

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
CURSO DE BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

ALEX CONCEIÇÃO VASCONCELOS DA SILVA

A IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA PARA A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE
NO CONTROLE DO ORÇAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RIO DE JANEIRO

2022

ALEX CONCEIÇÃO VASCONCELOS DA SILVA

A IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA PARA A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE
NO CONTROLE DO ORÇAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado à Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Ms. Fabricio Ramos
Penedo

RIO DE JANEIRO

2022

ALEX CONCEIÇÃO VASCONCELOS DA SILVA

A IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA PARA A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE
NO CONTROLE DO ORÇAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado à Faculdade de Ciências Contábeis da
Universidade Federal do Rio de Janeiro como
parte dos requisitos para obtenção do grau de
Bacharel em Ciências Contábeis.

Aprovado em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Fabício Ramos Penedo, Mestrado
(Universidade Federa Rural do Rio de Janeiro)

Diego Oliveira da Cunha, Mestrado
(Universidade Federa Rural do Rio de Janeiro)

Wesley Pinto da Silva, Mestrado
(Universidade Estácio de Sá)

RESUMO

Este Trabalho de Conclusão de Curso tem por objetivo analisar a questão da transparência da administração pública brasileira, a relação entre a máquina administrativa e a sociedade, no tocante ao conceito de accountability, termo sem tradução precisa, cujo sentido é o dever de prestação de contas, já que a administração pública é regida por dois princípios: supremacia do interesse público e, principalmente, a indisponibilidade do interesse público, na qual a administração gesta a coisa pública, tendo o dever de prestar contas do patrimônio público. Para isso nos utilizamos da legislação que normatiza a transparência: a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Acesso à Informação, na qual concluímos que houve um tremendo avanço na transparência, porém há um longo caminho a percorrer para que as informações disponibilizadas alcancem à sociedade em suas estratificações como um todo, pois o Brasil ao longo de sua história é marcado pelo distanciamento entre a sociedade e a administração pública, notabilizando-se pelo tênue controle da máquina pública por parte da sociedade.

Palavras-chave: Administração Pública; Transparência; Accountability; Controle; Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei de Acesso à Informação.

ABSTRACT

This Course Completion Work aims to analyze the issue of transparency of the Brazilian administration, the relationship between the administrative machine and society, regarding the concept of accountability, without precise translation in Portuguese, whose meaning is the duty of account. Since the public administration is governed by the two principles: supremacy of the public interest and, mainly, the unavailability of the public interest, in which the administration manages the public thing, having the duty of account for the public patrimony. For this, we use the legislation that regulates transparency: the Federal Constitution, the Fiscal Responsibility Law, the Access to Information Law, in which we conclude that there has been a tremendous advance in transparency, but there is a long way to go so that the information made available reach society in its stratifications as a whole, because throughout its history is marked by the distance between society and public administration, notable for the tenuous control of the public machine by the society.

keywords: Public Administration; Transparency; Accountability; Control; Fiscal Responsibility Law; Law on Access to Information.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	TRANSPARÊNCIA NO ORÇAMENTO E NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..	10
2.1	Lei de Acesso à Informação	14
3	CONTROLE DA DO ORÇAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	18
	CONCLUSÃO	21
	REFERÊNCIAS	24

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Nova República no Brasil, em 1985, tivemos a transição de uma época marcada pelo autoritarismo e o obscurantismo (a Ditadura Militar entre 1964-1985) para a restauração da democracia e do Estado de Direito. A consolidação desta transição ocorreu com a instituição da Assembleia Constituinte (1987) e a promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil (1988), que de certa maneira, mostrou-se muito avançada para a época. Bastando observar os princípios e objetivos fundamentais (Art. 1º ao 4º) Direitos e Garantias Individuais (Art. 5º), Direitos Sociais (Art. 6º) e os Direitos dos Trabalhadores (Art. 7º).

Não queremos alongar no caráter inovador da atual Carta Magna, iremos direto ao ponto: ela também inovou no que tange ao Controle e a Transparência da Administração Pública, seja no Art. 37 ao 41, em que trata do tema; seja entre os Arts. 70 a 74, em que disciplina sobre o controle da mesma, e também o inciso XXXIII do Art. 5ª na qual determina que se legisle acerca da Lei que regule a transparência da Administração Pública, servindo de base para a promulgação da importantíssima Lei de Acesso à Informação (2011), basilar para o controle e a transparência da máquina administrativa brasileira.

Se observarmos o caput do Art. 37 da Constituição, leremos que a Administração Pública deverá ter como princípios a *Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência*. Se forcarmos no quarto princípio, podemos inferir que a publicidade é essencial para o pleno funcionamento da Democracia, pois está diretamente interligada com uma das três bases dessa forma de governo: *Rotatividade, Conflito e Participação*.

A Rotatividade é essencial para a *Res Pública*, ao ponto que a Constituição determina que os agentes políticos do Poder Legislativo e Executivo exerçam as funções de cúpula do Estado (processo decisório) em caráter eletivo, com o intuito de haver renovação dos titulares destes poderes em tempos e tempos, para evitar a confusão entre a *Res Pública* e a *Res Privatus*, configurando assim o fenômeno do Patrimonialismo, que é a confusão entre o Público e o Privado.

Mas para que haja a Rotatividade é necessário o Conflito, devemos deixar bem claro que nos referimos a este conceito no sentido de embate de ideias, de visões de mundo, de estado e sociedade, no plano dialógico, dialético, rechaçando totalmente o aspecto bélico que esse conceito possa remeter. Pois num país de dimensões continentais e populoso como o Brasil há várias culturas e perspectivas conflitantes convivendo em diferentes regiões, estados, municípios e até mesmo bairros que formam o território deste país. Logo, esse choque de visões

e entendimentos sobre o destino de municípios, Estados e do Brasil é fundamental para que haja a democracia, no tocante a pluralidade de pensamentos, perspectivas, culminando na rotatividade dos titulares do poder Legislativo e do Executivo.

Todavia, a Rotatividade e o Conflito são, de certo modo, dependentes da plena participação da sociedade na Res Pública (Coisa ou esfera pública), portanto, o conceito de Participação é basilar para a consecução da Democracia, seja através das eleições, na qual define-se não somente os titulares dos já supracitados poderes, assim qual será o projeto de governo, sociedade e Estado que será implementado através das políticas de governo traduzidas em políticas públicas. Já que segundo a ciência econômica, as demandas são infinitas, porém os recursos são limitados, e por que não, escassos, destarte, podemos concluir que não dá para atender as demandas de toda a sociedade, o que obriga os governantes e legisladores em exercício a adotarem uma determinada agenda de políticas públicas, tão ansiada pela camada da sociedade que se fez representar nesses agentes políticos.

Contanto, para que haja a plena participação da sociedade não apenas no processo eleitoral, quanto na formulação da agenda do governo, e principalmente, no controle da execução das políticas públicas, fazem-se necessário que hajam dispositivos para que a população possa controlar a gestão pública, seja do erário, da feitura de uma determinada ação de governo, tramitação de leis ou até mesmo de emendas à Constituição pelo poder Legislativo, assim como também das motivações dos membros do Poder Judiciário em sua decisões, se estão em consonância com as leis, a jurisprudência e os costumes. Resumindo, Participação é a base do Controle Social e da Transparência do Estado e Administração Pública. Logo, sem a participação efetiva da sociedade, não há como controlar os agentes políticos responsáveis pelo processo decisório do Estado, na qual podemos inferir, inviabilizando a Democracia.

Feito esta introdução, podemos analisar detalhadamente a importância da Transparência e do Controle para que o titular da coisa pública, o povo, saiba como está sendo administrado os recursos, em suma, o patrimônio público, objetivo de estudo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Dito isto, começaremos a analisar a Transparência e depois a temática do Controle.

2. TRANSPARÊNCIA NO ORÇAMENTO E NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No início do século XXI, tivemos o advento do conceito de governo eletrônico, ou digital, mais precisamente o portal “Dados Abertos¹”, em outras palavras, “Transparência Brasil²” como forma de cumprir com o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, que de certa maneira, foi “a mola propulsora” do conceito de transparência na Administração Pública brasileira, operacionalizando os preceitos constitucionais não somente na atividade administrativa, como, sobretudo, na Atividade Financeira do Estado.

É necessário destacar que o art. 48 da LRF prevê instrumentos de transparência da gestão fiscal e está inserido no contexto de garantia de acesso à informação, previsto no art. 37, parágrafo 3º, II, da Constituição³, que assegura o acesso dos usuários às informações sobre os atos de governo. Segue abaixo o artigo da LRF citado:

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.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

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; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

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 (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

¹ Segundo o portal: “O Portal Brasileiro de Dados Abertos é a ferramenta disponibilizada pelo governo para que todos possam encontrar e utilizar os dados e as informações públicas. O portal preza pela simplicidade e organização para que você possa encontrar facilmente os dados e informações que precisa. O portal também tem o objetivo de promover a interlocução entre atores da sociedade e com o governo para pensar a melhor utilização dos dados, promovendo impactos positivos sob os pontos de vista social e econômico” In: <https://dados.gov.br/pagina/sobre>

² Segundo o portal, a missão é: Promover a transparência e o controle social do poder público, contribuindo para a integridade e o aperfeiçoamento das instituições, das políticas públicas e do processo democrático. A visão consiste: Ser a principal referência no fortalecimento da transparência, controle social e integridade do poder público, por meio de informações qualificadas. E os valores são: “Independência e autonomia, Pioneirismo, Transparência, Democracia e Excelência”. In: https://www.transparencia.org.br/quem_somos#missao

³ Art. 37, § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

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. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 4º A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 5º Nos casos de envio conforme disposto no § 2º, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)⁴

Em relação aos instrumentos de transparência de gestão fiscal requeridos pelo art. 48 da LRF, os instrumentos elencados no dispositivo são: os planos orçamentários e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido de

⁴ In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Execução Orçamentária⁵ e o Relatório de Gestão Fiscal⁶; e as versões simplificadas desses documentos, nos quais deve ser da ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos. Também

⁵ **Seção III: Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária** Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:

- a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;
- b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;

II - demonstrativos da execução das:

- a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;
- b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;
- c) despesas, por função e subfunção.

§ 1º Os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:

I - apuração da receita corrente líquida, na forma definida no inciso IV do art. 2º, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;

II - receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50;

III - resultados nominal e primário;

IV - despesas com juros, na forma do inciso II do art. 4º;

V - Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

§ 1º O relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos:

I - do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, conforme o § 3º do art. 32;

II - das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos;

III - da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

§ 2º Quando for o caso, serão apresentadas justificativas:

I - da limitação de empenho;

II - da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

⁶ **Seção IV Do Relatório de Gestão Fiscal** Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

- a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
- b) dívidas consolidada e mobiliária;
- c) concessão de garantias;
- d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
- e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

- 1) liquidadas;
- 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
- 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
- 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

são indicadas a divulgação de informações sobre a execução orçamentária em meios eletrônicos de acesso público e a realização de audiências públicas nos processos de provação das leis orçamentárias.

É importante destacarmos o uso que os meios eletrônicos de acesso público, através da rede mundial de computadores, é um indicativo da intenção de popularizar o acompanhamento das administrações públicas, razão pela qual os relatórios e as prestações de contas devem ser divulgadas em linguagem simplificada e acessível para que a população em geral possa entender. Portanto, mais do que a simples publicidade, a transparência busca impor a divulgação da informação de forma compreensível para a população leiga. É nítida a vontade do legislador de impor à administração o dever de oferecer uma transparência ativa, a qual ocorre independentemente da provocação dos cidadãos interessados.

Em relação aos prazos e a periodicidade de divulgação dos instrumentos requeridos pelo art. 48 da LRF, as prestações de contas são anuais e os prazos para que o poder Executivo apresente as contas ao Poder Legislativo são definidos pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas dos Municípios (art. 82 da Lei 4320/64). No âmbito Federal, o prazo de sessenta dias é fixado no art. 51 da Constituição. Já o prazo para o Tribunal de Contas apresentar o parecer prévio sobre as contas é de sessenta dias, ou 180 dias se for município que não seja capital e tenha menos de duzentos mil habitantes (art. 57, parágrafo 1º, da LRF).

Além disso, nos termos do art. 51 da LRF, os Estados e Municípios devem encaminhar as suas contas à União, para que esta promova a consolidação por ente da Federação, relativas ao exercício anterior. Os Municípios devem enviar essas contas, com cópia para o Poder Executivo Estadual, até 30 de abril. Os Estados devem enviar as contas até o dia 31 de maio. A União deve consolidar as contas até o dia 30 de junho.

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal são regulamentados nos arts. 52 a 55 da LRF. O Relatório Resumido de Execução Orçamentária deve ser apresentado até trinta dias após encerramento de cada bimestre (art. 52 da LRF). O Relatório de Gestão Fiscal será emitido ao final de cada quadrimestre (art. 54 da LRF), devendo ser divulgado até trinta dias após esse período (art. 55, parágrafo 2º, da LRF). Os Municípios

c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea *b* do inciso IV do art. 38.

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterà apenas as informações relativas à alínea *a* do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

§ 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

com menos de cinquenta mil habitantes podem optar por divulgar o Relatório de Gestão Fiscal semestralmente, tendo também o prazo de trinta dias ao final de cada semestre para a divulgação (art. 63, parágrafo 3º, da LRF).

O art. 49 da LRF determina que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis durante todo o exercício no Poder Legislativo e no órgão técnico que as elaborou, para que a população possa consultar.

Segundo disposto no art. 48, parágrafo 1º, II, da LRF, devem ser divulgadas, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária. O Decreto nº 7.185/10, que regulamenta este dispositivo, considera que a liberação em tempo real significa a disponibilização das informações até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema (art. 2º, parágrafo 2º, II). Neste caso, o meio de divulgação é eletrônico, entendendo-se como meio eletrônico que possibilite amplo acesso público a Internet, não sendo admitida a exigência de cadastro de usuário ou utilização de senhas para acesso de dados (art. 2º, parágrafo 2º, III).

2.1 Lei de Acesso à Informação

A Lei 12.527/2011 foi editada com a finalidade de garantir o acesso à informação de interesse coletivo e particular previsto no inciso XXXIII do art. 5º, determina que:

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 Estado⁷.

Esta lei é de suma importância para a transparência na administração pública brasileira, pois com o seu advento o instituto da transparência passou a ser um princípio geral e o sigilo como exceção. A lei operacionaliza o supracitado inciso constitucional, sendo, de certa forma um marco a sua aprovação pelo Congresso Nacional e Sanção pela então Presidente da República Dilma Rousseff, em 2011. Já que, naquela época, a lei encontrou muitas resistências em diversos seguimentos da Administração Pública, tais como a divulgação dos vencimentos ou subsídios dos agentes públicos, a feitura de portais de transparências pelos entes e poderes da federação, causando diversos contenciosos jurídicos.

Todavia, o conceito de transparência trazido pela lei vigorou e prosperou perante a Suprema Corte que a entendeu como normatização de um preceito constitucional, seja do art.

⁷ In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

5º quanto do art. 37 da Carta Magna, determinando que toda a administração pública brasileira cumprisse a lei, a começar pelo próprio Supremo Tribunal Federal, criando o portal da transparência da própria Corte, na qual a senhora ministra Carmem Lúcia foi a primeira membro da corte a autorizar a divulgação de seus subsídios no portal.

Isto posto, a sociedade pode observar, de certa maneira, perplexa a diferença entre a remuneração de um cidadão médio para os agentes políticos, sobretudo dos Poderes Judiciário e do Legislativo, gerando enorme debate sobre a “elite” do serviço público no Brasil, por isso, que muitas casas do poder legislativo regionais e locais resistiram à imediata aplicação desta paradigmática lei, todavia, com o passar dos anos a novidade (Lei de Acesso à Informação) passou a ser regra, na qual podemos visualizar não somente as remunerações dos agentes públicos, como também a execução do Orçamento Público, pois a LAI materializou o conceito de transparência passiva, ou seja, o poder público tem o dever de divulgar os seus atos, seja da administração ou administrativos.

No que tange o orçamento, a LAI é fundamental para que possamos, enquanto sociedade civil, fiscalizar as despesas públicas, contribuindo em muito para o Controle Social, já que o conceito de transparência fora substancialmente ampliado, em que o controle da execução do orçamento não fica restrita apenas aos Tribunais de Contas, segundo o art. 71 da Constituição, tem a missão de auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo da administração pública, especialmente no tocante ao erário, julgando as contas dos administradores públicos, salvo o titular do Poder Executivo.

A LAI também passou a obrigar as Cortes de Contas exercerem a transparência passiva, disponibilizando ao público em geral as suas atividades exercidas enquanto instituições de controle, permitindo assim que tenhamos o pleno acesso aos resultados das auditorias perpetradas pelas suas secretarias de controle externo, fundamental para que possamos detectar anormalidades na execução orçamentária, por exemplo, no Estado do Rio de Janeiro, o Tribunal de Contas local votou pela recomendação da rejeição das contas dos governadores Luiz Fernando Pezão (2018) e Wilson Witzel (2019), por violarem o repasse mínimo da Receita Corrente Líquida, segundo a constituição nas áreas da Saúde e Manutenção e Desenvolvimento da Educação, a motivação da decisão desta Corte de Contas está disponível no portal de transparência da entidade, na qual é flagrante a violação constitucional por parte dos dois próceres do Estado do Rio de Janeiro.

Podemos demonstrar vários exemplos de como a LAI trouxe a Administração Pública para o escrutínio da sociedade civil, focaremos em um caso emblemático: o Estado do Rio de Janeiro.

Desde 2008, três anos antes da promulgação da LAI, o país vivia a euforia dos grandes eventos que projetariam o Brasil para o Mundo, sobretudo a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de Verão na cidade do Rio de Janeiro, em 2016, sendo criada nova lei para a celeridade das contratações públicas para os citados eventos, a Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), também publicado em 2011, cujos dispositivos preveem um processo agilizado de licitações e contratações não somente para esses eventos como também para programas sociais em voga na época, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Armazéns da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com o propósito de evitar a “excessiva burocratização” da Lei de Licitações e Contratos (8666/93).

De fato, o RDC deu ao poder público agilidade necessária para realizar obras de infraestrutura não somente para os grandes eventos como para o país em geral, conforme os dispositivos da lei. Mas, sob a égide da LAI, todos esses investimentos de grande vulto tiveram que ser publicadas nos portais de transparência dos entes e entidades contratantes, e os valores causaram certa perplexidade e desconfiança ante a sociedade civil, tais como valores astronômicos empregados em reformas e construções de estádios para a Copa do Mundo de 2014, causando uma série de protestos que convulsionaram o país em 2013, na qual uma das bandeiras era “não queremos Copa! Queremos emprego!” já no mote dos gastos exorbitantes dispendidos, atraindo a atenção não somente da mídia especializada, entidades da sociedade civil, como também dos órgãos de controle externo, sobretudo o Tribunal de Contas da União, que constatou uma série de irregularidades na aplicação do dinheiro público, tais como superfaturamento das obras, esquemas de desvios de dinheiro público, malversação do erário, acarretando numa série de escândalos entre administradores públicos e a sociedade civil, especialmente no Estado do Rio de Janeiro.

Em 2014, o então governador Luiz Fernando Pezão fora reeleito à governadoria do Estado, e no ano seguinte o Rio de Janeiro viveu, talvez, a pior crise financeira da história, afetando diretamente à sociedade fluminense, gerando enormes protestos da população do estado, a medida em que uma das motivações daquela crise estavam expostas por determinação da LAI: gigantescos esquemas de corrupção cujas consequências foi a malversação do erário do estado, cujas investigações de entidades como o Ministério Público Estadual e Federal, o supracitado TCU, além de entidades da própria sociedade civil detectaram a usurpação do erário estadual, gerando forte repulsa perante a sociedade civil, que com o avançar destas investigações, acarretaram em inúmeras prisões, sendo uma das mais notórias a do ex-governador Sérgio Cabral Filho, acusado e sentenciado por chefiar vários esquemas de corrupção enquanto governador do Estado (2007-2014), sendo que uma delas envolvia até o

próprio Tribunal de Contas do Estado (TCERJ), responsável por zelar pelo erário do Estado, mas na operação denominada “Quinto do Ouro” a Polícia Federal, por determinação no Superior Tribunal de Justiça (STJ), cumpriu mandados de prisão contra seis dos sete Conselheiros do TCERJ, acusados por receberem propina de cerca de 1% do montante desviado dos cofres públicos, para não fiscalizarem a execução orçamentária do então governo.

Tudo isso veio a tona graças à LAI, que forneceu meios de a sociedade apurar o porquê da crise orçamentária do Estado, provocando as instituições de controle, sobretudo o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União, pois muitos dos recursos empregados no Rio de Janeiro eram de origem federal, atraindo por conseguinte a fiscalização do TCU.

A LAI prevê uma série de punições para aqueles que soneguem o acesso à informação, mas não podemos deixar de ressaltar que mesmo com os avanços trazidos pelos seus dispositivos nesses últimos onze anos, ainda há enorme caminho a percorrermos para que cheguemos a totalidade do conceito de transparência passiva, sobretudo no que tange ao orçamento público nos seus quatro ciclos: planejamento, discussão/aprovação, execução e controle, já que este último permanece quase que restrito aos Tribunais de Contas, tal como observaremos no próximo capítulo.

2. CONTROLE DO ORÇAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle do orçamento público divide-se em duas estruturas: o controle externo e o controle interno. Falam também em um controle social, na medida em que os cidadãos poderão também fiscalizar o orçamento.

O controle interno, que tem previsão nos art. 70 e 74 da Constituição Federal, é o controle exercido internamente por cada um dos três poderes, destina a funcionar de forma integrada, com a finalidade de: primeiro, avaliar o cumprimento das leis orçamentárias; segundo, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e a eficiência, dos gastos públicos; terceiro, controlar as operações de crédito, avais e garantias; e por fim, auxiliar o controle externo no exercício da sua missão institucional.

Essas funções do controle interno estão dispostas no art. 74 da Carta Magna. Trata-se, assim, de uma atividade de fiscalização prévia feita pelo próprio poder em relação aos seus agentes, órgãos e instituições.

O art. 74 da CRFB dispôs claramente que todos os poderes manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, que nada mais é do que um mecanismo de autocontrole do poder em que se insere. Embora cada poder tenha seu próprio controle interno, o sistema devere ser coordenado pelo Poder Executivo.

Esse sistema de controle interno deve ser reproduzido nas demais esferas de governo, tendo em vista o disposto no art. 75, caput, da Constituição, que determina que as normas referentes ao TCU aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais de Contas dos Municípios.

Exemplos do controle interno nos estados e municípios são: a prestação de contas anual, de todos os responsáveis por bens e valores públicos, ao Poder Executivo; a realização de auditorias sobre a gestão de recursos públicos que estiverem sob a responsabilidade de entidades públicas e privadas; a aprovação por decreto do poder Executivo, dos orçamentos das

entidades autárquicas ou paraestatais; e a avaliação do desempenho da auditoria interna das entidades da administração direta.

O controle externo, por sua vez, é exercido pelo Poder Legislativo de cada ente, com o auxílio do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 70 a 73 da Constituição. As Cortes de Contas são órgãos colegiados técnicos, imbuídos na missão de controle externo, compreendendo a fiscalização e controle do orçamento, sem subordinação a qualquer dos poderes, tendo competências próprias fixadas na Constituição e legislação específica, sendo um órgão independente, auxiliando, dessa forma, os três poderes, mantendo cooperação funcional, assim como também auxiliando a sociedade civil e os entidades de participação política.

Os controles interno e externo estão ligados, na mesma medida que formam um sistema de controle das contas públicas. Há assuntos que são objeto do controle interno e do externo, conforme determina o art. 70 da Carta Magna, que estabelece critérios de fiscalização a serem observados em ambos os controles.

Assim, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação e subvenção e renúncia de receitas são objeto do controle interno e externo.

Ressaltamos que ambos os controles possuem igual importância e podem agir de forma autônoma entre si, conforme entendimento do art. 74, I a III da constituição, que prevê diversos temas exclusivos do controle interno. De todo modo, é admissível também a atuação cooperativa, com fundamento no art. 74, IV, pelo qual o controle interno pode apoiar a missão do controle externo.

Frisemos que a verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia (antes de o ato financeiro produzir efeitos); concomitante (ao longo da execução do ato financeiro); e subsequente (após a realização daquele ato em certo período de tempo), nos termos do art. 77 da Lei nº 4320/64.

Pois, o controle externo, como dito acima, exercido pelo Poder Legislativo e auxiliado pelos Tribunais de Contas, que possuem como missão o controle externo da administração pública. Esse controle é amplo, assim como o interno, não se limitando apenas à legalidade dos programas governamentais e dispêndios públicos. As Cortes de Contas podem também avaliar a compatibilidade dos gastos e programas de governo com os princípios da eficiência, eficácia, economicidade e efetividade. Essa análise é feita no âmbito das auditorias operacionais.

Segundo as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), auditoria operacional é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se os

empreendimentos, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios da economicidade, eficiência e efetividade e se há possibilidade de aperfeiçoamento. Ao contrário do que muitos pensam, as noções de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade não são idênticas, sendo fundamental que nós a diferencemos.

Primeiramente, o princípio da economicidade está ligado a ideia de minimização dos custos dos recursos utilizados. Deve-se garantir que os recursos sejam conseguidos pelo melhor preço, sem deixar de atender os requisitos de qualidade, quantidade e tempestividade necessárias. Os administradores públicos, executores do orçamento, diante das possibilidades de compra que igualmente atendam a necessidade pública tutelada, deve optar por aquela menos custosa.

O princípio da eficiência, diz respeito à relação entre recursos empregados e os produtos obtidos em termos de quantidade, qualidade e tempestividade. Deve-se alcançar o máximo possível com os recursos disponíveis. Ou seja, enquanto a economicidade pretende-se minimizar os custos dos recursos, na eficiência que se obter o máximo de resultados com os recursos disponíveis.

O princípio da efetividade está relacionado à obtenção dos resultados da ação na realidade que se busca transformar. A efetividade é atendida quando o gestor de fato consegue resolver o problema concreto na qual se comprometeu a eliminar.

Finalmente, eficácia significa o grau de alcance das metas programadas no planejamento daquela ação. Uma ação eficaz é aquela que se realiza todas as metas estabelecidas.

Na execução do orçamento, o desejável é que tais atributos caminhem simultaneamente, porém, é possível que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade. Em outras palavras, os administradores podem ter sido eficiente na gestão dos recursos disponíveis, todavia, estes mesmos recursos podem ser insuficientes para a obtenção do resultado pretendido e, assim, a ação ser eficiente, mas desprovida de efetividade. Num outro ponto de vista, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, devido a abundância de recursos, pode ser dotada de efetividade. É possível, ainda, admitir que condutas econômicas, eficientes e eficazes acabem por não alcançar o resultado esperado, sendo desprovidas de efetividade.

Portanto, é imperioso que haja o estrito controle da execução orçamentária, seja pelos órgãos de controle, seja pela sociedade civil, pois as demandas são infinitas, e os recursos, de certa maneira, são escassos. Por isso, fizemos essa breve digressão relacionando a atividade de controle com os princípios de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade, já que não basta

somente controlar a administração pública, e sim como ela executa, aplica os recursos disponibilizados pelo orçamento numa determinada ação, programa ou política pública.

CONCLUSÃO

Quando abordamos o conceito de transparência, conforme determinado pela LRF, temos que esclarecer que transparência não é sinônimo de publicidade, já que esta determina que é dever da administração pública divulgar os seus atos, salvo as exceções previstas na Constituição e na Lei de Acesso à Informação, ou seja, para o ato ter eficácia, deve ser publicado em Diário Oficial ou em jornal de grande circulação; enquanto que aquela representa o livre acesso das informações necessárias para que a sociedade possa exercer o controle social tanto da administração pública quanto dos administradores, portanto, ter as informações necessárias.

Resumindo, publicidade é como disponibilizar os “dados públicos”; transparência é divulgar as informações para a prestação de contas. Em outras palavras, não basta apenas publicar os atos administrativos no diário oficial, cujo acesso é restrito aos próprios servidores públicos, prestadores de serviços delegados, ou a especialistas em busca de dados para processar as informações desejadas, por exemplo, pesquisadores do mundo acadêmico especializados em Licitações Públicas e Contratos Administrativos, não abrangendo dessa forma, a maioria esmagadora da sociedade, que já possui deficiências no tocante a formação intelectual, seja pela mazelas da educação pública, restrição ao acesso à cultura (no caso em tela; museus, bibliotecas, teatros, etc.), e até mesmo o analfabetismo, seja funcional e o que está mais em voga, a digital, que ficou evidente durante a pandemia do Coronavírus, na qual demonstrou que as classes populares possuem dispositivos digitais, sobretudo smartphones, porém a maioria não tem acessibilidade à internet, gerando por assim dizer uma exclusão digital.

Tudo isto seria empecilho mais que suficiente a consecução do princípio da transparência no Brasil. Mas temos que enfatizar a ausência de uma cultura política democrática no Brasil, país que viveu por mais de vinte anos num regime autoritário, a Ditadura Militar.

Acrescentando-se tudo isto o abismo social e econômico da população brasileira, que em 2020, quase a metade da riqueza do país ficou concentrada na mão de 1% mais rico da população: 49,6%. Em 2019, eles detinham 46,9%, tornando o país líder mundial de desigualdade de renda, pois entre 2019 e 2020, o indicador do índice de Gini subiu de 88,2 para 89 no Brasil, em uma escala em que, quanto maior a nota, maiores a desigualdade e a concentração de renda⁸ obrigando a maioria a lutar diuturnamente pela própria sobrevivência, os afastando do efetivo exercício da cidadania. Por exemplo, a Lei de Licitações (8.666/93) determina que contratações de grande vulto, necessita de prévias audiências públicas⁹ como forma de explicar à sociedade o porquê da alocação do considerável montante de recursos públicos, mas como podemos notar, estas audiências raramente têm divulgação “em massa”, na grande imprensa, sendo na maioria das vezes protocolares, apenas para o cumprimento da lei.

Também não é muito comum ver a população apurar os gastos públicos, a feitura do orçamento e a sua execução, ficando restrito quase que exclusivamente às esferas Executiva (elaborando e executando) e a Legislativa (votando e controlando-a). Segundo a Constituição, para o auxílio do Legislativo, os Tribunais de Contas têm como função zelar pelo erário, exercendo o Controle Externo da Administração Pública, art. 71 da Constituição, “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.” Apenas queremos evidenciar que a transparência no Brasil é paradoxalmente muito fechada, quase restrita aos órgãos de controle interno e externo, na qual podemos inferir que ainda há um longo caminho para que alcancemos aquilo que denomina-se de *accountability*, o dever que a administração pública tem não somente de prestar contas como disponibilizar todas as informações necessárias e de forma compreensível à sociedade como um todo.

Podemos exemplificar o quão distante a população tem para obter as informações necessárias para o controle da Atividade Financeira do Estado, apesar de iniciativas de referência do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União, mas não podemos deixar de citar casos emblemáticos: esquemas de corrupção, como a “Lava-Jato” criando um ambiente

⁸<https://www.cnnbrasil.com.br/business/desigualdade-no-brasil-cresceu-de-novo-em-2020-e-foi-a-pior-em-duas-decadas/#:~:text=N%C3%ADvel%20de%20desigualdade%20em%202020%2C%20medido%20pelo%20coeficiente%20de%20Gini&text=Entre%202019%20e%202020%2C%20o,ao%20m%C3%ADnimo%20de%2082%2C2>

⁹ Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm

de promiscuidade entre a alta administração da empresa com o seu acionista majoritário: a União, gerando um desfalque multibilionário na Estatal e, conseqüentemente, à União, segundo o TCU, provocando um prejuízo de dezoito bilhões de reais à estatal¹⁰, tanto que a própria Corte de Contas montou uma força-tarefa para analisar este desfalque bilionário na estatal, condenando até mesmo os ex-procuradores da “Lava-Jato” Rodrigo Janot e Deltan Dallagnol a ressarcirem em R\$ 2.800.000,00 à Petrobrás¹¹, uma parte do dinheiro retido pelo Ministério Público Federal durante a operação. Com isso o TCU agiu em consonância com o art. 70 da CF, na qual determina que todos aqueles que gerencie e utilize recurso público é obrigado a prestar contas do mesmo.

Todavia, mesmo com esse avanço, permitindo a publicização da gestão do erário, devemos ressaltar que o acesso ao mesmo continua de certa forma restrita, a certas camadas da sociedade, sobretudo as classes mais abastadas, que possuem amplo acesso à canais especializados no assunto, seja por meio da imprensa que cobre o mundo político, até mesmo por meio de contatos pessoais, ou por ter certa conscientização política devido a uma intensa relação com o poder público, seja como prestador de serviços, ou na condição de agente administrativo (servidor público), trabalhando diretamente com o poder público, passando a conhecer o funcionamento do processo decisório. Porém, a população em geral permanece muito distante de conhecer e saber a respeito da Atividade Financeira do Estado, na qual o conhecimento da mesma consideramos essencial para o exercício da cidadania.

¹⁰<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-aponta-que-cartel-causou-prejuizos-de-r-18-bilhoes-a-petrobras.htm>

¹¹ <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2022-08-09/tcu-condena-procuradores-da-lava-jato-a-reembolsar-r-2-8-mi-ao-estado.html>

REFERÊNCIAS

BOTTREL, Rachel do Monte. **A contribuição do acesso à informação pública para a comunicação pública no Brasil**. Comunicação Pública [Online], v.13, n. 24, 2018. Disponível em: <https://journals.openedition.org/cp/2234>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Saiba como participar**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/participacao/saiba-como-participar>.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

_____. **Lei nº 4320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm>

_____. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm

_____. **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/112527.htm

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltada para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

_____. **Ministério Público Federal. Combate à corrupção: ranking nacional da transparência**. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>. Acesso em: 09 fev. 2020. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional.

_____. **Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: plano de**

contas aplicado ao setor público. Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional. - 9ª ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2021.

_____. **Tesouro nacional transparente.** Disponível em:
<https://www.tesourotransparente.gov.br/>

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 39º ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SLOMSKI, V. **Manual de contabilidade pública: um enfoque no controle municipal.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2008.