XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO III

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito tributário e financeiro III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;
Coordenadores: Maria De Fatima Ribeiro, Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-326-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Tributário. 3. Direito Financeiro. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO III

Apresentação

De forma abrangente a presente Coletânea examina temas relacionados com o Direito Tributário e o Direito Financeiro, destacando artigos sobre justiça fiscal, extrafiscalidade ambiental, políticas públicas e tributação, sanções políticas em matérias tributárias, prescrição, atuação do CONFAZ, imunidades, impostos diversos, orçamentos e intervenção do Estado no domínio econômico entre outros. A importância dos temas, ora publicados, estão demonstrados na preocupação do Estado no processo de arrecadação, fiscalização e operações financeiras e o universo de possibilidades de discussão acadêmica e prática sobre as temáticas diretas e indiretamente relacionadas.

Participam da obra docentes e discentes dos Programas de Pós-Graduação em Direito de todo país que apresentaram seus artigos no Grupo de Trabalho nº 24 - Direito Tributário e Financeiro III, durante o XXV CONGRESSSO NACIONAL DO CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, realizado em Curitiba - PR, entre os dias 07 a 10 de dezembro de 2016, em parceria com o Programa de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário de Curitiba – UNICURITIBA.

Os artigos apresentados e aqui publicados propiciaram importante debate em torno de questões teóricas e práticas, considerando o momento econômico e político brasileiro, envolvendo a temática central - Direito e Desigualdades: diagnósticos e perspectivas para um Brasil justo.

Neste Livro encontram-se 19 trabalhos rigorosamente selecionados por meio de avaliação por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na divulgação do conhecimento da área jurídica e afim. Premiando a interdisciplinaridade, os artigos abordam assuntos que transitam pelo Direito Financeiro, Direito Tributário, Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Ambiental destacadamente.

O CONPEDI, com as publicações dos Anais dos Encontros e dos Congressos, mantendo sua proposta editorial redimensionada, apresenta semestralmente os volumes temáticos, com o objetivo de disseminar, de forma sistematizada, os artigos científicos que resultam dos eventos que organiza, mantendo a qualidade das publicações e reforçando o intercâmbio de

ideias, com vistas ao desenvolvimento e ao crescimento econômico, considerando também a realidade econômica e financeira internacional que estamos vivenciando, com possibilidades abertas para discussões e ensaios futuros.

Espera-se, que a presente publicação possa contribuir para o avanço das discussões doutrinárias, tributárias, financeiras e econômicas sobre os temas abordados, que ora se apresenta como uma representativa contribuição para o aprofundamento e reflexão das temáticas abordadas e seus valores agregados.

Nossos cumprimentamos ao CONPEDI pela publicação destes escritos, agradecendo também aos autores pela exposição, debates e publicação de suas produções.

Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa – UNICAP

Profa. Dra. Maria de Fátima Ribeiro - UNIMAR

TRANSPARÊNCIA FISCAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

FISCAL TRANSPARENCY AND FISCAL RESPONSIBILITY LAW

Monica Da Silva Souza [1]

Resumo

O presente artigo abordará em Direito Financeiro sobre a transparência fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Na Lei Complementar nº 101 de 2000 estabelece que a transparência seja intrínseca à responsabilidade fiscal. Uma perspectiva regulamentada por meio do princípio da transparência é diminuir a corrupção, assim os cidadãos passam a fiscalizar o destino do dinheiro público com maior frequência. A metodologia adotada é bibliográfica e documental sendo estas devido à pesquisa se basear em doutrinas da área e de referências teóricas publicadas em documentos.

Palavras-chave: Direito financeiro, Transparência fiscal, Dinheiro público, Lei de responsabilidade fiscal

Abstract/Resumen/Résumé

This article will focus on Financial Law on Fiscal Transparency and Fiscal Responsibility Law. Complementary Law No. 101 of 2000 states that transparency is intrinsic to fiscal responsibility. A perspective regulated by the principle of transparency is to reduce corruption, and citizens begin to monitor the destination of public money more often. The methodology is bibliographical and documentary being due to these research is based on doctrines of the area and theoretical references published in documents.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Financial law, Fiscal transparency, Public money, Fiscal responsibility law

[1] Graduada em Direito - UNIVERSO-2012, Pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil- UNIVERSO – 2015 e Mestranda em Direito pela Universidade Católica de Brasília (UCB 2016/2017).

1 Introdução

Na Constituição Federal de 1988, há implicitamente o princípio da transparência fiscal, o qual propõe a necessidade de transparecer as contas dos entes públicos. Por meio desse princípio a administração pública tem a obrigatoriedade de esclarecer para toda a sociedade qual o destino do dinheiro arrecadado bem como a sua utilização.

Um dos problemas é que o princípio da transparência fiscal tem sua fundamentação estabelecida implicitamente na Constituição Federal de 1988 e a Lei 12.527/2011, conhecida como a "Lei de Acesso à Informação", veio para ratificar a ideia de transparência contida também na LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei complementar 101/2000). Na Lei Complementar nº 101 de 2000 estabelece que a transparência seja intrínseca à responsabilidade fiscal.

O tema do princípio da transparência justifica o direito dos cidadãos de acompanharem os atos desenvolvidos pela Administração Pública, tendo em vista que o Brasil é um país democrático e a fim de implementar a transparência é necessária uma parceira entre o Estado e o cidadão.

O princípio da Transparência no Direito Financeiro, expõe a maneira transparente no relacionamento entre o Estado e a sociedade, tendo o Estado o dever de agir de forma clara em relação a sua atividade financeira.

Através do princípio da transparência, há a confiabilidade das informações dos gastos públicos a serem transmitidas a todos sobre a atuação do gestor público em relação ao acompanhamento do orçamento.

A relação do princípio da transparência está inteiramente ligada à responsabilidade fiscal, regulamentada na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Essa responsabilidade diz respeito à eficiência do gerenciamento do recurso público, isto é, determina que seja planejado o orçamento público de modo equilibrado a fim de prevenir os riscos de déficit e se caso estes ocorrerem que sejam corrigidos de acordo com que estabelece a LRF.

A transparência passa, pois, a ser um dos princípios fundamentais da Lei Fiscal para o controle das despesas e do déficit público, uma vez que adota medidas de segurança nas divulgações das contas públicas em relação aos resultados alcançados.

Os métodos de investigação utilizados serão os dois existentes, quais sejam, quantitativo e o qualitativo, tendo em vista que a natureza do problema e o seu nível de aprofundamento.[1]

2 Lei de acesso à informação

A Lei nº 12.527, de 2011, conhecida como "Lei de Acesso à Informação", regula o acesso de informações no âmbito do poder público em órgãos e entidades estatais.

Assim a aprovação da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, o Brasil caminhou para a consolidação do seu regime democrático, desenvolvendo a participação cidadã e assim fortalece os instrumentos de controle da gestão pública. Ao regulamentar o artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, o Brasil, além de garantir ao cidadão o exercício do seu direito de acesso à informação, realiza o compromisso assumido pelo país ante a comunidade internacional em vários tratados e convenções.

O Brasil é conhecido em termos de divulgação espontânea de informações governamentais: o Portal da Transparência do Governo Federal, e já foi várias vezes premiado, nacional e internacionalmente, sendo considerado um dos mais completos e detalhados sites de transparência do mundo. No entanto, há a necessidade de lei que regulasse o acesso amplo a qualquer documento ou informação específica buscados pelo cidadão.

Em consonância com o diploma estabelecido na CF/88, nos artigos 5º (inciso XXXII), 37 (inciso II do §3º) e 216 (§2º), o acesso à informação deverá ser facilitado para qualquer pessoa. Porém, além de ser facilitado, deverá promover a disponibilização da informação de forma descomplicada e verdadeira.

A iniciativa da aprovação da lei retromencionada, confirma que o Brasil permanece no caminho certo em relação ao regime democrático, estendendo a participação cidadã nas decisões do Estado.

O exercício do direito ao acesso à informação é fundamentado no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal. Esse compromisso foi assumido pelo país ante a comunidade internacional em vários tratados e convenções.

Em relação à divulgação espontânea de informações dos governos, o Brasil tornou-se referência nesse quesito, como é exemplo o Portal da Transparência do Governo Federal.

---

[1] O método quantitativo é caracterizado pelo emprego da quantificação nas modalidades de coletas de informações e no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas.
O método quantitativo representa a intenção de garantir a precisão dos resultados, com o objetivo de evitar distorções de análise de interpretações.
O método qualitativo se justifica por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno.

Nos termos do teor de acesso a informações públicas, a Lei 12.527/2011 estabelece mudanças de protótipo, tendo como o acesso a informações sendo regra, enquanto a exceção é o sigilo. O princípio da publicidade, estabelecido no caput do art. 37 da CF/88, está ligado ao direito de acesso à informação, além de reforçar a divulgação (publicidade) das informações públicas como regra.

A fim de reforçar o explanado anteriormente no texto Transparência Fiscal, de MENDES e CORREIA NETO, pág. 182, expõe o seguinte:

> No artigo 3º da CF/88: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção (inciso I). A mesma disposição prevê ainda "divulgação de informações e interesse público, independente de solicitações (inciso II) e a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação (inciso III).

Qualquer cidadão pode solicitar informações públicas, desde que não se enquadre como sigilosas[2], como preconiza o método de prazos[3], regras, instrumentos de controle de disponibilização das informações.

Com o objetivo de demonstrar a participação popular na elaboração da Lei de Acesso, essa vinha sendo debatida com a sociedade, discutida e aprovada pelo Congresso Nacional ocorrendo sua finalização com a sanção da Presidente da República.

O direito ao acesso às informações públicas é protegido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, pelo Pacto de Direitos Civis e Políticos, por Convenções Regionais de Direitos Humanos e pela Constituição Cidadã de 1988, o foco é uma administração pública mais transparente, eficaz e eficiente.

Em relação à criação da lei de acesso, pode acontecer devido à participação importante bem como decisiva de todos (cidadãos). O Brasil tinha a cultura de segredo que se transformou para cultura de acesso, da exposição da lógica da informação como sendo um bem público.

Com a aprovação da lei de acesso, o Brasil avançou em relação à divulgação de informações públicas. Ampliando os mecanismos de consecução de informações e documentos, o princípio do acesso à informação tornou-se regra e o sigilo a exceção. Ficando os gestores públicos com a atribuição de atender as demandas recebidas dos cidadãos,

---

[2] A classificação de uma informação pública como sigilosa é feita quando o sigilo for imprescindível à segurança da sociedade (oferecer risco, por exemplo, à saúde da população) ou do Estado (representar ameaça à soberania nacional, às relações internacionais ou às atividades de inteligência).

[3] Prazos de sigilo e competência – **Ultrassecret**a: Prazo de sigilo: 25 anos (renovável uma única vez). Competência: presidente e vice-presidente, ministros, comandantes das Forças Armadas, chefes de missões diplomáticas e consulares permanentes; **Secreta:** Prazo de sigilo: 15 anos. Competência: autoridades citadas acima e também titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; **Reservada:** Prazo de sigilo: 5 anos Competência: autoridades das duas anteriores e ainda ocupantes de cargo de Direção e Assessoramento Superiores (DAS).

demandas essas de solicitações de informações públicas e mesmo assim, as informações públicas deverão ser disponibilizadas sem que sejam solicitadas.

A execução exitosa de leis, como a brasileira, existem em cerca de 90 nações, incorreu nas sociedades mais bem informadas, com direitos humanos ainda mais protegidos, com administrações públicas mais transparentes, eficientes e eficazes, e com cidadãos mais conscientes de seus direitos e responsabilidades coletivos.

Na comunicação, entre a Administração e o cidadão, a linguagem tem que ser clara e objetiva. A meta é fornecer uma leitura fácil de informações e dados. Nesta perspectiva, termos técnicos devem ser traduzidos para o vocábulo do dia-a-dia. Assim como, a nomenclatura de programas e ações governamentais, bem como códigos e nomenclaturas de uso da gestão na prestação de contas só serão acessíveis se o público puder compreendê-los.

A transparência deverá ter sua Disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios bem como a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

2.1 Acesso à Informação Pública: um Direito Universal

A informação guardada pelo Estado é sempre pública, contudo o acesso à ela poderá ser limitado somente em fatos específicos[4]. Denota-se que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é bem público.

O cidadão bem informado tem condições de compreender, anuir e acessar a outros direitos básicos, tais como, saúde, educação e benefícios sociais.

O acesso à informação tal qual como direito fundamental também é reconhecido em organismos internacionais, quais sejam, a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). A seguir há trechos extraídos de tratados, convenções e declarações assinados pelo Brasil:

> **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (artigo 19): "Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras".
> **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção** (artigos 10 e 13): "Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos

> membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...)".
> **Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão** (item 4): "O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito".
> **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos** (artigo 19): "Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...)".

O acesso à informação está preconizado no capítulo I da CF/88, especificamente no artigo 5º, XXXIII, conforme segue:

> "Todos têm direito a receber dos órgãos públicos **informações** de seu interesse particular, ou **de interesse coletivo ou geral**, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo **sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado**". (grifei)

O dispositivo acima combinado com os artigos 37 e 216, são fundamentos para a Lei 12.527/11, conhecida como a Lei de acesso à informação pública.

O marco legal no mundo sobre o acesso foi pela Suécia, em 1766. Entretanto, os Estados Unidos aprovaram sua Lei de Liberdade de Informação, conhecida como FOIA (Freedom of Information Act), em 1966, que ao passar do tempo foi emendada a fim de acompanhar a evolução da sociedade. Na América Latina, a Colômbia foi pioneira ao estabelecer, em 1888, um Código que franqueou o acesso a documentos de Governo. Na legislação do México, de 2002, foi considerada uma referência, tendo previsto a instauração de sistemas rápidos e eficazes de acesso, a serem supervisionados por órgão independente. Chile, Uruguai, entre outros, também aprovaram leis de acesso à informação.

A Lei 12.527/11 é imposta tanto para a administração direta e indireta quanto para todos os poderes e entes federativos. Ela foi sancionada em 18 de novembro de 2011, sua origem se deu através de debates no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão vinculado ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

No Brasil, o acesso à informação pública está inscrito no capítulo I da Constituição dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos particularmente no inciso XXXIII do artigo 5º, conforme a redação do texto constitucional:

> "Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado."

É o disposto supracitado que conjuntamente com os incisos dos artigos 37 e 216, que a Lei 12.527, também conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública, regulamenta. Ao efetivar o direito de acesso, o Brasil unifica e define o marco regulatório sobre o acesso à

informação pública sob a guarda do Estado que estabelece procedimentos com o objetivo da Administração responder todos os pedidos de informação do cidadão estabelece que o acesso à informação pública seja a regra, e o sigilo, a exceção.

3 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu para ser seguida pelos administradores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Os gestores públicos devem manter o equilíbrio das contas públicas, no período de sua administração, em relação ao orçamento público.

A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

A LRF é um código de conduta o qual os administradores públicos devem obedecer às normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade.

Os gestores públicos devem prestam informações de dados orçamentários dos períodos atuais e também anteriores, dando ampla divulgação, através de meios eletrônicos, realização de audiências públicas, das diretrizes orçamentárias (LDO, PPA e LOA)[5], dos planos, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal.

A Lei Complementar nº 101 de 2000, designada como Lei de Responsabilidade Fiscal, possui fundamentação legal no capítulo II do Título VI da Constituição Federal de 1988. A lei fornece o meio de melhorar a administração pública no Brasil, por meios estabelecidos nela cujos administradores devem seguir. Os limites de gastos estabelecidos na lei são para manusear as finanças, e como resultado: prestar contas sobre como e quanto foram gastos os recursos públicos.

O propósito da lei é uma a gestão fiscal transparente bem como o equilíbrio das finanças públicas, além de possibilitar a estabilidade e a recuperação do desenvolvimento sustentável do país, através de uma gestão fiscal responsável.

[5] O PPA, juntamente com a LDO e a LOA são leis instituídas pela Constituição Federal - art. 165. A LDO, que deve ser compatível com o PPA, estabelece, entre outros, o conjunto de metas e prioridades da Administração Pública Federal e orienta a elaboração da LOA para o ano seguinte. A LOA contempla os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. O seu vínculo com o PPA se dá por meio dos Programas e das Iniciativas do Plano que estão associadas às Ações constantes da LOA. Deve haver, portanto, uma compatibilidade entre o PPA, a LDO e a LOA. Contudo, vale ressaltar que a abrangência do PPA e da LDO vai além da dimensão orçamentária. A proposta de Plano Plurianual deve ser elaborada pelo Poder Executivo durante o primeiro ano de mandato do Presidente da República e, após a votação no Congresso e a sanção presidencial, o Plano deve orientar a ação de governo.

O destinatário dos benefícios da lei é cidadão, que conta com uma transparência na administração bem como a segurança da aplicação, com qualidade, das contribuições pagas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é uma lei baseada em planejamento, com metas e condições para a execução orçamentária tanto para a previsão, a arrecadação quanto para a renúncia da receita.

Os princípios da Lei de Responsabilidade fiscal são os seguintes: 1. Prevenção de déficits imoderados e reiterados, equilíbrio entre aspirações da sociedade e os recursos que esta coloca à disposição do governo; 2. Limitação da dívida pública a nível prudente, compatível com receita e patrimônio público, propiciando margem de segurança para absorção dos efeitos de eventos imprevistos; 3. Preservação do patrimônio público em nível adequado para propiciar margem de segurança para absorção de efeitos de eventos imprevistos; 4. Adoção de política tributária previsível e estável; 5. Transparência na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis, em linguagem simples e objetiva.

O planejamento é o pilar mais importante da LRF em relação às despesas, como por exemplo, as de pessoal, dívidas, seguridade, operações de crédito até mesmo por antecipação da receita e concessão de garantias, pois garante manuseio eficaz do orçamento público.

A lei em comento possui mecanismos de controle das contas públicas, pois garante um acompanhamento da atuação dos gestores públicos com o objetivo de evitar a não celebração de empréstimos ou dívidas com valores acima do permitido, essa situação é uma estrutura de **fiscalização e transparência.**

Resumidamente, a LRF é de planejamento e execução de maneira consciente e responsável dos gastos públicos. Outro objetivo da lei é a responsabilidade social, com a participação popular nos debates e elaboração de planos orçamentários. Por fim, a LRF reforça a emissão de relatórios periódicos da gestão fiscal responsável bem como sua execução orçamentária, disponibilizando o acesso ao público através da ampla divulgação, das informações contidas nos relatórios fiscais.

4 Os fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

O princípio da transparência encontra-se também na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, conforme preconizado no art. 15[6] o esclarecimento sobre que a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público de sua administração.

[6] **Art. 15º.** A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

Na realidade os pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal, são os seguintes: a transparência, o planejamento, a responsabilidade e o controle.

Na gestão pública, os requisitos elencados anteriormente são reforçados também na doutrina a fim de realizar uma gestão transparente. Atualmente, são mais consolidados devido ao alto grau de endividamento dos entes da federação.

Dos 4 pilares da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, passa-se a abordar sobre o **planejamento**[7] que tem seu suporte técnico à gestão fiscal, por intermédio de mecanismos operacionais, de acordo com o Plano Plurianual – PPA (conquanto vetado o art. 3º, o PPA é imposição constitucional), a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária - LOA.

Por intermédio dos instrumentos supracitados, sucederão condições objetivas de programar a execução orçamentária e também a atuação no sentido do alcance de objetivos e metas prioritárias.

Em relação aos **sistemas de controle**[8] é dever de tornar efetivo e passível o comando legal, supervisionando a direção da atividade financeira com o objetivo de manter a conformidade com novas normas. Este acompanhamento sobre as finanças públicas tem que ser rígida e ininterrupta, corroborando com a atenção reduplicada dos gestores públicos, sobre o orçamento público.

Em relação à **responsabilidade**[9], convém reforçar que ela é de extrema importância, tendo em vista que impõe ao gestor público o cumprimento da lei, sob pena de ser responsabilizado pelas sanções expostas na LRF (Lei Complementar nº 101/2000, art. 73).

O último pilar bem como o objeto do trabalho em questão, diz respeito à **transparência**[10], mediante a qual dispõe perante à sociedade variados mecanismos de natureza democrática, em relação às informações repassadas para a sociedade, dentre os quais faz jus citar: a participação em audiências públicas e a ampla divulgação das informações

---

[7] Este pilar encontra-se no artigo 165, incisos I, II e III da Constituição Federal de 1988.

[8] Na Lei complementar nº 101/2000, expõe em seu 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..."

[9] É exigida do gestor público por meio da imposição de sanções ao descumprimento das regras estabelecidas na LRF. Os infratores podem ser punidos "segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente." (Art. 73 da LRF).

[10] A democratização da informação, alcançada com a divulgação de dados em meios como a internet, por exemplo, não é o bastante para que o cidadão tenha uma postura crítica. É importante que as informações sejam disponibilizadas de forma clara e objetiva para que sejam compreendidas pela população.

gerenciais, através do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, do Relatório de Gestão Fiscal, bem como dos anexos de Metas e Riscos Fiscais.

Na análise realizada na seção I do capítulo IX da LRF, a qual trata da transparência fiscal, nota-se a ligação desta com o princípio da publicidade, estabelecido no caput do art. 37 da CF/88. A publicidade é conceituada como a divulgação oficial do ato, para conhecimento público e constituindo o requisito de eficácia e controle da moralidade dos atos administrativos. Porém, a informação a ser repassada deverá ser de qualidade, que quer dizer, de forma clara, objetiva, verdadeira, acessível e compreensível.

Conforme o art. 48 da LRF, a transparência é assegurada através da divulgação ampla, inclusive pela *internet*, de planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; relatórios de prestações de contas e respectivos pareceres prévios; relatórios resumidos da execução orçamentária e gestão fiscal, bem como das versões simplificadas de tais documentos.

5 A Transparência como Princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal

A transparência não é assunto novo no País: diferentes leis e políticas já contemplaram, de maneiras variadas, esta questão. A partir da Constituição de 1988, novas legislações (como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Processo Administrativo, a Lei do Habeas Data e a Lei de Arquivos) entraram em vigor prevendo que governos divulgassem, por exemplo, dados orçamentários e financeiros, bem como atos administrativos.

O princípio da transparência estabelece uma mudação essencial na Administração Pública, compelindo como um dos princípios gerais do direito, ao oposto da tradição do segredo administrativo, no que tange ao repasse de informação ao público em geral.

Nesse sentido, foram insertos na Constituição Federal de 1988 princípios com tendência a garantir os direitos fundamentais dos cidadãos bem como os deveres de transparência do Estado.

O princípio da transparência permanece, inicialmente, concretizado na Carta Maior, cuja é conhecida como a Constituição Federal da República Federativa do Brasil, através do art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LXXII, onde assegura, a título de exemplo, que os órgãos públicos devem fornecerem informações (dados) de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral.

No mesmo sentido TABORDA aborda:

> "(...) a Lei Complementar nº 101/00, que dispõe sobre a Responsabilidade Fiscal, também realiza, direta ou indiretamente, o princípio da transparência

> administrativa, porquanto obriga os administradores públicos não só a emitirem declarações de responsabilidade como também a permitirem o acesso público a essas informações."

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu capítulo IX, refere-se à **transparência**, controle e fiscalização bem como dispõe de regras e procedimentos para a elaboração da divulgação de relatórios e demonstrativos de finanças públicas, a fiscalização e o controle. Os atos acima visam colaborar com o cidadão a fim de avaliar através da informação disponibilizada em relatórios, o grau de zelo obtido pela direção das finanças públicas, mormente à luz das normas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O controle de transparência tem sua fundamentação também no art. 165, §3º da CF/88, quando aborda sobre instrumento chamado demonstrativo regionalizado do efeito, tendo o seu conteúdo a função de informar, com clareza, qualidade e também de forma objetiva.

A transparência existente na LRF está ligada ao incentivo da participação popular bem como na realização das audiências públicas com o intuito da sociedade se interagir com a gestão pública.

O orçamento participativo é um espécime do exposto acima, pois há a abertura da participação da população no processo orçamentário com fundamento no preceito contido no inciso XII, do art. 29, da Constituição Federal, que institui a contribuição das associações representativas no planejamento municipal. Concluindo, os cidadãos são convidados a apoderar sobre as decisões de aplicabilidade eficiente dos recursos públicos.

Ademais, em consonância ao que expõe na LRF, em seu artigo 48, há a determinação que sejam divulgadas em amplitude as informações em veículos de comunicação, inclusive via *internet*, dos relatórios com dados que tratam das receitas e das despesas, proporcionando a verificação da origem e a autenticidade das informações prestadas.

Os instrumentos considerados de transparência, na LRF, são os planos, orçamentos e a Lei de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o correspondente parecer prévio dos órgãos de controle externo, os relatórios de gestão fiscal e sua versão simplificada e os relatórios resumidos da execução orçamentária bem como sua versão simplificada.

No artigo 165, §3º, da CF/88, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), propõe sua publicação, em até 30 (trinta) dias após o encerramento de todo bimestre, pelo Poder Executivo. Em contrapartida, a União vem divulgando-o em vários anos em cada mês. A finalidade da periodicidade é oportunizar cada vez mais, por meio da sociedade, o acompanhamento através de diversos órgãos de controle, transmitindo a ciência,

acompanhamento e também a análise do desempenho da execução orçamentária dos governos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal peculiariza os parâmetros indispensáveis à elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária. A elaboração como também a publicação é de incumbência do Poder Executivo.

Ao final de cada semestre, é estabelecido que seja emitido o Relatório de Gestão Fiscal **pelos titulares** dos Poderes Legislativo, Executivo, Legislativo (inclusive o Tribunal de Contas), Judiciário e Ministério Público, apresentando contas das situações sujeitas a limites e condições tais como, despesas com pessoal, dívida, operações de crédito bem como medidas corretivas efetivadas para os limites que forem ultrapassados.

Em situações de não atendidos os prazos de divulgação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal, o órgão público ficará impedido de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito.

A LRF que incluiu os documentos acima permitiu maior transparência na gestão dos recursos públicos. Os instrumentos disponibilizados ao Legislativo, Tribunal de Contas, cidadãos e contribuintes possibilizaram o conhecimento do que acontece com as contas do Município e a responsabilização dos gestores responsáveis, pelo não atendimento ao que expõe a LRF.

Em síntese, os documentos disponibilizados pela gestão pública são obrigatórios e permanecerem disponíveis para consulta, cópias, exames, inclusive por meio eletrônico das informações orçamentárias.

Em consonância com o exposto anteriormente, explicita TABORDA, ao tratar do aspecto prático da transparência, quando da sua aplicação no aspecto de gestão dos recursos públicos:

> "Em última instância, só através da transparência – apresentação de dados consistentes e compreensíveis, oportunos e atualizados – que se expressa através da obrigação de as autoridades públicas, em cada nível de Governo, emitirem declarações mensais, trimestrais e anuais de responsabilidade fiscal, atendendo aos limites previstos nas metas e objetivos ou justificando seus desvios temporários e, ainda, permitirem o acesso público a essas informações, é que os objetivos da Lei podem ser alcançados. Por outro lado, a efetividade da Lei Fiscal será assegurada por mecanismos de compensação e de correção dos desvios, e com transparência, a fim de punir a má gestão mediante a disciplina do processo político."

Os cidadãos, possuem por tempo indeterminado à sua disposição, contas apresentadas pelas gestores públicos Chefe do Poder Executivo no decurso de todo o exercício financeiro.

6 Conclusões

É possível, perante o exposto, confirmar a intenção da LRF em aumentar a transparência na gestão fiscal que envolve o gasto público com o auxílio dos instrumentos de controle e punição dos gestores públicos que não agirem com probidade.

Há vários instrumentos de participação social, tais como conselhos de políticas públicas, orçamento participativo, ouvidoria e audiências públicas. Portanto, esses mecanismos aproximam ainda mais o cidadão com o poder público, cujos neste século são desconhecidos pela sociedade.

O princípio da transparência, em síntese, significa clareza, abertura e simplicidade, vinculando assim o Estado à sociedade. Com essa parceria há a base importante para a superação dos riscos fiscais provocados pela globalização.

A transparência na atividade financeira, consubstanciada na clareza orçamentária, na responsabilidade fiscal, no respeito aos direitos fundamentais do contribuinte, no aperfeiçoamento da comunicação social e no combate à corrupção dos agentes públicos.

A falta de equilíbrio entre os termos da equação da transparência pode conduzir à perpetuação da opacidade: a exacerbação do controle da responsabilidade fiscal e dos meios de defesa do sujeito passivo da obrigação tributária, sem a contrapartida representada pela minimização dos riscos por ele provocado, pode levar o gestor público ao paraíso fiscal.

Consequentemente, o objetivo da transparência é realizar o controle social mais efetivo, iniciando do pressuposto de que, entendendo a situação das contas públicas, o cidadão possuirá mais condições de fiscalizar o destino dos recursos públicos.

A efetividade da transparência na gestão fiscal torna-se um meio de revolucionar a administração pública no país, atingindo os efeitos no crescimento da qualidade das informações prestadas.

De acordo com a Constituição Federal, em seu artigo 37, a publicidade é um dos princípios a serem obedecidos pela Administração Pública, ao lado princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. A Administração Pública divulga informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea, independente de qualquer solicitação.

Contudo, a aplicabilidade do princípio da transparência fiscal resultou em avanços que culminaram na padronização dos dados, empenho dos indicadores em relação à eficiência, facilitando assim o controle dos gastos públicos.

Afinal, não só os administradores como também os administrados, necessitam de mudança de cultura, com a finalidade de todos serem responsáveis pela participação e fiscalização das contas públicas.

7 Referências Bibliográficas

Acesso à Informação Pública: Controladoria-Geral da União Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf, acesso em 16 de maio de 2016.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm, acesso em 10 de abril de 2016.

BRASIL. Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm, acesso em: 02 de junho de 2016.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.
Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm, acesso em 02 de jun. de 2016.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. 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 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; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm, acesso em: 10 de jun. 2016.

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 de maio de 2016.

Declaração de direitos do homem e do cidadão – 1789. Disponível em http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html acesso em 18 de maio de 2016.

Declaração de princípios sobre Liberdade de expressão. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.libertade.de.expressao.htm. Acesso em 02 de jun. de 2016.

Declaração Universal dos Direitos do homem. Disponível em: http://www.humanrights.com/pt/what-are-human-rights/universal-declaration-of-human-rights/articles-11-20.html, acesso em 02 de junho de 2016.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade Fiscal na função do ordenador de despesa; na terceirização da mão-de-obra; na função do controle administrativo.** Brasília: Brasília jurídica, pág. 22, 2001.

Fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal. http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/445678/CPU_M%C3%B3dulo+7+-+Fundamentos+da+Lei+de++Responsabilidade+Fiscal.pdf/d3d880aa-a6fd-4ffd-8e37-2edd70ede3c3, acesso em 26 de set. de 2016.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **A transparência na gestão fiscal**. Disponível em: www.jus.com.br/doutrina. Acesso em 16 de maio de 2016.

GOMES. Carlos Roberto de Miranda. In. **Direito do estado – noções (Direito Financeiro e Finanças)** – Natal – abril – 2005.

GORGA, Isadora; BERGAMASCO, José Lucas. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: http://www.igepri.org/observatorio/?p=4826, acesso em 16 de maio de 2016.

Manual de demonstrativos fiscais aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/port_249/MDF_Volume_III_3edicao.pdf, acesso em 16 de maio de 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. CORREIA NETO, Celso de Barros. **Transparência Fiscal**. Editora Saraiva, 2013, pág. 182.

ROSA, Dênerson Dias. **Lei de irresponsabilidade fiscal**. Disponível em: www.jus.com.br/doutrina. Acesso em 16 de maio de 2016.

TABORDA, Maren Guimarães. **O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo**. In Revista de Direito Administrativo nº 230. Editora Renovar, p. 254/255.

TORRES, Ricardo Lobo. **O princípio da transparência no direito financeiro**. Revista Eletrônica da Advocacia-Geral da União, Brasil, n. 15, out. 2001. Disponível em: http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=104847&id_site=1115&ordenacao=1. Acesso em: 16 de maio 2016.

VERÍSSIMO. Dijonilson Paulo Amaral. **O princípio da transparência com um dos alicerces da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7845/O-principio-da-transparencia-como-um-dos-alicerces-da-lei-de-responsabilidade-fiscal, acesso em 17 de maio de 2016.

VUORI, Natália Brezolin. **A Concretização do Princípio da Transparência no Poder Judiciário**. Disponível em:

http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=9193. Acesso em: 03 de jun. de 2016.