neste sentido, a Emenda Constitucional 19⁷ de 1998, trouxe diversas inovações, sobretudo no que diz respeito ao exercício das atividades dos servidores públicos.

Determina ou artigo 30 da referida emenda:

Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.

O artigo 163 da Constituição Federal de 1988, assim dispõe:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:
I - finanças públicas;

4 Relatório Resumido da Execução Orçamentária

5 Relatório de Gestão Fiscal

6 LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

7 Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Deste modo, a Emenda Constitucional 19 buscou exigir que se tratasse da matéria prescrita pela Carta Magna, no artigo 163 em um prazo de 180 dias.

Neste sentido, ainda em 1998, a Presidência da República, encaminhou ao Congresso Nacional o Programa de Estabilidade Fiscal que previa a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao PIB da economia por meio de medidas de curto prazo para 1999 a 2001 e medidas de natureza estrutural, que visavam tornar permanentes os resultados buscados naquele triênio, almejando a sistematização de um novo regime fiscal.

No mesmo ano, no mês de dezembro, apresentou-se o “Anteprojeto do Regime de Gestão Fiscal Responsável”, muito mais abrangente que o Programa de Estabilidade Fiscal e que impunha diversos limites ao gestor público estabelecendo sanções no caso de descumprimento de tais limites.

Após diversas versões e discussões o anteprojeto foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República em 04.05.2000, tornando-se a Lei Complementar nº. 101, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal contribuiu para o processo de descentralização das políticas públicas⁸, que torna os municípios mais independentes.

3 CONCEITOS

A Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser definida como um instrumento de melhoria da administração pública, através da busca de melhor qualidade da gestão fiscal e o equilíbrio das finanças públicas.

Segundo a professora Ângela Cristina Pelicioli, a LRF configura-se como:

Um sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal até então inexistente. Tem o objetivo de controlar o déficit público para estabilizar a dívida em um nível suportável para a condição de economia emergente (PELICIOLI, 2000, P. 110)

Deste modo, os objetivos da LRF podem ser determinados como sendo a busca pelo controle racional do orçamento, em respeito à probidade administrativa,

8 Em consequência do processo de descentralização das políticas públicas, fortalecido pela Reforma do Estado, e da conjuntura social e econômica do país, os Municípios tiveram que assumir novos encargos e funções no atendimento das demandas por serviços sociais e urbanos. (BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estudo em Grupo de Aprendizagem, Unidade de Estudo, 2001, p. 8).

e a conseqüente redução do déficit público e a estabilização da dívida pública a níveis aceitáveis (MANHANI, 2004).

Para tanto, a LRF buscou vedar ao administrador público contrair obrigação de despesa que não possa cumprir integralmente dentro de seu mandato, transmitindo a dívida para mandato seguinte, mesmo que apenas algumas parcelas, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

A Lei de Responsabilidade Fiscal pode assim ser considerada de fundamental importância para o desenvolvimento político, econômico e democrático do Brasil, uma vez que reforça os alicerces do desenvolvimento econômico sustentado, evitando a inflação para financiamento do descontrole de gastos do setor público, sem endividamento excessivo e vedando a utilização de meios alternativos que permitam esconder uma má gestão fiscal (ZIVIANI, 2004).

4 PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA

A publicidade dos atos de gestão pública é fundamental para que estes sejam realizados de forma transparente. Sem que haja acesso de todos aos atos praticados pela administração pública não há como esta ser realmente transparente.

Certamente que este acesso deve ser organizado e sistemático, caso contrário, seria absolutamente inviável.

A transparência é de tal importância dentro do contexto geral da LRF, que já em seu artigo 1º, § 1º, encontra previsão:

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de fianças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º. A **responsabilidade na gestão fiscal** pressupõe a ação **planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifos nossos)

A elaboração do orçamento público é uma atividade realizada na administração da coisa pública, sendo que os princípios gerais da administração são de importância fundamental no sentido de buscar a interpretação dos dados e do uso direcionado do poder discricionário (PORTO, 2006).

A aquilatação da importância do princípio da transparência neste cenário, somente é possível compreendendo-se a importância que todos os princípios constitucionais insculpidos no artigo 37 da Constituição⁹ sejam exercidos no setor administrativo.

9 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).(BRASIL, 2008).

Os princípios da administração pública são básicos a toda e qualquer administração pública, em qualquer um dos seus setores (PORTO, 2006).

A legalidade “significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar desviar, sob pena de praticar ato inválido” (MEIRELLES, 2003, p. 86).

O princípio da impessoalidade é uma adequação do princípio da finalidade, que impõe ao administrador público a prática de atos para o seu fim legal, que é justamente aquele que a norma de direito indica como objetivo do ato de forma impessoal. Ou seja, exige-se que todo o ato da administração seja praticado diante de uma finalidade pública (MEIRELLES, 2003).

A moralidade administrativa constitui pressuposto da validade de todo e qualquer ato da administração pública, entendendo-se a moral, a que se refere o princípio, à moral jurídica¹⁰ e não à moral comum (MEIRELLES, 2003).

O princípio da publicidade é justamente aquele do qual decorre diretamente a necessidade de transparência nos atos da administração. A publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público de seus efeitos externos¹¹. Deste modo, as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade.

Por fim, o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com “presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade (MEIRELLES, 2003, p. 94).

Notadamente, todos os princípios analisados são de fundamental importância para o bom e justo desempenho da gestão administrativa. A LRF exige a observância de todos os princípios da administração pelo gestor público.

A publicidade, conforme se observou, remete à transparência, que, por sua vez, é garantia da participação popular na gestão pública e possui previsão expressa no artigo 48 da LRF:

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.

10 A moral jurídica é o conjunto de regras de conduta retiradas do interior da administração pública. HAURIUO, apud MEIRELLES, 2003, p. 87.

11 A publicação dos atos administrativos tornou-se obrigatória desde o Dec. 572/1890 e presentemente é imposta pelo Dec. 84.555/1980. Quanto às leis, só entram em vigência após sua publicação oficial, conforme determina expressamente a Lei de Introdução do Código Civil. Art. 1º - Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país 45 (quarenta e cinco) dias depois de oficialmente publicada. (MEIRELLES, 2003, p. 92).

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.

O artigo acima representa a essência dos objetivos inspiradores da lei. Observe-se que para que se possa alcançar e manter o equilíbrio fiscal é necessário que os atos sejam transparentes, de modo a auxiliar no controle e fiscalização da distribuição de recursos pelas dotações orçamentárias. “A transparência é o fio condutor entre o equilíbrio fiscal (objetivo) e o planejamento (operação), como meio mais seguro de auxílio ao controle da gestão fiscal” (PORTO, 2006, p. 13).

A efetiva transparência nos gastos públicos é possível graças a alguns instrumentos, criados a partir da LRF, que garantem o acesso da população a estas informações de forma coesa e ordenada, como o Observatório Social, o Conselho Gestor, os sites dos governos estaduais, federal e municipais por meio de seus Portais de Transparências.

5 INSTRUMENTOS DE DIVULGAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS

Atualmente, diversos são os meios utilizados para se ter acesso aos gastos públicos. Os processos de gestão estão cada vez mais perto da população em geral.

Ao exercer seu direito e buscar se inteirar dos atos da administração, a população está exercendo sua cidadania de forma prática e objetiva.

A cidadania aqui explicitada não se restringe apenas à fiscalização e à compreensão da gestão do dinheiro público. Ela se estende além desse âmbito, alcançando novas dimensões, aprimorando o conceito de democracia. Estamos falando da cidadania em forma de participação da sociedade nas decisões do processo administrativo. Mais do que dar voz à população e permitir sua interveniência no processo decisório dos atos da administração pública, a participação popular – aqui avalizada por meio do princípio da transparência – busca dar legitimidade às ações intentadas pelo Poder Público (PORTO, 2006, p. 8/9).

Notadamente, é através do orçamento que as ações a serem tomadas são estabelecidas, assim como estabelece-se as fontes de receitas para a consecução das metas desenvolvidas por meio das despesas. Neste sentido, o orçamento “engloba alguns dos instrumentos a serem utilizados pela LRF em sua empreitada em prol da efetivação do planejamento responsável e da transparência, formando o Sistema de Planejamento Integrado (também denominado Processo de Planejamento-Orçamento)” (PORTO, 2006, 16/17).

Tal sistema resolve-se por meio do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamentos Anuais, estabelecidos pela Constituição Federal e preconizados pelo artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Plano plurianual foi o instrumento criado pela Constituição Federal de 1988 com o objetivo de ordenar as ações do governo de modo que estas atinjam as metas e objetivos fixados para o período de quatro anos, tanto no governo federal como nos governos estaduais e municipais. Nenhum investimento ou implementação de política pública cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, sob pena de crime de responsabilidade.

Estabelece o artigo 165, § 1º da Constituição Federal:

§1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, 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 (BRASIL, 2008, 78).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem a finalidade de orientar na elaboração do orçamento fiscal, bem como da seguridade social e de investimento do Poder Público. A Lei de Diretrizes Orçamentárias alcança tal importância que não é admitida a rejeição do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, conforme determinação expressa do § 2º do artigo 57¹² da Constituição Federal.

A Lei Orçamentária Anual deve ser elaborada pelo Poder Executivo que estabelece as despesas e receitas que serão realizadas no ano seguinte à sua elaboração. O orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada ano. A autorização das despesas do Governo é fixada e as receitas são estimadas de acordo com a previsão de arrecadação para aquele exercício financeiro.

A partir da Constituição de 1988, que trouxe a publicidade como princípio da administração, estimulou-se o acompanhamento pelo cidadão da elaboração e execução dos (instrumentos de planejamento) orçamentos públicos, o que pode dar-se das mais variadas maneiras, como por meio da publicação das contas na sede da administração, a divulgação pela mídia impressa, radiofônica ou televisiva e, principalmente, pela internet (PORTO, 2006).

Não se trata simplesmente de uma iniciativa brasileira, haja vista que o FMI determinou, por meio do Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal que as informações fiscais têm o condão de esclarecer ao público sobre as atividades orçamentárias já realizadas, as em curso e aquelas que ainda serão praticadas pela administração pública.

Em cumprimento ao dispositivo supracitado, a LRF em seu artigo 58¹³ incrementou a necessidade de apresentação da prestação de contas ao Tribunal

12 Art. 57. § 2º - A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2008).

13 Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativas e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições (BRASIL, 2008).

de Contas, sendo que, os resultados desta prestação deverão ser amplamente divulgados, conforme exige expressamente o artigo 56, § 3º da LRF: “Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas”.

Cabe ainda ao Poder Executivo, no prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre, apresentar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, conforme prevê o artigo 52 da LRF¹⁴. Tal relatório conterá o balanço orçamentário individualizado por categorias econômicas e os demonstrativos da execução das receitas e despesas, de forma específica.

Os artigos 54 e 55 da LRF¹⁵ determinam ainda a necessidade de emissão do Relatório de Gestão Fiscal a cada quatro meses, sendo elaborado pelos titulares de cada um dos Poderes e o Ministério Público.

- 14 Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:
- I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:
 - a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;
 - b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;
 - II - demonstrativos da execução das:
 - a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;
 - b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;
 - c) despesas, por função e subfunção. (BRASIL, 2008).
- 15 Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:
- I - Chefe do Poder Executivo;
 - II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;
 - III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;
 - IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.
- Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20 (BRASIL, 2008).
- Art. 55. O relatório conterá:
- I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:
 - a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
 - b) dívidas consolidada e mobiliária;
 - c) concessão de garantias;
 - d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
 - e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;
 - II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;
 - III - demonstrativos, no último quadrimestre:
 - a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
 - b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
 - 1) liquidadas;
 - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41
 - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
 - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
 - c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.;
- § 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.
- § 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.
- § 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.
- § 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67 (BRASIL, 2008).

Os relatórios exigidos pela LRF são verdadeiros instrumentos de transparência diante da compulsoriedade de sua publicação.

6 FORMAS DE ACESSAR INFORMAÇÕES ACERCA DA GESTÃO PÚBLICA

Muitas são as formas utilizadas atualmente para o acesso da população em geral acerca dos gastos públicos.

A internet é, sem dúvida alguma, a forma mais rápida e prática utilizada para acessar estes dados, mas, há também a imprensa, material impresso divulgados pelos próprios órgãos públicos e outras formas de se acessar as informações acerca dos gastos efetuados pelos ordenadores de despesas públicas.

7 A INTERNET

Nas últimas décadas viu-se o surgimento e a consolidação da internet como uma ferramenta indispensável tanto para as relações de trabalho quanto para as relações de lazer e de consumo.

Conforme ensina Pinheiro (2009), conceitualmente, a internet pode ser entendida como a interligação de milhares de dispositivos no mundo inteiro, interconectados por meio de protocolos. Tal interligação somente é possível porque utiliza um mesmo padrão de transmissão de dados que é realizada através das linhas telefônicas, fibras óticas, satélites, ondas de rádio ou infravermelho.

A internet como forma de acesso a produtos e serviços se iniciou timidamente no final da década de 1990, entrou no século XXI com toda força, ganhando agilidade e credibilidade e conquistando milhões de novos consumidores no mundo inteiro. O poder comercial da internet é tão grande que hoje existem algumas empresas que atuam exclusivamente na internet.

Ainda, na década de 90, surgiram no Brasil com a popularização da Internet os chamados *Websites* de comércio eletrônico, que no primeiro momento eram utilizados como mecanismos de veiculação de propaganda ou mídia sobre os produtos. No segundo momento, teve início à comercialização de bens (produtos e/ou serviços) pela Internet, principalmente bens destinados ao consumo (SOUZA & CATANA, 2008, p. 03).

Desde a década de 1990, a internet tem evoluído constantemente, tornando-se cada vez mais necessária e até mesmo indispensável.

A Internet e seus serviços básicos tais como correio eletrônico e WWW, têm criado um novo espaço para a realização de negócios. Esse novo ambiente tem fornecido para os agentes econômicos – tanto para empresas como indivíduos – canais alternativos para trocar informações, comunicar, distribuir diferentes tipos de produtos e serviços e iniciar transações comerciais (ALBERTIN, 2002, p. 45).

Muitas são as possibilidades abertas pela internet. A popularização do acesso à rede fez com que esta tenha se tornado a maior ferramenta de informação da atualidade.

Neste sentido, empresas, órgãos públicos, ONGS, entidades em geral, utilizam a rede mundial para se comunicar. No que diz respeito à LRF, a internet é, não apenas uma fonte de informação sobre a mesma, mas também uma ferramenta à serviço da transparência.

Os órgãos públicos em geral utilizam seus sites para divulgar informações exigidas pela LRF como: balanços, orçamentos municipais, relatório de gestão fiscal, relatório resumido de execução orçamentária, dentre outros¹⁶.

8 OBSERVATÓRIO SOCIAL

O observatório Social é uma Organização Não Governamental, surgida na cidade de Maringá, interior do Paraná, cujo objetivo é buscar a transparência em licitações realizadas pelos municípios.

O Observatório Social surgiu de ações realizadas por empresários da Associação Comercial e Empresarial de Maringá (ACIM), pelo Programa de Orientação para o Estágio (Instituto PROE) e pela Federação das Associações Comerciais do Paraná (Faciap) que no ano de 2004, convergiram para a criação do Movimento Pela Cidadania Fiscal em 2005, objetivando a busca pela qualidade na aplicação dos recursos públicos.

Várias lideranças da comunidade maringaense, demonstrando estarem preocupadas com o crescimento de comportamentos sociais inadequados, propuseram a criação de um projeto que buscasse valorizar a cidadania e a ética. Destacam-se, nestas discussões, as denúncias de corrupção no governo municipal de Maringá revelado no ano de 2000 através da imprensa. O episódio resultou na prisão de um secretário municipal e em tentativas do Ministério Público Estadual de reaver o montante desviado (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2010).

No ano de 2006 foi criado o Observatório Social de Maringá, como uma ferramenta concreta de monitoramento das licitações públicas e de educação fiscal.

A iniciativa teve tamanho sucesso que, a partir de 2007, iniciou-se a institucionalização do mesmo, passando-se a disseminar a instalação de Observatórios Sociais em diversas cidades do Paraná e em outros Estados, formando a Rede (OSB) de Controle Social, com metodologia padronizada e ações integradas (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2010).

Diferentemente de outras iniciativas, o OSB não prega somente o combate à corrupção, pois entende que o caminho para minimizar os desvios dos recursos públicos passa por avaliar e monitorar o sistema de compras

16 Site da Câmara Municipal de Londrina. <http://https://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/index.xhtml/>

das prefeituras e câmaras de vereadores, atuando ativamente junto aos responsáveis pela tomada de decisão e autorizadores dos gastos públicos (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2010).

A atuação do Observatório Social garante a participação popular nos processos licitatórios, haja vista, a presença de um representante da entidade que acompanha todo o processo, apontando possíveis irregularidades.

O acompanhamento é realizado também em relação à entrega das mercadorias adquiridas por meio da licitação, bem como seu armazenamento e distribuição.

Os agentes do OS têm sua atuação amparada pela própria Constituição, conforme o previsto no Art. 5º, inciso XIV¹⁷ e no Art. 37, § 3º¹⁸ da Constituição Federal de 1988.

Existem atualmente 31 observatórios sociais espalhados pelo Paraná, nas seguintes cidades:

Tabela 1

1 - Apucarana apucarana.osbrasil.org.br 43 3162-4317	7 - Campos Gerais camposgerais.osbrasil.org.br 42 3220-7209
2 - Arapongas arapongas.osbrasil.org.br 43 3252-0967	8 - Cascavel 45 3223-8876
3 - Araucária araucaria.osbrasil.org.br 41 3031-2050	9 - Cianorte 44 9 9999-1997
4 - Assis Chateaubriand assischateaubriand.osbrasil.org.br 44 3528-3000	10 - Curitiba curitiba.osbrasil.org.br 41 3307-7052
5 - Campo Largo 41 9 9514-9232	11 - Francisco Beltrão 46 3057-5097
6 - Campo Mourão campomourao.osbrasil.org.br 44 3016-4216	12 - Goioerê 44 3522-7208

17 XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

18 § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

13 - Irati irati.osbrasil.org.br 42 3423-1091	23 - Paranavaí paranavai.osbrasil.org.br 44 3241-5404
14 - Laranjeiras do Sul laranjeirasdosul.osbrasil.org.br 42 9 9869-7905	24 - Pato Branco patobranco.osbrasil.org.br 46 9 8803-3935
15 - Mandaguari mandaguari.osbrasil.org.br 44 3233-0099	25 - São José dos Pinhais sjdospinhais.osbrasil.org.br 41 3525-0801
16 - Marechal Cândido Rondon 45 3254-9006	26 - Toledo 45 3055-2025
17 - Matinhos matinhos.osbrasil.org.br 41 9 8403-7070	27 - Umuarama umuarama.osbrasil.org.br 44 3622-2466
18 - Medianeira medianeira.osbrasil.org.br 45 3264-1273	28 - União da Vitória 42 3522-9391
19 - Nova Esperança 44 3252-1226	29 - Jandaia do Sul 44 9 9908-7900
20 - Palmeira camposgerais.osbrasil.org.br 42 98807-0953	30 - São Mateus do Sul São Mateus do Sul - Paraná 042 9 8855-9150
21 - Palotina 44 3649-5855	31 - Foz do Iguaçu fozdoiguacu.osbrasil.org.br 45 3198-9185 45 98823-5350
22 - Paranaguá paranagua.osbrasil.org.br 41 3422-8666	

Fonte: <https://osbrasil.org.br/mapa-do-sistema-osb/>

Todo o acompanhamento é realizado pelo Observatório Social do Brasil, por meio de relatórios quadrimestrais, que apontam todos os eventos dos quais o OS participou, de quais processos licitatórios fez parte e qual o resultado do mesmo.

9 CONSELHO DE GESTÃO

A LRF traz ainda mais um instrumento de transparência dos gastos públicos. Trata-se do conselho de gestão fiscal, órgão responsável pela harmonização de procedimentos.

O Conselho Fiscal encontra-se previsto no *caput* do artigo 67 da LRF, que determina:

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

Suas atribuições são:

- Harmonização e coordenação entre os entes da Federação;
- Disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;
- Adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como necessários ao controle social;
- Divulgação de análises, estudos e diagnósticos.
- Instituir formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas da L.R.F (CORREIA SOBRINHO & ARAÚJO, 2002, p. 03).

O objetivo do Conselho de Gestão é firmar-se em cada Estado ou Município como um fórum institucional permanente de discussão sobre questões referentes à Lei de Responsabilidade Fiscal e como meio de avaliação da efetiva aplicação da mesma.

10 O EPÍLOGO DE UMA ATUALIDADE TRANSPARENTE SEM TRANSPARÊNCIA

Como já elucidado, através da internet vivemos mundialmente conectados por uma teia invisível, que interliga o mundo de diversas formas, fazendo com que a informação e o compartilhamento de dados entre dispositivos aconteçam em tempo real.

Esta ferramenta se tornou indispensável para que os órgãos públicos divulguem suas ações, disponibilizando-as aos cidadãos que fazem o controle social das práticas do governo na gestão financeira, contábil, orçamentária, patrimonial, de controle e administrativa, em especial no que diz respeito a execução das despesas, a arrecadação das receitas e ao equilíbrio fiscal.

A gestão pública participativa é um direito democrático que o indivíduo exerce como cidadão, fazendo com que determinados cenários que afetem a todos tenham condições de ser alterados no âmbito municipal, estadual e até do país.

Igualmente, a gestão pública democrática se baseia na ética e na coordenação de atitudes e ações propondo a participação social, que é um fator imprescindível para que uma sociedade busque melhorias no contexto político-social e econômico do país.

Atualmente, o Brasil atravessa um dos momentos mais críticos em relação à política, que atrelada a crise econômica afeta vários setores e milhares de pessoas, o que leva a diversos debates espalhados nas mídias sociais, na imprensa falada e escrita, em casa e na internet.

Diante de tanta informação e na globalização da transparência, acreditar que no Brasil, tido como o “país da impunidade” para políticos, pode-se decretar sigilo de 100¹⁹ anos independentemente de classificação de sigilo para as informações pessoais, significa um retrocesso para o devido processo legal no âmbito do poder tido como público.

Este dispositivo encontra-se balizado na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, (LAI) Lei de Acesso à Informação, que “regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, altera ainda a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991”.

Em suma, a mesma foi sancionada para regular e garantir o acesso a documentos oficiais de interesse público, havendo, porém, informações que podem contar com a garantia de sigilo de 100 (cem) anos por serem consideradas imprescindíveis a segurança da sociedade ou do Estado.

No entanto, após 11 anos de vigência, esta Lei vem sendo utilizada com frequência pelo atual Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, que tornou costumeira a restrição de informações sempre que se vê acuado, lançando mão desta manobra para evitar que investigações sigam adiante.

Durante a sua gestão, a alegação de sigilo como negativa a solicitações de informações através do portal “Fala.BR”²⁰ (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação) atrelado a CGU – Controladoria Geral da União, aumentou em 663,08% em relação ao governo da ex-presidenta Dilma Rousseff.

Disponibilizados no “Painel de Acesso à Informação”²¹, divulgados pela CGU, no Governo de Dilma, a mesma utilizou-se de 2,6% para negatórias de acesso a informações, o Governo Temer de 18,57% dos pedidos e Bolsonaro, até o presente momento de 19,84%.

Fato, é que a LAI – Lei de Acesso à Informação, que é tida como uma complementação à LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, está sendo desvirtuada por parte dos governantes, impondo uma condição de mordada na ampliação do sigilo de documentos e dados públicos, que se utilizam de sigilos centenários como manobras cotidianas para fugirem de prestar contas à sociedade sempre que se veem diante de perguntas que não querem responder.

19 I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem;

20 <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>

21 <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>

Enquanto isso, a estratégia fica por conta das milícias digitais, que se encarregam de disseminar *fake news*²² que confundem a cabeça do brasileiro, cada vez mais privados de exercerem seus direitos na fiscalização e destinação final da grande carga tributária de impostos arrecadados e disponibilizados sob forma de receita para financiar os cofres públicos.

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio do presente artigo pretendeu-se, ao menos em parte, analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal sob o enfoque da transparência.

Diante de tantas denúncias envolvendo desvios dos erários públicos, a transparência tornou-se fundamental para que a sociedade recupere a confiança nos políticos e administradores públicos.

Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu como um instrumento da transparência na gestão dos gastos públicos, uma vez que estabeleceu mecanismos e processos políticos que garantem o controle e punição dos governantes que não agirem de acordo com os rigores da lei.

A transparência pode ser percebida em diversas ações determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como a elaboração dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Em busca do cumprimento da nova legislação, os administradores públicos têm buscado dar publicidade aos atos praticados no desenvolvimento das atividades fiscais, valendo-se para tanto de uma ferramenta preciosa: a internet.

A internet é utilizada por meio dos sites dos órgãos públicos e de serviços como o Portal da Transparência, uma iniciativa do Governo Federal que tem o objetivo de aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que a sociedade acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar a gestão pública.

Outro órgão que tem auxiliado no gasto do erário público é o observatório social, criado com o objetivo de fiscalizar as licitações realizadas pelos municípios, a fim de lhes atestar a autenticidade, em busca do melhor emprego dos recursos da administração pública municipal. Muitas cidades, sobretudo no Paraná, onde nasceu o observatório social, implantaram o mesmo e estão buscando fazer este acompanhamento das licitações públicas, a fim de verem melhor empregado o dinheiro público.

Note-se assim, que os recursos para que a gestão pública se dê de forma clara e transparente existem, cabendo aos cidadãos reivindicarem seu direito ao acesso

22 A expressão *fake news* ganhou as páginas dos jornais e a internet nos últimos anos. No entanto, nem todos sabem ao certo o que significa *fake news*. O termo vem do inglês *fake* (falsa/falso) e *news* (notícias). Dessa forma, em português, a palavra significa notícias falsas.

às informações e buscarem acompanhar de perto o que acontece, sobretudo em seu município.

Os sites de transparências no âmbito dos órgãos públicos, disponibilizam todas as informações financeiras e fiscais, administrativas e de gestão, inclusive as informações relacionadas as políticas públicas que são desenvolvidas por tais órgãos e cabe aos cidadãos buscar tais informações e se inteirarem da melhor forma possível a fim de exercerem o controle social, que é um dos objetivos principais da LRF.

Diante das considerações tecidas, é de suma importância a conscientização dos cidadãos em exercer o direito de acompanhar, fiscalizar e denunciar a malversação dos recursos públicos, seja em qual nível de governo for utilizando-se das prerrogativas trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no intuito de contribuir para uma gestão fiscal mais sólida, responsável e participativa.

REFERÊNCIAS

ALBERTIN, Alberto Luiz. **Comércio eletrônico: modelo, aspectos e contribuições de sua aplicação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL, Ângela Bittencourt. Disponível em: <http://ciberlex.com.br>. Acesso em 08 de abr. de 2022.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estudo em Grupo de Aprendizagem, Unidade de Estudo, 2001.

CORREIA SOBRINHO, Adelgício de Barros; ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. **A Lei de Responsabilidade Fiscal em linhas gerais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 53, 1 jan. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/2522>>. Acesso em: 08 abr. 2022.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **A transparência na gestão fiscal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 555, 13 jan. 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/6171>>. Acesso em: 08 abr. 2022.

GONÇALVES, Marcos Flávio (Coord.) **Lei de responsabilidade fiscal. Estudo em grupo de aprendizagem**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDS, 2001.

HARADA, Kiyoshi. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 49, 1 fev. 2001. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/1354>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

MANHANI, Danilo Antonio. **Restos a pagar na Lei de Responsabilidade Fiscal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 542, 31 dez. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/6145>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Disponível em: <http://www.cidadaniafiscal.com.br>. Acesso em 10 abr. 2022.

PELICIOLO, Ângela Cristina. **A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal.**, artigo publicado na Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, Brasília, Ano 37, n. 146, abril/junho-2000.

PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito Digital.** São Paulo: Saraiva, 2009.

PORTO, Éderson Garin; CASTRO, Fabio Caprio Leite de et al. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e os meios eletrônicos como forma de promoção da transparência fiscal na gestão pública.** Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1080, 16 jun. 2006. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/8533>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

Joel de Jesus Macedo; Ely Célia Corbari. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis.** Rev. contab. finanç. Vol.20 no.51 São Paulo Sept./Dec. 2009 doi: 10.1590/S1519-70772009000300004.

Antônio Carlos de Azevedo Sodré. **Lei de responsabilidade fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal.** RAE electron.vol.1no.2São Paulo Dec.2002 doi: 10.1590/S1676-56482002000200010

SOUZA, Vinícius Roberto Prioli de. CATANA, Luciana Laura Tereza. **Direitos reais no consumo virtual.** Disponível em: <http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php>. Acesso em 11 de abr. de 2022.

ZIVIANI, Juliardi. **Lei de Responsabilidade Fiscal: planejamento, controle, transparência e responsabilização.** Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 517, 6 dez. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/6026>>. Acesso em: 12 abr. 2022.

SODRÉ, A. C. A. Lei de Responsabilidade Fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal. RAE- eletrônica, v. 1, n. 1, 2002.

Observatório Social do Brasil. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/mapa-do-sistema-osb/>. Acesso em 30 de jun. de 2022.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>. Acesso em 25 de jul. de 2022.

Planalto.gov.br. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em 25 de jul. de 2022.