



A IMPORTÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PARA A TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA¹

Saimon Rodrigues Vieira Santos

Resumo: A transparência na gestão pública é uma qualidade que vem ganhando cada vez mais espaço nos governos atuais. Além de uma obrigatoriedade constitucional e legal, a disponibilidade de informações públicas tempestivas, claras e relevantes passou a ser uma reivindicação crescente da sociedade, sobretudo, após o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que buscou consolidar o regime fiscal responsável, através, entre outras coisas, de uma gestão mais proba e transparente. Dessa forma, este artigo buscou identificar, por meio de um estudo exploratório e bibliográfico, a importância da LRF para a transparência na gestão pública brasileira, legitimada, principalmente, mediante o fomento à participação popular e à divulgação de diversos instrumentos de transparência determinados pela Lei, os quais têm o objetivo de viabilizar o controle social.

Palavras-chave: Transparência. Gestão Pública. Lei de Responsabilidade Fiscal.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88), fundamentada no estado democrático de direito, estabeleceu em seu art. 37, *caput*, os alicerces necessários ao controle das atividades administrativas dos entes da federação, elencando como princípios da administração pública: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Nesse cenário, o princípio da transparência, embora não esteja expresso no texto constitucional, ganhou relevância, encontrando-se intrinsecamente ligado aos princípios democrático e da publicidade.

Além disso, a partir dos anos de 1990, acompanhando a evolução da Carta Magna, a administração pública brasileira também avançou no aspecto administrativo e de gestão, passando a adotar um modelo gerencial de aparelhamento estatal, fundamentado na eficiência,

¹ Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Contabilidade Pública, da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Contabilidade Pública.



no controle dos resultados e no foco ao cidadão. Esse novo paradigma propiciou o fortalecimento das práticas democráticas e de controle social, ampliando para o setor público a necessidade de maior transparência e *accountability*² de suas atividades.

Dessa forma - as mudanças, principiológicas, normativas e de gestão, alcançadas pelo Estado brasileiro ao final do século XX, como resposta, sobretudo, a uma persistente instabilidade política e econômica, seguida de inúmeros casos de corrupção e de irresponsabilidade dos agentes públicos na utilização dos recursos financeiros -, fizeram surgir, em 2000, a Lei Complementar 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com a finalidade de equilibrar as finanças públicas e conduzir a administração pública a uma gestão fiscal mais eficiente, tendo como um de seus pilares, a transparência.

Nesse contexto, o presente artigo objetivou responder a seguinte pergunta: Qual a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal na transparência da Gestão Pública brasileira? Consoante o questionamento apontado, o objetivo geral do estudo foi identificar a importância da LRF para a gestão pública no Brasil.

Ademais, com vistas a estabelecer uma visão geral sobre o tema, procurou-se compreender o contexto da transparência na administração pública brasileira, bem como esclarecer os principais objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e as justificativas que levaram a sua criação.

Além disso, buscando alcançar os objetivos traçados no presente estudo, realizou-se uma pesquisa teórica, trazendo à tona conceitos, pensamentos e opiniões já formulados sobre o assunto e que, analisados em conjunto, trouxeram embasamento científico que nortearam o trabalho de pesquisa.

Assim, a pesquisa desenvolveu-se por meio de estudo exploratório, de caráter bibliográfico³, cuja coleta de dados teve como referência os trabalhos de autores das áreas de direito, administração pública, administração financeira e orçamentária, contabilidade pública, auditoria e controle interno. Analisou-se, também, a legislação aplica ao tema, bem como manuais técnicos aplicados ao setor público, das áreas contábil e financeira.

² “*Accountability* consiste na relação obrigacional que determina que quem recebeu um múnus de alguém deve prestar esclarecimentos de seus atos, motivando-os, e, se apurada alguma irregularidade, estará sujeito a sanção”. Refere-se à contrapartida do poder de tomar decisões e de utilizar recursos públicos, concerne à **prestação de contas**. No entanto, não reside somente no fato da prestação de contas, mas no de responsabilizar-se pela correta utilização dos recursos, para que atendam às necessidades públicas e ao mesmo tempo respeitem as normas legais aplicáveis. (PALUDO, 2017, p. 169 *apud* ANA MOTA, 2006, p. 58).

³ “Pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral. Fornece instrumental analítico para qualquer outro tipo de pesquisa, mas também pode esgotar-se em si mesma”. (VERGARA, 2016, p. 50).



2 TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA E LRF

De acordo com o art. 1º da Constituição Federal brasileira, a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, dispondo, ainda, em seu parágrafo único, que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Trata-se de dispositivo que visa consolidar as bases do Estado brasileiro, estabelecendo, em sua essência, a afirmação da soberania popular, ou seja, a legitimação do povo como titular do poder.

Não obstante a constitucionalização do poder nas mãos da população, no Brasil, em regra, a responsabilidade pela efetiva gestão da *res publica*⁴ ou “coisa pública” pertence aos Entes e órgãos legalmente constituídos para esse fim, cabendo, à sociedade, de fato, o controle e a fiscalização sobre o poder público. É nesse sentido que o princípio da publicidade desponta como aquele que determina ao gestor prestar contas com a coletividade, ser transparente, pois, ao fim e ao cabo, administra algo que é da coletividade. (COUTINHO; RODOR, 2015).

Nessa esteira, de acordo com Alexandre e Deus (2017, p. 164):

O princípio da publicidade decorre do princípio democrático, pois, se todo poder emana do povo, não seria possível imaginar que a atuação da administração ocorresse sem o conhecimento do povo, o que teria como consequência a impossibilidade de o titular do poder controlar o respectivo exercício por parte das autoridades constituídas.

Nesse ponto, merece destaque o posicionamento de Oliveira (2013, p. 102) sobre o tema. Nas palavras do autor: “A atuação administrativa obscura e sigilosa é típica dos Estados autoritários. No Estado Democrático de Direito, a regra é a publicidade dos atos estatais; o sigilo é exceção”.

Seguindo, desse modo, os fundamentos democráticos e republicanos consolidados pela Carta Magna, o art. 37, *caput*, do texto constitucional, estabeleceu, expressamente, a publicidade como um de seus princípios, objetivando orientar a atuação administrativa e assegurar a transparência da gestão pública.

De acordo com a (CF/88):

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

⁴ “República provém do latim *res publica*, o que significa “coisa pública”, algo comum, de todos nós”. (COUTINHO; RODOR, 2015).



legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

Segundo Alexandre e Deus (2017, p. 164), o primeiro objetivo da publicidade “[...] é assegurar transparência ou visibilidade da atuação administrativa, possibilitando o exercício do controle da Administração Pública por parte dos administrados e dos órgãos constitucionalmente incumbidos de tal objetivo”.

Conforme Oliveira (2013, p. 101):

O princípio da publicidade impõe a divulgação e a exteriorização dos atos do Poder Público (art. 37 da CRFB e art. 2.o da Lei 9.784/1999). A visibilidade (transparência) dos atos administrativos guarda estreita relação com o princípio democrático (art. 1.o da CRFB): o povo, único e verdadeiro titular do poder, deve conhecer os atos dos seus representantes. Quanto maior a transparência pública, maior será o controle social sobre os atos da Administração Pública e das entidades privadas que exercem atividades delegadas ou de relevância pública.

Nesse contexto - estabelecendo-se como corolário do princípio da publicidade, e fundamentando-se a partir de uma interpretação sistemática de diversos dispositivos constitucionais -, a transparência atingiu o *status* de princípio implícito da (CF/88), constituindo elemento essencial da probidade e da responsabilidade da conduta público-administrativa.

Pode-se, assim, dizer que o princípio da transparência consiste na exigência de que as informações produzidas no âmbito estatal se tornem acessíveis e inteligíveis ao cidadão, priorizando, dessa forma, o interesse comum, na medida em que possibilita uma maior atuação social nas políticas públicas e conduz a um controle de gestão voltado para o cidadão.

De acordo com Lima (2018, p. 22):

Numa democracia, o controle social é exercido desde o processo de elaboração das políticas públicas, por exemplo, mediante consultas e audiências públicas, até o acompanhamento e monitoramento de sua execução. Transparência e participação na gestão pública são fatores determinantes para o controle efetivo da sociedade sobre a gestão pública.

Além disso, o conceito de transparência, aliado aos de accountability, eficiência e controle dos resultados, apresentou-se como elemento fundamental da nova gestão pública ou *New Public Management*⁵, a qual pretendia, entre outras coisas, aprimorar a atividade

⁵ “[...] **New Public Management nada mais é que** “um conjunto de doutrinas administrativas”, [...] que orientaram as reformas realizadas na Administração Pública em nível mundial”. (PALUDO, 2017, p. 87).



administrativa e ajustar a conduta fiscal do Estado brasileiro, ante uma crise política e econômica que assolava o país ao longo da década de 1990.

Nesse sentido, Abraham (2017, p.6), contextualiza a conjuntura política e econômica do país à época, elencando situações que cominaram na criação de normas para disciplinar o ajuste fiscal brasileiro. De acordo com o autor:

As sucessivas crises no mercado financeiro internacional, que geraram a contração do crédito global ao longo da década de 1990; o crescente endividamento do setor público, que alimentava o fantasma da moratória por uma temida impagabilidade das dívidas interna e externa; os elevados índices de inflação existentes no período, que camuflavam a deterioração das contas públicas e que representavam uma forma perversa de financiamento do setor público, ao impor o chamado “imposto inflacionário” às camadas menos favorecidas da população, que não tinham acesso à moeda indexada; e o galopante déficit nas contas previdenciárias, que estava por inviabilizar o pagamento de aposentadorias e pensões – todos estes foram fatores político-econômicos decisivos para a criação de normas para disciplinar o ajuste fiscal tão necessário diante de um iminente esgotamento de recursos financeiros imprescindíveis para a execução das políticas públicas.

Assim - tendo em vista a realidade política, social e econômica enfrentada pelo país no final do século XX, que requeria uma mudança imediata na gestão pública brasileira, alicerçada, sobretudo, nos princípios e fundamentos constitucionais, bem como a determinação expressa do Art. 165, § 9º, II, da CF/88, que demandava a regulamentação da gestão financeira e patrimonial da administração pública direta e indireta -, foi criada a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo objetivo consistia, entre outras coisas, em reestabelecer o equilíbrio fiscal brasileiro. Segundo Abraham (2017, p. 6):

A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 – foi gerada para dar corpo à política de estabilização fiscal, bem como para regulamentar dispositivos da Constituição que demandavam uma lei complementar sobre matérias financeiras e, sobretudo, para dar um “choque” de gestão à administração pública brasileira.

No mesmo caminho, Paludo (2017, p. 200), reitera a importância histórica da LRF. Segundo o autor:

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – elaborada para garantir a responsabilização na gestão pública, primar pelo equilíbrio entre receitas e despesas e pela transparência da gestão fiscal, é um divisor de águas na história das finanças em termos de transparência das contas públicas no Brasil.



Já para o professor Carlos Valder do Nascimento, a Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser assim considerada como sendo um código de conduta gerencial a ser observado, doravante, na condução da coisa pública, tendo por escopo sedimentar o regime de gestão fiscal responsável. (MARTINS; NASCIMENTO, 2014).

De fato, alinhando-se ao posicionamento dos autores acima, o texto do art. 1º da Lei Complementar 101, de 2000 (LC 101/00), tratou de estabelecer o objetivo da lei, ou seja, fixar normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, enquanto o §1º do mesmo artigo, apresenta a definição de *responsabilidade na gestão fiscal*. (ABRAHAM, 2017).

Nos termos dos dispositivos em comento:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças 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 de 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.

Ainda, em análise ao §1º, Abraham (2017) aponta os seguintes parâmetros estabelecidos pela lei para a efetivação da gestão fiscal responsável, quais sejam:

- a) planejamento;
- b) transparência;
- c) prevenção de riscos e correção de desvios;
- d) equilíbrio das contas públicas;
- e) cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas;
- f) fixação de limites e condições para renúncias de receitas e geração de despesas.

Resta nítida, assim, a partir da síntese apresentada pelo autor, que a gestão fiscal transparente é condição indispensável à consecução dos objetivos propostos pela LRF, sendo tal relevância corroborada, inclusive, pela 7ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), a qual estabeleceu, expressamente, em seu rol de princípios orçamentários, o princípio da transparência.

Conforme expresso no MCASP, o princípio da transparência:



Aplica-se também ao orçamento público, pelas disposições contidas nos arts. 48, 48-A e 49 da LRF, que determinam ao governo, por exemplo: divulgar o orçamento público de forma ampla à sociedade; publicar relatórios sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal; disponibilizar, para qualquer pessoa, informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa.⁶

Dessa forma, sob o enfoque orçamentário e financeiro, a transparência torna-se peça imprescindível, tendo em vista que uma de suas funções principais visa estabelecer mecanismos para o acompanhamento e fiscalização dos gastos públicos, não somente pelos órgãos de fiscalização competentes, mas, principalmente, pela sociedade.

Como ensina Gilmar Ferreira Mendes:

O princípio da transparência ou clareza foi estabelecido pela Constituição de 1988 como pedra de toque do Direito Financeiro. Poderia ser considerado mesmo um princípio constitucional vinculado à ideia de segurança orçamentária³. Nesse sentido, a ideia de transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade. A busca pela transparência é também a busca pela legitimidade. (MARTINS; NASCIMENTO, 2014, p. 397).

Para Mendes (2011, p. 435), as regras de transparência prevista na LRF buscam “[...] viabilizar o controle social, ou seja, a participação da sociedade no acompanhamento e na verificação da execução das políticas públicas [...] visando assegurar que os recursos públicos sejam bem empregados em benefício da coletividade”.

Abraham (2017, p. 19), também explicita o objetivo da transparência na (LC 101/00). Conforme o autor:

A transparência ressaltada pela LRF destina-se a promover o acesso e a participação da sociedade em todos os fatores relacionados com a arrecadação financeira e a realização das despesas públicas, havendo uma seção própria na lei com este objetivo (Seção I do Capítulo IX).

Além disso, o autor destaca os seguintes mecanismos de transparência contidos na lei:

- a) incentivo à participação popular na discussão e na elaboração das peças orçamentárias, inclusive com a realização de audiências públicas;

⁶ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 7ª Edição. 2017. p 35.



- b) ampla divulgação por diversos mecanismos, até por meios eletrônicos, dos relatórios, pareceres e demais documentos da gestão fiscal;
- c) disponibilidade e publicidade das contas dos administradores durante todo o exercício;
- d) emissão de diversos relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária.

A transcrição *ipsis litteris* dos mecanismos de transparência destacados por Abraham (2017), está disposta nos artigos 48, 48-A e 49, que integram a Seção I, do Capítulo IX, da LRF.

De acordo com o *caput* do art. 48 da referida lei:

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.

A intenção do Art. 48 é afirmar a necessidade de ampla transparência da atividade financeira estatal, que permita o acompanhamento e a compreensão, tanto pelos órgãos de controle quanto pela sociedade, dos múltiplos aspectos relacionados à receita e à despesa pública, fornecendo informações relacionadas aos programas de governo, ao equilíbrio fiscal, à arrecadação tributária, dentre outras, as quais servem como indicadores de eficiência e probidade na gestão dos recursos públicos.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicado ao Serviço Público (MCASP):

O conhecimento dos aspectos relacionados à receita e à despesa no âmbito do setor público, principalmente diante da Lei de Responsabilidade Fiscal, é de suma importância, pois contribui para a transparência das contas públicas e para o fornecimento de informações de melhor qualidade aos diversos usuários, especialmente por intermédio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).⁷

Para Abraham (2017), a LRF não apenas institui relatórios específicos para a gestão fiscal, como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e a Prestação de Contas, como também, determina sua ampla divulgação,

⁷ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 7ª Edição. 2017. P. 33.



incentivando a participação popular nas discussões de elaboração das peças orçamentárias e no acompanhamento da execução orçamentária.

Ademais, o *caput* do art. 48, ao determinar a imprescindibilidade da ampla divulgação por meio eletrônico, vai ao encontro do atual contexto de globalização e desenvolvimento tecnológico, no qual a acessibilidade das informações é exigência cada vez mais presente na sociedade.

Nesse sentido, nas palavras do Ex.mo Ministro Gilmar Ferreira Mendes:

Os meios eletrônicos a que se refere o dispositivo são aqueles em que o acesso é público, no sentido de que são abertos a qualquer pessoa. Seria vedado, portanto, o acesso restrito de tais documentos referidos pelo *caput*”. (MARTINS; NACIMENTO, 2014, p. 400).

O Quadro 1, abaixo, apresenta uma síntese dos instrumentos de transparência na gestão fiscal evidenciados pelo art. 48, *caput*, da LRF:

Quadro 1 – Instrumentos de transparência na gestão fiscal

Instrumentos de transparência. (art. 48 da LRF)	Fundamento Legal	Objetivo	Publicidade (âmbito da União)
PPA – Plano Plurianual.	Art. 165, I, da CF/88.	Estabelecer, 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.	Publicado no D.O.U ⁸ após a sanção do Chefe do poder executivo.
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.	Art. 165, II, da CF/88.	Determinar as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.	Publicado no D.O.U ⁹ após a sanção do Chefe do poder executivo.

Continua:

⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Governo Federal. **PPA 2016 - 2019**. 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>>. Acesso em: 21 set. 18.

⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Governo Federal. **Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2019**. 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/orcamento-anual-de-2019#L>>. Acesso em: 21 set. 2018.

Conclusão:

LOA – Lei Orçamentária Anual.	Art. 165, III, da CF/88.	Expressar conteúdo qualitativo, quantitativo e pormenorizado das receitas esperadas e dos programas e projetos que são realizados no exercício seguinte ao de sua elaboração. ¹⁰	Publicado no D.O.U após a sanção do Chefe do poder executivo. ¹¹
Prestações de Contas e respectivo Parecer Prévio.	Art. 70, parágrafo único, da CF/88; Art. 56, da LRF; Art. 57, da LRF.	Evidenciar: <ul style="list-style-type: none"> 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 administrativa e judicial; as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições. 	As contas apresentadas pelo Chefe do 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. ¹²
RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária.	Art. 165, § 3º, da CF/88; Art. 52, da LRF.	Permitir, por meio dos diversos órgãos de controle, o acompanhamento e a análise do desempenho da execução orçamentária do Governo Federal ¹³ .	Publicado pelo Poder executivo ¹⁴ , em regra, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre ¹⁵ .
RGF – Relatório de Gestão Fiscal.	Art. 54, da LRF.	Permitir o controle, o monitoramento e a publicidade do cumprimento, por parte dos entes federativos, dos limites estabelecidos pela LRF. ¹⁶	Publicado ¹⁷ até 30 (trinta) dias após o término de cada quadrimestre ¹⁸ .

Fonte: Elaboração do autor, 2018.

¹⁰ MARQUES, Euvaldo. **Finanças Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 69.

¹¹ BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Governo Federal. **Orçamento Anual de 2019**. 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/orcamento-anual-de-2019#L>>. Acesso em: 21 set. 2018.

¹² BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria - Geral da União (CGU). Governo Federal. **Prestação de Contas do Presidente da República**. 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/pres>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

¹³ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Manual de Demonstrativos Fiscais: Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. 9ª edição, 2018. p. 127.

¹⁴ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)**. 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais>>. Acesso em: 21 set. 2018.

¹⁵ BRASIL, op. cit., p. 130 - 133.

¹⁶ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Demonstrativos Fiscais: Relatório de Gestão Fiscal (RGF)**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais#RGF>>. Acesso em: 21 set. 2018.

¹⁷ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Relatório de Gestão Fiscal (RGF)**. 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais>>. Acesso em: 21 set. 2018.

¹⁸ BRASIL, op. cit., p. 477 – 478.



Além dos instrumentos já mencionados, a LRF dispõe de outras regras, dispostas nos artigos 48 e 48-A, que visam assegurar a transparência da gestão fiscal.

De acordo com o § 1º, do art. 48 da LRF:

§ 1º 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; e

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.

Já segundo o Art. 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal:

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;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

As regras estabelecidas nestes artigos buscam legitimar a atuação do Estado, fomentando a participação popular nos processos decisórios e tornando os atos que importem dispêndio de recursos e realização de receitas acessíveis à sociedade e, por conseguinte, passíveis de fiscalização e de aperfeiçoamento.

Para Martins e Nascimento (2014, p. 402), “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: ”

- “[...] maior legitimidade que adquirirão tais instrumentos, uma vez que sua confecção foi feita com respaldo da sociedade; ”
- “[...]os esboços de tais instrumentos podem ser maximizados em sua qualidade com a interação entre sociedade e Poder Público, uma vez que este, diversas vezes, não possui a devida acuidade para perceber as carências sociais”.



Ademais, os incisos II e III do art. 48, juntamente com o art. 48-A, reforçam a importância da divulgação da execução financeira e orçamentária do Estado. Conforme consta dos dispositivos, as informações referentes as receitas e despesas deverão ser disponibilizadas tempestivamente em meios eletrônicos de amplo acesso, e compartilhadas através de um sistema integrado de administração financeira e controle, com padronização mínima estabelecida pela União.

Quanto ao último requisito acima, cabe destacar o excerto abaixo:

A padronização é também um instrumento a serviço da transparência fiscal: sem a definição de requisitos mínimos de qualidade para prestação de contas por parte dos diferentes entes federativos, não é possível comparar os resultados alcançados. (MARTINS; NASCIMENTO, 2014, p. 402).

Outro ponto importante abordado pela LRF diz respeito à prestação de contas. Enquanto o art. 48 da LRF foi expresso ao estabelecê-la como instrumento de transparência da gestão fiscal, o *caput* do art. 49 e seu parágrafo único trataram de estipular, respectivamente, regras em relação a sua publicidade e aos requisitos necessários a sua adequada apresentação. De acordo com o artigo:

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.

Para Castro (2015), prestar contas é um conceito básico da transparência e do controle social, constituindo-se em uma obrigação social e pública de fornecer informações sobre algo pelo qual alguém é responsável.

Nesse sentido, conforme o parágrafo único do art. 70 da CF/88:

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, assumo obrigações de natureza pecuniária.



Além disso, de acordo com o Ministro Gilmar Ferreira Mendes, para que o regime de responsabilidade fiscal se pautе pela transparência, a prestação de contas deverá conter os demonstrativos dispostos no parágrafo único do art. 49, bem como, dispor de informações bastante detalhadas.

Além disso, segundo o Ex.mo Ministro:

[...] o cumprimento literal da regra, com oferta à comunidade apenas de informações pertinentes ao ano em curso, por si só, pode não satisfazer integralmente o objetivo republicano da Lei Complementar n. 101. [...] é fundamental que a sociedade possa ter acesso permanente às contas dos anos anteriores, [...] procedendo assim às comparações e aos contrastes necessários à construção de suas próprias conclusões. (MARTINS; NASCIMENTO, 2014, p. 405 – 406).

Assim, o art. 49 é mais uma norma da Lei de Responsabilidade Fiscal com intuito de viabilizar o exercício da cidadania através da disponibilidade de informações à população e às instituições sociais. Para Abraham (2017, p. 248), a linha seguida pelo referido artigo busca “[...] dar efetividade a transparência fiscal e permitir a participação da sociedade civil na análise e controle das contas públicas”.



3 CONCLUSÕES

A transparência foi firmada como princípio constitucional a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e utilizada como ferramenta de gestão da administração pública brasileira, sobretudo, a partir do final do século XX, tendo como escopo sedimentar o estado democrático de direito, através da disponibilização, à sociedade, de informações pertinentes, relevantes e claras, as quais pretendiam estabelecer uma relação mais próxima e transparente entre o povo e seus representantes.

A partir da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo objetivo consistia no reestabelecimento do equilíbrio fiscal brasileiro, a transparência adquiriu ainda mais relevância, passando a ser um dos alicerces nos quais se fundamentava a responsabilidade na gestão fiscal.

Nesse sentido, a LRF estabeleceu diversos mecanismos que fomentavam a transparência da gestão pública, entre eles: o incentivo à participação popular na discussão e na elaboração do orçamento, através de audiências públicas; a ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos, dos demonstrativos, relatórios e outros documentos da gestão fiscal; a disponibilização e a publicidade das contas dos administradores de recursos públicos e; a obrigatoriedade de emissão de diversos relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária.

Ante o exposto, é possível perceber a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal para a transparência da gestão pública brasileira, haja vista sua relevante contribuição para o fornecimento e a disponibilidade de informações à sociedade, incentivando a participação popular tanto no planejamento das políticas públicas quanto no acompanhamento da sua execução.



REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Método, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 jul. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm>. Acesso em: 18 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Governo Federal. **Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2019**. 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/orcamento-anual-de-2019#L>>. Acesso em: 21 set. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Governo Federal. **Orçamento Anual de 2019**. 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/orcamento-anual-de-2019#L>>. Acesso em: 21 set. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Governo Federal. **PPA 2016 - 2019**. 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>>. Acesso em: 21 set. 18.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria - Geral da União (CGU). Governo Federal. **Prestação de Contas do Presidente da República**. 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/pres>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 7ª Edição. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Manual de Demonstrativos Fiscais: Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. 9ª edição. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>>. Acesso em: 21 set. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Relatório de Gestão Fiscal (RGF)**. 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais>>. Acesso em: 21 set. 2018.



BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)**. 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais>>. Acesso em: 21 set. 2018.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público: Integração das Áreas do Ciclo de Gestão: Planejamento, Orçamento, Finanças, Contabilidade e Auditoria e Organ.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

COUTINHO, Alessandro Dantas; RODOR, Ronald Kruger. **Manual do direito administrativo.** São Paulo: Método, 2015.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas.** 7. ed. São Paulo: Método, 2018

MARQUES, Euvaldo. **Finanças Públicas.** São Paulo: Saraiva, 2015. 410 p.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade fiscal.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Sérgio. **Administração Financeira e Orçamentária.** 2. ed. São Paulo: Método, 2011.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2013.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública.** 6. ed. São Paulo: Método, 2017. (Provas & Concursos).

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.