



PLANEJAMENTO, TRANSPARÊNCIA, CONTROLE SOCIAL E RESPONSABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APÓS O ADVENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

*Tainah Simões Sales**
*Ana Laís Pinto Martins***

Resumo

Passados mais de 10 anos do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), surge a necessidade de verificar quais as mudanças que esta trouxe para a Administração Pública. Inicialmente, realizou-se pesquisa bibliográfica sobre o surgimento da LRF e seus pilares, quais sejam: Planejamento, Transparência, Controle e Responsabilidade. Após, realizou-se análise das mudanças sociais a partir do advento da LRF, concluindo-se que, apesar do avanço e do aumento da preocupação com os gastos públicos, muito ainda há de ser realizado. Não será o advento de uma lei que resolverá problemas existentes no país desde a sua formação. São necessárias mudanças na cultura do brasileiro, bem como a criação de instrumentos para fortalecer a democracia e a participação popular na política. Ressalta-se a importância da internet neste sentido.

Palavras-chave

Lei de Responsabilidade Fiscal. Administração Pública. Transparência. Controle social.

Abstract

After more than 10 years of the advent of the Fiscal Responsibility Law (FRL), we need to check what changes this law brought to the Public Administration. Initially, there was research about the FRL and its pillars, namely: Planning, Transparency, Control and Responsibility. After, there was analysis of social changes since the advent of FRL, concluding that, despite progress and concern about public spending, much remains to be done. The advent of a law will not solve problems that exist in the country since its formation. Brazilian culture needs to be changed and we need to encourage development of tools to strengthen democracy and popular participation in politics. We emphasize the importance of Internet in this regard.

Keywords

Fiscal Responsibility Law. Public Administration. Transparency. Social control.

* Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora do curso de Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Advogada.

** Estudante do curso de Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

1 INTRODUÇÃO

No presente artigo, buscou-se estudar, mediante pesquisa bibliográfica, documental, pura e descritiva, os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na Administração Pública brasileira. O planejamento, transparência, o controle e a responsabilização dos gestores são as palavras de ordem nessa nova realidade.

O planejamento é o primeiro passo para se alcançar uma boa administração. Necessita-se de um prévio conhecimento das despesas, de uma projeção das receitas, além da previsão de certos riscos.

Ademais, todas as atividades financeiras do Estado devem ser controladas, sejam entidades da Administração Direta ou da Indireta. A fiscalização, portanto, será contábil, operacional, orçamentária, patrimonial e financeira, nos termos do art. 70 da Lei de Responsabilidade Fiscal e deverá ser realizada no âmbito dos Tribunais de Contas, auxiliando o Poder Legislativo no denominado controle externo, além da atuação do Ministério Público, do controle interno de cada um dos órgãos, do controle da sociedade e do Poder Judiciário.

Destaca-se que, além do planejamento e do controle das contas públicas, o outro pilar da gestão pública responsável é a transparência. A sociedade deve conhecer todas as informações referentes à Administração para que seja possível controlar o exercício do poder pelos governantes, bem como exigir a implementação de políticas públicas e a responsabilidade em caso de eventual inadimplemento. Ressalte-se que a transparência pressupõe não só a divulgação dos dados *a posteriori* como também a divulgação de forma atualizada ou, nos termos da legislação financeira, em tempo real, mediante a utilização da internet.

A possibilidade de disponibilização *online* dos dados de interesse público possibilita um maior controle social das finanças estatais, conferindo ao cidadão a oportunidade, nunca vista anteriormente, de conhecer as despesas e receitas do Estado e os atos administrativos realizados, discutir e interagir com o poder público, bem como controlar as atividades em andamento e a gestão dos recursos públicos. As novas tecnologias possibilitam, ainda, a mobilização e a participação dos cidadãos de forma mais ampla e não mais restrita à esfera local, devido à diminuição das barreiras de tempo e espaço.

Não se pode mais admitir um Estado omissivo e burocrático. A boa governança exige a interação entre a Administração e os administrados. Embora se verifique um avanço em relação à transparência e aos instrumentos de interatividade, sobretudo após o advento das novas tecnologias de informação e comunicação, muito ainda há de ser realizado. Torna-se imprescindível, portanto, discutir tais questões e apresentar soluções às demandas ainda existentes.

2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº101/00, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi promulgada em 04 de maio de 2000 pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, visando a estabelecer a responsabilidade do gestor quanto às decisões envolvendo finanças públicas, sendo um marco do novo modelo de gestão gerencial, que visa à boa administração. De acordo com Carlos Valder do Nascimento¹:

A referida lei tem por escopo sedimentar o regime de *gestão fiscal responsável*, mediante a implementação de mecanismos legais que deverão nortear os rumos da Administração Pública. [...] Traça limites, estabelece controle e oferece elementos balizados acerca dos gastos públicos, bem como sofre fluxo de recursos financeiros necessários à sua efetiva realização.

Corroborando o entendimento do autor, o artigo 1º, §1º, da LRF dispõe que as normas das finanças públicas estão voltadas para o planejamento e transparência, prevenindo a Administração de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas e a imposição de limites relacionados aos gastos públicos.

Verifica-se que o principal objetivo da LRF é garantir uma gestão fiscal responsável, e isto significa promover ações planejadas e transparentes, prevenindo os riscos e corrigindo os desvios capazes de prejudicar o equilíbrio orçamentário e consolidar um *déficit* público em níveis imprudentes².

Quanto às principais metas da lei, estas foram listadas no seu artigo 4º, dentre as quais se destacam:

- a) prevenir *déficits* imoderados e reiterados;
- b) limitar a dívida pública a níveis prudentes;
- c) preservar o patrimônio público líquido;
- d) limitar o gasto público continuado (despesas de pessoal, principalmente previdenciária, e decorrente de manutenção de investimentos);
- e) administração prudente dos riscos fiscais (inclusive reconhecimento de obrigações imprevistas);
- f) amplo acesso da sociedade às informações sobre as contas públicas.

¹ NASCIMENTO, Carlos Valder do. MARTINS, Ives Gandra da Silva, **Comentários À Lei de Responsabilidade Fiscal**. 6 ed. São Paulo, Saraiva, 2012, p. 47.

² HARADA, Kiyoshi. **Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 12.

Analisando cada uma destas metas, verifica-se que estas se relacionam com a ideia de prevenção de *deficits* orçamentários, ou seja, **planejamento** (principalmente os itens “a”, “c” e “e”); **controle dos gastos públicos** (sobretudo os itens “b” e “d”) e a garantia da **transparência** (item “f”). Não sendo estes aspectos observados, haverá a **responsabilização** dos gestores envolvidos, conforme se verificará no item 2.4. Estes quatro itens são considerados os pilares da LRF e serão analisados detalhadamente a seguir.

2.1 Planejamento

As finanças públicas, reconhecida por Dino Jarach³ como “*la actividad económica del sector público*”, baseia-se num esquema envolvendo os seguintes elementos: o Estado, como sujeito protagonista; as necessidades públicas; os serviços públicos e os recursos públicos⁴.

Estes últimos são oriundos, sobretudo, da tributação — afinal, como afirma Klaus Tipke⁵, sem impostos e sem contribuintes não se pode constituir um Estado, nem um Estado de Direito e nem um Estado Social — embora se reconheçam outras fontes de recursos, como o exercício da atividade econômica, os empréstimos, seu patrimônio etc.

Há de se destacar que, embora se tenha consciência da importância dos tributos, o enfoque da análise deste artigo será a atividade financeira estatal como um todo, ou seja, ampliar-se-á o campo de estudo da tributação para as finanças públicas, incluindo, portanto, estudos não só sobre as receitas, mas também sobre as despesas. E estas considerações serão realizadas a partir da análise inicial e geral sobre o orçamento, afinal, é a partir deste que o Estado expõe o seu planejamento, especificando a origem do que se ganha e a destinação do que se irá gastar⁶.

³ JARACH, Dino. **Finanzas publicas y derecho tributario**. 3. Ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003.

⁴ CORTI, Horacio Guillermo. **Derecho Financiero**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1997, p. 55.

⁵ TIPKE, Klaus. **Moral tributaria del estado e de los contribuintes**. Tradução de Pedro Herrera Molina. Madrid: Marcial Pons, 2002, p. 27. É nesse contexto de inegável imprescindibilidade da tributação que se consolida a terminologia do Estado Fiscal, que significa um Estado financiado essencialmente com base na figura dos tributos, e não com base em outro tipo de receita. Assim, os tributos são “um preço que todos, enquanto integrantes de uma dada comunidade organizada em Estado, pagamos por termos a sociedade que temos”. NABAIS, José Casalta. **Sustentabilidade do Estado Fiscal**. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares (Orgs.). **Sustentabilidade fiscal em tempos de crise**. Coimbra: Almedina, 2011, p. 12. No mesmo sentido, NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**. Coimbra, Almedina, 1998, p. 185.

⁶ Sobre a necessidade de ampliação do foco, ler CAVALCANTE, Denise Lucena. **Dos tributos para as finanças públicas: ampliação do foco**. **Nomos: Revista do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará**, v. 25, p. 67-78, jan./dez. 2006, e SCAFF, Fernando Facury. **Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos**. In: PIRES, Adílson Rodrigues; TORRES,

No Brasil, o sistema de planejamento constitui-se de três leis que se complementam: a Lei do Plano Plurianual (PPA), cuja finalidade é “estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes e metas da administração federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que tem como finalidade estabelecer “metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, bem como estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que discrimina “a receita e a despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo”, abrangendo o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos e o orçamento da seguridade social⁷.

Esse planejamento deve ser realizado de acordo com os objetivos da República e com os princípios constitucionais. Assim, não há total *liberdade* de atuação para o legislador, em relação à elaboração das leis orçamentárias, e nem para o Administrador, em relação à realização dos investimentos e dos serviços públicos a que as verbas devem ser destinadas. É assegurada, todavia, certa *discricionariedade*⁸, isto é, a possibilidade de escolha do destino dos gastos com investimentos e políticas sociais, desde que de acordo com o texto constitucional.

Há de se ressaltar, corroborando o entendimento de Ricardo Lodi Ribeiro⁹, que a discricionariedade não se confunde com o que se entende por conceito indeterminado. Quanto a estes últimos, “a lei se reporta a uma esfera de realidade cujos limites não aparecem bem precisados em seu enunciado”, mas que serão definidos no momento de sua aplicação. A lei não abre espaço para uma escolha subjetiva do aplicador, ao contrário do que ocorre em relação à discricionariedade.

Helena Taveira. **Princípios de direito financeiro e tributário**: Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 124-125.

⁷ V. art. 165 da Constituição Federal e CONTI, José Maurício. **Direito Financeiro na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

⁸ O conceito de discricionariedade adotado no presente texto é o apresentado por Celso Antônio Bandeira de Mello: “discricionariedade é a margem de ‘liberdade’ que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 761.

⁹ RIBEIRO, Ricardo Lodi. Os conceitos indeterminados no Direito Tributário. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 149, p. 63-76, fev. 2008, p. 65-66.

Esta corresponde, justamente, à possibilidade de escolha entre dois ou mais caminhos a seguir. Ao aplicador compete a eleição de uma alternativa que o próprio legislador optou por não escolher no momento da elaboração da norma. Por óbvio, conforme já afirmado no parágrafo anterior, essa escolha não é arbitrária e não pode ser realizada ao arrepio da lei, ou seja, fora dos parâmetros já determinados por ela.

Dentre os princípios que garantem esta discricionariedade, destaca-se o princípio da não-afetação. Este princípio enuncia “a vedação constitucional, dirigida ao legislador, de vincular a receita pública e certas despesas”¹⁰, isto é, enuncia a proibição de o legislador determinar exatamente aonde a receita advinda dos impostos deve ser destinada. Esse princípio se justifica na medida em que se reconhece que a execução da receita necessita de certa atividade discricionária para determinar os gastos com investimentos e políticas sociais.

Entretanto Ricardo Lobo Torres¹¹ ressalta que este princípio está cada vez mais perdendo sua relevância, diante de tantas exceções criadas por sucessivas emendas constitucionais e previsões legais. O autor critica essas exceções¹², afirmando que elas acabam engessando o orçamento e são instrumentos antidemocráticos, na medida em que transformam em regras as escolhas que deveriam ficar a cargo dos políticos eleitos a partir da manifestação dos cidadãos. Ademais, acabam abrindo o caminho para uma ampliação exagerada do controle jurisdicional do orçamento público.

O tema é controverso. Fernando Facury Scaff¹³, por exemplo, defende a vinculação dos impostos, e acredita serem inconstitucionais as emendas constitucionais que fizeram a previsão da desvinculação de recursos, posto que possibilitam a destinação da receita pública para outros fins alheios às previsões constitucionais.

Porém um dos problemas da vinculação dos gastos públicos é que esta, ao determinar a destinação de verbas à educação e à saúde, por exemplo, acaba atribuindo jusfundamentalidade a todo o direito à educação e à saúde, não levando em consideração a distinção entre os direitos sociais mínimos e os direitos sociais máximos. Como consequência, tem-se confusão entre o que deve ser garantido em caráter de urgência e de prioridade (os direitos sociais

¹⁰ TORRES, Ricardo Lobo. O princípio constitucional orçamentário da não-afetação. **Revista de Direito do Estado**. Ano 2, n. 6, p. 229-246, abr./jun., 2007, p. 229-230.

¹¹ TORRES, Ricardo Lobo. O princípio constitucional orçamentário da não-afetação. **Revista de Direito do Estado**. Ano 2, n. 6, p. 229-246, abr./jun., 2007, p. 231.

¹² Como exemplos às exceções ao princípio da não afetação, é possível citar: a repartição do produto da arrecadação de impostos (arts. 158 e 159 da CF), a realização de recursos para a realização de atividades da administração tributária (art. 37, XXII, da CF), a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita (art. 165, parágrafo 8º, da CF), entre vários outros.

¹³ SCAFF, Fernando Facury. **Justiça constitucional e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005, p. 96.

mínimos, ou o mínimo existencial) e o que deve ser investido como forma de otimizar o que já foi realizado (os direitos sociais máximos).

Não obstante tais discussões, que estão longe de chegarem ao fim, o fato é que o planejamento possibilita “um prévio conhecimento das despesas, uma projeção das receitas, além da previsão de certos riscos”¹⁴. Por isso, a observância do PPA, da LDO e da LOA são de suma importância para o exercício de uma gestão pública responsável.

2.2 Transparência

A transparência atualmente é um dos pontos mais importantes da LRF, pois visa a um nível de fiscalização maior por parte das instituições competentes e da sociedade em relação aos atos praticados no curso da gestão dos gastos públicos.

Pode-se afirmar que a transparência está ligada ao princípio da publicidade, este previsto no artigo 37 da Constituição Federal. Embora sejam institutos correlatos, eles não se confundem. A transparência é um termo mais amplo que a publicidade, afinal, “uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensiva”¹⁵. Já a transparência é um princípio que impõe a necessidade da observância desses elementos, ou seja, as informações devem ser relevantes para o cidadão e devem ser disponibilizadas de forma clara, atualizada e compreensível. A transparência, assim, surgiu a partir da necessidade de se buscar a efetividade do princípio da publicidade.

O artigo 48 da LRF expõe sobre a disponibilização, em tempo real, das informações pormenorizadas sobre execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além dos principais instrumentos de transparência e do incentivo à participação popular, estabelecendo a ampla divulgação, que será dada mediante a utilização de meios eletrônicos, aos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestação de contas e outros documentos. Conforme o referido dispositivo:

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

¹⁴ SALES, Tainah. Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia: análise dos portais da transparência antes e após o advento da Lei n.12527/11. **Direito Público**, v. 9, n. 48, p. 28–48, nov./dez., 2013, p. 30.

¹⁵ PLATT NETO et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar., 2007, p. 76.

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.

Esse parágrafo único foi introduzido pela Lei Complementar nº 131/09, que alterou a LRF, reforçando a importância da transparência, mediante a oportunidade dada aos cidadãos de participar de audiências públicas envolvendo questões orçamentárias, a liberação de informações em tempo real e em meios eletrônicos, bem como a adoção de sistema integrado de controle e administração financeira.

Nesse mesmo sentido, destaca-se a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação, que veio regulamentar o direito à informação previsto na Constituição Federal. Para a implementação dessas diretrizes, a lei impõe a necessidade da disponibilização *online* das informações públicas e ressalta, no parágrafo 3º do artigo 8º, que tais dados devem ser divulgados de forma clara, objetiva e de fácil compreensão, fortalecendo a ideia de transparência e facilitando o controle das finanças públicas.

2.3 Controle dos gastos públicos

O controle dos gastos da Administração Pública é realizado pelos órgãos de Contabilidade, Inspeção Financeira, Orçamento e Auditoria dos entes federativos, bem como pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário e pela própria sociedade, que estão responsáveis pela fiscalização de toda a arrecadação e realização das despesas. Assim, verifica-se que há duas vias de controle: externa e interna.

O Controle interno, também conhecido como controle primário, incube às três esferas de governo: federal, estadual e municipal, para que estes exerçam suas próprias atividades de acordo com os princípios básicos da

Administração Pública, previstos no artigo 37 da Carta Magna: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. São os próprios órgãos que exercem o controle de suas atividades.

O controle externo fica a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas. Além de tal controle, ressalta-se a fiscalização que pode ser realizada pela população, pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, que deverão verificar se as metas previstas em lei estão sendo cumpridas pelos gestores, através dos relatórios publicados.

Há de se ressaltar que, no âmbito jurisdicional, tem-se apenas a verificação de legitimidade (constitucionalidade e legalidade), enquanto o controle externo realizado pelo Poder Legislativo abrange tanto a legitimidade como a supervisão político-administrativa. Em outras palavras, o controle externo objetiva, fundamentalmente, a verificação da probidade dos gastos por parte da Administração Pública, e o cumprimento da Lei Orçamentária, enquanto ao Poder Judiciário incube apenas o controle de legalidade (e da constitucionalidade), tendo em vista que a escolha da destinação dos gastos públicos é ato discricionário dos gestores.

À sociedade também incumbe a fiscalização dos gastos públicos, que, diante de qualquer verificação de ilegalidade ou abuso de poder, poderá denunciar ao Ministério Público, aos Tribunais de Contas ou aos órgãos internos competentes para a devida responsabilização dos gestores envolvidos.

2.4 A responsabilização dos gestores

A Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõem de um conjunto de normas para desenvolver as bases de uma boa administração, também possibilitando à sociedade brasileira uma participação contínua, mediante a ciência e a oportunidade de opinar, fiscalizar e avaliar a aplicação dos recursos públicos.

A LRF obriga os gestores a prestar contas do dinheiro público com a sociedade. A lei vigente determina como se devem utilizar os recursos baseando-se naquilo que se planeja e arrecada, atendendo aos princípios constitucionais, procurando instituir um controle mediante ações e restrições voltadas ao administrador público e buscando a aplicação de um conjunto de normas que contribuem para o cumprimento regular das metas exigidas pelas leis orçamentárias.

De acordo com artigos 52 e 54 da LRF, os titulares dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (estes entendidos como o Presidente da República, do Congresso Nacional e de cada Tribunal, respectivamente) devem enviar o relatório de Gestão Fiscal quadrimestralmente divulgando as despesas

da Administração Pública e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, que deverá ser publicado até 30 dias após o encerramento do bimestre, contendo o balanço orçamentário e os demonstrativos da execução de despesas e receitas.

Ambos mostrarão de forma clara a verdadeira situação financeira dos órgãos que compõem a Administração Pública, possibilitando que a população analise se o administrador está mantendo o equilíbrio na condução dos gastos de acordo com as leis vigentes.

Além disso, o artigo 51 da LRF dispõe que: “o Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público”.

A inobservância dessas regras acarreta a penalidade prevista no artigo 51 §2º, qual seja: “o descumprimento dos prazos [...] impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito [...]”, e, ainda, a prevista no artigo 73-A, incluída pela LC nº 131/09: “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 estabelecidas nesta Lei Complementar.”

Com o advento da Constituição de 1988, o acesso à informação foi elevado a direito fundamental do cidadão. Dessa premissa, advém o direito de o cidadão conhecer, opinar e acompanhar as decisões dos gestores públicos com o fito de certificar-se de que os recursos públicos estão recebendo a finalidade devida.

As restrições previstas pela LRF dificultaram ainda mais o mau gerenciamento dos recursos públicos, pois a sociedade, juntamente com as controladorias e demais órgãos internos de controle, o Poder Legislativo, os Tribunais de Contas e o Ministério Público, possuem mecanismos de fiscalização ampla sobre os recursos públicos. A não observância das previsões das leis orçamentárias e a verificação de desvios de recursos acarretam, a depender do ato do gestor, a responsabilização administrativa, civil e penal, conforme o caso.

3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A REALIDADE: PLANEJAMENTO, CONTROLE, TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIDADE?

O planejamento se tornou o grande desafio do gestor público e está longe de significar equilíbrio orçamentário num cenário político de cada vez mais interesses.

Se realmente o orçamento público fosse aplicado como previsto em lei e o cidadão participasse dos processos de decisões, as medidas tomadas seriam outras. O que se pode observar é que o orçamento é elaborado como prevê a lei, porém, quando o assunto é a sua execução, nem sempre ocorre conforme previsto.

Analisando a prática brasileira, pode-se observar que muitos gestores tentam colocar em prática o controle financeiro como determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, porém há algumas distorções em todas as esferas de governo. O controle do Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, muitas vezes, consegue lograr êxito na difícil missão que é a de aclarar as contas públicas. Entretanto, alguns gestores, tantas vezes inescrupulosamente, agem de maneira a dificultar e encobrir eventuais distorções no que tange ao rigoroso controle disciplinado na LRF. Por isso, ainda há falhas que continuam latentes.

Outro ponto que merece destaque é a falta de transparência. De acordo com o que já foi discutido, a transparência atualmente é um dos pilares da LRF, que aproxima o administrador da sociedade, visando à fiscalização pela sociedade dos atos praticados no curso da gestão fiscal e passando, assim, o cidadão a conhecer a atuação dos seus representantes e o destino dos seus tributos, evitando conflitos indesejados. Acredita-se que a transparência é o melhor caminho para combater a corrupção e para tornar os gestores mais responsáveis em suas atuações, permitindo à sociedade controlar e fiscalizar a aplicação do dinheiro público.

Porém, apesar dos avanços, em pesquisa realizada¹⁶ a partir da análise dos Portais de Transparência de todos os Estados brasileiros e do Distrito Federal mediante a aplicação de questionário, foi verificado que apenas oito Estados cumpriram as exigências da LRF e da Lei n. 12.527/11 de forma satisfatória, enquanto os demais, apesar de disponibilizarem informações básicas, não demonstraram dados atualizados, de fácil compreensão para o cidadão leigo ou não disponibilizaram espaços de interatividade.

Além disso, em pesquisa realizada pela Controladoria-Geral da União em parceria com a UNESCO, detectou-se que 40,7% dos servidores do Poder Executivo entrevistados são a favor do sigilo eterno das informações, indo contra a ideia de transparência defendida neste trabalho¹⁷.

¹⁶ SALES, Tainah. Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia: análise dos portais da transparência antes e após o advento da Lei n.12527/11. **Direito Público**, v. 9, n. 48, p. 28–48, nov./dez., 2013.

¹⁷ PAES *apud* AGUIAR, Ana Cecília Bezerra de. **A Construção da Cidadania Solidária por Meio da Educação Fiscal: Uma Análise dos Observatórios Sociais**. 2014. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós- Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. 2014, p. 150.

A transparência é uma tarefa difícil de ser implementada na prática de uma gestão pública, contudo deve ser buscada pelos administradores. Diante dos resultados das pesquisas apresentadas, muito ainda há de ser realizado. Verifica-se que, quanto aos pilares da LRF (planejamento, controle, transparência e responsabilização), ainda há falhas graves na prática, o que impede uma profunda mudança na Administração Pública brasileira.

4 SOLUÇÕES POSSÍVEIS

Vive-se em um país democrático, que precisa desenvolver um mecanismo de aproximação entre os governantes e a sociedade, para que os primeiros sejam capazes de saber quais as reais demandas a serem priorizadas e quais serviços devem ser prestados à população. Essa aproximação é possível mediante a participação efetiva dos administrados. Entretanto, para que isso se torne realidade, é preciso haver uma mudança na cultura dos próprios brasileiros.

Nesse sentido, afirma-se que a grande mudança não está na criação da LRF, mas na modificação da cultura do brasileiro e na disponibilização de instrumentos que garantam o fortalecimento da democracia. De nada adiantará mudanças no ordenamento jurídico, se não há vontade de tornar tais mudanças concretas. Seguindo este entendimento, Ana Cecília Aguiar¹⁸, afirma:

Não se pode afirmar que a disponibilização das informações ou a possibilidade de requerê-las, por si, tenham a faculdade de torná-los [os cidadãos] aptos à realização de seu mister referente ao controle social. Isso porque, inicialmente, é necessária a existência do interesse para fazê-lo, e, posteriormente, impõe-se que haja também uma capacitação apta a dar-lhes os conhecimentos necessários para compreender o conteúdo divulgado. Aqui não se está no intento de reduzir a importância da lei para a democratização do exercício do poder, mas, indubitavelmente, sem esses dois elementos mínimos, não se pode afirmar que a norma atingirá seus objetivos.

O Governo até pode fazer esforços para aumentar a transparência pública, mas é imprescindível o interesse do próprio cidadão. Precisa-se lutar por mudanças na cultura política do brasileiro e reformas nas atuais regras que ainda excluem o cidadão dos processos decisórios.

Com a aproximação do Governo com a sociedade, consegue-se, de fato, reduzir parte dos problemas. E as redes sociais e os portais governamen-

¹⁸ AGUIAR, Ana Cecília Bezerra de. **A Construção da Cidadania Solidária por Meio da Educação Fiscal: Uma Análise dos Observatórios Sociais**. 2014. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. 2014, p. 150.

tais parecem contribuir nesse sentido. Frequentemente, observam-se notícias de desvios de verbas públicas em todos os níveis de Governo, que antes não eram reveladas pela grande mídia ou eram encobertas por notícias de menor relevância.

Em 2013, por exemplo, vários movimentos populares ganharam as ruas do Brasil, sendo a internet o fator que permitiu a mobilização da sociedade brasileira de forma nunca vista anteriormente. A esse respeito, não se pode deixar de citar o caso da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 37/2011, que visava a conferir poder exclusivo à polícia para realizar investigações criminais, retirando-o do Ministério Público. O tema acabou virando motivo de discussões e protestos em todo Brasil, por ter o povo considerado absurda a proposta de limitar o poder de investigação criminal, excluindo dessa possibilidade um órgão de suma importância, como o Ministério Público.

É inquestionável a importância da participação popular no processo decisório de temas de alta relevância social, como o caso da PEC 37. Tanto é verdade que a pressão popular foi o fator preponderante para a derrubada da referida proposta, uma vez que a Câmara dos Deputados reagiu positivamente aos atos societários em massa, no momento em que repudiou a proposta de apresentada. E essa mobilização só foi possível em razão das facilidades trazidas pelos meios eletrônicos.

Isso porque as experiências políticas de exercício da cidadania, a partir do advento da internet, não estão mais limitadas ao local em que estas acontecem, pois as barreiras de tempo e de espaço já não são suficientes para impedir ou dificultar a articulação da sociedade: estamos em um processo de desterritorialização¹⁹. As experiências recebem, igualmente, influência das redes sociais, albergadas pelas novas tecnologias. Para entender a cidadania, a experiência local é importante, entretanto se deve analisar também o contexto global, o modo como as experiências *online* a influenciaram.

Desse modo, as mobilizações sociais organizadas em escala nacional e até mesmo mundial são possíveis porque as tecnologias de informação têm o poder de ser instrumento de difusão de informação e conhecimento, de encurtar distâncias e de ampliar os laços sociais. “Observando as redes como interdependentes umas das outras, é plausível perceber que todas as pessoas estariam interligadas em algum nível”²⁰. Essa característica consolida a for-

¹⁹ LEMOS, André. *Cibercultura como território recombinante*. In: TRIVINHO, E.; CAZELOTO E. (Org.) *A cibercultura e seu espelho [recurso eletrônico]: campo de conhecimento emergente e nova vivência humana na era da imersão interativa*, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://abciber.org/publicacoes/livro1/sumario/>>. Acesso em: 05 mar. 2011.

²⁰ RECUERO, Raquel. *Redes sociais na internet*. Porto Alegre: Sulinas, 2009, p. 60-62.

mação de uma cidadania fortalecida, representada por atores que tem o poder de articular e de reinventar as formas de exercício da democracia.

Mediante a ampla difusão de conhecimento propiciada pelo uso das novas tecnologias, a sociedade passa a ter acesso às informações do Poder Público, culminando em maior transparência em suas ações; mais contato com os governantes, mediante a participação de fóruns para debates, envio de correio eletrônico, acesso às contas e contratos públicos; maior relação com os cidadãos de outras localidades, uma vez que a rede supera barreiras de espaço e tempo; possibilidade de ser ator das movimentações e manifestações políticas, fomentando a construção de uma cidadania participativa, entre outros²¹.

Ainda sobre os benefícios advindos do acesso à rede, ressalta-se a capacidade de o indivíduo ser verdadeiro ator das ações sociais, diferente do que ocorria quando houve o fortalecimento da mídia televisiva e jornalística. O cidadão pode ser formador e divulgador de opinião, deixar suas impressões políticas e culturais, enfim, produzir conhecimento.

Autores afirmam que a maior vantagem trazida pela *internet* é a possibilidade de todos se expressarem e, ao mesmo tempo, todos serem capazes de receber informações distribuídas por outros usuários, indo de encontro com a mídia massiva: “deve-se reconhecer que a *internet*, ampliando a circulação da palavra, oferece ao cidadão uma ampliação da esfera pública midiática, que estava restrita ao poder das grandes corporações midiáticas”²².

Nesse diapasão, urge a necessidade de os governos se modernizarem e se adequarem a esse novo contexto. A desburocratização, a eficiência e a transparência são diretrizes a serem observadas por todos os entes federativos. As novas tecnologias aparecem, então, como instrumentos importantes para viabilizar a compatibilização da Administração com a realidade da Sociedade da Informação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A LRF trouxe para os gestores públicos muitos desafios, fazendo com que tenham que cumprir as regras previstas em lei, ajudando os governantes a administrar de forma responsável os recursos públicos e fazendo com que haja maior transparência na divulgação de informações e responsabilidade em relação à aplicação dos recursos.

²¹ CARTAXO, Geovana; SALES, Tainah. O exercício da cidadania digital no processo legislativo da Câmara dos Deputados. In: XIX Encontro Nacional do CONPEDI, 2009, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: 2009. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manuel/arquivos/Anais/sao_paulo/2995.pdf>. Acesso em: 10 set. 2011.

²² LEVY, Pierre; LEMOS, André. **O futuro da internet**: em direção a uma ciberdemocracia. São Paulo: Paulus, 2010, p. 88.

O bom gestor público sempre deverá ter como alicerce em sua gestão a transparência, para garantir um controle social eficiente, disponibilizando sempre as informações sobre as receitas e as despesas públicas. Conforme já explanado, esta divulgação permite que o cidadão tome conhecimento do direcionamento das verbas, fiscalize a atuação de seus representantes e exija mudanças quando o serviço não for bem prestado.

Para que se tenha qualidade nos serviços públicos, é necessário que a população tenha uma participação mais efetiva no cotidiano da Administração Pública. E vislumbra-se na internet um mecanismo de fortalecimento desta participação.

Atualmente, o cidadão pode ter acesso às contas, aos contratos, aos dados e informações dos governantes, ultrapassando a fase em que o indivíduo não tinha conhecimento das políticas públicas em desenvolvimento e da destinação do dinheiro público. Pode-se dizer que “a primeira e mais relevante contribuição que a moderna tecnologia de informação pode dar à administração pública é facilitar o controle do cidadão e de seus representantes sobre os atos de seus governantes”²³.

A Lei de Responsabilidade Fiscal já foi elaborada, alguns instrumentos de participação estão disponíveis. Para uma real transformação, entretanto, são os próprios brasileiros que precisam se conscientizar de que são os verdadeiros autores das mudanças sociais. O cidadão precisa opinar, fiscalizar e decidir sobre o rumo do país não só na época das eleições, mas de forma permanente. Ele precisa de voz, pois a uma democracia com deficiências se responde com mais democracia e não com menos participação.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ana Cecília Bezerra de. **A Construção da Cidadania Solidária por Meio da Educação Fiscal: Uma Análise dos Observatórios Sociais**. 2014. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. 2014.

CARTAXO, Geovana; SALES, Tainah. O exercício da cidadania digital no processo legislativo da Câmara dos Deputados. In: XIX Encontro Nacional do CONPEDI, 2009, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: 2009. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2995.pdf>. Acesso em: 10 set. 2011.

²³ ZUGMAN, Fábio. **Governo Eletrônico: Saiba tudo sobre essa revolução**. São Paulo: Livro Pronto, 2006, p. 11.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Dos tributos para as finanças públicas: ampliação do foco. **Nomos**: Revista do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará, v. 25, p. 67-78, jan./dez. 2006.

CONTI, José Maurício. **Direito Financeiro na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

CORTI, Horacio Guillermo. **Derecho Financiero**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1997.

JARACH, Dino. **Finanzas publicas y derecho tributario**. 3. Ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003.

HARADA, Kiyoshi. **Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

LEMO, André. Cibercultura como território recombinate. In: TRIVINHO, E.; CAZELOTO E. (Org.) **A cibercultura e seu espelho [recurso eletrônico]**: campo de conhecimento emergente e nova vivência humana na era da imersão interativa, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://abciber.org/publicacoes/livro1/sumario/>>. Acesso em: 05 mar. 2011.

LEVY, Pierre; LEMOS, André. **O futuro da internet**: em direção a uma ciberdemocracia. São Paulo: Paulus, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira. Arts. 48 à 59: Da Transparência, controle e fiscalização. In; NASCIMENTO, Carlos Valder do. MARTINS, Ives Gandra da Silva, **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 6 ed., São Paulo, Saraiva, 2012

NASCIMENTO, Carlos Valder do. MARTINS, Ives Gandra da Silva, **Comentários À Lei de Responsabilidade Fiscal**. 6 ed., São Paulo, Saraiva, 2012.

NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**. Coimbra, Almedina, 1998.

_____. Sustentabilidade do Estado Fiscal. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares (Orgs.). **Sustentabilidade fiscal em tempos de crise**. Coimbra: Almedina, 2011.

PLATT NETO et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar., 2007.

RECUERO, Raquel. **Redes sociais na internet**. Porto Alegre: Sulinas, 2009.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Os conceitos indeterminados no Direito Tributário. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 149, p. 63-76, fev. 2008.

SALES, Tainah. Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia: análise dos portais da transparência antes e após o advento da Lei n. 12527/11. **Direito Público**, v. 9, n. 48, p. 28-48, nov./dez., 2013.

SCAFF, Fernando Facury. **Justiça constitucional e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

_____. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. In: PIRES, Adílson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira. **Princípios de direito financeiro e tributário**: Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TIPKE, Klaus. **Moral tributaria del estado e de los contribuintes**. Tradução de Pedro Herrera Molina. Madrid: Marcial Pons, 2002.

ZUGMAN, Fábio. **Governo Eletrônico**: Saiba tudo sobre essa revolução. São Paulo: Livro Pronto, 2006.