



FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO –
MESTRADO

MIGUEL ARGEMIRO SOARES GARAIALDI

TRANSPARÊNCIA FISCAL COMO DEVER DA ADMINISTRAÇÃO

Porto Alegre

2018

MIGUEL ARGEMIRO SOARES GARAIALDI

TRANSPARÊNCIA FISCAL COMO DEVER DA ADMINISTRAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito- Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maren Guimarães Taborda

Porto Alegre

2018

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Paulo Pinto de Carvalho e setor de Tecnologia da Informação, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Soares Garaialdi, Miguel Argemiro

Transparência fiscal como dever da administração / Miguel Argemiro Soares Garaialdi. -- Porto Alegre 2018. 159 f.

Orientadora: Maren Guimarães Taborda.

Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Mestrado em Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Transparência Fiscal. Transparência. Acesso a Informação. Publicidade. I. Guimarães Taborda, Maren, orient. II. Título.

MIGUEL ARGEMIRO SOARES GARAIALDI

TRANSPARÊNCIA FISCAL COMO DEVER DA ADMINISTRAÇÃO

DISSERTAÇÃO PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM DIREITO

BANCA AVALIADORA:

Prof^ª. Dr^ª. Maren Guimarães Taborda - FMP
Orientadora

Prof. Dr. Pedro Henrique Poli de Figueiredo

Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Porto Alegre, 15 de setembro de 2018.

AGRADECIMENTOS

A minha família que soube compreender minha ausência pelo tempo em que estive vinculado à Assembleia Legislativa do Estado do RS, em especial, pelo incentivo determinante que veio deles para cursar um segundo mestrado, desta vez, na destacada FMP-RS.

A minha esposa Joce e ao filho Breno que mesmo distantes semanalmente, pareciam estarem no meu lado a cada dia. A ti Joce, mãe incansável, que mesmo com teu trabalho e viagens diárias compensou minha ausência, fazendo com que o Breno trilhasse o melhor caminho.

Ao Deputado Estadual Miguel Constantino Rosso Bianchini (Bombeiro Bianchini) e seus assessores, meus colegas de trabalho, componentes da equipe do gabinete e da bancada, pela amizade, coleguismo e incentivo durante o tempo em que fiz parte de seu time. Sem dúvidas, que o Curso de Mestrado em Direito só foi possível cursar, face a oportunidade que o Deputado me proporcionou. Meus sinceros agradecimentos, Deputado!

A Professora Doutora Maren Guimarães Taborda, orientadora deste trabalho, que além de conhecer a temática pesquisada teve sempre presente e disponível quando chamada à orientação. Seu conhecimento e o estudo de sua tese de doutoramento foram elementos determinantes para o atingimento deste objetivo. Grato Professora!

Por fim, agradeço também a URI, Campus Santiago, na pessoa de seus três diretores, pela liberação para que pudesse aperfeiçoar meus conhecimentos na ALRS e no curso realizado.

Ao restante de meus familiares e amigos, dedico também esta vitória.

RESUMO

O presente trabalho demonstra que a necessidade de transparência na atuação pública é uma exigência irrenunciável nas sociedades modernas, que demandam, cada vez em maior medida, que a cidadania possa conhecer o que fazem, e como o fazem, seus representantes e o resto dos servidores públicos. Hoje em dia já não é suficiente que os serviços públicos funcionem de uma maneira mais ou menos adequadas, é também exigível que o façam à vista dos administrados. Fator este em absoluto secundário, pois se coloca em um elemento central e irrenunciável da democracia, que não pode ser verdadeiramente tal quando o “público” se move furtivamente pela obscuridade dos despachos e nas omissões em informar. Este diagnóstico se acentua em uma sociedade cada vez mais informada, como fruto da crescente penetração das tecnologias da informação no tecido social, o que determina que os fenômenos de opacidade na gestão pública sejam contemplados cada vez de uma maneira mais crítica. Nesse trabalho aborda-se a Transparência Fiscal enquanto direito fundamental do cidadão e dever dos entes e órgãos públicos de agir, cujo norte de ação está capitulado na legislação brasileira tendo como essência a previsão contida no artigo 5º, XXXIII; artigo 37, § 3º, II; e, art. 216, § 2º, da Constituição Federal, abrangendo todas as ações do poder público em qualquer das poderes, esferas e níveis de governo. Discorre-se em primeiro plano a concepção histórica no que diz respeito à relação Estado e Transparência com enfoque nas discussões propostas pela doutrina, deflagrando-se daí a concepção de que agir com transparência é a regra e o sigilo é a exceção. Quanto ao seu conteúdo, a Transparência Fiscal aqui apresentada evidencia-se no enfoque trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela perspectiva de avanços contidos nos Projetos Leis que tramitam no Congresso Nacional. Evidencia-se no presente estudo a consagração do direito do cidadão enquanto destinatário dos serviços públicos e elemento apto a exercer a fiscalização dos entes e órgãos públicos. Também, busca-se compreender, que tal direito do cidadão, na mão inversa é dever dos entes federados de ser translúcidos quanto à gestão dos recursos públicos e obrigados a proceder na devida publicação das informações de caráter público e não sigilosas, aos cidadãos. Adiante e não menos importante, busca-se compreender a correlação existente entre o exercício da cidadania e a prerrogativa expressa no poder dever do ente público, na relação sujeito ativo-sujeito passivo do acesso a informação e do dever de prestá-las. Discorre-se também sobre a evolução e a consagração da Transparência Fiscal no contexto normativo brasileiro a partir da previsão contida no *caput* o artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, passando pelos avanços estatuídos na Lei Complementar nº 101/2000; Lei Complementar nº 131/2009; Lei Complementar nº 12.527/2011 e na Lei Federal nº 13.460/2017. Dá-se ênfase também à Transparência enquanto instrumento basilar do controle social e elemento de prevenção e de combate a corrupção. Avança-se ainda sobre a competência e a atuação dos Tribunais de Contas brasileiros enquanto órgãos constitucionalmente outorgados à fiscalização das ações dos gestores públicos, bem como detentores de instrumentos de fiscalização a exigir a prática da Transparência Fiscal. Por fim, faz-se um apanhado sobre as propostas legislativas que tramitam no Poder Legislativo Federal cujo objetivo é a ampliação da Transparência nos entes, órgãos e poderes da república.

Palavras-chave: Transparência Fiscal. Transparência. Acesso a Informação. Publicidade.

ABSTRACT

The present work demonstrates that the need for transparency in public performance is an indispensable requirement in modern societies, which demand, increasingly, that citizenship can know what they do, and how they do, their representatives and the rest of the servants the public. Nowadays it is no longer sufficient for public services to function in a more or less adequate way, it is also required that they be made publicly available. This is an absolutely secondary factor, since it places itself in a central and inalienable element of democracy, which can not be truly so when the "public" sneaks through the obscurity of the dispatches and omissions in informing. This diagnosis is accentuated in an increasingly informed society, as a result of the increasing penetration of information technologies in the social fabric, which determines that the phenomena of opacity in public management are increasingly contemplated in a more critical way. This paper deals with Fiscal Transparency as a fundamental right of the citizen and duty of entities and public agencies to act, whose action is capitulated in Brazilian legislation having as essence the provision contained in Article 5, XXXIII; article 37, paragraph 3, II; and, art. 216, § 2, of the Federal Constitution, covering all actions of the public power in any of the powers, spheres and levels of government. The historical conception regarding the relationship between State and Transparency, focusing on the discussions proposed by the doctrine, is based on the concept that acting with transparency is the rule and secrecy is the exception. Regarding its content, the Fiscal Transparency presented here is evident in the approach brought by the Fiscal Responsibility Law and by the perspective of advances contained in the Law Projects that are processed in the National Congress. The present study evidences the consecration of the right of the citizen as a recipient of public services and an element capable of exercising oversight of public bodies and agencies. Also, it is sought to understand, that such citizen's right, in the inverse hand it is the duty of the federated entities to be translucent as to the management of public resources and obliged to proceed in the due publication of information of a public and non-confidential nature, to the citizens. Above and not less important, it seeks to understand the correlation between the exercise of citizenship and the prerogative expressed in the power of the public entity, in the active subject-subject relationship of access to information and the duty to provide them. It is also discussed the evolution and the consecration of Fiscal Transparency in the Brazilian normative context from the forecast contained in the caput Article 37 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, passing through the advances established in Complementary Law number 101/2000; Complementary Law number 131/2009; Complementary Law number 12.527 / 2011 and Federal Law number 13.460 / 2017. Emphasis is also given to Transparency as a basic instrument of social control and an element of prevention and anti-corruption. The competence and performance of the Brazilian Audit Courts are also advanced as bodies constitutionally granted to oversee the actions of public managers, as well as holders of inspection instruments that require the practice of Fiscal Transparency. Finally, a survey is made on the legislative proposals that are processed in the Federal Legislative Branch whose objective is the expansion of Transparency in the entities, organs and powers of the republic.

Keywords: Fiscal Transparency. Transparency. Access to information. Publicity.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

§ - Parágrafo

ABAN - Associação Beneficente de Apoio ao Necessitado

BEA – Budget Enforcement Act

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAE – Comissão de Assuntos Econômicos

CF – Constituição Federal

CGU – Controladoria Geral da União

CPIs – Comissões Parlamentares de Inquérito

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CTN – Código Tributário Nacional

CTPCC - Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção

EAESP – Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

FOIA - Freedom Of Information Act

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

LC – Lei Complementar

LCF – Lei de Crimes Fiscais

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development

ONGs – Organizações não Governamentais

PIB – Produto Interno Bruto

PLC - Projeto de Lei Complementar

PLP - Projeto de Lei Complementar da Câmara

PLS - Projeto Lei do Senado

PGFN - Procuradoria Geral da Fazenda Nacional

PGU - Procuradoria Geral da União

RCL - Receita Corrente Líquida

RFB - Receita Federal do Brasil

RGF - Relatório de Gestão Fiscal

RPSS - Regime de Previdência da Seguridade Social

RREO - Relatório Resumido de Execução Orçamentária

RTIA - Right to Information Act

SIGA BRASIL - Sistema de Informações sobre Orçamento Público Federal

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SIAFEM - Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios

SIAFÍSICO - Sistema Integrado de Informações Físico-Financeiras

SOF - Secretaria de Orçamento Federal

STF - Supremo Tribunal Federal

TCE/RS - Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

TCU - Tribunal de Contas da União

TV - Televisão

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 ESTADO E TRANSPARÊNCIA	13
2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS.....	13
2.2 A TRANSPARÊNCIA COMO REGRA E O SIGILO COMO EXCEÇÃO	28
3 A TRANSPARÊNCIA FISCAL NO CONTEXTO NORMATIVO BRASILEIRO	41
3.1 A CONCRETIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA A PARTIR DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL	46
3.2 DISPOSIÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 REORDENADAS E AMPLIADAS PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 131/2009	49
3.3 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E OS DIREITOS DO CIDADÃO USUÁRIO..	75
4 DEVERES DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL	87
4.1 A TRANSPARÊNCIA FISCAL COMO INSTRUMENTO DE AMPLIAÇÃO AO COMBATE A CORRUPÇÃO	114
4.2 A (IN)TRANSPARÊNCIA FISCAL E OS ASPECTOS PUNITIVOS FIXADOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	115
4.3 A TRANSPARÊNCIA FISCAL E OS ASPECTOS PUNITIVOS FIXADOS NO ORDENAMENTO LEGAL PÁTRIO.....	118
4.4 ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PERSPECTIVA DE CONCRETIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA FISCAL.....	120
4.5 PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL QUE OBJETIVAM AMPLIAR A TRANSPARÊNCIA FISCAL	126
4.5.1. Projeto de lei complementar do senado nº 178, de 2012	126
4.5.2 Projeto de lei complementar nº 357, de 2013	128
4.5.3 Projeto de lei do senado nº 570/2015	129
4.5.4 Projeto de lei da câmara nº 03/2015	130
4.5.5 projeto de lei complementar – poder executivo nº 280/2016	130
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
REFERÊNCIAS	140
ANEXOS	153

1 INTRODUÇÃO

A necessidade de transparência na atuação dos órgãos e agentes públicos tem sido uma exigência nas sociedades modernas, que demandam, cada vez em maior medida, que a cidadania possa conhecer o que fazem, e como o fazem, seus representantes e o resto dos servidores públicos. Hoje em dia já não é suficiente que os serviços públicos funcionem de uma maneira mais ou menos adequadas, é também exigível que o façam à vista dos administrados e por estes fiscalizados.

Fator este em absoluto secundário, pois se coloca em um elemento central e irrenunciável da democracia, que não pode ser verdadeiramente tal quando o público se move furtivamente pela obscuridade dos despachos e das decisões.

Este diagnóstico se acentua em uma sociedade cada vez mais informada, como fruto da crescente penetração das tecnologias da informação no tecido social, o que determina que os fenômenos de opacidade na gestão pública sejam contemplados cada vez de uma maneira mais crítica.

Esta abordagem, dificilmente rebatível, se faz ainda mais certa, quando o desenvolvimento das tarefas públicas não se está levando a cabo a satisfação do proprietário da soberania, que não esqueçamos, é o povo. Quando este observa com preocupação o dever de uma política pública e uma gestão que não satisfaz adequadamente suas aspirações, senão os elementos básicos dos que depende sua seguridade e nível de vida, quer mais que nunca fazer uso de sua qualidade de coproprietário da coisa pública para vigiar e comprovar que as pessoas as que têm depositado sua confiança para levar a cabo sua gestão, estão atuando diligentemente.

Se a isto se adiciona um crescimento preocupante dos casos de corrupção, como o que infelizmente nos está cabendo viver, não é raro que a cidadania tenha começado a considerar que as instituições e a política já não são apenas uma via para solucionar a crise que nos assola, senão que são mais um dos problemas que impedem sua solução.

Não é em absoluto surpreendente que o tema da transparência passe a ocupar um destacado protagonismo na sociedade hodierna, se convertendo em um dos discursos recorrentes em nosso contexto social, e que se trata de buscar a solução, muitas vezes de uma maneira em excesso otimista e pouco realista, para os males que afligem a coisa pública, que parecem se agravar severamente na obscuridade, pois a corrupção e ausência de transparência “andam de mãos dadas”.

A busca de um funcionamento e desenvolvimento dos afazeres públicos à luz do controle da sociedade passa a primeira linha de frente da batalha, pois é o único modo de assegurar que as decisões públicas irão ser tomadas sobre a base de critérios objetivos e razoáveis e não desde o abuso de poder e a arbitrariedade. Se convertendo com isto em um mecanismo que poderá contribuir de maneira relevante a sair da situação crítica em nos encontramos em tempos passados e olharmos para horizontes mais sólidos fruto dos avanços legislativos que tivemos após a promulgação da Constituição federal vigente. Tem se falado, por isto, de que se tem produzido uma “tormenta perfeita” para avançar a transparência.

A isto se adiciona que, em um momento caracterizado por um rígido divórcio entre a cidadania e a classe política, apostar por uma verdadeira transparência é o melhor freio para evitar que esse conflito discorra como infelizmente se tem começado já a ver durante os últimos anos, à margem dos canais democráticos.

Deve-se ter em conta, neste sentido, que a transparência é um elemento essencial para legitimar a ação pública ante os cidadãos.

Devemos nos deter necessariamente, ainda que seja brevemente, neste último ponto, pois dele se derivam muito importantes consequências à hora de se enfrentar a regulação cada vez mais efetiva e abrangente da transparência na ação pública, especialmente no momento presente.

Tem se assinalado muito certeira a importância de que os textos legais reguladores da transparência sejam bem compreendido pela generalidade dos cidadãos, e não só pelos especialistas.

Mas ainda assim se leva em conta que a legislação de transparência está chamada a enfrentar a uma sociedade civil especialmente relutante e desconfiada, que desconfia diante dos recentes acontecimentos, dos verdadeiros propósitos que se pretendem com a elaboração de novas leis, no que se vê em grande medida não ser uma mera operação de maquiagem para tratar de suavizar a irritação popular, mas sim, atacar frontalmente os verdadeiros problemas de corrupção que nos acometem.

Por tudo isto, acreditamos que não cabem dúvidas de que a aposta pela Transparência além de ser uma solução técnica adequada e um instrumento à boa gestão pública, é também uma aposta por buscar a cumplicidade e a compreensão do administrado, o que implica começar a lançar uma ponte de confiança entre este e a Administração.

Esta relação de confiança dificilmente se pode gerar se a Administração não só coloca diante dos cidadãos um texto legal que estes não entendem, senão que, além disso, parece se

esconder de baixo de uma barreira de tecnicismos que o cidadão não compreende para deixar na penumbra uma grande parte da atividade política.

Não é raro, em todo caso, ainda que já tendemos em ocasião falar disto com mais detalhes, a dificuldade com que tem caminhado a tramitação de um projeto de lei que em seus momentos iniciais partia de uma delimitação de seu âmbito de atuação baseado no conceito de Administração pública e, por tanto, deixando fora tudo o que não se considerava como tal.

Parece-nos, evidentemente, que não era muito pedir, mais ainda no contexto social atual, que se pedisse ao cidadão que aceitasse esta diferença de regime jurídico entre a Administração pública e o resto do setor público. É evidente que o cidadão acredita e tem sido respaldado pelo legislador em ter o direito a se informar sobre tudo o que faz o aparato público.

Em qualquer caso, fazendo abstração da difícil conjuntura atual, a transparência é um valor em que merece a pena investir em qualquer caso, pois constitui um bem do que, como podemos comprovar, se derivam um conjunto muito diverso de vantagens ao exercício da cidadania.

Isto introduz outro elemento importante de consideração: a importância da transparência se encontra muito mais além das peculiaridades circunstanciais do momento presente. Decidir o regime de transparência ao que se sujeita o setor público é tanto como configurar um dos elementos estruturais do sistema político e jurídico, imprescindível para alcançar um Estado verdadeiramente democrático.

A elaboração de várias leis reguladoras da transparência não deve, entretanto, recuar demasiadas urgências que enfrentam o atual aparelho público. O descontentamento e a insatisfação cidadã tem sido decisivos, sem dúvidas, para que por fim endureça o nosso direito cada vez mais com leis ampliadoras da transparência. Não há de se olvidar que existe considerável número de melhorias, no campo da transparência, fruto das normas criadas no ordenamento pátrio nos últimos anos.

Dentro da obrigação de transparência convivem duas manifestações diversas, que tem uma intensidade e um sentido diferente, isto é, o direito dos cidadãos a ascender à informação pública relativa aos procedimentos nos que tem a consideração de interessados, e o direito de ascender à informação naqueles procedimentos dos que careçam da dita condição.

Nos primeiros, esse direito de acesso à informação responde à necessidade de facilitar que as pessoas que possam se ver afetadas pelo direito ao exercício da cidadania possam defender de forma adequada seus interesses, se convertendo, com isto, em uma exigência do princípio de publicidade estabelecido no *caput* do art. 37 da CRFB.

2 ESTADO E TRANSPARÊNCIA

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS

Pode-se dizer que a expressão “acesso à informação pública” trata da materialização do conceito histórico de transparência. Em inglês, as leis que regulam a transparência pública são chamadas de “Freedom of Information Act” e são conhecidas pela sigla FOIA. Pode-se inferir, portanto, que “liberdade de informação” (*freedom of information*) tenha sido traduzida ao português para “acesso à informação”, possivelmente para oferecer uma ideia de “livre acesso”.

A história do acesso a informações públicas, em particular no que diz respeito a legislações específicas, começa no século XVIII, mais precisamente em 1766, com a promulgação da primeira Lei de Acesso, na Suécia, no período chamado “Era da Liberdade” (1718-1772). A segunda surgiu apenas em 1951 - três anos após a Declaração Universal dos Direitos Humanos - na Finlândia. A terceira, nos Estados Unidos, em 1966.

Os debates acerca da transparência pública e do acesso à informação pública estiveram, por muito tempo, marcados pela ideia liberal do controle do Estado. Pode-se mesmo dizer que a noção de transparência surgiu com John Locke e sua ideia de fim da “razão de Estado” - justificativa utilizada para diversas ações estatais que prescindiam de explicações ao público. Assim, pode-se afirmar que foi o pensador britânico quem construiu as bases para se pensar o poder político como mandatário dos cidadãos e como uma entidade representativa sem interesses próprios, pensamento que está na origem da ideia de transparência.¹

Após Locke, surgiu, com Immanuel Kant (1724-1804), o princípio da publicidade². Em sua obra “Paz Perpétua”, o filósofo alemão escreve: “São injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens, cujas máximas não se harmonizam com a publicidade”³ (tradução minha).

Apontado como o mais legítimo representante do liberalismo inglês do século 19, John Stuart Mill (1806-1873) ajudou a impulsionar a noção de governo aberto ao enfatizar o papel da participação da sociedade na vida política, em particular no que diz respeito à livre circulação de informações.

¹ZEPEDA, Jesús Rodríguez. Estado e Transparência: nu paseo pela la filosofia política. **Cuadernos de Transparência**, n. 4, México-DF: IFAI, 2004.

²WEFFORT Francisco C. **Os Jornais da Política**: volume 1: Maquiavel, 1- Hobbes, Lock, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”. 13. cd. São Paulo: Ática, 2001. p. 287 (Série Fundamentos - 62).

³KANT apud ZEPEDA, Jesús Rodríguez. Op cit., p. 6.

A partir desses pensadores clássicos, formou-se a noção liberal de que o Estado era uma espécie de “mal necessário”, um ente que precisava ser controlado e vigiado - daí a importância da transparência e do acesso a informações públicas, para que a sociedade pudesse verificar o que se passa nas entranhas dos governos.

No entanto, nas últimas décadas, houve uma aproximação da noção de transparência governamental com a ideia não muito liberal de garantia de direitos sociais básicos por meio de ações estatais - especialmente em países em desenvolvimento. Como, nestes países mais pobres, o Estado é fundamental na garantia de saúde, educação, moradia e outros dos chamados “direitos da primeira geração”, passou-se a exigir transparência, para que, com o acesso a informações detidas pelos governos, movimentos sociais pudessem direcionar a execução de políticas públicas sociais.

A Índia foi o país pioneiro nessa discussão, ao batizar sua lei de acesso não como FOIA, como haviam feitos todos os países de língua inglesa, mas como RTIA (*Right to Information Act*), ou seja, “Lei do Direito à Informação”⁴.

A lei indiana é fruto de uma forte campanha orquestrada pela sociedade civil, batizada de *National Campaign for People's Right to Information* (Campanha Nacional pelo Direito das Pessoas à informação). A campanha nasceu nos anos 90 e estendeu-se até o início dos anos 2000, quando uma mudança de governo, ocorrida em 2004, levou à adoção da Lei de Direito à Informação, de 2005.⁵

Nessa perspectiva, movimentos sociais diversos e pessoas em situação de vulnerabilidade são tidas como importantes beneficiários da lei de acesso, ao lado de jornalistas, pesquisadores, empresários e advogados, grupos que, comumente, são os principais usuários dos mecanismos de acesso.

A noção da transparência governamental como um direito também foi observada em texto do economista Joseph Stiglitz. Prêmio Nobel de Economia por seus trabalhos sobre assimetria informacional, Joseph Stiglitz⁶ escreve: “Nós temos um direito básico de saber como os poderes que foram capturados da coletividade estão sendo usados. Isso me parece o básico do contrato implícito entre os governados e aqueles que foram selecionados para temporariamente governá-los.”

⁴ÍNDIA. Ministério da Justiça e Justiça. **O direito à informação**. 21 jun 2005. Disponível em: <<http://rti.gov.in/rti-act.pdf>>. Acesso em: 12/11/2017

⁵MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2008. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <http://portal.unesco.org/ci/en/Úles/26_159/12639855111_9freedominformation_pt.pdf / freedominformation.pdf>. Acesso em: 12/06/2017.

⁶STIGLITZ, Joseph. **Transparência no governo**. 1o. Banco Mundial: O Direito ao Tell: O Papel da Mídia de Massa no Desenvolvimento Econômico. Washington: World Bank, 2002, p. 42.

Para a UNESCO, o direito à informação é “peça-chave nas engrenagens da Sociedade do Conhecimento”⁷. Para a organização, o acesso a informações públicas leva ao “empoderamento da população” e, conseqüentemente, a uma “participação qualificada na vida da cidade”, o que levaria à proteção e promoção dos direitos humanos.

A transparência pública, ainda segundo o órgão da ONU, leva a “menores custos de transação”, o que acarreta uma maior “eficiência na gestão da coisa pública” e a um “maior desenvolvimento humano”⁸.

Richard Calland⁹ (tradução minha) lembra que “informação é poder [...]. Muito frequentemente, quanto mais você sabe, mais você estará apto a influenciar eventos e pessoas”. Richard Calland, professor de Direito Público¹⁰, afirma, ainda, que a informação é “vital” para a cidadania e “parte essencial” da boa governança estatal e corporativa:

Para cidadãos e organizações cidadãs, vivemos uma era de oportunidades e imensos desafios. Enquanto um setor, a sociedade civil deve assegurar-se de que não pode ficar para trás. Informação é vital para cidadãos, comunidades e organizações da cidadania se eles querem ter participação plena no processo democrático. Informação não é só uma necessidade para as pessoas — ela é parte essencial da boa governança estatal e corporativa. Empresas fracas e governos ruins dependem do segredo para sobreviver. Os segredos permitem o aumento de ineficiência, desperdício e corrupção¹¹ (tradução minha).

Joseph Stiglitz vai além, afirmando que a informação é um bem público. Na área da Economia, bem público é definido como um bem não rival ou não exclusivo. Exemplos desses bens seriam: defesa nacional, iluminação pública ou transmissão de rádio e TV:

Uma importante contribuição da moderna teoria da informação é a de que em muitos aspectos informação é um bem público. Qualquer que seja a relevância, por exemplo, em se conhecer os números da balança de pagamentos para o comportamento dos atores econômicos, o uso dessa informação tem um custo marginal zero. Como no caso de outros bens públicos, o governo tem um papel importante na provisão de informações. Empresas e donas-de-casa podem se importar bastante com informações sobre o crescimento econômico, taxa de desemprego e taxa de inflação. Todo mês eles ficam ansiosamente esperando novos dados, que os governos tipicamente coletam [...]¹² (tradução minha).

⁷UNESCO. **Direito de Informação:** peça-chave nas engrenagens da Sociedade do Conhecimento. CCC 2010. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Documents/Apresentacoes/1_2/reuniao_Apresentacao-Conselho-da_transparencia-Vincent-Defourny-0405102.pdf>. Acesso em: 12/12/2017.

⁸Ibid.

⁹CALLAND, Richard. Access to information: how it is useful and how it is used? In: NEUMAN, Laura. **Access to information: a key to democracy**. Atlanta: The Carter Center, 2002, p. 15. Disponível em: Acesso em: 6 jun. 2018.

¹⁰ CALLAND, Richard. **Departamento de Direito Público**. Universidade de Cape Town. 2012. Disponível em: <<http://www.publiclaw.uct.ac.za/staff/rcalland/>>. Acesso em 12/12/2017.

¹¹CALLAND, Richard. Op cit. p. 15.

¹²STIGLITZ, Joseph. Op cit., 2002, p. 28.

Ao lado dessa perspectiva que liga informação pública à governança, o acesso a dados públicos também é destacado no âmbito dos direitos humanos.

Christiano Gruenberg¹³ (tradução minha) argumenta que a operacionalização dos princípios de direitos humanos é importante para a “deselitização” das políticas de transparência para garantir o acesso à informação a grupos mais vulneráveis.

A partir da perspectiva de direitos humanos, uma política de transparência deveria articular-se em dois planos normativos. Em um primeiro plano normativo, deveria ser sancionado e aplicado um estrito regime de publicidade para os documentos administrativos que pudessem se tornar chave para a tomada de decisão dos cidadãos e das cidadãs para o exercício da auditoria social sobre a gestão do estado. Em um segundo nível, deveria ser sancionado e aplicado um regime de direito que garantisse a realização do direito subjetivo de todo cidadão e toda cidadã a poder acessar a informação pública sem necessidade de justificar a causa nem o interesse e incluindo mecanismos efetivos para reclamar administrativa e judicialmente por seu descumprimento.

Para além de permitir um acesso mais ampliado às decisões do governo, o tema do direito à informação articula-se com os direitos humanos no ponto em que o direito à informação é visto não apenas como um direito em si, mas também como um instrumento para a promoção de direitos sociais (acesso à educação, por exemplo), direitos culturais etc. Como destacam Víctor Abramovich e Christiano Courtis¹⁴ (tradução minha), “a informação tem, além de um valor próprio, um valor instrumental, que serve de pressuposto ao exercício de outros direitos”.

O direito à informação também se articula com a defesa dos direitos humanos pela maior facilidade em expor crimes violentos e torturas, particularmente aqueles ocorridos em períodos de exceção tal exposição ajuda a localizar responsabilidades e a punir esses comportamentos¹⁵¹⁶.

¹³GRUENBERG, Christiano, **Identificando possíveis pontos de entrada para uma alianza entre as estratégias de Direitos Humanos e Anti-Corrupción**. O Conselho Internacional de Política de Direitos Humanos, p. 28, 2007.

¹⁴ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christiano. El Acceso à la fornación del derecho. **Cuadernos de Anculisis Jurídico**, Santiago, nº 10, p. 2, 2000.

¹⁵DARBIS'IL, Helen. **Os Direitos de Acesso à Informação Combatendo a Corrupção**: Uma Perspectiva dos Direitos Humanos. O Conselho Internacional de Política de Direitos Humanos, Geneve, 28-29 jul. 2007. Disponível em: <http://www.ichrp.org/files/papers/127/13_1_-_HelenDaisI_2OOP> Acesso em: 12/06/2017.

¹⁶Ressalte-se que, no Brasil, a Lei de Acesso à Informação foi sancionada no mesmo dia em que se formalizou a criação da chamada Comissão da Verdade (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2011), montada à investigação de abusos cometidos pelas forças do Estado no período entre 1946 e 1988.

Além das perspectivas de governança e de direitos humanos, o acesso à informação pública e, mais particularmente, urna legislação de acesso - também é visto como um importante mecanismo anticorrupção.

Em seu clássico livro, “Controlling Corruption”, Robert Klitgaard¹⁷ (tradução minha) assinala que “a corrupção floresce na ignorância e na incerteza [e] é menos prevalente quando há vasta disponibilidade de informação sobre o que o agente está fazendo e não está fazendo”.

Como lembram Leonid Peisakhin e Paul Pinto¹⁸, mecanismos anticorrupção são desenhados para superar o problema das assimetrias de poder e de informação, e essas medidas são enquadradas em duas grandes categorias, quais sejam: o controle interno governamental e o empoderamento da sociedade para que esta possa reportar malfeitorias.

Partindo da premissa de que a sociedade está mais inclinada a fazer o controle da corrupção do que os próprios agentes públicos, Leonid Peisakhin e Paul Pinto¹⁹ (tradução minha) argumentam que leis de acesso à informação pública estão entre os mecanismos mais eficientes para o combate à corrupção, pois permitem à sociedade verificar o funcionamento da máquina estatal, “criando a possibilidade de que desvios sejam apontados e julgados”.

Portanto, o acesso a informações públicas, garantido através de urna legislação específica, teria o condão de tornar os governos mais eficientes e promover os direitos humanos, além de combater a corrupção.

A informação parece ser ingrediente fundamental para a *accountability*; no entanto, nota-se que entre uma coisa e outra, exige-se a participação da sociedade civil, seja por meio do voto (ou do controle social), seja como um meio de ativar a *accountability* horizontal (via cobranças a órgãos fiscalizadores).

Diante desse cenário, em que a sociedade é importante ativador dos mecanismos de *accountability*, vale a pena resgatarmos o conceito de esfera pública.

Ciente de que discorrer sobre a esfera pública é tarefa nada fácil, optei por me fixar no que diz respeito a um aspecto dessa discussão: a atuação política da esfera pública, ou, para começarmos com Jürgen Habermas²⁰, a “esfera pública funcionando politicamente”.

¹⁷KLITGAARD, Robert. **Controle da corrupção Berkeley**: University of California Press, 1988. Marques, Eduardo. Notas críticas da literatura sobre o Estado, os políticos estatais e os nomes políticos. BIB, Rio de Janeiro, nº 43, 1997, p. 200.

¹⁸PEISAKHIN, Leonid; PINTO, Paul. **Quantificação da Corrupção e A** ' > Essinp Anti-Corruption Iniriatives: Evidências de um Field Experiment in India. Coi parative Oficina Poluica, 24 mar. 2008. Disponível em: <http://www.pdfio.doiil 199278.html. Acesso em 09/12/2017.

¹⁹Ibid, p. 3.

²⁰HABERMAS, Jürgen.**Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro: 1984, p. 25.

Para o autor alemão, uma esfera pública funcionando politicamente aparece, primeiramente, na Inglaterra, na virada ao século 18, quando “forças que querem então passar a ter influências sobre as decisões do poder estatal apelam para o público pensante a fim de legitimar reivindicações ante esse novo fórum”²¹.

Mais recentemente, Yochai Benkler professor de Direito Civil em Harvard, atualizou a discussão sobre esfera pública, introduzindo o debate sobre as novas tecnologias. Em 2006, Benkler escreveu *The wealth of networks*, livro que traz em um de seus capítulos o título “Emergência da Esfera Pública Interconectada”, numa tradução livre.

Para o autor, a “esfera pública interconectada” não é feita de ferramentas, mas das práticas de produção social que as novas ferramentas de tecnologia possibilitam. Nas sociedades liberais, o efeito mais importante da Internet na esfera pública é produção cultural e a produção de informações por parte de *emerging nonmarket actors*, ou seja, atores emergentes que estão fora do mercado. Esses “atores emergentes” são os indivíduos que trabalham sozinhos, em cooperação e em organizações mais formais, como ONGs.

Nesse contexto, o professor da New York University, Clay Shirky, estudioso dos efeitos sociais e econômicos da Internet e das novas tecnologias, afirma que o uso de novas mídias para fins políticos permite e fortalece três dimensões da compreensão e atuação da esfera pública: sincronização, coordenação e documentação.²²

Mauro Porto²³ lembra que a teoria democrática clássica baseia-se no pressuposto de que cidadãos bem informados “elaboram e expressam suas preferências e que estas preferências influenciam de forma efetiva o processo de tomada de decisão dos governantes”.

No entanto, ressalta Mauro Porto²⁴, pesquisas de Opinião têm encontrado níveis muito baixos de informação entre os membros do público, cenário que leva ao chamado dilema democrático: as pessoas chamadas a tomarem decisões racionais em regimes democráticos podem não ser capazes de desempenhar esta tarefa.

Neste debate acerca da competência cidadã, Mauro Porto²⁵ identifica duas tradições principais. De um lado, alguns analistas pertencentes ao modelo do “cidadão ignorante” - afirmam que a falta de informação dos cidadãos impõe sérios obstáculos para a democracia; de outro lado, alguns estudiosos - pertencentes ao modelo do “cidadão racional” argumentam que

²¹HABERMAS, Jürgen. Op cit., p. 75.

²²VÍDEO: entrevista com Clay Shirky. **Ligação**. Estadão.com.br. 7 junho 2011. Disponível em: <<http://biogs.estadao.com.br/link/video-entrevista-com-clay-shirky/>>. Acesso em: 12/12/2017.

²³PORTO, Mauro. Mídia e repartição política: o modelo do cidadão interpretante. **Política e Sociedade**. nº 2, p.67-108, abr. 2003, p. 94.

²⁴LUPIA; MCCUBBINS, 1998, apud PORTO, Mauro. Op cit.

²⁵PORTO, Mauro. Op cit.

cidadãos podem ser racionais ou, ao menos, razoáveis, portanto, competentes para desempenhar suas funções cívicas.

Mauro Porto²⁶ apresenta o modelo do “cidadão interpretante”, que, na avaliação do próprio autor, seria um “marco teórico mais apropriado para resolver o dilema democrático”

De acordo com este modelo, os cidadãos são capazes de cumprir com as expectativas da teoria democrática se duas condições forem cumpridas: (a) essas expectativas devem ser entendidas em termos da habilidade dos cidadãos de interpretar a realidade política em lugar da demanda de serem bem informados; e (b) uma pluralidade de enquadramentos interpretativos esteja disponível na esfera pública, especialmente na mídia²⁷.

O modelo do “cidadão interpretante” sugere: “a participação democrática pressupõe não apenas o acesso à informação, mas também a existência, nos meios ambientes políticos e comunicacionais, de marcos interpretativos que permitem aos cidadãos fazer sentido das informações”²⁸

Além disso, “o leque de alternativas aos quais os cidadãos são expostos deve ser razoavelmente pequeno e simples, mas ele deve também incluir todas as posições salientes. Posições salientes são aquelas que representam os interesses urgentes de uma parte significativa da população”²⁹.

Opção radical pela transparência, a organização Wikileaks pode ser observada à luz das discussões sobre acesso à informação e *accountability* para tentarmos compreender melhor as relações entre informação e *accountability* democrática. Em outras palavras, para buscarmos melhores respostas à pergunta: de que forma o acesso a informações torna um governo mais *accountable*?

Autointitulada organização midiática sem fins lucrativos, o Wikileaks diz ter como objetivo trazer informação e notícias importantes ao público e afirma ter como uma de suas mais importantes atividades e publicar material original das nossas fontes, de maneira com que os leitores e historiadores possam visualizar evidências da verdade³⁰.

O Wikileaks tornou-se conhecido do grande público mundial em abril de 2010, ao divulgar um vídeo secreto que mostrava um ataque efetuado por helicópteros do Exército americano nas ruas de Bagdá, capital do Iraque. O ataque matou 12 pessoas, incluindo dois funcionários da agência de notícias Reuters.

²⁶PORTO, Mauro. Op cit, p. 69.

²⁷Ibid.

²⁸Ibid, p. 94.

²⁹Ibid. p. 97.

³⁰ WHAT apud WIKILEAKS revela que EEUU permite que as pessoas trabalhem em Irak. El País, 22 out. 2010, p. 200. Disponível em: <<http://tinyurl.com/3a9zt3h>>. Acesso em: 13/12/2017.

Em julho e outubro de 2010, a organização Wikileaks novamente marcou presença, ao publicar, em parceria com os veículos de imprensa The New York Times (EUA), The Guardian (Inglaterra) e Der Spiegel (Alemanha): uma série de documentos confidenciais relativos à Guerra do Afeganistão e à Guerra do Iraque. No mês seguinte, a organização mais uma vez ganhou as páginas de jornal, ao publicar uma enorme quantidade de documentos secretos da diplomacia americana.

Apesar da grande quantidade de material publicado, a reação do governo dos Estados Unidos (principal alvo da organização) foi “decepcionante”, de acordo com o próprio fundador e porta-voz da organização Wikileaks, Julian Assange, que criticou, especialmente, o secretário de Defesa dos EUA, Robert Gates.

(Gates) ‘poderia ter anunciado urna Comissão para escutar as opiniões contrárias dos soldados americanos, que vivem esta guerra no terreno. Poderia ter se desculpado ao povo afegão, mas não fez nada disso. Decidiu tratar estes assuntos e os países afetados com desprezo’, atacou Julian Assange³¹.

De fato, apesar do vazamento e disponibilização de centenas de milhares de documentos - alguns dos quais comprobatórios em relação à tolerância a torturas (WIKILEAKS, 2010) e outras práticas usualmente condenáveis -, não se pode dizer que o governo dos EUA tornou-se mais accountable por conta dessas revelações.

Ao analisar o fenômeno Wikileaks, Alasdair Roberts³² lembra que o jornal The Guardian, um dos parceiros do Wikileaks, previu uma “crise diplomática global” quando liberou os documentos da diplomacia americana em parceria com outros veículos de imprensa. A expectativa era tanta que um parlamentar da Noruega indicou o Wikileaks para o Nobel da Paz porque a organização teria ajudado a “redesenhar o mapa da liberdade de informação”.

Alasdair Roberts³³ (op. cit.) ressalta que a lógica do Wikileaks é simples e direta e passa por quatro fases, quais sejam: a) Colocar informação vazada na Internet; b) Esperar que o público venha a interpretar essas informações; c) Esperar que a opinião pública demonstre revolta e indignação; e, d) Esperar que a sociedade exija reformas.

³¹ ASSANGE, Julian apud Terra. 30 jul. 2010. Criador do Wikileaks se diz decepcionado com críticas dos EUA. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ckzsapn>>. Acesso em: 12/09/2017.

³²ROBERTS, Alasdair. **WikiLeaks**: O ilusion of Transparency. International Review of Administrative Sciermces, Junho de 2011. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?ah_id_abstrata=1801343>. Acesso em: 12/12 2017.

³³ROBERTS, Alasdair. Op cit.

Observa-se que tal equação coloca altas expectativas no espaço público. Apenas o primeiro passo é dado pela organização; os outros três são de inteira responsabilidade da sociedade.

De acordo com essa lógica operação mental que vem a ser a mesma, em sua essência, daquela formulada por ativistas do “direito à informação” basta uma ignição, um start, para que a sociedade faça o resto do serviço.

Alasdair Roberts³⁴ ressalta que a organização Wikileaks parte de dois pressupostos: a ordem social - conjunto de estruturas que canalizam e legitimam o poder - é, ao mesmo tempo, dissimulada e frágil. Dissimulada, no sentido de que a maioria das pessoas que observa a ordem social desconhece as maneiras pelas quais o poder é realmente utilizado, e frágil, no sentido de estar sob risco de colapso, caso as pessoas tenham contato com a verdade dos fatos. O objetivo central, portanto, é a revelação da verdade. Conforme Alasdair Roberts³⁵ essa visão apresenta problemas:

Mesmo ria era da internet, não há algo como a revelação completa e instantânea da verdade. [...] Em sua forma bruta, a informação geralmente não tem qualquer poder transformador. Dados crus precisam ser destilados e interpretados, e a atenção do distraído público precisa ser capturada. O processo pelo qual tudo isso é feito é complexo e facilmente influenciado por interesses comerciais e governamentais. Isso era verdade antes do advento da Internet e continua verdadeiro hoje.

Nesse sentido, para que se cumpram as promessas do acesso a informações, é necessário que a sociedade se aproprie dos dados governamentais, “interpretando-os”³⁶ e atuando “politicamente”³⁷.

Ainda que leis de acesso à informação combinadas com o advento de novas tecnologias elevem significativamente a quantidade de dados governamentais à disposição, o simples acesso poderá não tornar os governos mais responsivos.

A discussão sobre a esfera pública e sua capacidade ou incapacidade de influenciar o Estado evidencia a necessidade de se incluir no debate as discussões sobre formação da agenda.

Para John W. Kingdon³⁸, agenda é “a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estritamente associadas às autoridades”.

³⁴ROBERTS, Alasdair. Op cit.

³⁵Ibid., p. 21.

³⁶PORTO, Mauro. Op cit.

³⁷HABERMAS, Jürgen. Op cit.

³⁸KINGDON, John W. Como chega a hora de uma idéia? **Políticas Públicas**, Coletânea, Brasília, v. 1, 2006, p. 222. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=comdocnran&task=doeview&gid=2860>>. Acesso em: 12/06/2017.

Roger W. Cobb e Charles D. Elder³⁹ trabalham com o conceito de “tema” (*issue*), que seria anterior à agenda. Para os autores, um tema é um conflito entre dois ou mais grupos identificáveis a respeito de assuntos relacionados à distribuição de posições ou recursos. Para Roger W. Cobb e Charles D. Elder⁴⁰, um tema é criado quando são combinadas a ação dos “iniciadores” (*initiators*) e o uso de um “disparador” (*triggeringdevice*).

Os iniciadores seriam pessoas ou grupos que disputam recursos ou posições: os disparadores, mecanismos ou eventos que desencadeiam as demandas dos iniciadores. Uma vez criado o tema, existem condições para a criação da agenda.

Para Roger W. Cobb e Charles D. Elder⁴¹, há dois tipos de agenda política: a agenda sistêmica e a agenda formal. Para que um tema ganhe acesso à agenda sistêmica, seriam necessários três pré-requisitos: atenção ampla (ou, ao menos, preocupação); um consenso compartilhado por uma porção razoável do público de que alguma ação é necessária; e uma percepção de que o assunto merece a atenção governamental.

O segundo tipo de agenda é a agenda formal ou institucional, definida por Roger W. Cobb e Charles D. Elder⁴² (tradução minha) como “o conjunto de itens explicitamente colocados para a consideração séria e ativa de tomadores de decisão”.

Os autores esclarecem que os adjetivos “séria” e “ativa” servem para diferenciar a agenda formal da pseudo-agenda, que seria a forma de registrar uma demanda sem considerar seus méritos explicitamente. As autoridades, ainda segundo os autores, costumam utilizar a pseudo-agenda para minimizar a frustração de alguns grupos e para evitar que a recusa cru registrar a demanda possa ter custos políticos.

De acordo com Mário Fuks⁴³ (tradução minha),

[...] duas questões básicas no estudo a respeito da definição de assuntos públicos e, mais especificamente, da definição de agenda são as seguintes: 1) como surgem novos assuntos públicos e por que alguns (e não outros) ascendem às arenas públicas e ali permanecem (ou não); 2) que atores participam do processo de definição de assuntos públicos. [...] a emergência de questões na agenda pública explica-se mais em termos da dinâmica social e política do que dos atributos intrínsecos dos assuntos em disputa; ou seja, das condições ‘reais’ dos problemas em questão.

³⁹COBB, Roger W.; ELDER Charles D. Perguntas e agendas. Em: THEODOULOU, Stella; CAHN, Matthew A. **Política de Public:** as leituras essenciais. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995.

⁴⁰Ibid.

⁴¹Ibid.

⁴²COBB, Roger W.; ELDER Charles D. Op cit., p. 99.

⁴³FUKS, Mário. **Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais:** Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social. Rio de Janeiro: Bib, 2000, p. 80.

O autor propõe, então, uma “reformulação da sociologia dos problemas sociais, [uma proposta que] envolve o deslocamento do foco da análise das chamadas ‘condições objetivas’ para o processo de reconhecimento subjetivo que conduz à sua definição enquanto problema social”⁴⁴. O sucesso da emergência de um tema estaria relacionado com os recursos materiais, organizacionais e simbólicos disponíveis para determinado grupo.

Mário Fuks⁴⁵ exemplifica a importância de se considerar o “reconhecimento subjetivo” mencionado no caso narrado por Baumgartner e Jones a respeito da evasão escolar nos EUA: enquanto o dado é percebido como uma escolha pessoal daqueles que abandonam as escolas, o problema deve ser resolvido no âmbito familiar. Apenas no momento em que essa evasão é vista como responsável pela perda da qualidade de mão de obra e de competitividade internacional, é que o assunto passa para o âmbito das arenas de ação e debate público.

Mário Fuks⁴⁶ (tradução minha) destaca que esse reconhecimento subjetivo passa, também, pelo contexto cultural, uma vez que “certos assuntos são favorecidos por sua associação com temas culturais e valores mais amplos, já sedimentados”, como “livre mercado”, “propriedade privada” e “progresso.”

Além de fatores culturais, “elementos estruturais como a organização do Estado e a Constituição também configuram o contexto do processo de definição dos assuntos públicos”⁴⁷.

Outro aspecto importante levado em conta pelos teóricos da formação da agenda é o peso diferenciado dos vários grupos em disputa por espaço no debate público.

Para Roger W. Cobb e Charles D. Elber⁴⁸, alguns fatores explicam essa assimetria: em primeiro lugar, os tomadores de decisão podem estar em débito com um grupo específico ou podem se identificar como membro daquele grupo. Segundo: alguns grupos têm mais recursos do que outros ou tem melhores condições para mobilizar recursos. Terceiro: alguns grupos estão localizados, estrategicamente, na estrutura econômica ou social da sociedade; assim, seus interesses não podem ser ignorados. Quarto:

Alguns grupos (como médicos ou líderes religiosos) são muito estimados pela população e, por isso, têm mais acesso aos tomadores de decisão.

No que diz respeito aos atores que participam do processo de definição de problemas públicos, Fuks parte da concepção de conflito político elaborada por Schattschneider⁴⁹.

⁴⁴FUKS, Mário. Op cit.

⁴⁵Ibid.

⁴⁶Ibid., p. 81.

⁴⁷BOSSO apud FUKS, Mário. Op cit.

⁴⁸COBB, Roger W.; ELDER Charles D. Op cit

⁴⁹SCHATTSCHEIDER apud FUKS, Mário. Op cit., p. 81.

O conflito político não é como um debate intercolegial (entre alunos de faculdade), no qual os oponentes concordam, de antemão, na definição dos assuntos. De fato, a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder; os adversários raramente concordam na definição dos assuntos, porque essa definição envolve poder. Aquele que define o assunto da política comanda o país; porque a definição das alternativas implica a escolha dos conflitos e a seleção de conflitos aloca poder.

O conflito político depende, em seu desdobramento, do controle do nível de participação pública. A entrada em cena de novos atores seria o meio mais eficaz de se alterar a correlação de forças original e, conseqüentemente, o desfecho do conflito. “Interessa ao ator em desvantagem vencer a apatia da maioria dos cidadãos e estimular a mobilização do público em torno do conflito por meio de uma nova definição do assunto em pauta”⁵⁰.

O conjunto de atores nessa disputa varia desde a restrita comunidade de especialistas em determinadas áreas das políticas públicas até o espaço social mais amplo, avalia Fuks⁵¹. No entanto, o autor concorda com Roger W. Cobb e Charles D. Elber⁵² sobre a proeminência de certos atores nessa arena:

[o]s atores situados no âmbito das instituições governamentais estão entre aqueles que assumem uma posição privilegiada nessa disputa. A visibilidade de seus pronunciamentos e o caráter singular do discurso público oficial - fortalecido por seu amparo em outras formulações estatais (p. ex.: leis) - asseguram a esses atores condições especiais de participação no debate público.

As discussões acerca dos conceitos de transparência e *accountability*, bem como os debates sobre esfera pública e cidadãos interpretantes - aliados ao case Wikileaks- reforçam a sensação de que estamos apenas iniciando a compreensão desse universo. Ainda não está completamente claro qual é a relação entre transparência e *accountability*, nem sob que circunstâncias uma coisa leva à outra, mas já podemos verificar que existe uma longa estrada entre a transparência e a *accountability*.

Jonathan Fox⁵³ aponta um caminho: a transparência não leva, automaticamente, à *accountability*, mas, certos tipos de transparência podem conduzir a certos tipos de *accountability*. O autor identifica dois tipos de transparência, transparência opaca e transparência clara - e, ainda, dois tipos de *accountability*: soft e hard *accountability*.

A transparência opaca envolve disseminação de informação que, na prática, não revela como as instituições funcionam. Por outro lado, a transparência clara diz respeito a programas

⁵⁰SCHATTSCHEIDER apud FUKS, Mário. Op cit., p. 86.

⁵¹Ibid. p. 84.

⁵²COBB, Roger W.; ELDER Charles D. Op cit.

⁵³FOX, Jonathan. A relação incerta entre a falta de transparência e a responsabilidade. **Desenvolvimento na prática**, v. 17, nº 4-5, p. 663-671, 2007.

e práticas de acesso à informação que revelam informação útil e confiável sobre o desempenho institucional.

A *accountability* soft teria relação com a faceta *answerability* da *accountability*; ou seja, seria a exigência de que as autoridades se justifiquem. A *accountability* hard aborda a *answerability* acrescida da possibilidade de sanções. Para se construir uma transparência clara e uma *accountability* hard, será preciso, além de muito trabalho, melhorar nossa compreensão desses mecanismos.

Para Greg Michener⁵⁴ se construir uma transparência clara, que possibilite inferências precisas, os governos terão que aprender a registrar, catalogar e organizar as informações, além de disponibilizá-las de maneira mais adequada.

Na outra ponta, as organizações sociais (ONGs, mídia, pesquisadores, sindicatos, empresários etc.) terão que aprender a consultar essas informações e trabalhá-las, dando-lhes sentido, de maneira a construir exigências factíveis, baseadas no conhecimento real do funcionamento das instituições. Para que essas exigências não se percam - e para que a transparência clara leve à *accountability* hard -, a agenda precisa estar colocada de maneira com que as instituições governamentais sintam-se impelidas a responder e, se for o caso, punir e/ou corrigir. Para que esta última etapa se concretize, ressalta-se o desafio de se investigar e analisar, o que coloca em jogo o trabalho de instituições como as Controladorias, os Tribunais de Contas, OS Ministérios Públicos e o Judiciário.

Diante disso, pode-se imaginar o seguinte modelo a seguir: a informação levaria a inferências, que, por sua vez, conduziria a “ternas” (*issues*). Somente no caso de esses temas se transformarem em agendas “formais” é que as instituições se movimentariam, criando a possibilidade da *accountability* (correções de rumo e/ou punições). Mas, para que tal desenho se operacionalize, é preciso mobilizar muitos recursos simbólicos (estudos, agendas) e institucionais (canais de diálogo entre governo e sociedade, instrumentos ágeis e eficazes de investigação e punição).

A maneira como funciona (e como não funciona) todo esse complexo esquema de informação, explicações, justificativas, agendas e (possíveis) sanções e/ou correções de rumo está, ainda, por ser totalmente compreendida.

⁵⁴MICHENER, Greg. **Conceituando a Qualidade da Transparência**. Em: 1 CONFERÊNCIA GLOBAL SOBRE TRANSPARÊNCIA, Universidade Rutgers, Newark, maio, 2011.

As discussões em torno do sentido de “democracia” encontram-se, segundo Marcos Nobre⁵⁵, em duas arenas: na disputa em torno de macroestruturas que definem o quadro institucional de um regime democrático e no debate em torno dos espaços de participação e deliberação.

Interessante notar que as duas arenas a que se refere Nobre são os espaços onde ocorrem as duas formas de *accountability*, na clássica diferenciação de Guillermo O’Donnell⁵⁶. Horizontal, na qual um órgão público presta contas a outro, e vertical, em que o estado presta contas à sociedade.

Embora o conceito de “*accountability*” seja alvo de muita discussão, podemos utilizar, como ponto de partida, a definição de Andreas Schedler⁵⁷ (tradução minha): “obrigação de abrir-se ao público, obrigação de explicar e justificar suas ações e subordinação à possibilidade de sanções”.

Nesse sentido, e considerando-se a argumentação de Nobre (op. cit.) e a abordagem de Guillermo O’Donnell⁵⁸, é razoável supor que o debate sobre o *accountability* terá certa centralidade nas discussões contemporâneas sobre democracia. Isso porque as instituições mais legitimadas provavelmente são aquelas que contam com o reconhecimento de sua funcionalidade por parte de outros órgãos governamentais. E, no que diz respeito aos “espaços de participação e deliberação”, estes só o são de fato quando se abrem e se explicam ao público - e, dessa forma, legitimam-se.

Atentos à relação entre *accountability* e democracia, Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro⁵⁹ constroem o conceito de “*accountability* democrática”, que pretende, sem contradizer a divisão clássica de Guillermo O’Donnell⁶⁰, nas palavras dos próprios autores, enfatizar outra maneira de observar o processo de responsabilização democrática, que poderia

⁵⁵NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. In: SCHATTAN, Vcra; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e instituições institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

⁵⁶O’DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. **Lua Nova**. São Paulo, nº 44, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-04451998000200003 & script = sciarttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-04451998000200003&script=sciarttext)>. Acesso em: 6/12/2017.

⁵⁷SCHEDLER, Andreas. Conceituando Responsabilidade. Em: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Mark E (Ed.). **O Estado Self Restraining: Poder e aconselhamento em novas derrecacias**. Cobrado: LynneRienne, 1999, p. 13-28. Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia, nº 3. México - DF: IFAI, 2008, p. 7.

⁵⁸O’DONNELL, Guillermo. Op cit.

⁵⁹ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças Públicas, Democracia e prestação de contas. Em: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.

⁶⁰O’DONNELL, Guillermo. Op cit.

tomar três formas distintas: o processo eleitoral, o controle institucional e as regras estatais intertemporais. Neste cenário, a transparência é fundamental:

A transparência das ações governamentais não esgota a busca da *accountability* durante os mandatos, porém, é um requisito fundamental para a efetivação de seus instrumentos institucionais, pois sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade de os atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de responsabilização⁶¹.

As noções de transparência e *accountability*, portanto, parecem ocupar lugar importante na discussão contemporânea sobre a democracia.

Conforme esse entendimento e com o intuito alegado de materializar a noção de transparência, nos últimos anos diversos países aprovaram leis gerais de acesso à informação pública que detalham a maneira como ocorre esse acesso: quais informações públicas devem ser disponibilizadas proativamente ao público; quais informações devem ser entregues após solicitação; quais informações devem ser mantidas sob sigilo; qual o prazo para a entrega de informações solicitadas; quais as sanções em caso de negativa; quais órgãos, Poderes e esferas governamentais ou “quase-governamentais” estão sujeitos ao escopo da lei e assim por diante.

Os defensores de leis de acesso à informação argumentam que este é um direito humano, enquanto parte do direito à livre expressão, contemplado no artigo XIX da Declaração Universal de Direitos Humanos⁶²: “Toda pessoa 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”. Os defensores do “direito à informação” - e, por conseguinte, das leis de acesso costumam destacar o trecho “receber informações”. O presente artigo é uma simplificação adaptada dos primeiros capítulos da dissertação de mestrado apresentada pelo autor em junho de 2012 na EAESP -Fundação Getúlio Vargas, de São Paulo e pretende discutir as leis de acesso à informação, seus valores, potencialidades e desafios.

⁶¹ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Op cit., p. 9.

⁶²TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. A linguagem anticonversão Piam Language Cuide. jul. 2009 UNESCO. **Direito de Informação:** peça-chave nas engrenagens da Sociedade do Conhecimento. CCC 2010, p. 200. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Documentos/Apresentacoes/1_2/reuniao/Apresentacao-Conselho-da-transparencia-Vincent-Defourny-0405102.pdf>. Acesso em: 12/12/2017.

2.2 A TRANSPARÊNCIA COMO REGRA E O SIGILO COMO EXCEÇÃO

Não restam dúvidas de que o Brasil ingressa na era da Transparência, não somente porque está definido em lei, ou porque essa seja a nova diretriz governamental, mas porque a revolução tecnológica assim o fez. Na verdade, não se trata de uma opção, mas de uma realidade que se instaurou, independentemente da vontade social ou estatal.

A revolução da informática e o conseqüente ingresso da sociedade no mundo virtual aceleraram o processo de recepção do princípio da transparência⁶³ em praticamente todo o mundo, fazendo com que essa seja Era da Transparência e não uma possibilidade de opção por esta. Considerando que não houve um período de transição ou mesmo de adaptação, estão todos a buscar às pressas uma regulamentação das tantas conseqüências advindas dessa transparência involuntária e instantânea em que se encontra a humanidade.

O processo que hoje se instaura é do “erro e acerto”, típicos do processo de experimentação, e não dava para ser diferente. Não houve tempo para nos preparar. Estamos bem no meio de uma das maiores revoluções da humanidade⁶⁴ e temos que reinventar nossas diretrizes para o futuro.

O sigilo cada vez mais se torna exceção no âmbito do Poder Público e não poderia ser diferente, afinal, o vernáculo segredo significa “o que há de mais escondido; o que se oculta à vista, ao conhecimento”⁶⁵. No âmbito da Administração Fazendária, a regra deve ser a transparência, exceto quando a reserva da informação pessoal do contribuinte deva ser resguardada em seu benefício ou por motivos legalmente determinados.

Nos tempos atuais, todos estão vulneráveis perante o olhar constante dos outros, que transmite uma visão imediata das atividades alheias, inclusive dos erros. Um dos grandes

⁶³ Nesse sentido, já comentávamos há alguns anos: “O mundo contemporâneo tende a estabelecer a transparência de seus atos em todos os setores, recepcionando cada vez mais normas que possibilitem a clareza e a fidelidade das relações jurídicas. E o que Ricardo Lobo Torres denomina de recepção do princípio da transparência” (CAVALCANTE, Denise Lucena. *Transparência, cooperação internacional e flexibilização do sigilo bancário no combate a corrupção fiscal: análise do contexto brasileiro*. **Revista NOMOS**, v. 22, nº 1/2, jan/dez, 2003, p. 80).

⁶⁴ “Disposta dessa forma, a velocidade das mudanças é de tirar o fôlego: da escrita ao código foram 4300 anos; do código aos tipos móveis, 1150 anos; dos tipos móveis à internet, 524 anos; da internet aos buscadores, dezessete anos; dos buscadores ao algoritmo de relevância do Google, sete anos; e quem pode imaginar o que está por vir no futuro próximo? Cada mudança na tecnologia transformou o panorama da informação, e essa aceleração prosseguiu num ritmo que parece incontrolável e incompreensível” (DARNTON, Robert. **A questão dos livros: passado, presente e futuro**. Tradução de PELLIZZARI, Daniel. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 41).

⁶⁵ HOUAISS, Koogan. **Enciclopédia e Dicionário**. Rio de Janeiro: Deita, 1996, p. 768.

desafios do mundo contemporâneo é adaptar-se ao ecossistema digital, como diria Mário Rosa⁶⁶, onde a vulnerabilidade da privacidade é um fato concreto.

Imaginar um sistema fechado onde as informações não vazam é hoje uma utopia. Nada impede, porém, de manter um mínimo de discricção nas informações pessoais dos cidadãos-contribuintes. É o que se espera de urna adequada atuação estatal. Não se justifica que muitas informações do Estado permaneçam sob o domínio de poucos, mas também não podemos radicalizar no sentido de que tudo seja do interesse de todos. Privacidade é um valor a ser mantido.

O que se deve definir é um novo *modus operandi* para a Administração Pública, principalmente nesse momento em que se instaura a Lei nº 12.527/11. No âmbito da Administração Fazendária, muita coisa tem que ser revista e a flexibilização do sigilo fiscal é uma dessas principais questões.

A Lei nº 12.527/2011 mostra que veio para modificar as estruturas jurídicas, quando afirma que a publicidade é o preceito geral e o sigilo a exceção⁶⁷. Todo o debate deve partir dessa premissa. O que precisamos agora é definir os contornos dessa publicidade, que também não poderá se sobrepor ao direito fundamental da privacidade, que inclui também a privacidade da vida financeira das pessoas, princípio tão arduamente conquistado pela sociedade brasileira e consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil⁶⁸.

A Lei nº 12.527/2011 regulamenta o acesso de informações previsto nos arts. 5º, 37 e 216, da Constituição brasileira⁶⁹ que assim dispõem:

Art. 5º [...].

XXXIII — 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;

⁶⁶“Nesses novos tempos que se abrem diante de líderes e organizações, mais do que nunca, é preciso reavaliar as certezas, questionar os condicionamentos, fomentar novas dúvidas em relação ao que parece estabelecido. Porque a experiência mostra, e a História confirma, que nos momentos de transição a sobrevivência está estreitamente vinculada à capacidade de se adaptar. Adaptação nada mais e do que produzir um novo ponto de vista entre nossas práticas e nossos comportamentos do passado e aquelas novas condutas e novos diagnósticos que precisam ser incorporados” (ROSA, Mário. **A reputação na velocidade do pensamento**. São Paulo: Geração Editorial, 2006, p 62).

⁶⁷“Art. 30 Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: 1) observância do princípio da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; 2) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; 3) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; 4) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; 5) desenvolvimento do controle social da administração pública” (Lei 0012.527/2011).

⁶⁸ Art. 5, inciso X: são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (CRFB, 1988).

⁶⁹ BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil**. 1988.

Art. 37 [...].

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

I - [...];

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

Art.216 [...].

§ 2º Cabem à administração pública, na forma ela lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Ao regulamentar os dispositivos institucionais, o legislador estabeleceu um rol de procedimentos para o acesso à informação, considerando este um dever do Estado e vinculando todos os entes da Federação, bem como qualquer entidade privada sem fins lucrativos que receba recursos públicos para ações de interesse público.

Evidentemente existem informações que devem permanecer em sigilo, tanto por conta da sociedade como do Estado, no intuito de preservar o direito constitucional à intimidade do cidadão brasileiro. E assim ficou bem claro no art. 22, da Lei nº 12.527/11, que dispõe:

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

Observa-se que a indução à transparência vem acompanhada pela necessidade de resguardo do sigilo onde este seja necessário, sendo dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas mantidas por seus órgãos e entidades (art. 25, Lei nº 12.527/11).

Para resguardar essas situações, o legislador classificou as informações em relação ao grau e prazos para a preservação do sigilo, classificando-as em ultra-secreta, secreta e reservada.

Em relação aos prazos para restrição de acesso às informações o legislador os definiu conforme a classificação, sendo o prazo de 25 (vinte e cinco) anos para manutenção da informação considerada ultrassecreta; 15 (quinze) anos para aquela de conteúdo secreto e; 5 (cinco) para a de teor reservado.

Caberá a cada entidade regulamentar a classificação das informações em relação ao grau de sigilo, de acordo com as normas gerais previstas na Lei nº 12.527/11.

No âmbito da Administração Pública Federal, a própria lei já fez essa classificação, assim definindo:

Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:

I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:

Presidente da República;

Vice-Presidente da República;

Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;

Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e

Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das autarquias que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.

A classificação adotada pelos órgãos deve ser publicada anualmente nas páginas oficiais da Internet, devendo também ser regularmente avaliada e com prazo de duração para seu término.

Sendo a Internet a melhor forma para divulgação das informações, já resta clara a vulnerabilidade que esses dados têm, motivo pelo qual devem ser muito bem explicados antes de simplesmente expô-los, afinal, a internet é essencialmente *incontrolável*⁷⁰.

Exemplo dessa vulnerabilidade e possibilidades de interpretações diversas foi o tratamento dado pela imprensa, quando, logo após a vigência da lei, divulgou aleatoriamente os valores brutos dos salários dos servidores públicos, principalmente dos servidores em cargos de chefia ou importante posição política, sem nenhuma explicação. Em vários casos, os valores elevados informados pela televisão tratavam-se de meses de situações atípicas, com acúmulos de férias, pensões ou, ainda, de valores dos rendimentos brutos, sem as devidas deduções legais. Confirmou-se que os dados divulgados não estavam bem especificados, levando ao público uma informação distorcida e sem a devida discriminação dos valores efetivamente recebidos. Naquele momento, a discussão da Lei nº 12.527/2011 restringiu-se à questão dos salários e discussões políticas, quando o mérito da lei é muito maior, uma vez que concede os meios necessários para um efetivo controle social das finanças públicas.

Em matéria fiscal, pressupõe-se, desde logo, que os casos que justificam a guarda da informação e sejam classificados como sigilosos, se enquadrarão, comumente, no grau de sigilo reservado. Caberá, então, às autoridades competentes, definirem fundamentadamente a classificação da informação tida como sigilosa⁷¹, sendo sempre possível a revisão dessa classificação pelo efetivo controle social.

⁷⁰ADAME MARTÍNEZ, Miguel Ángel. **Derecho en internet**. Sevilla: Mergablum, 1998.

⁷¹No caso de classificação da informação sigilosa, a competência foi delegada para as autoridades que exerçam cargo em comissão DAS 4, nos moldes da Portaria RFB nº 1.277, de 09/07/2011.

Debates importantes acontecen em torno do sigilo fiscal. Serão todas as informações que circulam no âmbito fazendário sigilosas? O fisco é obrigado a resguardar com sigilo os dados obtidos dos cidadãos-contribuintes no exercício de sua função?

Terceiros podem acessar informações de outras pessoas? Todos os atos administrativos são públicos? São sigilosas as informações que revelam a situação econômica de pessoas jurídica ou física? Os resultados dos processos administrativos e das consultas de particulares devem ser publicados ou disponibilizados publicamente?

Por outro lado, pode a Administração Pública negar a liberação de alguma solicitação particular alegando dever de sigilo? Estes e muitos outros questionamentos se instauram no contexto contemporâneo. Novas posturas são exigidas e outros limites têm que ser definidos, para que não haja uma exposição desnecessária dos cidadãos e seus negócios e, muito menos, uma recusa injustificada de tornar públicas informações relevantes para a sociedade.

Entende-se que as questões aqui tratadas devem ser analisadas sob ópticas diferentes, considerando que o sigilo fiscal tem variadas abordagens.

Com a entrada em vigor da Lei nº 12.527/2011 no ordenamento jurídico brasileiro, surge a obrigação da Administração Pública pautar sua atuação com base na transparência dos seus atos, o que exige uma alteração de postura, bem como da própria legislação no referente à atuação funcional. A ética pública⁷² deve ser sempre pautada na transparência dos atos, sendo assim, um dos relevantes princípios de uma política fiscal justa e economicamente racional, como bem esclarece João Bosco Coelho Pasin⁷³.

⁷² Sobre a ética pública, destaca a autora argentina: “Desde antiguo se ha entendido que, por elementales razones, los funcionarios deben observar una buena conducta, manifestada en la dignidad y el decoro de actuar, pues la relación de empleo público no es una mera prestación de servicios: es, verdaderamente, una ‘relación ética’, como expreso Villegas Basabilvaso. Es que, como puntualizaba Lineares el agente público está obligado a prestar un ‘buen servicio’ al principal, definiendo el buen servicio como el cumplimiento del agente conforme a las normas (constitucionales, legales e infralegales), con procura objetivos signados por la moralidad, la utilidad y la justicia, y atendiendo a la buena fe. En cada acto la guía debía estar en la persecución de fines orientados al bien común, sirviendo a los intereses generales” (CAPUTI, María Claudia. **La ética pública**. Buenos Aires: Depalma, 2000. p. 100-101).

⁷³ El principio de la publicidad con el Derecho Público impone la notoriedad de los actos institucionales, salvo la existencia de previa disposición legal en contrario. En general, el mandato asegura el libre acceso de los ciudadanos a las instituciones públicas, así como la igualdad de oportunidades en la toma de conocimiento de los actos institucionales. De ahí, pues, la existencia de dos corolarios del principio de la publicidad: la visibilidad y la transparencia. La visibilidad puede ser considerada la dimensión exterior de la publicidad, porque se compromete con sus fines en el plano aplicativo como, por ejemplo, publicación en el Boletín Oficial del Estado de una nueva ley tributaria o la divulgación anual de la campaña del IRPF por los medios de comunicación. La transparencia actúa en el plano normativo como dimensión interior de la publicidad, una vez que se refiere a los atributos de determinados medios como, por ejemplo, el contenido de las leyes tributarias o el proceso de elaboración legislativa de un código tributario. En el plano institucional, la publicidad se contrapone al secreto y se refiere a los intereses generales comprometidos con el bien común. Lo público debe ser, así, visible y transparente para no ser secreto” (PASIN, João Rosco Coelho. **Derecho tributario y ética**. Buenos Aires, 2010. p. 109).

É fundamental diferenciar a questão da gestão pública, assunto regido pelos princípios do Direito Financeiro, da questão das informações fiscais dos cidadãos, terna vinculado aos princípios do Direito Tributário. Não se devem confundir tais questões sob o risco de flexibilizar conclusões que ferirão direitos fundamentais garantidos constitucionalmente.

Relativamente à gestão pública, percebe-se um avanço ao longo dos anos na legislação brasileira, que cada vez mais exige urna transparência no ato da gestão. Com o processo de democratização do País, que tem como marco a Constituição de 1988, já havia como princípio da Administração Pública a publicidade, nos moldes do art. 37, da Constituição⁷⁴.

A Lei Complementar n° 10 1/2000 reforçou esse entendimento, ao asserir que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente. Para concretizar o princípio da transparência, assim prevê:

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.

Posteriormente, a Lei Complementar n° 131/2010 também reforçou a noção de que as normas de finanças públicas, com foco na responsabilidade da gestão fiscal, disponibilizarão, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Portanto, no âmbito específico do gasto público referente à gestão fazendária, poucas informações terão a chancela de informações restritas, muito menos de ultrassecretas ou secretas, considerando que a missão maior do Estado nesse caso é a prestação das atividades essenciais que são efetivadas com os valores arrecadados dos recursos da sociedade, que deve, em contrapartida, controlar diretamente a prestação de tais serviços. Daí a exata concepção de transparência da gestão pública, que deve ser realizada em prol dos próprios financiadores do Estado: os cidadãos-contribuintes.

Já em relação ao manuseio das informações pessoais dos contribuintes, ainda é preciso fazer a devida diferenciação entre os tipos de contribuintes, sendo diferente o tratamento dado às pessoas físicas e às pessoas jurídicas, inclusive, tendo que destacar as peculiaridades societárias de cada empresa. Muitos dados informados ao Fisco, principalmente em relação às

⁷⁴Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (CRFB/88).

informações pessoais e contratuais dos contribuintes, devem permanecer na custódia do Estado, que, por sua vez, tem a obrigação de preservá-los em prol da privacidade de cada um.

Destaca-se, portanto, que o Fisco deve preservar os dados considerados sigilosos na forma da legislação, considerando que o art. 198 do Código Tributário Nacional⁷⁵ permanece em vigor, mesmo com o advento da Lei nº 12.527/2011. O art. 198, do CTN, não conflita com a nova lei. O que este artigo garante é a privacidade necessária de dados pessoais dos contribuintes, ou mesmo, no caso de pessoas jurídicas a reserva de informações que não justificam a sua divulgação aleatória.

Nessa perspectiva, não se pode compartilhar com a afirmação de que o art. 198, do CTN, não teria sido recepcionado pelo constituinte, ou mesmo, que tenha sido revogado⁷⁶, afinal, a transparência na Administração Fazendária não necessariamente implica fim do sigilo fiscal.

O sigilo fiscal assegura, ao cidadão-contribuinte e a determinadas empresas, que suas informações pessoais e econômicas serão protegidas pelo Fisco, ou seja, trata de rim dever estatal de resguardá-las, contudo, de forma sensata e equilibrada, sem pretender aqui defender uma regra absoluta de sigilo fiscal que prejudique a própria sociedade.

Percebe-se que a vinculação doutrinária da expressão sigilo fiscal ao art. 198, que já está consagrada na doutrina e na jurisprudência, não prejudica ou se contrapõe à nova legislação de transparência fiscal. Pode-se, sim, afirmar que há no Brasil a garantia do sigilo fiscal nos moldes previstos no art. 198, do Código Tributário Nacional, contudo, deve ser revista é exatamente a

⁷⁵ Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre natureza e o estado de seus negócios atividades” (CTN).

⁷⁶ “Posição em sentido contrário, entendendo que o art. 198 não teria sido recepcionado pela Constituição Federal: Análise cuidadosa e sistemática, amplamente debatida entre os pesquisadores NEF, demonstraram que o único fundamento que o Fisco usa para se negar a oferecer informações sobre julgados de 1º instância, arrecadação por contribuinte e transparência na lavratura dos autos de infração, é o ato 198 do CTN, em nome do ‘sigilo fiscal’: contudo, A EXPRESSÃO ‘SIGILO FISCAL’ SEQUER EXISTE NO CODIGO TRIBUTARIO NACIONAL. Além disso, verificamos que o art. 198 CTN existe para proteger o contribuinte do uso indevido de suas informações privadas obtidas pelo agente fiscal em razão do exercício de suas funções: ou seja, como diz a própria redação do dispositivo, cuida de proteger a ‘informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do Sujeito passivo’. NÃO trata da ‘situação fiscal’, nem se pode fundamentar o ‘sigilo’ do ato administrativo lançamento para ocultar a ineficiência e transparecer a ausência de coerência na aplicação concreta lei. Lançamento é ato administrativo que se submete à lógica e ao regime de direito público: exige ampla publicidade e controle. Ainda que, ad argumentandum o art. 198 do CTN, tratasse expressamente de ‘sigilo fiscal’. NÃO TERIA SIDO RECEPCIONADO PELA CONSTITUICAO FEDERAL DE 1988, pois encontraria em aberta oposição ao Art. 5, XXXIII, OU ESTARIA EXPRESSAMENTE REVOGADO pelo art. 2º, da LC 13 1/2009, LEI COMPLEMENTAR POSTERIOR E, FORMAIMENTE, SUPERIOR AO CTN (Lei 5.172/66) que é, originariamente, simples lei ordinária” (grifos no original). (SANTI, Eurico Marcos Diniz de; PACHECO, Mariana Pimentel Fischer; BANDEIRA, Guilherme Villela de Viana; COELHO, Isaias. **Lei da Transparência (LC 13109), Lei de Acesso a Informação (Lei 12.527/2011) e a Constituição Federal de 1988**: proposta, formação e fundamentação jurídica do Índice de Transparência e Cidadania Fiscal (ITCF), p. 2. Disponível em: <www.fiscosoft.com.br>. Acesso em: 11/02/2018).

abrangência do conceito de sigilo fiscal, de acordo com as exigências do contexto contemporâneo⁷⁷.

No momento, é necessário compatibilizar o sigilo fiscal com as novas diretrizes da lei da transparência. E, quem sabe, num futuro próximo, talvez nem exista mais a necessidade de tal sigilo, como bem afirma Eurico de Santi⁷⁸, ao questionar: “Por que não informar o que todos contribuem para os cofres públicos?” Atualmente, porém, o sigilo ainda vigora em determinadas situações expressas na legislação, por isso, tem-se que tratar de dar contornos a sua abrangência para não mitigar o princípio da transparência.

Partimos da premissa de que, quanto mais transparente for a Administração Fazendária, menos vulnerável ficará o servidor público. A segurança deste advém exatamente da transparência da sua atuação.

Enfatiza-se, é claro, que a existência do sigilo fiscal não é motivo para atos que impeçam a transparência de gestão fiscal e da atuação fazendária. A regra é mesmo a transparência, enquanto o sigilo fiscal é a exceção, sendo justificado comumente em benefício dos próprios cidadãos. O momento atual indica, inclusive, a alteração da ampla legislação anterior à Lei nº 12.527/2011, destacando aqui o chamado Manual do Sigilo que, desde logo, se sugere a alteração de sua denominação para Manual da Transparência, deixando de forma

⁷⁷ Situação análoga Ocorreu com a questão do sigilo bancário, quando assim afirmamos: “Os conceitos jurídicos devem ser revistos e corrigidos de acordo com a noção de tempo e espaço, não podendo a legislação e a jurisprudência ficarem presas a conceitos completamente fora da realidade deste século. O papel do Estado também está sendo revisto. Neste momento a atuação do Estado deve ser regida pelas regras da transparência. No âmbito da teoria constitucional, analisando o Estado contemporâneo sob o prisma ressalva a concepção pública precisa dos direitos individuais, cujo propagador é Ronald Dworkin, focaliza-se o Estado “centrado nos direitos” que permite uma visão mais ampla do que a proveniente teoria “centrada nas regras”. Quando o Estado está “centrado nos direitos” há uma valoração pública direitos fundamentais e não uma restrição egoísta a estes direitos. A ordem dos valores consagrados ordenamento jurídico haverá de estabelecer uma escolha, tendo em vista tina aparente conflito de princípios, ficando acima do chamado equilíbrio mínimo, que inevitavelmente contrariará algum lado. Portanto, o importante nesta discussão não é a possibilidade ou impossibilidade da quebra do sigilo bancário, mas, sim, o procedimento a ser adotado na obtenção dos dados” (CAVALCANTE, Denise Lucena. Sigilo bancário no Brasil. In: OTERO, Paulo; ARAUJO, Fernando; GAMA, João Taborda da. **Estudos Memória do Prol**. Doutor J. L. Saldanha Sanches. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. v. 5, p. 101).

⁷⁸ Ao concluir seu texto sobre sigilo bancário, o autor assim dispõe: “Outro debate lateral importante surge aqui e merece ser desenvolvido em outras pesquisas é saber até que ponto as informações já devem ser absolutamente de domínio público. A nosso ver, confunde-se aqui o uso indevido das informações dos contribuintes pelos agentes fiscais individuais, que ensejaria corrupção e abuso de informação, com o dever de disponibilização pública dessas informações pela Administração tributária. Por não informar o que todos contribuem para os cofres públicos? Quais são os principais contribuintes pessoas físicas? Quais são os principais contribuintes no universo das pessoas jurídicas? O fato é que sociedade reflete o mesmo incômodo sobre a ideia de transparência que verificamos nos escaninhos poder público” (SANTI, Eurico Marcos Diniz de. **O sigilo e a lei tributária: controle da legalidade, direito à prova e a transferência do sigilo bancário para administração tributária na constituição e na complementar nº 105/2001**. In: PISCITELLI, Tathiane (Coord.). **O direito tributário na prática** tios tribunais superiores: sistema tributário nacional e código tributário nacional em debate. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 199-200 (Série Gvlaw).

clara e explícita o que e como podem ser divulgadas as informações que estão sobre a custódia do Fisco, considerando as novas diretrizes da Lei nº 12.527/2011⁷⁹.

A finalidade da Portaria RFB nº 3.541, de 7 de outubro de 2011 (Manual do sigilo Fiscal), foi padronizar e orientar os procedimentos dos servidores públicos e proteger os dados dos contribuintes, destacando que foi promulgado antes da Lei nº 12.527/2011. Agora, com a vigência da Lei da Transparência, outras diretrizes têm que ser traçadas para que sejam liberadas as informações solicitadas pela sociedade⁸⁰, sem riscos de depois serem os funcionários punidos por quebra de sigilo fiscal, afinal, a abrangência do sigilo fiscal ainda não está bem definida e, no âmbito da legislação, muitas são as orientações de resguardá-lo em casos específicos, inclusive, prevendo punições severas para o servidor que agir diferente.

Não só o servidor público precisa de novas diretrizes, mas também os cidadãos--contribuintes têm que se adaptar a essa nova realidade, pois estes são os primeiros a se queixarem quando seus dados são expostos. Citam-se, por exemplo, as inúmeras manifestações que ocorreram na época em que começou a vigorar o art. 37, inciso XXII, da Constituição Federal (acrescido pela Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003), quando o Parecer nº 980/2004, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, sugeriu a regulamentação do compartilhamento das informações fiscais entre as Administrações Fazendárias, exatamente nos moldes previstos na Constituição. A diretriz do Parecer da PGFN, que tão somente detalhou

⁷⁹ Um mês antes da promulgação da Lei nº 12.527/2011, a Receita Federal, com o objetivo de padronizar orientara atuação dos seus servidores, promulgou a Portaria RFB nº 3.541, de 7 de outubro de 2011, aprovando o Manual do Sigilo Fiscal da Secretaria da Receita Federal do Brasil, cuja apresentação assim expõe: “Dessa maneira, a Secretaria da Receita Federal do Brasil apresenta o seu Manual do Sigilo Fiscal, instrumento de observância obrigatória para consulta e orientação dos servidores e unidades administrativas do órgão quando da elaboração de pareceres, notas, respostas e manifestações institucionais quanto a requisições, solicitações, judiciais e administrativas, consultas e demais procedimentos que tratem de informações fiscais, protegidas por sigilo fiscal ou funcional. Espera-se que essa importante ferramenta contribua para o esclarecimento de dúvidas e para a qualificação, padronização e unicidade das manifestações produzidas pelo órgão, tornando cada vez mais eficaz e seguro o trabalho dos servidores e oferecendo orientações para tratamento correto e adequado da matéria referente a sigilo fiscal e sigilo funcional. Destarte, com a edição deste Manual, são inaplicáveis, no âmbito da Receita Federal, interpretações em relação ao sigilo fiscal e funcional que sejam contrárias ou incompatíveis com as nele refletidas”.

⁸⁰ Cota propriedade, argumenta Mariana Pacheco: “As pesquisas mostraram também que as Portarias 2.344/2011 e 3.541/2011 (Manual do Sigilo Fiscal) da Receita Federal do Brasil (RFB), as quais orientam maior parte das decisões cotidianas dos servidores fiscais, constituem grandes obstáculos à concretização LAI. A primeira Portaria mencionada dispõe, no artigo 2, que são protegidas por sigilo fiscal as informações sobre “rendas, rendimentos, patrimônio, débitos, créditos, dívidas e movimentação financeira patrimonial do contribuinte” e, ainda, aquelas “que revelem negócios, contratos, relacionamentos comerciais, fornecedores, clientes e volumes ou valores de compra e venda”. Isto é, a grande maioria das informações que circula nos Fiscos é, segundo a referida Portaria, sigilosa. O sentido da LAI, a qual afirma que a transparência é a regra e o sigilo é a exceção - é invertido pela Administração Fiscal; transparência torna-se, neste âmbito, exceção” (PACHECO, Mariana Pimentel Fischer. **Transparência fiscal não pode mais ser exceção**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-23/mariana-pacheco-transparencia-fiscal-nao-excecao>>. Acesso era: 11/02/2018).

o que a Constituição já determinava, foi causa de inúmeras reclamações, sendo o Estado comparado na imprensa como o “Grande Irmão”, citado na obra 1984, de George Orwell⁸¹.

Da mesma forma, os contribuintes frequentemente têm ajuizado ações de reparação de danos morais, alegando a quebra de sigilo fiscal, quando o Fisco disponibiliza ao público determinadas informações⁸². Esses exemplos demonstram que a sociedade também não está totalmente preparada para a transparência. Vê-se, pois, que a abertura para a transparência tem que ser um processo conjunto entre Fisco e os cidadãos-contribuintes e deve ser delineado com urgência. No âmbito da Administração Fazendária federal, o Decreto n° 7.724, de 16/05/2012, regulamenta a Lei n° 12.527/2011, porém, excetua expressamente o sigilo fiscal, como dispõe:

Art. 6° O acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica:
I – às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça; [...].

Percebe-se, pois, que as dúvidas permanecem no âmbito federal, gerando uma grande insegurança jurídica aos cidadãos e servidores fazendários, que continuam sem parâmetros em relação ao devido tratamento da informação fiscal dos contribuintes. Praticamente no mesmo teor do Decreto n° 7.724/2012, a Procuradoria da fazenda Nacional também tratou da questão da transparência da informação na portaria n° 503, de 29 de junho de 2012, mas ainda permanecem dúvidas quanto à aplicabilidade nos casos do dia a dia, pois muitas disposições existentes são genéricas. Vê-se, que a revisão dos atos do Poder Executivo no tocante ao sigilo fiscal uma vez que os atos dos funcionários públicos são vinculados e, como bem afirmou Klaus Tipke⁸³, em virtude de uma legislação genérica e confusa, os funcionários da fazenda

⁸¹ Seguem trechos da matéria publicada na Folha de São Paulo, de 25/11/2004: “Para o advogado Ives Gandra, é flagrante a quebra de sigilo na medida [Parecer PGFN no 980/2004]. Segundo ele, pelo instrumento legal - um despacho - essa decisão afronta a Constituição, ainda que a Lei Complementar 10/ 2001, na qual se baseia, seja mantida pelo Supremo Tribunal Federal. Chamando o Estado de ‘Grande Irmão’, numa alusão ao livro 1984, de George Orwell, Gandra lembra eu existem três ações inconstitucionalidade contra a lei complementar que permitiu a transferência automática de dados do Banco Central à Receita”.

⁸² Destaca-se aqui o caso recente do Governo do Distrito Federal que publicou doações feitas por contribuintes. O objetivo da medida era fazer um cruzamento de dados entre as doações registradas nas declarações de imposto de renda com os dados da Secretaria da Fazenda do Distrito Federal, para viabilizar a cobrança do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), um dos impostos mais sonegados no País. Inúmeras ações de reparação de danos totais já foram ajuizadas pelos contribuintes que estavam na lista e o servidor público que determinou esta medida foi afastado do cargo e responde processo perante o Ministério Público (Notícia disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/senadonamidia/noticia.asp?n=845873&t 1>>. Acesso em: 11/02/ 2018).

⁸³ “Ahora bien, si las leyes tributarias son injustas, la Administración tributaria vinculada por dichas leyes no puede producir Justicia alguna. Por el contrario, cuanto mas se apliquen tales leyes injustas más sufrirá la Justicia tributaria. Puesto que injustamente os contribuyentes no atribuyen defectos de las leyes tributarias ai lejano y anonimo legislador, sino ai funcionario de Hacienda, es éste quien recibe los golpes y se convierte eu ‘chivo expiatorio de una política fiscal maltrechs’. Los responsables eu el poder legislativo y en ei ejecutivo esperari que los funcionarios actúen como si no existiera detecto alguno” (TIKPE, Klaus. **Moral tributaria dei Estado y de los contribuyentes**. Traducción Pedro M. Herrera Molina. Madrid: Marcial Pons, 2002. p. 97).

convertem-se em “bodes expiatórios” de uma política fiscal mal elaborada e antagônica, conforme se demonstram os exemplos aqui citados.

A portaria n° 2.344, de 24/03/2011, também disciplina o acesso a informações protegidas por sigilo fiscal constantes de sistemas informatizados da Secretaria da Receita Federal do Brasil e prevê expressamente:

Art. 1° O acesso a informações protegidas por sigilo fiscal, constantes de sistemas informatizados da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), observara as disposições desta Portaria.

Art. 2 São protegidas por sigilo fiscal as informações sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades, obtidas em razão do ofício para fins de arrecadação e fiscalização de tributos, inclusive aduaneiros, tais como.

I as relativas a rendas, rendimentos, patrimônio, débitos, créditos, dívidas e movimentação financeira ou patrimonial;

II as que revelem negócios, contratos, relacionamentos comerciais, fornecedores, clientes e volumes ou valores de compra e venda;

III as relativas a projetos, processos industriais, fórmulas, composição e fatores de produção.

[...]

§ 2° A divulgação das informações referidas no § 1° caracteriza descumprimento do dever de sigilo funcional previsto no Art. 116, inciso VIII, da Lei 8.112, de 1990.

Essa mesma Portaria também prevê a pena de demissão no caso da quebra do sigilo fiscal, assim dispondo:

Art. 6° O servidor que divulgar ou revelar informação protegida por sigilo fiscal, constante de sistemas informatizados, com infração ao disposto no art. 198 da Lei n° 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), fica sujeito à penalidade de demissão prevista no art. 132, inciso IX, da Lei n° 8.112, de 1990.

Essa mesma previsão havia na Medida Provisória n° 507, de 05/10/2010⁸⁴, que instituía grave sanção disciplinar para a violação de sigilo fiscal que implicava pena de demissão para o servidor que liberasse informações protegidas por sigilo fiscal. Referida Medida Provisória exemplifica bem a forte tradição do sigilo no Brasil Felizmente esta Medida Provisória não foi transformada em lei, tendo seu prazo encerrado em março de 2011; mas ainda existem muitos instrumentos infra legais que disciplinam o acesso a informações protegidas por sigilo fiscal constantes de sistemas informatizados da Secretaria da Receita Federal. Legislações como as

⁸⁴ Assim tratava a Medida Provisória: Art. 10 O servidor público que permitir ou facilitar, mediante atribuição, fornecimento ou empréstimo de senha ou qualquer outra forma, acesso de pessoas autorizadas a informações protegidas por sigilo fiscal, de que trata o art. 198 da Lei n° 5177, de 20 de outubro de 1966, será punido com pena de demissão, destituição de cargo em comissão, ou cassação, disponibilidade ou aposentadoria.

aqui citadas devem ser urgentemente revistas, pois o sigilo fiscal passa a ser exceção e sempre justificado em prol da proteção do contribuinte e não da ofuscação dos atos administrativos.

Percebe-se que estamos exatamente nesse momento difícil de transição em que a regra da transparência se instaura, mas, simultaneamente, ainda existem determinações legislativas vagas e ausência de normas claras que impedem um bom funcionamento da Administração Pública.

A informação deve ser dada, porém, é preciso que também sejam fornecidas orientações aos prestadores dessas informações, para que depois não sejam punidos por bem (ou mal) aplicar a lei⁸⁵. É fundamental, nesse momento, uma padronização e relação ao tratamento da informação, com contornos claros para a questão não em todos os âmbitos da Administração Fazendária. Percebe-se que o princípio da transparência por si só, não é suficiente para a atuação diária do servidor que fica atrás do balcão sem segurança alguma sobre as diretrizes a seguir, inclusive, por ainda vigorarem tantas outras legislações que determinam procedimentos no trâmite da circulação de documentos fiscais sigilosos (Ex.: Art. 5º, da Lei Complementar nº 105, de 10/01/2010⁸⁶; Portaria Conjunta PGFN/PGU/RFB nº 21, de 24 de novembro de 2010⁸⁷, Portaria RFB nº 3.011, de 29/06/2011⁸⁸, dentre outros aqui citados).

Por fim, ressalta-se que a necessária divulgação dos dados públicos referentes à própria gestão administrativa, não havendo aqui que se falar em sigilo, vez que são dados

⁸⁵ A Portaria RFB nº 2.344, de 24 de março de 2011 (publicada no DOU de 78/03/2011) disciplina o acesso a informações protegidas por sigilo fiscal constantes de sistemas informativos da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Assim estabelece o art. 2: “São protegidas por sigilo fiscal as informações sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades, obtidas em razão do ofício paia fins de arrecadação e fiscalização de tributos, inclusive aduaneiros, tais como: I - as relativas a rendas, rendimentos, patrimônio, débitos, créditos, dívidas e movimentação financeira ou patrimonial; II - as que revelem negócios, contratos, relacionamentos comerciais, fornecedores, clientes e volumes ou valores de compra e venda; III - as relativas a projetos, processos industriais, fórmulas, composição e fatores de produção. § 1º Não estão protegidas pelo sigilo fiscal as informações: I - cadastrais do sujeito passivo, assim entendidas as que permitam sua identificação e individualização, tais como nome, data de nascimento, endereço, filiação, qualificação e composição societária; II - relativas à regularidade fiscal do sujeito passivo, desde que não revelem valores de débitos ou créditos; III agregadas, que não identifiquem o sujeito passivo; e IV previstas no do art. 198 da Lei nº 5.172, de 1966. § 2º A divulgação das informações referidas no § 10 caracteriza descumprimento do dever de sigilo funcional previsto no art. 116, inciso VIII, da Lei nº 8.112, de 1990.”

⁸⁶ Art. 50 O Poder Executivo disciplinara, inclusive quanto a periodicidade e aos limites de valor, os critérios segundo os quais as instituições financeiras informarão à administração tributária da União, as operações financeiras efetuadas pelos usuários de seus serviços. [...] §5º As informações a que refere este artigo serão conservadas sob sigilo fiscal, na forma da legislação em vigor.

⁸⁷ Assim prevê o Art. 7º: “Os representantes judiciais da União ao prestarem as informações de caráter sigiloso ao Poder Judiciário, deverão: I requerer ao juiz da causa, fundamentadamente, que o processo judicial tramite em segredo de justiça; e II apresentar ao juízo os documentos fiscais sigilosos na forma indicada no art. 5º.”

⁸⁸ Art. 10: Fica autorizada a utilização de meio magnético para fornecimento de informações econômicas e fiscais, constantes das declarações de importantes registradas no Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX), ao Departamento de Defesa Comercial (DECOM) da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior (MDIC), quando se destinam a subsidiar processos de investigação de prática de *dumping* ou de extensão das medidas antidumping para terceiros países, de que tratam: a Lei nº 9.019, de 30 de março de 1995, e a Resolução Camex nº 63, de 17 de agosto de 2010.

essencialmente públicos e que envolvem dinheiro público e interesse social direto⁸⁹, devendo a transparência e o acesso à informação ser entendidos como controles institucionais⁹⁰. Nesse contexto enquadram-se as decisões de processos administrativos de primeira e segunda instância; pareceres; resultado das consultas feitas ao Fisco, afinal, saber a interpretação estatal nos casos concretos é fundamental para a segurança e direcionamento da conduta do cidadão.

A publicidade dos documentos da Administração Pública é hoje a diretriz dos regimes democráticos. Nesse sentido, esclarece Maria Eduarda Gonçalves⁹¹, citando a recomendação do Conselho da Europa (Recomendação R (81) 19) sobre o acesso à informação do setor público que exprime a filosofia de proclamar o princípio de que todos os cidadãos têm o direito de obter, a seu pedido, informação de caráter administrativo detida pelas autoridades públicas, independentemente da invocação de um interesse específico na matéria.

Considerando, pois, a questão da divulgação dos dados de terceiros, é necessário fazer uma transição do sigilo para a transparência de forma muito bem gerenciada, dando garantias a todos os que estão diretamente envolvidos no processo - funcionários e cidadãos não criando regras excessivas, é claro, mas dando as diretrizes necessárias que o momento exige.

Sem dúvidas, dar publicidade ao maior número de informações estatais é a melhor opção, mas antes é preciso também consultar a sociedade, principalmente as instituições empresariais (SEBRAE, ABAN, FIESP, etc.) para que elas se integrem nesse processo e elabore juntamente com o Estado as novas regras de compartilhamento dos dados fiscais, permitindo, assim, a interseção de objetivos públicos e privados. A intenção desse processo é viabilizar um modelo de gestão pública fundada na transparência e, potencializar uma nova relação da cidadania com o Estado⁹², através de sua reconfiguração.

⁸⁹ CAVALCANTE, Denise Lucena. Dos tributos para as finanças públicas: mudança foco. **Revista NOEIOS**, v. 25, 2006, p. 67-78.

⁹⁰Nesse sentido, esclarece a jurista mexicana: “La transparencia y el derecho de acceso a la información, cumplen ambas funciones: dignifican la libertad de las personas y facilitan la vía para participar en la cosa pública. Así que, la transparencia y el acceso a la información son entendidos aquí como controles institucionales [...] Lo mismo como las decisiones de la autoridad hacendaria; si no se corlocen las formas que se lleva a cabo el cobro de los impuestos y solo se informa de las estadísticas generales de la recaudación, difícilmente los contribuyentes podrían adaptar sus conductas a las reglas cuyo origen y forma de operar desconocen. Prácticamente el actuar de la autoridad fiscal cuando hace uso de sus facultades discrecionales, así como las de comprobación, para el contribuyente se convierte en una zona de arenas movedizas. El papel de la autoridad en la era de la transparencia es sin lugar a dudas brindar explicaciones a los contribuyentes por sus propios actos y la forma de proceder que tiene” (PLA, [asa Lona e; GRANADOS, Gabriela Rios. **Transparencia, acceso a la información tributaria y el secreto fiscal: desafíos en México**, 2. ed. Perú: Editora y librería Jurídica; Grijley EIRL, ao 12. p. 37-38).

⁹¹GONÇALVES, Maria Eduarda. **Direito da informação: novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 114-115; CASTRO, Cattrina Sarmento. **Direito da informática, privacidade e dados pessoais**. Coimbra: Almedina, 2005.

⁹² CAPELLARI, Eduardo. Tecnologias de informação e possibilidades do século XXI: uma nova relação do Estado com a cidadania. In: ROVER, Aires José (Org.) **Direito, sociedade e informática: limites e perspectivas da vida digital**. Florianópolis: Fundação Boireux, 2000. p. 39.

3 A TRANSPARÊNCIA FISCAL NO CONTEXTO NORMATIVO BRASILEIRO

Segundo Fabrício Motta, assim define-se o princípio da transparência, elemento basilar para de interpretar a transparência fiscal:

As ideias de publicidade e transparência parecem ser complementares. A partir da acepção comum das palavras, pode-se entender a *publicidade* como característica do que é público, conhecido, não mantido secreto. *Transparência*, ao seu turno, é atributo do que é transparente, límpido, cristalino, visível; é o que se deixa perpassar pela luz e ver nitidamente o que está por trás. Os atos administrativos, impõe a conclusão, devem ser públicos e transparentes – públicos porque devem ser levados a conhecimentos dos interessados por meio dos instrumentos legalmente previstos (citação, publicação, comunicação, etc.); transparentes porque devem permitir enxergar com clareza seu conteúdo e todos os elementos de sua composição, inclusive o motivo e a finalidade, para que seja possível efetivar seu controle.⁹³

E continua o mesmo autor:

O princípio da transparência ou clareza foi estabelecido pela Constituição de 1988 como pedra de toque do Direito Financeiro. Poderia ser considerado mesmo um princípio constitucional vinculado à ideia de segurança orçamentária. Nesse sentido, a ideia de transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade. A busca pela transparência é também a busca pela legitimidade.⁹⁴

Segundo Torres⁹⁵ o princípio da transparência conduz a uma maior necessidade de clareza e abertura, tanto na legislação tributária, como na realização do orçamento e no controle deste, nessas palavras: “O Estado, por seu turno, deve revestir a sua atividade financeira da maior clareza e abertura, tanto na legislação instituidora de impostos, taxas, contribuições e empréstimos como na feitura do orçamento e no controle da sua execução”.

Para Ricardo L. Torres⁹⁶: “O princípio da transparência fiscal, embora não proclamado explicitamente na Constituição, impregnada todos os outros princípios constitucionais e se irradia inclusive para o campo da elaboração das normas infraconstitucionais”.

Este princípio é conexo ao da publicidade, disposto no artigo 37, *caput*, da CF. A maior parte dos atos da Administração Pública deve se revestir da publicidade. O sigilo é exceção à

⁹³ MOTTA, Fabrício. **Notas sobre publicidade e transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil**. Disponível em: <<http://www.direitodoesetado.com/revista/REDE-14-ABRIL-2008-FABRICIO%20MOTTA.PDF>>. Acesso em 08/12/2017, p. 3

⁹⁴ *Ibid.*, p. 8.

⁹⁵ TORRES, Ricardo L. **O princípio da transparência no direito financeiro**. p. 3 Disponível em: <http://www.mundojuri8dico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=162>. Acesso em 08/12/2017.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 2.

regra. O que se torna público deve ser transparente, claro, mas não é o que ocorre em matéria tributária. Um contribuinte paga um tributo, mas não sabe onde aquele determinado tributo é gasto. E a transparência demanda que toda a sociedade saiba exatamente qual foi a despesa realizada com aquele específico tributo arrecadado. Será que este princípio resta plenamente atendido com a divulgação no sítio do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal (criado por força do Decreto nº 5.482/2005) das informações atualizadas sobre as receitas e despesas do RPSS⁹⁷; do relatório resumido bimestral da execução orçamentária, este previsto no artigo 165, § 3º, da CF e no artigo 52 da LC 101, disponibilizado no sítio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF); do Relatório de Gestão Fiscal (art. 55, § 2º, da LC 101); do SIGA BRASIL, disponível no sítio do Senado Federal?⁹⁸

Crê-se que seja insuficiente se ter acesso tão somente a um relatório resumido bimestral da execução orçamentária, ao relatório de gestão fiscal, ou às informações constantes do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal ou do SIGA BRASIL, referentes aos valores arrecadados e despendidos no RPPS da administração direta e indireta da União.⁹⁹

O princípio da transparência obriga a que a União, além de apresentar os seus resultados orçamentários, que indique toda a “trilha orçamentária” do tributo pago, desde o recolhimento da receita tributária até o efetivo pagamento da despesa. Tal se dá, também, em virtude de que a certeza da vinculação da receita das contribuições para a seguridade social para o custeio do RPPS só acontece após a realização da despesa prevista no orçamento.

Atente-se também ao que dispõe a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)¹⁰⁰

⁹⁷ Em consulta realizada no Portal detectou-se que, até 30/11/2016, a previsão atualizada de receitas com contribuições sociais, no exercício de 2016, era de R\$ 9.736.552.820,00; e a receita realizada era de R\$ 6.545.904,44, ou seja, 67,23% de tudo que era previsto. O código da espécie de fonte de receita é o 56, que é, justamente, ‘Contribuição do Servidor Ativo Civil par ao Regime Próprio’. A ‘contribuição patronal de servidor ativo civil para o Regime Próprio’ leva o código 69, de acordo com o Manual Técnico de Orçamento da União. 2016. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2016.pdf>. Acesso em 27/12/2017.

⁹⁸ SENADO FEDERAL. Siga Brasil. Disponível em: <<http://www8a.senado.gov.br/InfoViewApp/listing/main.do?appkind=InfoView&service=%2InfoViewApp%2Fcommon%2FappService.do>>. Acesso em 06 dez. 2017. Na função ‘Previdência Social’ foi constatado, nesta data, que no programa 0089 – ‘Previdência de Inativos e Pensionistas da União’ já havia sido gasta a quantia de R\$ 69.727.095.763 (sessenta e nove bilhões, setecentos e vinte e sete milhões, noventa e cinco mil, setecentos e sessenta e três reais), de uma adoção inicial de R\$ 74.016.209.087,00.

⁹⁹ Existem outros instrumentos de controle de acesso restrito, como o Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN); e o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

¹⁰⁰ KALIFE, Marco A. **Administração Pública: Lei de Responsabilidade Fiscal e a Controladoria**. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIn01/a15wIn01.pdf>>. Acesso em 27/12/2017, p. 11, a LRF tem estes princípios: “Não gastar mais do que arrecadar. Não se endividar mais do que a capacidade de pagar. Escolher corretamente os gastos prioritários. Combater o desperdício. Os fundamentos são: Permitir planejamento fiscal consistente. Tornar a gestão fiscal transparente. Criar instrumentos de controle social eficazes e democráticos. Responsabilizar e punir o mau gestor”.

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

[omissis]

Artigo 9º, § 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

[omissis]

Art. 48. São instrumentos de transparência de 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.

Parágrafo Único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009)

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

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).

Art. 48-a – Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 49 – As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo Único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso as agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Ampliou-se, no inciso II do artigo 48; e no art. 48-A da Lei Complementar 101, a partir de 2009, a garantia de pleno acesso às informações contábeis da execução orçamentária, já que aquele inciso foi expresso ao dizer: “- 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”. O artigo 48-A sem dúvida foi um avanço, mas é ainda insuficiente. De acordo com a lei complementar supra transcrita seria possível se saber, em relação às contribuições sociais para o custeio do RPPS quem pagou, quanto pagou, quando pagou, quem recebeu, quanto recebeu, quando recebeu, a ação orçamentária realizada, mas o princípio da transparência fiscal ainda não é plenamente atendido pois, para tanto, aquele que pagou precisaria ter à sua disposição a comprovação de que aquele determinado tributo foi gasto com uma despesa determinada, ou com várias despesas.

Infelizmente o alcance do art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 foi limitado, ilegalmente, pelo Decreto 7.185/2010, o qual dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art.48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências, e que em seu artigo 7º determinou que:

Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelos menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira: I – quanto à despesa: a) o valor do empenho, liquidação e pagamento; b) o número do correspondente processo de execução, quando for o caso; c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto; d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários; e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso; II – quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a: a) previsão; b) lançamento, quando for o caso; e c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.¹⁰¹

¹⁰¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccvivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm>. Acesso em 16/12/2017.

Caso fosse observada a lei complementar, com a carimbação proposta, seria atendido não somente o princípio da transparência, como também o da publicidade.

Sobre este, o STF já teve a oportunidade de se pronunciar na suspensão de segurança nº 3.902 da seguinte forma:

SS 3902 AgR-segundo / SP – SÃO PAULO

SEGUNDO AG. REG. NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

Relator(a): Min. AYRES BRITTO

Julgamento: 09/06/2011 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Ementa: SUSPENSÃO DE SEGURANÇA, ACÓRDÃOS QUE IMPEDIAM A DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUSIVE A RESPECTIVA REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS, DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS. 1. Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua forma lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo disposto constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade. 2. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo ‘nessa qualidade’ (§ 6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. 3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicamente administrado. O ‘como’ se administra a coisa pública a preponderar sobre o ‘quem’ administra – falaria Norberto Bobbio-, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. 4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública. 5. Agravos Regimentais desprovidos.

Decisão: Por unanimidade e nos termos do voto do Relator, o Tribunal desproveu os recursos de agravos regimentais. Ausente o Senhor Ministro Cezar Peluso (Presidente), em razão do falecimento do seu tio, o Professor Juarez Rubens Brandão

Lopes, em São Paulo. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Ayres Britto (Vice-Presidente). Plenário, 09.06.2011.¹⁰²

O princípio da publicidade, no caso julgado pelo STF, prevaleceu sobre a intimidade dos servidores públicos envolvidos, o que valeria também para o caso de a Administração Pública resolver publicar que um tributo pago por um servidor para o custeio do RPPS foi gasto com esta ou aquela aposentadoria ou pensão dentro do regime próprio de previdência social.

A transparência, como princípio norteador da ação governamental, tem inspiração no conceito de *accountability* (traduzido para o português como responsabilidade com ética e remete a obrigação à abertura de dados e informações, de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados).

3.1 A CONCRETIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA A PARTIR DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

A Constituição de 1988, no inciso XXXIII do art. 5º, assegura o direito fundamental que todos têm de “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”.

A Constituição garante a transparência das informações por parte dos órgãos públicos como consta dos mandamentos contidos no inciso LXXII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2 do art. 216, ambos da Constituição Federal¹⁰³. A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), regula o acesso a tais informações, dispondo sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

¹⁰²SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 3.902. Disponível em: <<http://www.stf.jusbr/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28SS%24%ESCLA%2E+E+3902%2E%2E%29+OU+%28/SS/52EACMS%2E+ADJ2+3902%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em 16/12/2017.

¹⁰³ O inciso LXXII do art. 5º mediante o habeas data para (a) assegura o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais, ou de caráter público; e (b) a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo. O § 3º do art. 37 da CF dispõe que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (II) o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII. O § 2 do art. 216 da CF dispõe que cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quanto dela necessitem.

Suas normas se aplicam também aos órgãos públicos da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, de Cortes de Contas, do Ministério Público, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades por aqueles entes controladas direta ou indiretamente.

O direito de receber informações deve ser exercido pelo interessado, mediante pedido por escrito, especificando precisamente as informações que pretende obter, a ser apresentado ao órgão dotado de competência para prestá-las. O exercício desse direito, que pode ser de ordem particular, coletiva ou geral, deve ser fundamentado.

O interesse particular é relativo à pessoa física ou jurídica que pretende a informação, ligado à sua esfera de vida particular, profissional e social, O interesse coletivo e o geral então entre aqueles direitos classificados como meta individuais. O interesse coletivo deve ser demonstrado diante de atividades específicas de determinado grupo ligado por certo objetivo. O interesse geral é voltado à determinada coletividade e não tem ligação com o interesse público (voltado em síntese aos atos da administração pública) e nem com o interesse difuso (que se caracteriza por ser de todos e de ninguém ao mesmo tempo). A Lei de Acesso à Informação consagra entre outros, o princípio da observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção.

A Lei nº 12.527/2011 trouxe significativo avanço no equilíbrio de forças entre a Administração Pública e os cidadãos, ensejando a estes o efetivo conhecimento dos atos praticados pelo administrador, que são custeados por recursos oriundos do recolhimento, dentre outras rubricas, de impostos e contribuições em favor da Fazenda Pública. A história demonstra que a sociedade deve estar sempre atenta para controlar os atos da administração pública¹⁰⁴. A busca da sociedade ideal tem como base o controle dos recursos que ingressam nos cofres públicos e dos gastos públicos por parte da Administração. A Fazenda Pública, em última instância, é resultado da sociedade que para ela contribui e que dela espera a retribuição por prestação de serviços essenciais à coletividade.

O estudo do projeto da Lei nº 12.527/2011 na Câmara dos Deputados fundou-se no argumento de que a restrição do acesso a informações somente pode ser admitida relativamente a informações pessoais e a informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

¹⁰⁴ O absolutismo foi o sistema que vigorou no continente europeu durante os séculos XVI e XVII, caracterizado por concentrar na monarquia o poder que foi exercido arbitrariamente e violentamente, sustentando-se pelo mercantilismo. Exerceram o reinado nesse período: Henrique VIII, da Dinastia Tudor, reinou na Inglaterra no século XVII; Elizabeth 1, da Dinastia Stuart foi rainha da Inglaterra no século XVII; Luís XIV da Dinastia dos Bourbons, conhecido como “Rei Sol” reinou na França entre 1643 e 1711; Fernando e Isabel reinaram na Espanha no século XVI. A época o povo era subjugado e controlado por governantes reais que se entendiam estarem sujeitos, exclusivamente, ao controle de Deus e do Papa, diante da força política da Igreja Católica na época.

Portanto, somente nessas duas hipóteses o sigilo pode ser imposto e a restrição deve ser classificada como sigilosa por decisão fundamentada que adote o critério menos restritivo possível para a definição do grau de sigilo que lhe será atribuído. A transparência é mola propulsora do desenvolvimento nos seus aspectos econômicos e sociais representando importante fator de cidadania. Constitui eficaz instrumento de combate à corrupção, eis que essa execrável prática que corre solta presentemente pelo Brasil, como é de conhecimento notório pela divulgação da mídia, somente pode subsistir diante da ocultação de informações.

Em importante avanço a Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) vincula as entidades privadas sem fins lucrativos destinatárias de recursos públicos voltados a realizações de ações de interesse público, quanto à transparência na aplicação desses recursos.

O Direito é ciência dinâmica que se modifica no mesmo passo em que se alteram os hábitos sociais. A informática provocou mudança profunda na vida em sociedade. O planeta agora é acessível a um simples toque de aparelho eletrônico. Não há distâncias intransponíveis. Parte considerável da nossa doutrina sustenta que o sigilo bancário resulta do direito à intimidade e à vida privada, objeto do inciso X, do art. 5º e da inviolabilidade de dados objeto do inciso XII do mesmo art. 5º da Constituição Federal¹⁰⁵.

Cotejando o art. 198 do CTN com as normas das leis complementares e da Lei de Informação Fiscal o citado estudo afirma que “a expressão sigilo fiscal sequer existe no Código Tributário Nacional”. Os dispositivos do CTN voltados à constituição do crédito tributário (art. 142 a 150) são normas de direito público sujeitas à publicidade e ao controle.

¹⁰⁵QUEZADO, Paulo e LIMA, Rogério. **Sigilo Bancário, Dialética**. São Paulo, 2002, p. 30: “sigilo bancário tem como fundamento jurídico uma das expressões do direito fundamental à liberdade - liberdade de negação” considerando que na liberdade se encontra o alicerce do sigilo bancário e não na preservação do crédito, eis que a questão econômica seria secundária em face da liberdade, em: SOUZA, Hamilton Dias de. Sigilo bancário e o direito à liberdade. **Revista Dialética de Direito Tributário**, nº 51-60-6, Dialética, São Paulo, 1999. Em estudo mais recente LINDENMEYER, Rogério; MARTINS, Vidal Gandra da Silva e LOCATELLI, Soraya David Monteiro. **Comentários à Lei Complementar n 105/2001: Curso de Direito Tributário** obra coletiva coordenada por MARTINS, Ives Gandra da Silva. Centro de Extensão Universitária, 13. ed. Saraiva, São Paulo, 2011, p. 1183 e ss. “O sigilo bancário, assim, encontra-se respaldado nos incisos X e XII da Carta Magna, correspondendo a verdadeira forma de proteção à privacidade, parte da personalidade de cada indivíduo”. SCHOUERJ, Luiz Eduardo. **Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 727-728, em entendimento coerente com as normas jurídicas e constitucionais vigentes, afirma que “... o dever de sigilo não surge como absoluto; o Código Tributário Nacional, na redação da Lei Complementar 104/2001, ponderando, de um lado, o direito à privacidade e, de outro, o interesse público, acaba por relativizar aquele dever”.

3.2 DISPOSIÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 REORDENADAS E AMPLIADAS PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 131/2009

O ambiente histórico em que foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n. 101, de 4.5.2000) foi bastante diversificado, pautando-se pela insolvência do setor público, pelo crescente endividamento externo e interno, pelas elevadas taxas de juros e necessidade de geração de *superavit* primário. Em resumo, a crescente desestabilização fiscal de diversos países desde a década de oitenta, inclusive dos ditos desenvolvidos, foi a raiz fundamental para a criação de normas que buscassem o equilíbrio das contas públicas. A economia mundial em crescente globalização, a partir dessa década, exigia maior competitividade dos países. As economias internas não podiam crescer e ao mesmo tempo sustentar um Estado mau gastador e desequilibrado em suas finanças públicas. Dessa forma, os países não viam outra saída a não ser controlar as finanças públicas como meio de sair da crise econômica que se apresentava e que ameaçava o nível de vida.

Para resolver esse problema, medidas foram tomadas pela Comunidade Europeia e por alguns países. Como exemplos, citamos os Estados Unidos e a Nova Zelândia, que tiveram mais destaque no controle das contas públicas. Também, destacamos o importante papel do Fundo Monetário Internacional – FMI, que apontou diretrizes para a racionalização das contas públicas dos países-membros.

A Comunidade Europeia promoveu a assinatura do Tratado de *Maastricht* – 1992, que estabeleceu parâmetros de cooperação e estipulou regras rígidas para que os países pudessem adentrar na Comunidade. Dentre elas, destaca-se a que estabelece metas de manutenção de uma relação estável entre dívida/PIB e o compromisso de manutenção do equilíbrio fiscal.¹⁰⁶

Nos Estados Unidos¹⁰⁷, o esforço para a estabilidade fiscal partiu do *Budget Enforcement Act (BEA)*, de 1990. Por essa lei o Congresso fixa metas fiscais plurianuais e limites de gastos orçamentários.

Na Nova Zelândia¹⁰⁸, os principais ajustes se deram por meio da *Fiscal Responsibility Act* (1994). As reformas fundaram-se em regras firmes e transparência dos gastos públicos.

¹⁰⁶ NOBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade e Leis Orçamentárias**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 45.

¹⁰⁷ NOBREGA, Marcos. Op cit.

¹⁰⁸ Ibid.

Quanto ao Fundo Monetário Internacional – FMI, tem-se a influência do Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal¹⁰⁹, que afirma o seguinte:

Este código baseia-se nos seguintes objetivos primordiais: definição clara das funções e responsabilidades do governo; divulgação de informações ao público sobre as atividades do governo; abertura na preparação e execução do orçamento, bem como na prestação das contas orçamentárias; e avaliação independente da integridade das informações fiscais.

No ambiente interno, a situação brasileira era semelhante à de tantos outros países. Havia uma grande crise fiscal, a intervenção estatal na economia estava superada e o sistema burocrático emperrava os serviços públicos. A tentativa de superação desses entraves teve início com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado¹¹⁰, em 1995.

O Estado também viu-se obrigado a dar cumprimento ao art. 30 da Emenda Constitucional n. 19/98, que estabelecia o prazo de 6 meses, a partir da promulgação, para que o Congresso Nacional apresentasse projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal, que trata das finanças públicas.

Nesse contexto, a LRF foi criada no Brasil com a nobre e difícil missão de implantar um novo regime fiscal, fundamentado nos conceitos de responsabilidade (equilíbrio fiscal e planejamento) e transparência. Para tanto, fixou normas rígidas que, se descumpridas, motivam punições fiscais e penais.

O objetivo principal da LRF é buscar o equilíbrio das contas públicas por meio de uma gestão fiscal responsável e transparente. Conforme apresentado na primeira parte deste trabalho, o que levou à criação da LRF foram os constantes e permanentes desequilíbrios fiscais nas economias nacionais, sejam elas grandes ou pequenas.

No texto da LRF, os objetivos estão claramente dispostos o parágrafo 1º do art. 1º, *verbis*:

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

¹⁰⁹ CÓDIGO DE BOAS PRÁTICAS PARA A TRANSPARÊNCIA FISCAL. Declaração de Princípios. Disponível site oficial do FMI: www.imf.org.

¹¹⁰ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Previdência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995, p. 15-16.

No citado parágrafo 1º, pode-se tirar outras compreensões sobre os objetivos da LRF. Nesse sentido, vale trazer a lição de José Rodrigues Afonso¹¹¹:

- Instituir uma gestão fiscal responsável, com ênfase no controle do gasto continuado e do endividamento.
- Modificar profundamente o regime fiscal brasileiro, dando um ‘choque’ de transparência no setor público, com maior divulgação das contas públicas e, ao mesmo tempo, tornando-as mais inteligíveis.
- Prevenir desvios e estabelecer mecanismos de correção e, dessa forma, punir administrações e administradores pelos desvios graves e por eventual não adoção de medidas corretivas.

Entende-se que uma lei de gestão fiscal dessa magnitude não pode ficar sem uma correspondente punição para aqueles que não se comprometem com a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, o presente trabalho destacará o papel dos Tribunais de Contas para o cumprimento da LRF.

No exercício da gestão da coisa pública os administradores são obrigados a adotar todas as medidas a fim de prevenir a ocorrência de riscos ao erário público e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas¹¹². No art. 48 a Lei Complementar nº 101/2000 determina que os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e seu parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal da Administração Pública constituem instrumentos de transparência da gestão fiscal, determinando a sua ampla divulgação¹¹³.

A Lei Complementar nº 131/2009 deu nova redação ao parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 e nela inseriu os art. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C, ampliando os meios de efetivação da transparência dos atos da Administração Pública ao cidadão. Ao ente federativo que não der cumprimento à prestação das informações nos prazos fixados pelo art. 73-B será aplicada como sanção a vedação do recebimento de transferências voluntárias a teor do inciso I, do § 3º do art. 23 da LC nº 101/2000.

¹¹¹ AFONSO, José Rodrigues. **A Lei de Responsabilidade Fiscal**. Apresentação realizada no VII Fórum Nacional de Secretários de Planejamento. Pará, 30 maio 2001. Disponível em: www.federativo.bndes.gov.br. Acesso em 18/03/2018.

¹¹² **LC 101/2000**: Art. 1º: Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal: A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

¹¹³ Da Transparência da Gestão Fiscal: Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive os meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

A atividade financeira governamental é realizada com o escopo de atender às necessidades públicas, de forma que a ordem jurídica estatal deve regulamentar a obtenção dos recursos e a sua gestão, assim como o modo pelo qual esses meios materiais serão gastos, tendo em vista as expectativas que foram encampadas pelo próprio ordenamento, porque consideradas socialmente relevantes em um dado momento histórico.

Como todas essas operações executadas pelo Estado-Administração, em nome da coletividade, vêm materializadas no orçamento público, até mesmo por este último reunir todas as informações atinentes à consecução de tais esforços, a disciplina jurídica da atividade financeira estatal deve ter como principal foco os processos que envolvam a elaboração e a execução das leis orçamentárias.

Com o advento da lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, houve um enorme ganho relativo à disciplina legal da mencionada atividade financeira estatal, promovendo uma verdadeira democratização da gestão fiscal, ao possibilitar a todos os cidadãos o maior conhecimento das contas públicas, por conseguinte, evidenciando o ápice de um processo de abertura governamental sem precedentes em nossa história republicana.

Em tal direção, a Lei de Responsabilidade Fiscal vem imbuída do ideal da transparência, encontrando-se munida de diversos mecanismos de monitoramento das contas públicas e da atividade financeira do Estado-Administração, dentre os quais, destacamos a obrigatoriedade da elaboração de relatórios fiscais e orçamentários periódicos, assegurado o amplo acesso de seus respectivos conteúdos a todos interessados.

Sem falar que, com a edição desse novo diploma legal, a população passou a ter a possibilidade de participar diretamente da discussão e da elaboração das leis orçamentárias, por meio da realização de audiências públicas que antecedem a aprovação do orçamento pelos Poderes instituídos, bem como de fiscalizar de maneira permanente todo o processo de execução das leis orçamentárias aprovadas.

De acordo com o pensamento de Hélio Saul Mileski:

A transparência, como um dos pressupostos legais fixados para a responsabilidade na gestão fiscal, é uma das principais inovações realizadas pela lei complementar 101/2000, com produção de importantes consequências na atividade financeira do Estado, que visa a estimular a participação e o controle popular sobre os atos do administrador público, especialmente os que envolvem a estruturação do sistema orçamentário¹¹⁴.

¹¹⁴MILESKL Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: RT, 2003, p. 109.

Nesse sentido, pode-se dizer que a Lei de Responsabilidade Fiscal dá ensejo ao estabelecimento do ideal de responsabilidade na gestão fiscal em nossa ordem jurídica, pois, conforme a dicção de seu primeiro artigo, apenas a ação governamental que pressuponha planejamento e transparência, a fim de que sejam prevenidos riscos e corrigidos desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, poderá ser qualificada como responsável.

Ressaltando que a Lei de Responsabilidade Fiscal dedica integralmente o seu Capítulo IX, artigos 48 a 59, à transparência, ao controle e à fiscalização da gestão fiscal.

Conforme salientado por José de Ribamar Caldas Furtado:

Em se tratando de controle social da Administração Pública, é no texto constitucional que se encontram seus fundamentos. São vários os dispositivos espalhados na Constituição Federal que fomentam a iniciativa popular. [...] Não obstante, o tema da transparência fiscal só ganhou importância no País com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal [...]. É importante frisar que a defesa da transparência fiscal se dá não do método pelo método, mas por se acreditar que funcionará como agente de transformação social¹¹⁵.

Em suma, deve haver uma gestão fiscal orientada pela responsabilidade no trato das disponibilidades materiais da Administração Pública, sendo levada a efeito sempre em nome do legítimo interesse dos cidadãos, é dizer, a adequada utilização dos recursos requer um compromisso assumido pelos agentes públicos, que, aliás, terão seus passos continuamente observados por todos integrantes da coletividade.

Até porque, em um modelo democrático participativo, os atos e decisões dos gestores devem ser visíveis, uma vez que terão seus reflexos financeiros reproduzidos nas leis orçamentárias, e estas últimas contam com a parceria da sociedade no que toca à sua elaboração, bem como à fiscalização de sua execução.

Dessa forma, o ordenamento brasileiro está, na atualidade, em sintonia com o clamor dos cidadãos pela emergência de um novo padrão de gestão da coisa pública, caracterizado pela participação popular e pela responsabilização dos administradores, pois, como visto ao longo do presente trabalho, seus princípios e dispositivos jurídicos expressam o entendimento de que as finanças governamentais devem ser administradas essencialmente de maneira transparente e responsável.

Na atualidade, algumas influências estrangeiras ganharam destaque, no que tange à adoção desse novo paradigma participativo, inerente à transparência das finanças públicas. Por exemplo, o Fiscal Responsibility Ad, da Nova Zelândia, e o The Code for Fiscal Siability, do

¹¹⁵FURTADO, José de Ribamar Caldas. **A transparência na gestão fiscal**. Disponível em: <<http://www.jus.uol.com.br>>. Acesso em: 03/12/2017.

Reino Unido, pois são diplomas legais considerados modelos avançados de gestão fiscal responsável, como veremos no derradeiro capítulo desta obra.

O mesmo se diga a respeito do Fundo Monetário Internacional - FMI, que passou a preconizar a necessidade de responsabilidade na gestão fiscal, notadamente a partir de um pronunciamento de sua cúpula, realizado em 1996, ao tratar das parcerias para a promoção do crescimento econômico sustentável em escala mundial (Partnership for Sustainable Global Growth).

Naquela ocasião, ficou bastante marcada a posição do FMI, ao abordar o tema sob o enfoque da transparência fiscal, no sentido de que é altamente desejável ampliar a discussão democrática em tomo dos planos de atuação governamental, propiciando maior trânsito de informações no meio social sobre as estratégias fiscais que serão levadas a efeito pelo Estado-Administração, bem como instrumentalizando a fiscalização popular no que respeita à efetiva implantação das políticas públicas delas decorrentes.

Além disso, o Fundo Monetário Internacional elaborou uma espécie de manual a ser seguido pelos administradores, que ficou conhecido como “Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal”¹¹⁶, em que a gestão das finanças públicas deve se notabilizar pela adoção de um elevado padrão de transparência, proporcionando a pronta visualização de um quadro geral de todas as atividades financeiras estatais, que evidencie a real situação fiscal da Administração Pública, especialmente quando esta última é pleiteante de recursos financeiros junto ao Fundo.

Para tanto, o Estado-Administração deve se enquadrar nos parâmetros de accountability, isto é, deve ter uma gestão fiscal transparente e responsável, tudo na forma do mencionado “Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal”, que identifica a boa governança com a observância de quatro princípios gerais, a saber: a) clara definição de funções e responsabilidades governamentais; b) acesso público às informações de índole fiscal; c) oferecimento de garantias quanto à integridade das informações fiscais prestadas; d) transparência em todo processo orçamentário, incluídas sua elaboração e execução, bem como sua respectiva prestação de contas.

Quanto à clara definição de funções e responsabilidades, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina, expressamente, a quem se destina a aplicação de seus dispositivos, alcançando

¹¹⁶ Disponível nos seguintes endereços eletrônicos, respectivamente, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: <<http://www.imf.org>> e <http://www.federativobndes.gov.br>. Acesso em 03/05/2018.

todos os Poderes e esferas governamentais, segundo a inteligência de seu artigo 1º, § 2º e 3º, e de seu artigo 2º.

No que concerne ao acesso da população às informações de índole fiscal, o conteúdo das leis orçamentárias será de total domínio público, suscitada a participação dos cidadãos tanto na elaboração orçamentária quanto no acompanhamento de sua execução, por intermédio de audiências públicas e de vários outros instrumentos, alguns deles inéditos até a edição da lei, conforme a dicção de seus artigos 48 e 49.

Já no que se refere ao oferecimento de garantias quanto à integridade das informações fiscais prestadas, a escrituração e a consolidação das contas públicas teve seu controle aumentado, tornada individualizada a observância das disponibilidades de caixa dos órgãos, fundos ou despesas, na forma dos seus artigos 50 e 51.

Por sua vez, a respeito da transparência fiscal propriamente dita, haverá amplo acesso aos populares de todas as fases do processo orçamentário, com a publicação periódica dos seus dados, bem como a divulgação das prestações de contas dos agentes públicos, inclusive, enfatizando o esforço arrecadatório realizado e a atuação fiscalizatória empreendida, em nome do cumprimento das próprias disposições da lei, de acordo com os seus artigos 52 a 59.

Dessa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal está em consonância com tais princípios caracterizadores de uma boa gestão fiscal, balizando a atuação governamental que pode ser reputada democrática, justamente por ser orientada à promoção da transparência no que toca à atividade financeira estatal desempenhada.

Até porque, a transparência acarretada pela participação da sociedade na condução dos negócios públicos fica mais evidente no que concerne à atividade financeira estatal, pois, se os cidadãos estiverem respaldados pela ordem jurídica para exigirem a disponibilidade de todas as informações fiscais que envolvam o processo decisório governamental, eles estarão aptos a exercer enorme influência na atuação dos administradores, promovendo o exercício de uma cidadania ativa.

Assim sendo, a participação popular no que se refere à atividade financeira do Estado-Administração tem cabal importância, exatamente por dizer respeito ao próprio substrato material capaz de conferir concreção aos anseios sociais, evidenciados nas instâncias participativas, especialmente durante as fases de elaboração e execução das leis orçamentárias locais.

Em outras palavras, nossa Lei de Responsabilidade Fiscal é uma potencial promotora da cidadania, uma vez que se propõe a engendrar a participação popular na condução dos

negócios públicos, como veremos ao analisar de maneira mais detida os seus dispositivos atinentes à transparência, ao controle e à fiscalização da gestão fiscal.

Quando a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48, dispõe de planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e do respectivo parecer prévio dos Tribunais de Contas (relativo às contas prestadas), bem como do relatório resumido da execução orçamentária e do relatório de gestão fiscal, ou de suas versões simplificadas, elenca expressamente quais são os seus instrumentos aptos à promoção da transparência na gestão fiscal, aos quais deverá ser dada ampla divulgação, inclusive pelos meios eletrônicos de acesso ao público.

A expressão “meios eletrônicos de acesso ao público” não faz explícita referência à Internet, ainda que este meio eletrônico seja o mais utilizado pelos cidadãos na atualidade, ao menos em relação àquela pequena parcela privilegiada da população brasileira que não faz parte das estatísticas de exclusão digital no País¹¹⁷.

Talvez o intuito do legislador ao ter utilizado essa expressão genérica foi o de manter a atualidade da lei, caso surja um outro meio ainda mais eficiente que a Internet em um curto espaço de tempo, o que é perfeitamente possível, uma vez que, nos últimos anos, a evolução tecnológica vem ocorrendo em progressão geométrica, nunca alcançável pelo ritmo da produção legislativa.

O legislador, ao utilizar o termo transparência, em nosso entendimento, quis não só cumprir a prescrição constitucional constante do artigo 37, *caput*, em que estão expressos os princípios que servem de norte à Administração Pública e, dentre os quais, o princípio da publicidade, mas também evitar a ocorrência de uma eventual erosão de seu sentido, de forma que os agentes públicos não incorram em um erro interpretativo que possa restringir sua aplicação à mera necessidade de divulgação das metas fiscais a serem alcançadas e, posteriormente, dos resultados obtidos.

Ora, de nada adianta a simples divulgação, ainda que ampla, caso seu objeto venha veiculado a uma linguagem técnica e ininteligível ao cidadão comum, uma vez que este é o seu legítimo destinatário. Deste modo, objetivar a transparência é buscar a efetiva participação popular, pois o controle social só se torna factível quando cada cidadão puder obter todas as informações fiscais necessárias, mas também a “tradução” destas últimas para o vernáculo

¹¹⁷O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou, no ano de 2005, o último censo sobre a exclusão/inclusão digital, e apurou que apenas dezessete e meio por cento (17,5%) da população brasileira havia acessado a Internet, durante o trimestre abrangido pela pesquisa. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 03/03/2018.

popular, de maneira a conscientizá-lo da real situação das finanças públicas, além de incitá-lo a tomar parte das decisões que dizem respeito à utilização dos recursos existentes, e aí é que reside a verdadeira transparência, ao invés da pueril divulgação formal.

Como leciona Hélio Saul Mileski:

Transparência não significa divulgar por divulgar, dar acesso à informação por dar. O sentido ia transparência é promover a participação popular nos atos de governo, democratizando a gestão fiscal, a fim de que o cidadão, tendo conhecimento da ação governamental, possa contribuir para o seu aprimoramento e exercer um controle sobre os atos do governo, agindo em colaboração ao sistema oficial de controle da atividade financeira do Estado¹¹⁸.

A partir do momento em que a população tenha acesso às informações fiscais, em uma linguagem acessível, importante passo terá sido dado em matéria de controle social das finanças públicas, pois a transparência da gestão fiscal não representa a procura pela observância de uma formalidade despicienda, mas sim por tomar o cidadão apto à reflexão crítica e à avaliação sobre a forma com que está sendo conduzida a atividade financeira estatal por parte dos administradores.

Assim sendo, cada cidadão passa a ser considerado aquela legítima célula decisória do aparato governamental, de modo a superar a concepção de “publicidade”, quando esta é identificada com a corriqueira exteriorização de um conteúdo, conforme a vigorosa exposição de Hilário Salvador Bullon:

Sem excessiva ambição de síntese, podemos assim concluir que a transparência no Direito é também, como na Física, transcender, penetrar mais além da coisa ou elemento, que a realidade e sua forma externa apresentam. Para procurar entrar na intimidade, no oculto por detrás do elemento externo e aparente, normalmente caracterizado pelos índices de publicidade¹¹⁹.

Além do controle e monitoramento da execução do orçamento, das metas fiscais e dos resultados obtidos, a Lei de Responsabilidade Fiscal manifesta o incentivo à participação popular via realização de audiências públicas, a fim de que a população também contribua na discussão e elaboração dos planos governamentais¹²⁰, que se materializam nos orçamentos públicos, conforme consta do parágrafo único do artigo 48.

¹¹⁸MILESKI, Hélio Saul. Op cit., p. 104.

¹¹⁹SALVADOR BULLON, Hilario. **La transparência de sociedades**: estudio jurídico y fiscal. Madrid: Cirde, 1981, p. 27-28.

¹²⁰No dizer de FONSECA, Gilberto Nardi: “A audiência pública se constitui em importante meio de obtenção de informações, que capacitam o cidadão para uma participação de resultados, seja através da legitimação dos atos compartilhados com a administração, seja através de uma constante negociação democrática” (**A gestão democrática dos Municípios**. Disponível em: <<http://www.jus.uol.com.br>. Acesso em: 12 mar. 2017).

A elaboração conjunta e transparente dos instrumentos viabilizadores da responsabilidade na gestão fiscal mostra-se duplamente oportuna, uma vez que a participação popular é potencializada sobremaneira, tornando mais legítima a atuação governamental, visto que tais instrumentos de gestão da coisa comum serão confeccionados com o respaldo da sociedade. Ademais, estes instrumentos adquirem maior qualidade, como resultado dessa interação entre sociedade e Poder Público, seja porque este último em muitas circunstâncias não possui a adequada percepção das necessidades sociais, seja porque a participação de vários entes sociais na sua elaboração pode aprimorá-los tecnicamente¹²¹.

Desse modo, a participação popular na tomada de decisões fiscais pode racionalizar a atuação governamental, pois torna visível tal processo decisório e cria a mencionada esfera pública não-estatal, paralela ao aparato do Estado-Administração, em última análise, causando a aproximação de governantes e governados em torno da coisa pública, em prol do bem comum.

Nessa senda, o entendimento de Maurício Godinho Delgado:

Os mecanismos de controle sobre a instituição estatal tendem a atuar como vozes críticas aos nódulos e desvios percebidos na consecução dos objetivos centrais da respectiva instituição. Cada mecanismo de controle emerge virtualmente como um ponto de reflexão no fluxo da dinâmica institucional, contribuindo, desse modo, para a recorrente referência aos seus objetivos fundamentais. A sistemática de controle atua, pois, na ordem inversa à tendência burocratista, mitigando os efeitos perversos dessa tendência. Nesse contexto, tal sistemática não somente decorre do imperativo democrático, dada a natureza coercitiva do Estado, como também contribui para a eficácia mesma das próprias instituições da sociedade e Estado democráticos.¹²²

Esse é também o parecer de Eduardo García de Enterría, pois, a seu juízo, a racionalidade e a objetividade da atuação dos governantes exige a transparência absoluta, além da necessidade de justificação constante de seus motivos, sempre que isso for exigido ou colocado em dúvida pelos cidadãos¹²³.

Na mesma linha do ideal da transparência, no artigo 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal, há determinação legal no sentido de que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis aos cidadãos durante todo exercício financeiro, tanto no Poder Legislativo da respectiva esfera governamental quanto no órgão técnico responsável pela sua feitura.

¹²¹Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. Artigos 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (coord.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 339.

¹²²DELGADO, Maurício Godinho. **Democracia e justiça**. São Paulo: LTR, 1993, p. 24.

¹²³ ENTERRÍA, Eduardo García de. **Democracia, jueces y contraí de laadministractón**. 5 ed. Madrid: Civitas, 2000, p. 108-109.

No entanto, como bem advertiu Justino da Silva Guimarães:

Para que tal dispositivo tenha efetividade, imprescindível a participação popular no sentido de exigir o seu direito de ver e analisar as contas do gestor público. Sem a participação popular no trato com a coisa pública não há que se falar em democracia [...]. O combate à corrupção e outras iníquas formas de improbidade administrativa não é tarefa exclusiva do Ministério Público e do Tribunal de Contas, mas, também, por ação dos cidadãos que exerçam plenamente o controle social sobre as contas públicas, tanto na formação do orçamento (orçamento participativo previsto no Estatuto da Cidade) quanto no momento de verificar como e onde o dinheiro público foi gasto¹²⁴.

Ressalte-se que essa norma deve ser observada em conjunto com o disposto no artigo 56 da mesma Lei de Responsabilidade Fiscal, caso contrário poderia haver uma interpretação equivocada de que apenas o Poder Executivo estaria obrigado a tal prestação de contas à sociedade, o que não é verossímil, uma vez que o escopo da lei é o de consolidar as contas de todos os Poderes e seus respectivos órgãos.

O parágrafo único do artigo 49 traz ainda uma disposição salutar ao controle das contas públicas por parte das instâncias participativas, determinando que a prestação de contas da União deverá incluir demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, inclusive o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, com as especificações de todos os empréstimos e financiamentos concedidos com os recursos originários do orçamento fiscal e da seguridade social.

No que respeita às agências financeiras oficiais de fomento, o referido parágrafo ainda estabelece que elas deverão realizar uma avaliação circunstanciada do “impacto fiscal” de suas atividades no exercício financeiro em tela, a fim de que haja um efetivo planejamento das políticas públicas em relação às gerações futuras. Até porque, estas gerações podem ser alcançadas por um descontrole na atual concessão de tais recursos, isto é, a concessão de qualquer recurso financeiro de índole pública deve estar pautada no princípio da responsabilidade.

Por sua vez, foi aumentado o controle existente em matéria de contabilidade pública, pois seus artigos 50 e 51 também tratam da escrituração e consolidação das contas públicas, determinando que as disponibilidades de caixa dos órgãos, fundos ou despesas obrigatórias devem ter um controle individualizado, evidenciando a fiscalização da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, e propiciando maior visibilidade a qualquer cidadão interessado, mediante o detalhamento das ações da Administração Pública.

¹²⁴GUIMARÃES, Justino da Silva. **O direito de conhecer as contas públicas**. Disponível em: <<http://www.pgj.nia.gov.br>>. Acesso em: 06/04/2018.

Além disso, competirá ao Poder Executivo da União a consolidação nacional das contas dos demais entes federativos, relativas ao exercício financeiro anterior, bem como sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso ao público¹²⁵, o que permite que o cidadão tenha à sua disposição as contas públicas de maneira integrada, portanto, ficando facilitada a análise de seu atual estágio, assim como a observância de sua evolução ao longo dos exercícios financeiros.

Nesse sentido, ao mandamento constitucional de publicação do relatório resumido de execução orçamentária, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre (artigo 165, § 3º), os artigos 52 e 53 da Lei de Responsabilidade Fiscal acrescentam que ele abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, contendo um balanço orçamentário das receitas e despesas, bem como uma série de demonstrativos das execuções de tais receitas e despesas, tudo de acordo com as regras formais de contabilidade pública.

A grande vantagem desse relatório resumido de execução orçamentária é que ele “desmembra as receitas e despesas em subconjuntos de informação, e essa decomposição em blocos simplificados resulta maior clareza e maior facilidade de compreensão para os leitores leigos”¹²⁶, indo além da mera divulgação contábil e buscando verdadeiramente a transparência nas finanças públicas.

Além do relatório resumido da execução orçamentária, o artigo 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal introduz a necessidade de um relatório de gestão fiscal, que será apresentado ao final de cada quadrimestre e, consoante ao disposto em seu artigo 55, deve conter vários comparativos e demonstrativos, além da indicação das medidas corretivas adotadas e a adotar, no caso de serem excedidos os limites fixados pela própria lei.

Quanto às prestações de contas, a Lei de Responsabilidade Fiscal privilegia a transparência na gestão fiscal ao dispor, em seu artigo 56, que haverá uma espécie de consolidação nacional das contas governamentais, pois não só serão apresentadas as contas dos chefes do poder executivo, mas também as dos presidentes dos órgãos dos poderes legislativo e judiciário, além das contas do chefe do ministério público.

No sentido de buscar maior transparência nas contas públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no § 2º, deste artigo 56, traz ainda a determinação de que até mesmo as contas dos Tribunais de Contas serão submetidas à fiscalização do Poder Legislativo, pois uma comissão

¹²⁵Para a consecução dessa finalidade, foi criada a Borne Page intitulada Contas Públicas, que pode ser acessada pelo seguinte endereço eletrônico: <<http://www.contaspublicas.gov.br>>. A este respeito, vide também o julgado do TCU: Decisão nº 1200/2002-Plenário.

¹²⁶ Cf. FIGUEIREDO, Carlos Maurício; et al. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 5 ed. São Paulo: RT, 2001, p. 251.

mista de Senadores e Deputados terá competência para emitir parecer sobre tais contas no âmbito federal (na forma do artigo 166, § 1º, da Constituição Federal), assim como por suas equivalentes nos âmbitos estaduais e municipais.

O artigo 57 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece os prazos a serem observados pelos Tribunais de Contas para a emissão de parecer prévio, determinando que eles não poderão entrar em recesso enquanto as contas dos Poderes e Órgãos não forem devidamente apreciadas e divulgadas.

Também no que diz respeito às prestações de contas, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 58, dá ênfase a otimização da arrecadação, uma vez que deve haver a comparação entre o que foi previsto em matéria de arrecadação e o que foi efetivamente arrecadado, com destaque para as medidas tomadas a fim de melhor fiscalizar a obtenção das receitas e o combate à sonegação fiscal, assim como demonstrar se o ente federativo foi até as últimas consequências na busca por estas receitas, inclusive nas instâncias administrativa e judicial.

Dessa forma, os entes federativos não se sentirão estimulados a entregar-se à velha prática da “preguiça fiscal”, pelo contrário, serão incentivados a implementar medidas que reflitam um esforço fiscal, consoante à inteligência de seus artigos 11 a 14, uma vez que estes dispositivos determinam que é requisito essencial de uma gestão fiscal responsável a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional de cada ente da Federação.

No mais, qualquer concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, que resulte em uma renúncia de receita pública, deve vir acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro causado, não só no exercício vigente, mas também nos dois seguintes, sem falar na necessidade de atendimento do disposto na lei de diretrizes orçamentárias, além de uma série de outras exigências legais previstas.

Como ensina Carlos Pinto Coelho Motta:

As demagógicas e indevidas isenções tributárias verificadas nas instâncias federativas chocam-se com o princípio da indisponibilidade do bem público, uma vez que o Estado não pode abrir mão de suas prerrogativas, devendo exercer toda a extensão de sua competência tributária, incluindo a eficiência na arrecadação.¹²⁷

Assim sendo, a arbitrária renúncia de receitas também fica veementemente condenada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, havendo a elucidação deste aspecto na prestação de contas dos entes federativos, exatamente porque a excelência no desempenho arrecadatório também é

¹²⁷MOTTA, Carlos Pinto Coelho; et al. **Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 340.

corolário de uma proficiente gestão fiscal. Como salienta Gilmar Ferreira Mendes, “a minimização dos gastos públicos estão em relação direta com a maximização da receita pública”¹²⁸, pois seria ineficaz dar especial relevância ao controle dos gastos públicos sem buscar meios de implementar a captação de receita.

A Lei de Responsabilidade Fiscal finaliza o seu Capítulo IX com o artigo 59, que trata da fiscalização da gestão fiscal, determinando em seu capta que a fiscalização do cumprimento da lei competirá ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas, bem como ao sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público.

De acordo com o disposto pela Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 74, capta e inciso II, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manterão sistema de controle interno, de forma integrada, com a finalidade, dentre outras atribuições, de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Consoante à lição de Carlos Henrique Feu:

O controle interno da Administração Pública deve, sobretudo, possibilitar ao cidadão informações que confirmam transparência à gestão da coisa pública. Desta forma, o sistema integrado de controle interno deve servir como agência de accountability, agência de transparência, de responsividade e prestação de contas de recursos públicos. [...] A accountability requer o acesso do cidadão à informação e à documentação relativa aos atos públicos, as formas pelas quais seus governantes estão decidindo em seu nome ou gastando o dinheiro que lhes foi entregue sob a forma de tributos, portanto, a qualidade da democracia praticada na sociedade depende do grau de transparência das ações governamentais.¹²⁹

Ademais, diversos atos governamentais vêm sublinhados nos incisos desse artigo 59, como sendo objetos precípuos de fiscalização, ainda que não sejam os únicos, uma vez que a sua disposição não é taxativa, mas apenas exemplificativa, de modo que, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, houve uma evolução no padrão de controle e fiscalização das contas públicas, porque além das contas serem mais transparentes e acessíveis a todos interessados, o controle sobre elas deixou de ser essencialmente *a posteriori*, passando a ser concomitante e até mesmo prévio.

¹²⁸Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. Artigos 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (coord.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 351.

¹²⁹FEU, Carlos Henrique. **Controle interno na administração pública**: um eficaz instrumento de accountability. Disponível em: <<http://www.direitoemdebate.net>>. Acesso em: 15/03/ 2018.

A maior prova disso é o sistema de advertência antecipada implantado pela lei de acordo com o disposto no § 10, do artigo 59, pois caberá aos Tribunais de Contas proferirem um alerta aos Poderes e órgãos públicos, quando estes estiverem em situações consideradas periclitantes pela lei, como a ocorrência de endividamento público excessivo ou de fatos que coloquem em risco as previsões de custos ou resultados de programas governamentais, ou mesmo a verificação de irregularidades na gestão orçamentária.

Quanto à conveniência dessa fiscalização, assim expõe Geraldo Ataliba:

Na medida em que avançam as investigações do Tribunal de Contas e que são feitas adequadas prestações de contas pelos administradores e gestores de bens públicos, vão surgindo as decisões e os fatos que depois se traduzem em números que são exatamente o objeto precípua do controle republicano sobre as despesas, porque a maioria dos problemas ligados à transparência vai terminar, mais cedo ou mais tarde, numa despesa pública, num problema de manejo e manipulação de dinheiro público.¹³⁰

Dessa forma, foi ampliada a transparência fiscal, por meio de um controle não só repressivo, mas também dotado de um forte cunho preventivo, de modo que a Lei de Responsabilidade Fiscal pode contribuir muito para a emergência de um novo padrão de qualidade na gestão da coisa pública.

Até porque, sua vigência munuiu os cidadãos com diversos instrumentos jurídicos hábeis ao monitoramento contínuo dos atos e decisões governamentais, na qualidade de diploma legal que institucionalizou canais participativos que se prestam ao exercício de legítima influência popular no que concerne ao emprego dos recursos financeiros estatais.

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal ainda conta com um instrumento de enorme potencialidade indutora da participação popular na gestão da atividade financeira estatal, o Conselho de Gestão Fiscal, consoante ao disposto em seu artigo 67, ainda em estado latente, tendo em vista sua não implantação até o presente momento.

De acordo com a inteligência do texto legal, a inclinação participativa do referido órgão fica notória já em sua composição, uma vez que ele será constituído sob a forma de um colegiado composto por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade.

O controle social das finanças públicas ganha contornos definitivos com a observância das atribuições do Conselho de Gestão Fiscal, as quais denotam o propósito do legislador em

¹³⁰ATALIBA, Geraldo. **Como fazer transparente a administração pública:** mecanismos de controle popular. In: Problemas e reformas: subsídios para o debate constituinte. São Paulo: Departamento Editorial - OAB 1988, p. 68.

fazer da participação cidadã um verdadeiro esteio da gestão fiscal responsável e transparente. Nessa direção, a determinação legal evidencia a necessidade de envolvimento da sociedade na harmonização e coordenação das políticas fiscais empreendidas pelos entes federativos pátrios, assim como na disseminação de práticas que demonstrem eficiência alocativa e transparência nas atividades gestoras¹³¹.

O advento do supracitado órgão se presta, no mínimo, à intensificação do debate público em tomo dos meios materiais disponíveis, pois acarreta o adensamento do trânsito de informações fiscais no meio social, adquirindo maior visibilidade todo processo decisório governamental. Por essa razão, consideramos premente a instituição do Conselho de Gestão Fiscal, com a aprovação emergencial do projeto de lei n° 3.744, de 10 de novembro de 2000, atinente à sua composição e forma de funcionamento, que ainda se encontra em trâmite na Câmara dos Deputados.

Como já mencionado, quanto maior for o potencial organizacional de uma coletividade, manifesto na densidade das articulações políticas de seu tecido associativo, maiores serão suas possibilidades de influir no processo decisório governamental, particularmente no que concerne à aplicação dos recursos financeiros disponíveis em cada circunscrição territorial.

Nesse sentido, em uma forma democrática de governo, as leis orçamentárias locais devem funcionar como um canal aberto à participação popular, uma vez que, em sua fase de discussão e elaboração, elas revelam as preferências dos cidadãos a serem transpostas para os investimentos realizados pelo aparato estatal, bem como, em sua fase de execução, conferem visibilidade aos atos e decisões dos agentes públicos responsáveis pelas suas implementações ao longo dos sucessivos exercícios financeiros.

Em tal direção, o debate público promovido pela via orçamentária faz com que a sociedade civil tenha condições concretas de participar da definição das prioridades alocativas governamentais, além de monitorar a atuação dos agentes públicos, de modo a constatar se a atuação destes últimos está pautada, de fato, pela consecução dos anseios sociais evidenciados a partir da mobilização comunitária.

¹³¹ O caput e os incisos do artigo 67, da Lei de Responsabilidade Fiscal, têm a seguinte dicção: “Art. 67, O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a: I- harmonização e coordenação entre os entes da Federação; II- disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal; III- adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social; IV- divulgação de análises, estudos e diagnósticos”.

Ressaltando que, para fins deste trabalho, fazemos uso da expressão agente público para designar, genericamente, não só todo ocupante de cargo político que componha a estrutura fundamental governamental, chamado de agente político, mas também todo aquele que mantenha com o Poder Público uma relação de trabalho não eventual, caracterizada pela relação de subordinação hierárquica, o qual também pode ser denominado *agente administrativo*¹³².

Entretanto, não basta a institucionalização de uma ampla e aberta negociação pelo acesso dos cidadãos aos bens materiais disponíveis, caso não haja a devida responsabilização daquele agente público que, porventura, não leve em consideração as aspirações da coletividade durante o exercício cotidiano da gestão estatal a seu cargo.

Dessa maneira, ao lado da conscientização dos agentes públicos quanto à necessidade de atendimento das demandas populares, assim como da contínua prestação de contas de todos seus atos, a proficiência no planejamento e na fiscalização de uma atividade financeira estatal que possa ser qualificada como “participativa”, na acepção do termo, também depende da existência de instrumentos jurídicos de caráter punitivo, por meio dos quais sejam sancionadas as condutas que denotem a desídia para com a observância do imperativo constitucional democrático da participação popular na gestão da coisa pública.

Disso resulta a emergência do chamado *política La countability*, refletor de uma exigência simultânea de transparência e responsabilidade na condução dos negócios públicos, também identificado pela imputação de sanções legais aos agentes públicos que derem causa a tais violações, de forma a coibir sua incidência no âmbito da Administração Pública e, paulatinamente, ajustar seus atos e decisões aos apelos da sociedade civil.

Por essa razão, é cada vez mais notório o distanciamento daquela descabida concepção de divindade que envolvia a figura dos governantes, considerados intocáveis em um passado não tão remoto, pois lhes era facultado fundamentar suas ações e decisões lançando mão da antiga expressão “o rei nunca erra”. De acordo com o pronunciamento de Aliomar Baleeiro:

No rol dos contrastes mais vivos e expressivos entre democracia e ditaduras, cumpre salientar a irresponsabilidade gozada pelos déspotas na utilização do bolso dos governados a seu bel-prazer, para qualquer fim, sem qualquer possibilidade eficaz de prestação de contas¹³³.

Assim sendo, as ordens jurídicas contemporâneas demonstram haver urna vigorosa tendência inversa de inibição ao personalismo governamental, considerando passível de

¹³²Cf. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p.653.

¹³³BALEIRO, Aliomar. **A democracia e a realidade brasileira**. Rio de Janeiro: Jornal do Comercio, 1944, p.09.

responsabilização todo aquele que tenha poder de decisão em nome da coletividade, como no caso de nossa Magna Carta, que instituiu o dever genérico de prestar contas a todos aqueles que tenham alguma relação com os meios materiais públicos¹³⁴.

Com particular destaque para o *ordenador de despesas*¹³⁵, no que concerne à responsabilização no desempenho da atividade financeira estatal, uma vez que as despesas públicas só terão validade quando, além da expressa previsão legal, consoante ao disposto nas leis orçamentárias aprovadas, houver a manifestação autorizadora deste último, na qualidade de agente público detentor da competência para decidir sobre a conveniência e a oportunidade da realização dos gastos públicos em cada esfera governamental¹³⁶.

A princípio, a autoridade responsável pela emissão desta autorização, emanada como condição sem a qual não pode haver despesa pública, é o chefe dos respectivos Poderes e órgãos de cada esfera governamental, contudo, devemos registrar que é muito corriqueira a delegação de tal competência a outros agentes públicos.

Desse modo, a efetividade na responsabilização por eventuais desvios de conduta, na aplicação dos recursos financeiros, depende da identificação do agente público que tenha autorizado, de fato, a realização da despesa considerada incompatível com a boa gestão fiscal, o que nem sempre é fácil, tendo em vista as ramificações das estruturas do poder estatal, com suas diversas instâncias técnico-burocráticas.

É *mister* que haja o profícuo rastreamento do agente público responsável pelo desvio de conduta que, por sua vez, tenha culminado na indevida utilização dos recursos financeiros. Para tanto, torna-se imprescindível que seja destrinchada toda cadeia de atos administrativos praticados, individualizando a atuação dos agentes para apurar a particular aptidão de cada qual, de modo a determinar quem estava realmente munido de poder decisório autorizador, principalmente quando esta incumbência tiver sido sucessivamente delegada.

Por conseguinte, haverá maior precisão na constatação de quem deu causa à autorização irregular da despesa pública, imputando-lhe a responsabilidade pela decisão tomada, que será penalizada em congruência com a gravidade do comportamento omissivo ou comissivo, de

¹³⁴Nossa Constituição Federal assim determina, no § único de seu artigo 70: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária”.

¹³⁵A definição de ordenador de despesas vem expressa no ordenamento jurídico pátrio, conforme a inteligência do artigo 80, § 1º, do decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967: “Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda”.

¹³⁶A Lei de Responsabilidade Fiscal determina, em seu artigo 16, capta e inciso II: “Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [...] II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”.

forma a impedir que a impunidade seja engendrada pela diluição burocrática relativa ao exercício desta atribuição.

Em nosso ordenamento, existe todo um aparato apto à responsabilização dos agentes públicos que venham a descumprir suas obrigações concernentes à gestão fiscal, com destaque para a lei complementar n° 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece três espécies de sanções institucionais de cunho fiscal, simultaneamente aplicadas ao poder ou órgão do ente federativo a que estiver vinculado o agente público infrator, quais sejam: a) proibição do recebimento de transferências financeiras voluntárias; b) proibição do recebimento de garantias, diretas ou indiretas, de outros entes federativos; c) proibição de contratação de novas operações de crédito.

Ademais, as infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal acarretam, paralelamente, diversas sanções pessoais também relacionadas aos desvios de conduta dos agentes públicos atinentes à atividade financeira estatal, devidamente tipificadas em outros diplomas legais como a lei n° 8.429, de 02 de junho de 1992, relativa aos atos de improbidade administrativa, e a lei n° 10.028, de 19 de outubro de 2000, que diz respeito aos crimes contra as finanças públicas, e que deu ensejo à alteração da legislação vigente sobre a matéria: o decreto-lei n° 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal); a lei n° 1.079, de 10 de abril de 1950; e o decreto-lei n° 201, de 27 de fevereiro de 1967.

Ressalta-se que esses diplomas legais fixam sanções penais que vão desde a aplicação de penas pecuniárias, correspondentes ao pleno ressarcimento do erário público, somado à obrigação de pagamento de uma multa que pode chegar ao triplo da importância do dano causado, até a determinação da aplicação de penas privativas de liberdade, as quais podem variar da detenção de três meses à reclusão de doze anos.

Sem falar das restrições atinentes aos direitos políticos do agente, que poderão ser suspensos por até dez anos, bem como haverá cassação do mandato ou a perda do cargo ou função pública, com respectiva inabilitação para seu exercício por um período de até cinco anos, sem prejuízo da reparação civil do dano patrimonial causado¹³⁷.

A observância conjunta dos mencionados diplomas legais proporciona um significativo avanço institucional em matéria de gestão das finanças públicas, no sentido de que a punição exemplar dos gestores considerados irresponsáveis tem o condão de preservar o plano de

¹³⁷Existem cento e quatro espécies de violações à gestão fiscal, passíveis de aplicação das sanções fiscais e/ou penais contidas na legislação declinada. Para acessar o quadro completo das condutas indevidas e respectivas punições, vide: KHAIR, Amir Antônio. **As transgressões à lei de responsabilidade fiscal e as correspondentes punições fiscais e penais**. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 30/11/ 2017.

atuação governamental daqueles desvios de conduta que se encontrem devidamente tipificados, até mesmo como consequência direta da previsão de aplicação de severas penalidades àqueles que não tiverem suas ações e decisões voltadas ao estrito cumprimento do *munus* público.

Essa evolução do quadro institucional de responsabilização dos agentes públicos, em face da nossa ordem jurídica vigente, fica evidenciada não só pela punição de inúmeras condutas tipificadas como crimes contra as finanças públicas, devidamente previstas na lei nº 10.028/00, mas também porque muitos atos de irresponsabilidade na gestão fiscal podem ser enquadrados como atos de improbidade administrativa, no caso de ter havido lesão ao erário ou violação aos princípios da Administração Pública, segundo a inteligência dos artigos 10 e 11 da lei nº 8.429/92¹³⁸. Dessa forma, ambos os diplomas legais estão correlacionados, uma vez que movidos pelo objetivo comum de punir de maneira implacável os agentes públicos que agiram ou se omitiram, dolosa ou culposamente, causando perda patrimonial, desvio, apropriação, malversação ou dilapidação dos bens ou haveres públicos¹³⁹. Também vale para àqueles que tenham violado, por ação ou omissão, os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições¹⁴⁰.

No que diz respeito à execução orçamentária, o chefe do Poder Executivo de cada esfera governamental também está obrigado a formular programação financeira e um cronograma de execução mensal de desembolso que respeite a vinculação dos recursos ao exclusivo atendimento de sua finalidade especificada na lei orçamentária, sob pena de cassação de seu mandato, conforme a aplicação do artigo 4º¹⁴¹, caput e incisos VI e VII, do decreto-lei nº 201,

¹³⁸Cf. MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 174-175.

¹³⁹Consoante ao disposto na lei 8.429/92, mais precisamente nos incisos VI, VII, IX, X e XI, de seu artigo 10, respectivamente: realizar operação financeira sem a observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea; conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; e liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

¹⁴⁰Consoante ao disposto na lei 8.429/92, mais precisamente nos incisos I, II, IV e V, de seu artigo 11, respectivamente: praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência; retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício; negar publicidade aos atos oficiais; e deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo.

¹⁴¹ O artigo 4º, caput e incisos VI e VII, do decreto-lei nº 201/67, tem a seguinte redação: “Art. 4º. São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato: [...] VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro; VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática; [...]”. Por sua vez, a dicção do artigo 8º e § único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, é a seguinte: “Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I, do art. 40, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

de 27 de fevereiro de 1967, conjugada com o artigo 8º, caput e § único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Até porque, a participação da sociedade civil na discussão e elaboração das leis orçamentárias locais é movida pelo desejo de efetiva implementação dos anseios coletivos, o que ocorre apenas na fase de execução das leis orçamentárias aprovadas, na medida em que os agentes públicos respeitem o resultado do debate público envidado.

No dizer de José Maurício Conti:

O papel do processo de execução do orçamento é cumprir, com a maior fidelidade possível, o orçamento aprovado, de modo que se façam apenas os ajustes necessários, no montante imprescindível para adequar a aplicação das receitas arrecadadas no atendimento às necessidades públicas, sempre tendo em vista o interesse da coletividade¹⁴².

Assim sendo, é preciso que o exercício da atividade financeira estatal seja balizado não só pela permanente instigação à participação cidadã, mas também pela responsabilização de todos aqueles que, com dolo ou culpa, causarem prejuízos à coletividade, frisando-se que o êxito de um processo orçamentário realmente participativo depende em grande medida da eficácia inibitória e/ou sancionatória destes mecanismos legais em face dos comportamentos reputados antijurídicos.

Como podemos observar, a dificuldade na consecução desse intento não está no plano formal-legal, pelo contrário, o nosso ordenamento jurídico está munido de um arsenal de instrumentos hábeis à promoção da participação cidadã, tanto na elaboração orçamentária quanto no monitoramento da execução orçamentária, assim como por contar com variados mecanismos de índole punitiva, sinalizando aos agentes públicos que a malversação das disponibilidades materiais governamentais acarreta a aplicação de rígidas penalidades institucionais e pessoais.

Entretanto, se não há carência normativa para viabilizar a participação popular na gestão de nossas finanças públicas locais, fortalecida sobremaneira pela exigência de uma postura responsável por parte dos gestores dos recursos financeiros existentes, muitos obstáculos ainda deverão ser suplantados, a fim de que os avanços contidos no âmbito jurídico sejam transpostos para a realidade fática das ruas. Neste sentido, faremos algumas sugestões de mudanças institucionais no próximo tópico, a nosso juízo, capazes de aprimorar o controle democrático concernente à gestão fiscal.

¹⁴²CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do Poder Judiciário**. São Paulo: MP, 2006, p. 93.

O primeiro grande desafio a ser vencido, em matéria de controle social e da transparência da gestão das finanças governamentais, é fazer da evolução tecnológica uma poderosa aliada na consolidação da mencionada esfera pública não-estatal, na qualidade de nova arena aberta ao debate público e à tomada de decisões coletivas no que diz respeito à aplicação dos recursos financeiros disponíveis em cada circunscrição territorial.

Até porque, a possibilidade de acesso às informações sobre a gestão da atividade financeira estatal aumentou muito com a existência dos endereços eletrônicos institucionais, os chamados Portais, cuja criação vem se tornando cada vez mais comum diante das facilidades tecnológicas experimentadas pela Administração Pública de todas esferas governamentais, principalmente a partir da década de noventa, quando houve o desenvolvimento das redes de computadores interconectados e capazes de captarem e transmitirem informações praticamente em tempo real.

O advento desse fenômeno, também chamado de governo eletrônico ou e-governo, tomou factível a ampla visibilidade das contas públicas, o que significa que a era digital trouxe consigo a possibilidade de contínuo monitoramento dos agentes públicos, como que submetidos a uma permanente prestação de contas de seus atos e decisões, com destaque para a execução orçamentária, apta à apuração objetiva da implementação dos compromissos assumidos nas instâncias participativas.

No mais, como antes visto, a necessidade de controle social, seja na formulação ou na implementação das políticas públicas, foi devidamente sinalizada pelos preceitos de nossa ordem jurídica vigente, funcionando a interatividade virtual como mais um instrumento a serviço da eficácia na promoção da transparência fiscal, não só porque se presta à aproximação de governantes e governados em torno da coisa pública, mas porque representa um grande passo em direção da superação da assimetria informacional existente entre as instâncias burocráticas do aparato estatal e os segmentos da sociedade civil.

Nesse sentido, a disseminação dos instrumentos tecnológicos à disposição do corpo social pode ser reveladora de um enorme potencial democrático, desde que haja isenção tanto na captação quanto na transmissão das informações fiscais relevantes, uma vez que estas serão indispensáveis ao pleno exercício da cidadania, na medida em que a profícua participação popular no processo de tomada de decisões governamentais depende da integridade no fornecimento deste subsídio informativo. Dito de outro modo, os agentes públicos não devem fazer uso dos meios eletrônicos de acesso ao público para a veiculação de bandeiras ideológicas, ou mesmo para a divulgação das pretensas virtudes de sua forma de gerir o substrato material da coletividade.

Ao invés disso, a legítima preocupação com a promoção da transparência fiscal fica evidenciada quando os gestores, por intermédio da disponibilização virtual dos dados relativos às finanças locais, busquem a consecução de, no mínimo, dois objetivos bem claros: a) incitar a participação cidadã no processo decisório governamental atinente ao ciclo orçamentário; b) prestar contas de forma completa e contínua, com uma linguagem acessível a todos os cidadãos.

A atitude gestora condizente com tal abertura institucional pode ser reconhecida pela irrestrita disponibilização eletrônica das informações fiscais, ao mesmo tempo que é promovida uma luta incessante contra a exclusão digital, de modo a assegurar o acesso gratuito aos meios virtuais para todos, levando a cabo programas governamentais de capacitação e atualização dos cidadãos para a utilização deste instrumental.

Apesar do reconhecimento mundial sobre o poder comunicativo dos terminais eletrônicos de informação, principalmente no âmbito local, uma vez que as relações e articulações da vida civil ficam mais evidentes nesta esfera governamental, essa percepção não reflete a realidade brasileira. Prova disso é que um estudo científico analisou os portais eletrônicos das nossas Capitais e acabou por revelar uma situação crítica, pois tais Municípios que, ao menos teoricamente, dispõem das melhores condições materiais para se valerem destes instrumentos tecnológicos e, por conseguinte, promoverem a participação popular no processo decisório governamental, de maneira que seria temerário considerá-los ensejadores de uma verdadeira “democracia digital”.

Quanto ao mencionado estudo¹⁴³, que teve por objeto de pesquisa os portais eletrônicos das capitais brasileiras, coletando informações entre os meses de novembro e dezembro de 2004, destacamos as conclusões que denunciam a necessidade de inúmeros e urgentes aprimoramentos: a) Nenhum portal dispunha de pesquisa de opinião pública sobre temas de interesse geral; b) Nenhum portal dispunha de informações sobre pré-legislação (projetos de leis ou similares); c) Apenas 4,17% dos portais disponibilizava informações sobre programas ou iniciativas relativas à inclusão digital, tanto no que concerne à capacitação quanto no que respeita ao acesso dos cidadãos aos instrumentos eletrônicos interativos; d) 50% dos portais admitia o recebimento de críticas dos cidadãos, contudo, nenhum deles publicava seus respectivos conteúdos; e) 87.5% dos portais disponibilizava acompanhamento de dados financeiros, mas nenhum deles continha manuais, guias ou textos que pudessem auxiliar na compreensão das informações aos leigos no assunto.

¹⁴³Cf. SILVA, Sivaldo Pereira da. **Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras**. In: Opinião Pública, v. XI, n°2, out. 2005, p. 450-468.

Disso resulta o delineamento de um quadro aterrador, pois fica evidente a ausência de vontade política em proceder o chamamento popular para a efetiva participação no processo decisório governamental local, pelo menos no que concerne aos instrumentos eletrônicos interativos à disposição dos agentes públicos.

Nessa senda, até a presença da ampla incidência de dados financeiros nos referidos portais devem ser vistos com reservas, porque não é resultante da conscientização dos gestores, mas somente o fruto do dever de observância a um mandamento legal (artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal). Além disso, não é alcançada a transparência fiscal com a mera divulgação de dados financeiros sem qualquer propósito participativo, como podemos notar pelo descompromisso em tomar as informações fiscais inteligíveis ao cidadão comum, enquanto base elementar para um proficiente debate público em tomo da gestão das finanças locais, cuja convocação também é negligenciada nestes instrumentos digitais.

De acordo com o parecer de Sivaldo Pereira da Silva:

De forma efetiva, há pouca transparência, pouca accountability e praticamente nenhuma permeabilidade à opinião pública por parte de um Estado que potencialmente empregaria as novas tecnologias da informação e comunicação (especialmente da Internet) para melhorar a participação dos cidadãos nos negócios públicos.¹⁴⁴

Problemas semelhantes também são encontrados nos portais eletrônicos referentes às finanças do Governo do Estado de São Paulo¹⁴⁵ e do Governo Federal¹⁴⁶, que não fornecem informações fiscais detalhadas aos cidadãos pela Internet, mas apenas dados agregados periódicos, principalmente referentes à execução orçamentária e à arrecadação tributária, transmitidos em uma linguagem técnica, com raras e sumárias explicações.

Além disso, os portais paulistas que tratam da atividade financeira estatal desempenhada¹⁴⁷, “Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM” e “Sistema Integrado de Informações Físico-Financeiras - SIAFÍSICO”, não disponibilizam seus dados aos cidadãos pela Internet, tendo em vista que o acesso ao seu conteúdo informativo é restrito à cúpula do Poder Executivo, além dos membros de seus órgãos

¹⁴⁴SILVA, Sivaldo Pereira da. Op cit., p. 463.

¹⁴⁵PORTAL “PRESTANDO CONTAS”, encontrável no endereço eletrônico: www.fazenda.sp.gov.br. Acesso em 12/04/2018.

¹⁴⁶PORTAL “SIAFI” (Sistema Integrado de Administração Financeira), encontrável no endereço eletrônico: <http://www. tesouro.fazenda.gov.br>; e Portal da Transparência encontrável no endereço eletrônico: <http://www. portaltransparencia.gov.br>. Acesso em 06/05/2018.

¹⁴⁷Constantes do seguinte endereço eletrônico: <http://www.fazenda.sp.gov.br>.

de controle interno (Corregedorias) e externo (Poder Legislativo, Tribunal de Contas e Ministério Público), exigido o prévio cadastramento, com senha pessoal intransferível¹⁴⁸.

Assim sendo, podemos dizer que os agentes públicos fazem um uso muito precário das modernas possibilidades tecnológicas de comunicação e informação, de modo que os cidadãos ainda não podem projetar nestes instrumentos virtuais uma genuína fonte de instigação à participação e ao controle social da gestão financeira governamental.

Entretanto, a simples existência de um aparato legal que obrigue o Poder Público a expor continuamente suas contas nos meios de comunicação digital, por si só, já representa uma enorme conquista democrática, em matéria de visibilidade no exercício do poder político/burocrático atinente à gestão fiscal. Isso porque, seu advento dá origem a um novo nicho para o exercício da legítima pressão da cidadania, ainda que esta venha encabeçada pelos segmentos sociais intelectualizados, tais como os acadêmicos, a imprensa especializada e os analistas do mercado financeiro, ou mesmo os opositores políticos, sendo colhidas as suas benesses coletivamente.

Até porque, diante do cenário de imobilismo gestor evidenciado, no que toca à democratização do uso dos meios eletrônicos, a massa populacional propriamente dita somente terá condições concretas de exigir transparência fiscal, exercendo um efetivo controle sobre as finanças públicas, quando as organizações sociais se mobilizarem também com o objetivo de conferirem amplo acesso popular às ferramentas tecnológicas informativas, além da contínua capacitação dos cidadãos tanto para o uso deste instrumental quanto para a compreensão das informações fiscais disponibilizadas pelo Poder Público.

Dessa maneira, vislumbramos nas articulações da sociedade civil um grande potencial para o oferecimento de um eficiente contraponto à apatia política concernente à implementação de uma esfera pública digitalizada, não só exigindo dos agentes públicos a constante disponibilização eletrônica de todas informações fiscais, com riqueza de detalhes e em uma linguagem simples e objetiva, mas também proporcionando a divulgação destes dados, da forma mais ampla e didática possível, em canais alternativos como rádios e jornais de caráter comunitário, ou ainda por meio da Web, em sites desvinculados do aparato estatal.

Ademais, o sucesso dessas iniciativas não-governamentais e inerentes ao associativismo exige a construção de uma espécie de escola de cidadania, pois é preciso que haja a capacitação permanente dos cidadãos para a coleta e decodificação das informações fiscais obtidas, a fim de que elas atinjam um número cada vez maior de populares em cada circunscrição financeira,

¹⁴⁸Cf. SANCHEZ, Oscar Adolfo. **O poder burocrático e o controle da informação**. In: Lua Nova, n°58,2003, p. 107-115.

gerando um efeito multiplicador que possa transformar o ciclo orçamentário em uma verdadeira arena de debate público.

Consoante ao entendimento de Armindo dos Santos de Sousa Teodósio:

Democratização implica a construção da vontade coletiva, mediante o embate e o encontro argumentativo entre diferentes vontades individuais. Nesse ponto deposita-se a própria noção de espaço público. Esse parece ser o verdadeiro desafio da construção da participação através das novas tecnologias de informação.¹⁴⁹

Nesse sentido, paradigmática é a experiência “Fórum Popular de Orçamento do Rio de Janeiro”, circunscrita à Capital carioca, na construção de um modelo associativo que luta pela transparência na gestão fiscal, incitando a participação popular na elaboração orçamentária, tendente à inversão das prioridades alocativas em benefício de investimentos sociais, assim como na execução orçamentária, colocando em prática a fiscalização da sociedade no que concerne à destinação dos bens e haveres públicos. Utilizando-se dos instrumentos tecnológicos interativos, o referido “Fórum” realiza o trabalho de arremeter pessoas e entidades sociais para participarem das discussões que precedem a aprovação orçamentária, além da captação de dados relativos à execução orçamentária, os quais serão divulgados digitalmente à comunidade, em tempo real e de forma pedagógica, com ênfase na evolução dos valores empenhados e de suas respectivas liquidações, bem como nos contingenciamentos de despesas e nos remanejamentos de receitas efetuados pelo Poder Executivo municipal¹⁵⁰.

Além disso, os integrantes do “Fórum” promovem a socialização das informações fiscais, enquanto matéria-prima para a ocorrência de um diálogo entre sociedade e burocracia estatal em torno dos meios materiais existentes, capacitando os cidadãos para a profícua participação no ciclo orçamentário, via iniciação na linguagem técnica das finanças públicas e no emprego dos instrumentos eletrônicos de acesso aos dados orçamentários.

Desse modo, o engajamento da sociedade civil na coleta e transmissão independente das informações fiscais, particularmente pelos meios eletrônicos, nos parece ser o caminho mais plausível para tornar efetivo o preceituado por nossa ordem jurídica vigente¹⁵¹e, ao mesmo

¹⁴⁹TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. **Democracia eletrônica e terceiro setor: novos formatos, velhos dilemas da participação popular**. Disponível em: <<http://www.integracao.fgvsp.br>>. Acesso em: 14/09/2017.

¹⁵⁰Cf. LYRIO, Júnia da Cunha. **Fórum popular de orçamento do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://www.logolinka.org>>. Acesso em: 14/09/2017.

¹⁵¹Assim dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal: 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. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

tempo, fazer frente ao desinteresse governamental na promoção do amplo acesso popular aos instrumentos de transparência da gestão fiscal.

No mais, a legitimidade na avaliação da gestão financeira estatal será prestigiada pela existência desse canal comunicativo, tanto na identificação quanto na implementação das demandas sociais. Por essa razão, é imprescindível que a coletividade tenha consciência da importância de seu envolvimento nos processos de elaboração e execução das leis orçamentárias locais, inclusive, empregando as possibilidades tecnológicas a serviço da democratização do processo decisório governamental,

O outro grande empecilho a ser superado, no que tange à materialização do controle da gestão fiscal, é a fragilidade institucional de nossos Tribunais de Contas, os quais não têm sido proficientes na coibição da malversação dos recursos públicos, pois não têm conseguido rastrear adequadamente sua destinação em cada esfera governamental, bem como não vêm logrando êxito na responsabilização exemplar dos maus gestores.

Por fim, colhe-se ainda outro esclarecimento contido na tese de doutorado da Professora Doutora Maren Taborda¹⁵², como importante elemento de relação entre a publicidade e a transparência como elemento conclusivo que resume sua essência:

A publicidade como transparência é elemento essencial do Estado de Direito no sentido de que indica um dever para a Administração e os Poderes Públicos em geral, qual seja, o de agir sempre de forma visível, favorecendo o controle dos cidadãos, seja para garantir os seus direitos fundamentais, seja para exigir a tutela impessoal das instituições públicas. É um lugar comum dos discursos sobre democracia que ela é ‘governo do poder visível’ ou o ‘governo do poder público em público’.

3. 3 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E OS DIREITOS DO CIDADÃO USUÁRIO

Verificado que o princípio da publicidade stricto sensu tem o significado de amplo acesso à atividade administrativa, a sua natureza e função e a sua estreita ligação com a participação no processo e na atividade administrativa à luz de conexões funcionais, pode-se afirmar que ele constitui uma condição institucional de efetiva participação dos cidadãos na formação das decisões que lhe dizem respeito. Na medida em que ele opera não só como “acesso”, mas como um verdadeiro direito de conhecer a atuação da Administração, foi concretizado de vários modos no ordenamento jurídico nacional. E destas concretizações como

¹⁵² TABORDA, Maren Guimarães. **O Princípio da publicidade e a participação na Administração Pública**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 20.

acesso (5.1) e como direito às decisões administrativas motivadas (5.2) é necessário tratar.

O acesso a informações gerais, resguardado o sigilo de fonte quando necessário ao exercício profissional está regulado no inciso XIV do art. 50 da CF, e é uma disposição mais geral, um direito fundamental, corolário da liberdade individual. No dispositivo constitucional, a expressão “todos” abarca as fontes divulgadoras e os beneficiários de informações, e por estas, compreendem-se quaisquer dados, públicos ou privados, que digam respeito à pessoa individual quanto aos “fatos da sociedade que possam interessar a todos e a cada um”¹⁵³.

Assim, todos acabam por ter direito subjetivo de exigir dados da fonte que os detenha, de modo a incluir as fases de coleta ou armazenamento, a proteção do material reunido, o acesso e, se for o caso, a divulgação que pode ter interesse público. No caso da imprensa (escrita, falada ou televisionada). o titular do direito à informação é o leitor, o ouvinte ou o telespectador cujo direito consiste em “ser posto ao corrente do que acontece, na atualidade”, ou, ainda, o órgão de informação (jornal, rádio ou canal de televisão), que tem o direito de receber a informação. O limite é o ‘sigilo de fonte’, isto é, que obteve a informação, pode e deve divulgá-la, “desde que proteja ou resguarde a fonte que forneceu o dado, necessário este ao exercício profissional”¹⁵⁴. Em alguns casos, o sigilo de fonte é indispensável ao exercício profissional e, por isso, a fonte prestadora da informação deve ser resguardada.

O direito de acesso às atividades administrativas está concretizado em vários dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, e primeiro deles é que estabelece o amplo acesso às informações públicas. Da mesma forma, concretiza-se o acesso pelo direito de obter certidões e pelo direito de petição. Finalmente, quando se trata de obter informações pessoais e retificar informações constantes de banco de dados, pode ser utilizado o instrumento próprio para tal fim, o Habeas Data.

É no que diz respeito às informações e dados constantes de arquivos públicos que se expressa, cabalmente, o princípio da publicidade administrativa stricto sensu, pois o dispositivo constitucional se dirige inicialmente a todos os órgãos da Administração direta ou indireta, sejam eles federais, estaduais ou municipais, singulares ou coletivos, locais e centrais. Titulares de deveres de informações também são todos os órgãos que desempenham as funções estatais de legislação e jurisdição.

Essas informações ou dados podem interessar ao administrado, particular ou funcionário público, podem ser de interesse coletivo ou de interesse geral e, em qualquer dos casos, “a regra

¹⁵³ CRETTELA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 283.

¹⁵⁴ CRETTELA JÚNIOR, José. Op cit., p. 283.

jurídica constitucional investe *quisque de populo* no direito subjetivo público de exigir do órgão público a informação de que necessita”¹⁵⁵.

‘Informação’, no sentido do texto, é a liberação para X de certo dado em poder de Y, em que Y é a fonte e X, beneficiário, e pode ser esclarecimento, ilustração ou complexo de atos reunidos, cuja finalidade seja provar a ocorrência de uma certa situação. Se o cidadão tiver interesse em informação que conste em dossiê, arquivo ou fichário de órgão público e essa lhe disser respeito, a mesma lhe deve ser fornecida, sob pena de responsabilidade civil e penal. Da mesma forma, deve ser fornecida a informação que diga respeito ao interesse coletivo - interesse de um grupo de indivíduos - ou ao interesse público, que são aqueles interesses gerais que o Estado coloca entre seus próprios interesses, “assumindo-os e colocando-os sob o regime jurídico de direito público, exorbitante e derogatório do direito comum”¹⁵⁶.

Os limites do acesso aos dados, no direito brasileiro, residem nas informações ou dados que, uma vez divulgados, podem ocasionar consequências graves para a sociedade e para o Estado, tais como aqueles que podem causar dano, coletivo ou individual ou, ainda, aqueles que podem acarretar pânico à sociedade. Daí a ressalva constitucional de sigilo para esses dois casos. Por fim, a segurança do Estado também é “razão suficiente e legal para que sejam negadas informações a respeito de dados constantes de arquivos de órgãos públicos, pois tal divulgação poderia ameaçar a própria estabilidade do Estado”¹⁵⁷. Da mesma forma, constitui uma restrição significativa ao direito de acesso às informações o resguardo da privacidade. A Lei 8429/92, por exemplo, considera ato de improbidade revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo¹⁵⁸, bem como revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica, capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço¹⁵⁹.

Os prazos para a prestação das informações em geral é que não foram previstos pela Constituição, deixando-se à lei ordinária a regulamentação dos mesmos, o que foi feito pela Lei 9.507/97¹⁶⁰. A legislação infraconstitucional, quando prevê o acesso às informações, estabelece

¹⁵⁵ CRETELLA JÚNIOR, José. Op cit. p. 418. Ver também: BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3 Vol. Tomo 111. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992, pp. 45 e 55.

¹⁵⁶ CRETELLA JÚNIOR, José. Op cit., p. 419.

¹⁵⁷ Ibid., p. 421.

¹⁵⁸ Lei 8429/92, Art. 11, 111

¹⁵⁹ Lei 8429/92, Art. 11, VII.

¹⁶⁰ BRASIL. **Lei 9.507**, de 12 de novembro de 1997. Regula o acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. De acordo com o art. 20, o requerimento deve ser apresentado ao órgão ou entidade depositária do registro do banco de dados e será deferido ou indeferido no prazo de 48 (quarenta e oito) horas. A decisão deve ser comunicada ao requerente em 24 (vinte e quatro) horas e, ao deferir o pedido, o depositário do registro ou banco de dados marcará dia e hora para que o requerente tome conhecimento das informações (art. 3º) Informação eletrônica: <http://www.senado.gov.br/>, acessado em 16 de junho de 2000.

prazos próprios ou se omite neste particular.

A Lei de Processo Administrativo a par de inscrever a publicidade como um princípio informativo, garante, de modo geral, aos interessados, amplo acesso aos autos do processo (dossiers). Ao determinar a participação no procedimento dos sujeitos a quem a disposição é destinada a produzir efeitos diretos, isto é, os sujeitos que a lei manda que intervenham ou que podem sofrer um prejuízo importante, é dever da Administração comunicar, (pessoalmente ou por outro meio) a esses sujeitos o início do procedimento, o órgão competente, o objeto do procedimento e o lugar onde se pode conhecer dos atos. Na lei está prevista a possibilidade de todos os que participam do procedimento de conhecer seus atos (nos limites do direito de acesso) e de apresentar memoriais escritos e documentos. É, aliás, neste particular que ressalta a importância do princípio da publicidade - acesso: ele serve para o exercício do direito de defesa no processo administrativo e para garantir a efetiva participação do interessado. Traduz-se, para a Administração, em dever de “facultar a vista dos autos a qualquer momento” e “dar ciência oportuna e leal ao interessado de todo e qualquer ato do procedimento, inclusive das diligências e documentos juntados de ofício pela autoridade.”¹⁶¹ Por isso, a Administração tem o dever de contar os prazos para manifestação da data do fornecimento das cópias dos autos ou em que foi permitida a vista requerida e de intimar o interessado por meio que assegure a certeza de ciência (no processo, por carta com aviso de recebimento, por telegrama, etc.)¹⁶².

Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir consulta pública, cuja divulgação deverá se dar por meios oficiais, “a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.”¹⁶³. Ademais disso, os resultados da consulta e audiência pública “e de outros meios de participação de administrados” deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado¹⁶⁴. Como já dito, os interessados têm direito amplo acesso aos autos, podendo obter vista, certidões ou cópias de dados ou documentos que integram o processo, “ressalvados os dados e documentos de terceiro protegidos por sigilo, ou pelo direito à privacidade, à honra ou imagem.”¹⁶⁵

Entretanto, diante das normas das leis complementares citadas e da interpretação a ser dada aos incisos X e XII do art. 5º da Constituição, o tema em análise deve ser estudado à luz da diretriz constitucional do inc. XXXIII do art. 5º, assegurando a todos o direito à informação

¹⁶¹ SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4 ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 109.

¹⁶² Lei 9.784/99. Art. 26 e incisos.

¹⁶³ Lei 9.784/99. Art. 31, § 1º.

¹⁶⁴ Lei 9.784/99. Art. 34.

¹⁶⁵ Lei 9.784/99. Art. 46.

de interesse particular, coletivo ou geral. Esta afirmação é resultado do direito fundamental assegurado pela Constituição, presentemente regulamentado pela Lei de Acesso à Informação.

Em consonância com as ideias acima expostas, e entendendo que o art. 198 do Código Tributário Nacional não consagra o sigilo dito fiscal, em favor do contribuinte, mas versa sobre o sigilo funcional do agente público, a ordem jurídica não contempla o chamado sigilo fiscal, tal como interpretado pela jurisprudência com fundamento nos incisos X e XII do art. 5º, da Constituição Federal.

Desse entendimento, para que o agente da Administração seja liberado a fornecer informação solicitada, fundamentadamente, por terceiro interessado, pode-se chegar a uma das seguintes conclusões: (a) ou o art. 198 do CTN não teria sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988, por contrariedade ao inciso XXXIII do art. 5º; (b) ou o art. 198 do CTN foi revogado pelo art. 22 da Lei Complementar nº 131/2009¹⁶⁶. O tema foi amplamente estudado pelos professores Eurico Marcos Diniz de Santi, Mariana Pimentel Fischer Pacífico, Guilherme Vilela de Viana Bandeira e Isaias Coelho¹⁶⁷, resultando na criação do Índice de Transparência e Cidadania Fiscal (ICTF) como meio de medir a transparência fiscal dos vinte e sete Estados da Federação e instrumento de controle social da legalidade fiscal.

Em consequência, a aplicação das normas comidas na Lei nº 12.527/2011 leva à conclusão de que o sistema constitucional e normativo federal exige a ampla divulgação dos atos da administração, inclusive aqueles que versam sobre a situação fiscal dos contribuintes¹⁶⁸. Essa afirmativa é resultado do princípio da publicidade a cujo cumprimento

¹⁶⁶ Conf. estudo citado em nota 9, inciso D.6. Conf. LC 109/2009; Art. 2: “A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 48-A, 48-B e 48-C: "Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso lido parágrafo único do art. 48, (inc. lido art. 48: 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) os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I– quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, como disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária da pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II– quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários." "Art. 48-B. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.”

"Art. 48-C. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: I– 1 (um ano) para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 1000.000 (cem mil habitantes); II– 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) habitantes; III– 4 (quatro) anos para os Municípios, que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da datada publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.”

¹⁶⁷ BRASIL. **Artigo Federal - 2012/2013** Lei da Transparência (LC 131/09), Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Proposta, formação e fundamentação jurídica do Índice de Transparência e Cidadania Fiscal (ICTF): FISCOS 18.9.2012.

¹⁶⁸BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil**. 1988. Art. 5º, XXXIII; § 3º do art. 37; § 2º do art. 216.

está vinculada a Administração Pública, direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios, a teor do caput do art. 37 da Carta Política.

A análise do art. 22 da Lei Complementar nº 109/2009 comprova que em finanças públicas a transparência dos atos da Administração deve ser absoluta, - como deveria ter sido, ademais, desde a promulgação da Constituição Federal que em 1988 inseriu garantia no art. 5º. A lei nº 12.527, entretanto, somente foi editada em 2011, cerca de vinte e três anos depois, um atraso significativo e prejudicial na implantação da transparência dos atos administrativos. A transparência atinge todos os recursos auferidos pela Administração (inc. II do art. 48-A) inclusive os extraordinários¹⁶⁹.

Assim devem ser de livre conhecimento, além dos valores que ingressam nos cofres públicos a título de recolhimento de impostos, todos os demais recursos, inclusive depósitos feitos em garantia de discussões judiciais pelo contribuinte, quando acessa o Poder Judiciário questionando exigência tributária.

Reiterando o entendimento, no âmbito de informações pessoais caracterizadas pela lei e pela Constituição Federal como sigilosas não se compreende a situação fiscal do contribuinte. Somente as informações pertinentes a intimidade, a vida privada, honra e a imagem das pessoas e ao sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas (ressalvada quanto a estas últimas a divulgação por ordem judicial para fins de

¹⁶⁹Conf. STJ, MS 16.903/DF (2011/0116267-9); Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima; I Seção). J. v.u. 14.11.2012; DJe 19.12.2012: PUBLICIDADE E PROPAGANDA. DIREITO À INFORMAÇÃO. PUBLICIDADE. DADOS NÃO SUBMETIDOS AO SIGILO PREVISTO NO ART 5º, XXXIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SEGURANÇA CONCEDIDA.

"1. Mandado de segurança impetrado contra ao que negou o fornecimento de dados relativos aos valores gastos pelos órgãos da Administração Federal, direta e indireta, nos anos 2000 a 2010, e no atual, com publicidade e propaganda, discriminando-os 'ar veículo de comunicação.

2. Nos termos do art. 52, XXXIII, da Constituição Federal, 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.

3. O art. 220, § 1º, da Constituição Federal, por sua vez, determina que nenhuma lei conerá dispositivo que possa constituir embaraço plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 52, IV, V, X, XIII e XVI

4. A regra da publicidade que deve permear a ação pública não só recomenda, mas determina, que a autoridade competente disponibilize à imprensa e a seus profissionais, sem discriminação, informações e documentos não protegidos pelo sigilo.

5. Os motivos ventados pela autoridade coatora, para não atender a pretensão feita administrativamente - 'preservar estratégia de negociação de mídia' e que 'Desnudar esses valores contraria o interesse público' (II. 26e) não têm respaldo jurídico. Ao contrário, sabendo-se que milita em favor dos atos administrativos presunção de legitimidade e que a regra é dar-lhes a mais irrestrita transparência - sendo, ainda, as contratações precedidas das exigências legais, incluindo-se licitações -, nada mais lícito e consentâneo com o interesse público divulgá-los, ou disponibilizá-los, para a sociedade, cumprindo, fidedignamente, Constituição Federal.

investigação criminal), como expressamente consta dos incisos X e XII do art. 5º da Constituição¹⁷⁰.

Essas garantias constitucionais continuam preservadas pela Lei de Acesso à Informação, na forma do disposto no inciso III do seu art. 6º¹⁷¹. No capítulo IV a Lei de Acesso à Informação versa sobre as restrições de acesso à informação. O art. 22 excetuando o disposto no art. 21¹⁷², relativo aos direitos fundamentais assegurados pela Constituição, afirma a restrição do acesso às informações relativas a: (a) hipóteses legais de sigilo; (b) hipóteses de segredo de justiça; e (c) hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

Nesse tópico a Lei nº 12.527/2011 é compatível como inciso LX da Constituição Federal ao determinar que “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”. Nos termos do art. 23 da Lei de Acesso a Informação, em conformidade com a garantia objeto do inc. XXXIII do art. 5º da Constituição

¹⁷⁰ WEISS, Fernando Lemme. O Sentido e a Abrangência do Sigilo Fiscal. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n2 178, julho de 2010, p. 69 e ss., especificamente p. 72-73; São Paulo, Dialética: “Para ser coerente com a simplíssima interpretação extraída da Constituição, seria necessário concluir que não existe possibilidade de obter informações bancárias sobre a receita de contribuintes, mesmo que haja sérios indícios de sonegação fiscal, pois as exceções devem ser interpretadas restritivamente, principalmente em se ratando de direitos fundamentais [...]. Como bem observa Oswaldo Othon Pontes, a partir da leitura de diversos votos proferidos em acórdãos do STF, o sigilo é sobre a transmissão de dados e não sobre os registros de dados (conceito que inclui as contas bancárias), o que explica que a única exceção constitucional seja para o sigilo telefônico, que não deixa rastros como os demais. Em outros acórdãos, contudo, o STF segue a doutrina majoritária e afirma que o direito constitucional à privacidade fundamenta diretamente o sigilo bancário. Como já aduzido, se essa afirmação fosse coerentemente mantida seria impossível a quebra do sigilo, mesmo se previsto em lei complementar ou por ordem judicial. Também é incoerente que o mesmo Tribunal, ainda antes da edição da LC nº 105/2001, sempre tenha admitido o amplo acesso às informações constantes de bancos de dados públicos, como SPC e SERASA, muito mais reveladoras da intimidade do que a receita das empresas, pois abrangem despesas pessoais, honradas ou não. Igualmente distorcida é a ampliação desmedida do conteúdo de intimidade e sua extensão às pessoas jurídicas, sem que seus defensores ao menos se deem ao trabalho de fazer a ponte necessária a essa enorme travessia. A intimidade é uma característica dos fatos e bens que só dizem respeito a um ser humano ou a relações humanas sentimentais. [...] Mesmo o conceito de privacidade, bem mais amplo e impessoal do que o de intimidade, pressupõe exclusividade sobre o objeto, o que é inteiramente inaplicável à receita das pessoas, físicas e jurídicas, pois a sociedade é titular de uma parcela delas. Não há dúvida de que algumas pessoas nada têm a pagar a título de tributos, após realizar os cálculos e abatimentos, mas tal possibilidade não exclui o legítimo direito do Fisco à verificação.

¹⁷¹ Lei nº 12.527, Art. 62. “Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: I — gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.”

¹⁷² Lei nº 12.527, Art., 21. “Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais. Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.” Lei nº 12.527, Art. 22: “O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo como poder público.”

Federal, são sigilosas as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do estado, passíveis de classificação, cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I) pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; II) prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; III) pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; IV) oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; V) prejudicar ou causar risco a planos ou Operações estratégicos das Forças Armadas; V) prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; V) pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou VIII) comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Essas informações, cuja divulgação é restrita, nos termos do art. 24 da lei são classificadas como ultra-secretas, secretas ou reservadas, e, diante dessa classificação têm prazos máximos de restrição de acesso, ou seja, nenhuma informação do Estado pode ser indefinidamente sigilosa¹⁷³. A Lei n° 12.527/2011 não menciona nenhuma hipótese de sigilo fiscal.

Assim, em primeira conclusão, diante das normas estudadas, entendemos que não há limites para a prestação de informações nesse campo, envolvendo processos em curso na Instância Administrativa. Outro argumento que reforça essa posição está no fato de que a discussão sobre autuação fiscal levada ao Poder Judiciário pelo contribuinte é de acesso público.

O art. 189 do Código de Processo Civil, que encontra fundamento de validade no inciso LX do art. 5° da Constituição Federal¹⁷⁴, ao dispor sobre a publicidade dos atos processuais, classifica como passíveis de segredo de justiça os processos (I) em que o exigir o interesse público e (II) que digam respeito a casamento, filiação, separação dos cônjuges, conversão desta em divórcio, alimentos e guarda de menores. O parágrafo único, a par de assegurar que o direito

¹⁷³ Os § do art. 24 da Lei 12.527 indica os seguintes prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, que vigoram a partir da data de sua produção:

I- ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos; II- secreta: 15 (quinze) anos; e III- reservada: 5 (cinco) anos. Nos termos dos parágrafos subsequentes, esse limite temporal vem regulado como segue:

§ 3º: Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.

§ 4º: Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

§ 5º: Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados: II— a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e II — o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.

¹⁷⁴ “A lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.”

de consultar os autos e de pedir certidões, nestas duas hipóteses é restrito às partes e aos seus procuradores assegura ao terceiro, nos casos específicos que indica requerer ao juízo e expedição de certidão do dispositivo da sentença. A Lei nº 12.527/2011 representa um enorme avanço social e cultural assegurando a realização do direito fundamental consagrado pela Constituição de acesso a informações públicas.

Entretanto, para alguns estudiosos restam pendentes questões ligadas aos sigilos bancário e fiscal, ao entendimento de que o texto da lei não trata especificamente da matéria tributária, em especial do mandamento objeto do art. 198 do Código Tributário Nacional, que enseja à Administração a negativa de prestar informações sobre autuações fiscais e processos em andamento em Instância Administrativa.

Para outros, porém, não restam dúvidas: primeiramente porque entendemos que o art. 198 do Código Tributário Nacional não foi recepcionado pela Constituição Federal. Ademais, a discussão tributária, resultante de matéria de ordem pública em princípio não admite sigilo, sob qualquer argumento que seja.

Muitos sustentam que o curso da discussão em processo administrativo de vulto, se divulgado pode repercutir negativamente nos interesses da pessoa jurídica envolvida, mormente em se tratando de parte que tenha ações cujos valores oscilam em Bolsa de Valores que poderiam, diante da divulgação da discussão, sofrer queda em seu valor no mercado financeiro. Outros argumentam não ser permitido ao contribuinte obter informações fiscais de outro contribuinte em curso no procedimento administrativo, por violação do princípio da livre concorrência. Tais exceções deverão ser submetidas ao Judiciário, ao qual cabe a tarefa de trazer a imprescindível segurança jurídica às relações sociais.

Considerando que o sigilo é exceção e a transparência é a regra, com fundamento nas normas constitucionais e legais invocadas, entendemos que o requerimento do contribuinte que demonstre interesse fundamentado em obter informações de natureza tributária contida em procedimento formado entre a Administração e outro contribuinte, deverá ser atendido.

A arrecadação de valores em favor da Administração em resultado dos impostos devidos é objeto da atividade de fiscalização do Estado, mediante limites comidos no § 1 do art. 145 da Constituição Federal que, a par de consagrar o princípio da capacidade contributiva, vincula aquela atividade ao respeito dos direitos individuais e nos termos da lei:

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Com fundamento nesse dispositivo, doutrina e jurisprudência vêm estudando o sigilo fiscal como direito fundamental assegurado aos contribuintes, invocando em suporte os incisos X e XII do art. 5º da Constituição Federal:

X — são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XII — é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal.¹⁷⁵

Com a devida vênia de entendimento em contrário, o inciso X não tem aplicabilidade ao tema em estudo, eis que a garantia assegurada protege bens do cidadão que não se confundem com a exigência de tributos.¹⁷⁶ O inciso XII do art. 5º assegura a inviolabilidade da correspondência e das comunicações telegráficas e dos dados e das comunicações telefônicas, ressalvando a divulgação, quanto a estas últimas, nas hipóteses estabelecidas em lei para fins de investigação criminal ou instrução processual penal. Essas garantias ensejam ao cidadão e à pessoa jurídica o direito fundamental de preservar a intimidade, a honra e a imagem, vedando a divulgação de atos e fatos, de caráter pessoal e profissional (inciso X). Asseguram-lhes, também, a inviolabilidade de correspondências e de comunicações telegráficas e telefônicas, com a ressalva já comentada (inciso XII).

Partindo dessa conclusão, os incisos X e XII do art. 5º não são aplicáveis à atividade da Administração para caracterizar o sigilo fiscal, em relações voltadas ao efetivo recolhimento ou não de tributos. À lei cabe tal função. Todavia, considerando que por construção jurisprudencial de 1992 o Supremo Tribunal Federal decidiu que o sigilo de informações bancárias está vinculado à preservação da privacidade¹⁷⁷, e, considerando a mutabilidade manifesta que deve caracterizar a jurisprudência, este estudo requer a análise da legislação sobre este tema.

O art. 198 do Código Tributário Nacional, com a redação da Lei Complementar 104/2001, veda aos servidores da Administração a divulgação de informações fiscais prestadas por contribuintes na qualidade de sujeitos passivos de obrigações tributárias. Parte da doutrina

¹⁷⁵ Esse direito assiste também a pessoa jurídica: Súmula 227 do STJ: “a pessoa jurídica pode sofrer dano moral”.

¹⁷⁶ Reforça nosso entendimento a súmula 403 do Superior Tribunal de Justiça ao determinar que independe de prova do prejuízo a indenização pela publicação não autorizada de imagem de pessoa com fins comerciais ou econômicos.

¹⁷⁷ Petição 577/QO/DF, j. em 25.3.1992 por maioria de votos, Relator Min. Carlos Velloso; Tribunal Pleno; DJ 23.4.1993: “Constitucional. Penal processual penal, Sigilo Bancário: Quebra. Lei nº 4.595, de 1964, art. 38. I-Inexistentes os elementos de prova mínimos de autoria de delito, em inquérito regulamente instaurado, indefere-se o pedido de requisição de informações que implica quebra do sigilo bancário. Lei nº 4.595, de 1964, art. 38.” (destacado do original)

e da jurisprudência interpreta tal norma como garantia de sigilo fiscal do contribuinte. Porém, em nosso entendimento, não é disso que ela trata.

O texto consagra o dever de sigilo funcional a ser cumprido pelo agente da Administração Pública que, diante das informações fiscais que chegam ao seu conhecimento, deve limitar-se a apurar o tributo devido. O art. 198 excetua de sua abrangência a divulgação desses dados entre as Fazendas Públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em caráter de prestação de mútua assistência para a fiscalização dos respectivos tributos.

Também excetua os casos dos incisos do §12: (1) quando a requisição das informações é feita por autoridade judiciária no interesse da justiça e (11) quando se tratar de solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que comprovada prévia instauração de processo administrativo com o objetivo de investigar o sujeito passivo por prática de infração administrativa.

Tais exceções objetivam ensejar a arrecadação dos tributos, cabendo às entidades de Direito Público, dotadas do poder de exigí-los, mútua colaboração na identificação das informações relativas ao contribuinte, capazes de originar procedimento fiscal para apuração de infrações à legislação tributária.

As informações obtidas e eventualmente trocadas entre os órgãos responsáveis pela fiscalização ficam protegidas pelo sigilo funcional. Em qualquer dos casos o agente fiscal que indevidamente divulgar os dados de que tenha ciência em razão de seu ofício, fica sujeito a responder administrativamente por seu ato, que pode culminar com a imposição de penalidade civil diante de prejuízo à parte interessada.

A Lei Complementar n° 101/2000, versando sobre finanças públicas e a responsabilidade na gestão fiscal, trouxe normas de cumprimento obrigatório pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, compreendendo relativamente a cada entidade da Federação: (1) o Poder Executivo; (2) o Poder Legislativo nele abrangidos os Tribunais de Contas; (3) o Poder judiciário; (4) o Ministério Público; (5) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. O Distrito Federal, por essa lei é considerado Estado e entre os Tribunais de Contas estão incluídos o Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas dos Estados e Tribunais de Contas dos Municípios.

Os seus dispositivos possuem natureza financeira e têm como objetivo controlar a responsabilidade na gestão fiscal, com fundamento nos art. 163 a 169 da Constituição¹⁷⁸, na medida em que os atos dos administradores públicos devem ser transparentes porque submetidos ao princípio da publicidade por ordem do art. 37 da Constituição.

E por fim, a Lei 13.460/2017 que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública veio para aprimorar as condições alcançadas aos cidadãos na fiscalização dos atos públicos. Na visão do Ouvidor e Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do RS, Pedro Henrique de Figueiredo¹⁷⁹ em palestra proferida no painel “Ouvidoria e transparência no setor público” realizada pela Rede de Controle da Gestão Pública do RS presidida pela Procuradoria-Geral do Estado do RS e realizada no auditório desta instituição em comemoração aos seus 53 anos, em março de 2018, discorreu:

O princípio da publicidade na administração pública é a melhor forma de controle. É necessário a participação da sociedade na fiscalização de forma a concretizar a transparência dos atos públicos sugerindo que além da LRF a lei 13.460/17 dá suporte para a atuação da ouvidoria do TCE.

¹⁷⁸ BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil**. 1988. Art. 163: “Lei complementar disporá sobre: I- finanças públicas; II- dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações de demais entidades controladas pelo Poder Público; III- concessão de garantias pelas entidades públicas; IV- emissão e resgate de títulos da dívida pública; V—fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; [...]”

CF. Art. 169: “A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.”

¹⁷⁹ FIGUEIREDO, Pedro Henrique de. **Palestra PGE-RS**. 12 de março de 2018. Disponível em: <https://estado.rs.gob.br/rede=de-controle-publica-promove-palestra-sobre-ouvidoria-e-transparencia-no-setor-publico>. Acesso em 24 de maio de 2018.

4 DEVERES DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

Todos os atos praticados pelo Estado-Administração têm como objetivo essencial o atendimento das necessidades públicas, sendo estas definidas a partir de uma decisão política, isto é, há uma busca pela concretização daqueles interesses sociais reputados relevantes pelo aparato estatal e que, nessa qualidade, acabam sendo recepcionados pela sua ordem jurídica¹⁸⁰.

Dá a importância nuclear da participação cidadã no processo decisório governamental, pois as decisões políticas tomadas no âmbito da Administração Pública, e expressas em seu ordenamento jurídico vigente, serão responsáveis por traçar os rumos a serem seguidos pelo Estado a bem da coletividade.

De modo que uma gestão verdadeiramente pública, por ser identificável com a forma democrática de governo, deve propiciar a participação popular direta e indireta na determinação do que possa ser entendido como “necessidade pública”.

Além da observância quanto à autonomia decisória cidadã na condução dos negócios públicos, com a participação popular influenciando na fixação de quais sejam as necessidades públicas em um dado momento histórico, evidencia-se também a obrigatoriedade da existência de recursos financeiros suficientes à produção de bens e à prestação de serviços, como manifestação fática do acolhimento, por parte do Estado-Administração, daqueles interesses considerados prementes pelos próprios cidadãos.

No dizer de Marcelo Kunrath Silva:

A eficácia da participação é diretamente dependente da existência de condições materiais e financeiras de atendimento das demandas definidas pela população participante, o que constitui um limite objetivo às propostas participativas. Neste sentido, por maior que seja o interesse da população na participação e por mais que o governo esteja aberto para o atendimento de suas reivindicações, na ausência de recursos para a materialização destas demandas, o processo tende a ser questionado¹⁸¹.

A atividade financeira da Administração Pública representa exatamente essa procura pelos recursos indispensáveis ao atendimento dos interesses públicos, bem como a sua administração, a fim de que os meios materiais obtidos sejam empregados da melhor maneira possível neste intento. Em suma, a atividade financeira estatal consiste na obtenção, criação e

¹⁸⁰ Cf. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: RT, 2006, p. 57-59.

¹⁸¹ SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da participação popular**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: IFCH/UFRS, 2001, p. 66.

gestão de recursos financeiros, que serão gastos de acordo com os anseios sociais, cuja satisfação incumbe às pessoas jurídicas de direito público¹⁸².

Tal atividade financeira tem como principal espelho o orçamento público, uma vez que, longe de ser uma mera peça de natureza contábil, em que podem ser visualizadas as receitas previstas e as despesas autorizadas, as leis orçamentárias também se apresentam como a personificação de todo um programa ou plano de atuação governamental¹⁸³ para um determinado período, no sentido de que a execução orçamentária expõe, objetivamente, a forma de intervenção do poder político no substrato socioeconômico estatal, em última análise, com o escopo de saciar, de fato, aquelas necessidades.

O orçamento elaborado com a participação popular torna efetivamente “pública” a atividade financeira estatal, não só porque o plano de ação governamental fica explícito nas leis orçamentárias, permitindo a transparência no exercício do poder político, mas, especialmente, porque o advento do paradigma democrático participativo prima pela criação compartilhada de tal programa de implementação de políticas públicas, que se reproduz na figura do orçamento.

De acordo com o entendimento de János Bertók, Joanne Caddy e Michael Ruffner:

O relacionamento entre boa governança e melhores resultados econômicos e sociais é cada vez mais reconhecida. A transparência — abertura sobre intenções políticas, formulação e execução das políticas — é um elemento chave da boa governança. O orçamento é o documento de política mais importante dos governos, onde os objetivos da política são combinados e implementados em termos concretos. Um orçamento transparente contém a divulgação completa de todas as informações fiscais relevantes de maneira oportuna e sistemática¹⁸⁴.

Ou ainda, segundo a asserção de Hélio Saul Mileski: “O princípio da transparência visa a garantir a participação popular em todo o processo orçamentário, no sentido de fazer com que a atuação do administrador público resulte, efetivamente, na satisfação e no atendimento dos reais interesses coletivos”¹⁸⁵.

Assim sendo, a participação popular na Administração Pública engendra a transparência no que tange ao emprego dos meios materiais indispensáveis à implementação das políticas públicas, visto que promove um genuíno controle social sobre a atividade financeira do Estado, possibilitando a participação dos cidadãos na elaboração e execução dos orçamentos,

¹⁸² Cf. BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968, p.18.

¹⁸³ Cf. DUVERGER, Maurice. *Finances Publiques*. 8 ed. Paris: PUF. 1975, p. 215-217. In: SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: RT, 1973, p. 01-03.

¹⁸⁴BERTÓK, János; CADDY, Joanne; RUFFNER, Michael. Diretrizes de políticas voltadas à responsabilização e à transparência. In: **Transparência e responsabilização no Setor público: fazendo acontecer**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002, p. 64.

¹⁸⁵MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: RI. 2003, p. 52.

conferindo visibilidade ao exercício do poder político e conclamando todos a tomar parte no monitoramento da regular aplicação dos recursos públicos.

Conforme a lição de Wallace Paiva Martins Júnior:

Os horizontes abertos pela participação popular na Administração Pública são extremamente úteis na luta contra a corrupção, o clientelismo e o emprego de recursos públicos em favor de minorias privilegiadas, e na busca de eficiência das decisões do poder público. Participação popular na Administração Pública é mecanismo de intensa relação com a transparência¹⁸⁶.

Disso resulta que o controle social orçamentário transforma-se em instrumento democrático primordial, pois a forma democrática de governo é sinônima da transparência, especialmente no que tange à gestão dos referidos meios materiais oriundos da atividade financeira estatal, justamente porque os recursos financeiros devem ser captados e empregados em nome do bem comum, é dizer, o atendimento das necessidades públicas deve sempre servir de norte para sua utilização.

Em tal sentido, assim se manifesta Juarez Freitas: “o controle social deve propiciar um orçamento inclusivo ou participativo, permitindo a mais ampla e elucidativa participação no processo de discussão e de elaboração tanto no que diz com gastos como em relação à qualidade e à eficiência da arrecadação”¹⁸⁷.

O mesmo se diga com fulcro na opinião de Boaventura de Sousa Santos: “o orçamento participativo adquiriu maior transparência no que diz respeito ao seu caráter central: uma luta política democrática, centrada em torno de diferentes concepções para a distribuição justa de recursos públicos escassos em uma sociedade extremamente desigual”¹⁸⁸.

Admitida pela ordem jurídica a chamada participação popular direta na escolha das prioridades orçamentárias, eleitas como as necessidades públicas a serem atendidas, pode-se dizer que o controle social dos recursos financeiros torna-se mais profícuo, principalmente, quando realizado de maneira circunscrita, isto é, quando o monitoramento, concernente ao atendimento do interesse público, é exercido no âmbito local.

O fator “localidade” maximiza o potencial fiscalizatório a ser exercido pelo corpo social, pois, tanto a participação popular na determinação dos objetivos a serem alcançados pela comunidade quanto a devida supervisão dos agentes públicos encarregados da sua

¹⁸⁶MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 344.

¹⁸⁷FREITAS, Juarez. O controle social do orçamento público. In: Revista Interesse e Público, n°11,2001, p. 26.

¹⁸⁸SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 511.

concretização apresentam-se mais à medida do homem comum quando praticadas de maneira descentralizada, visto que ficam em mais estreita conexão com a realidade cotidiana do cidadão.

Decorrendo daí a assertiva de Hans Kelsen, no sentido de que a forma democrática de governo possui “uma forte tendência à descentralização”¹⁸⁹, ou mesmo a afirmação enfática de José Roberto Rodrigues Afonso e Thereza Lobo, no sentido de que “descentralização fiscal, participação política e democracia são processos que se complementam e se reforçam, como causa ou como consequência”¹⁹⁰, pois a difusão dos centros decisórios deve vir acompanhada da descentralização dos recursos financeiros atinentes à satisfação das demandas sociais locais.

Até porque, os agentes públicos investidos do poder político local procuram legitimar suas decisões em conformidade com os anseios de suas bases eleitorais, inclusive, como no caso do federalismo brasileiro, atuando com a finalidade de angariar maiores benesses fiscais junto às outras esferas governamentais.

Como muito bem evidenciou Elenaldo Celso Teixeira:

Em relação aos agentes políticos, a busca de legitimação através do envolvimento da comunidade os faz desenvolver projetos de cunho participativo que possam responder a algumas demandas da sociedade e, ao mesmo tempo, pressionar o Estado Central por maior descentralização dos recursos e autonomia municipal. (‘1 No Brasil, papel importante está exercendo o “orçamento participativo”, consolidando, através de várias experiências, uma metodologia de participação, inicialmente em tomo da definição de prioridades imediatas e localizadas e, hoje, sendo ampliado, em algumas cidades, para políticas globais¹⁹¹.

O plano de atuação governamental, levado a efeito pelos agentes públicos, deve estar em conformidade com os anseios evidenciados pela população local, inclusive, a fim de que haja maior proficiência na aplicação dos recursos oriundos da atividade financeira empreendida pela Administração Pública.

Assim sendo, o orçamento surge como a expressão material dos meios pelos quais se alcançam os fins públicos, devendo ser considerada natural a participação direta dos cidadãos, seja em sua elaboração, seja na fiscalização de sua execução, em urna forma democrática de governo.

A descentralização dos recursos originários da mencionada atividade financeira estatal também deve ser vista como congruente à participação cidadã, pois qualquer iniciativa

¹⁸⁹ KELSEN, Hans. **A democracia** [trad. Ivone Castilho Benedetti]. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 79-85.

¹⁹⁰ AFONSO, José Roberto Rodrigues; LOBO, Thereza. **Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias**. Disponível em: <<http://www.federativo.hnclcs.gov.br>>. Acesso em: 28/01/2018.

¹⁹¹ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. São Paulo: FFLCH/USP - Tese de Doutorado, 1998, p. 251.

propositiva ou fiscalizatória, de origem popular. torna-se mais evidente e eficiente quando vinculada à perspectiva local, ou seja, quando ela é o reflexo da realidade cotidiana do cidadão-administrado.

Além disso, a participação cidadã na gestão da coisa pública tem como pressuposto a existência de disponibilidades financeiras, uma vez que a ausência destas impede que as deliberações populares reproduzidas nos orçamentos sejam atendidas, é dizer, as manifestações de preferência dos cidadãos apenas se tomam realizáveis, na prática, com esse mínimo substrato material que, muitas vezes, somente é viabilizado pela ocorrência da descentralização de recursos à esfera governamental local.

A participação popular na Administração Pública também privilegia muito a transparência dos atos e decisões governamentais, ao implantar no âmago do aparato estatal o espírito de cogestão e de responsabilização na condução dos negócios públicos, o que, aliás, passou a ser demandado pelos ordenamentos jurídicos, tendo em vista a hodierna necessidade de submissão do planejamento e da execução da política fiscal ao crivo da sociedade.

Consoante à lição de Hélio Saul Mileski:

A mais moderna exigência de controle sobre os atos da Administração Pública é a transparência, especialmente a transparência fiscal, por ser esta um fator relevante para o estabelecimento de uma boa governança, na medida em que possibilita um conhecimento público dos elementos idealizadores da política fiscal e de seus resultados, proporcionando urna participação popular que amplia o controle sobre os governos no que diz respeito à elaboração e à execução dessa política fiscal¹⁹².

Assim sendo, transparência e responsabilidade são termos que se relacionam vigorosamente no que concerne à gestão fiscal, pois vislumbrar uma forma de governo qualificada como democrática significa, antes de mais nada, ter em mente que todos os recursos financeiros estatais pertencem à coletividade, pois são obtidos, criados, geridos e gastos pelo Estado-Administração em nome do interesse público. Nesta qualidade, eles são os meios materiais que servem de instrumento ao atendimento das necessidades públicas, portanto, sua utilização requer total comprometimento dos agentes estatais com a estrita consecução desta finalidade.

A nosso ver, a implementação da participação cidadã na atividade financeira estatal é imperativa em uma forma democrática de governo, devendo a ordem jurídica assegurar a existência da transparência fiscal, é dizer, garantir que haja um controle social efetivo em torno da gestão fiscal, promovendo o engajamento popular na tomada de decisões governamentais

¹⁹² MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: RT, 2003, p. 153.

concernentes às finanças públicas e, ao mesmo tempo, proporcionando a responsabilização dos agentes públicos que, no exercício de suas funções, se afastarem do atendimento dos interesses sociais manifestos pelos canais participativos.

Nessa senda, compreende-se que nossa ordem jurídica, particularmente em sua vertente financeira, está apta à geração de uma espécie de ciclo virtuoso de índole democrática, tendo em vista que o ordenamento pátrio procura assegurar a autonomia financeira das comunidades locais, propiciando-lhes a existência de um substrato material mínimo, sem o qual não se torna factível o exercício de um controle social da atividade financeira, que é realizada a partir da esfera governamental elementar.

Esse controle social se manifesta pela via orçamentária, pois nossa ordem jurídica também admite que os populares de cada localidade participem diretamente na determinação do que seja entendido por necessidade pública em cada exercício financeiro, uma vez que os meios materiais disponíveis em cada localidade serão aplicados em conformidade com as prioridades alocativas definidas, pela própria população, nas fases de elaboração do orçamento público.

Fechando o pronunciado ciclo democrático, o nosso ordenamento jurídico ainda permite que os cidadãos exerçam um constante monitoramento da atuação dos agentes públicos, a fim de que haja contínua correspondência entre as pretensões populares, materializadas nas leis orçamentárias, e a consecução do plano governamental levado a efeito pela Administração Pública. Em outras palavras, as preferências comunitárias, fixadas nas instâncias participativas, não podem ser negligenciadas pelos gestores durante a execução orçamentária, sob pena de serem responsabilizados, até mesmo criminalmente, caso os anseios coletivos sejam preteridos sem justificativas plausíveis.

Assim sendo, a nosso juízo, a forma democrática de governo pressupõe, na atualidade, a transparência na gestão da atividade financeira estatal, o que está em perfeita sintonia com o que se extrai, de modo explícito ou implícito, de nossa ordem jurídica vigente, especialmente em seu espectro financeiro, como procuraremos demonstrar na sequência, ao desmembrarmos o mencionado ciclo democrático de nossas finanças públicas, visto que ensejador da participação popular em todas as suas etapas.

Ao fazermos referência à sociedade civil pretendemos designar aquela parcela da sociedade que se organiza politicamente com o propósito de influir nas ações e decisões governamentais, de modo que o Estado-Administração somente adote políticas públicas lastreadas pela legitimidade, isto é, voltadas ao atendimento das necessidades colocadas em evidência pelas articulações políticas do próprio corpo social.

No dizer de Luiz Carlos Bresser Pereira, “a sociedade civil é a parte da sociedade que está fora do aparelho do Estado. Ou, situada entre a sociedade e o Estado, é o aspecto político da sociedade: a forma por meio da qual a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a ação do Estado”¹⁹³.

O mesmo se diga com fulcro nas palavras de Juan Carlos Portantiero: “a sociedade civil é uma esfera organizada da vida social na qual atores coletivos expressam interesses e valores dentro de um marco legal e efetuam demandas ao Estado, tendo fins políticos”¹⁹⁴.

Tais manifestações de índole sócio-política ganharam maior vulto a partir do século XX, com a consolidação das formas democráticas de governo e o advento do constitucionalismo e do pluralismo político, visto que as garantias aos direitos fundamentais dos cidadãos foram devidamente insculpidas nos ordenamentos jurídicos ocidentais, especialmente em suas Magnas Cartas, como inatacáveis liberdades negativas e positivas, dentre as quais frisamos aquelas relativas à expressão política do meio social.

Na opinião de Jean Cohen e Andrew Arato, tais direitos colocam os indivíduos a salvo da intervenção estatal na esfera de suas intimidades, assim como lhes asseguram as possibilidades comunicativas e associativas com os demais, a fim de que possam marcar seu posicionamento político em meio ao grupo social de que fazem parte¹⁹⁵.

Até porque, os autores supracitados entendem que os direitos fundamentais funcionam como verdadeiros “estabilizadores” de uma estrutura institucional que está no limiar das esferas pública e privada¹⁹⁶, como no caso da sociedade civil ora aventada, que é a dimensão eminentemente política de uma determinada coletividade.

Desse modo, foi sendo progressivamente extirpada das consciências a justificação dos regimes autoritários, pois a evolução dos tempos apontava para a participação política de parcelas cada vez mais amplas da sociedade, tendo em vista a defesa de seus interesses junto às estruturas do aparato estatal, inclusive, se prestando à incitação de constantes reformas institucionais deste último.

Assim sendo, podemos afirmar que a modernidade exige a crescente abertura do Estado-Administração e o acalorado debate a respeito das instituições de cunho político

¹⁹³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora Unesp, 2001, p. 69.

¹⁹⁴ PORTANTIERO, Juan Carlos. La sociedad civil cri América Latina: entre autonomía y centralización In: HENGSTENBERG; KOHUT; MAIHOLD (org.). **Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad**. Caracas: ADLAF, 1999, p. 32.

¹⁹⁵ COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Sociedad civil y teoría política**. trad. Roberto Reyes Mazzoni. Ciudad del México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 41.

¹⁹⁶ COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. Op. Cit., p. 492-495.

presentes em cada organização social específica, apresentando-se inconveniente e totalmente ultrapassada qualquer concepção que procure isentar a ordem estatal deste contínuo questionamento.

Com destaque para a proficiência da participação social nos assuntos governamentais, em particular, no que toca à complementação da agenda política tradicional, urna vez que ela confere visibilidade às reivindicações mais distintas, originárias de todos aqueles segmentos da sociedade que intentaram se organizar, com o escopo de promoverem a defesa de seus peculiares interesses.

Ressaltando que esses interesses particulares devem ter, no mínimo, potencial para beneficiarem a sociedade como um todo, ou seja, em alguma medida eles devem ser condizentes também com o interesse geral, acarretando vantagens aos segmentos sociais que se mobilizaram sem a contrapartida de causarem danos aos outros membros da mesma coletividade.

Dessa forma, a participação da sociedade civil, influenciando nos atos e decisões estatais, somente pode ser considerada oportuna quando dela resultar, consoante à lição de Giovanni Sartori, uma decisão política de “soma positiva”, em que há um ganho efetivo de alguns, sem a ocorrência de prejuízos aos demais, não bastando as decisões políticas por ele qualificadas como de “soma zero”, que são aquelas caracterizadas pelo ganho de uns em detrimento de outros¹⁹⁷.

Assim sendo, a lógica que permeia a emergência da sociedade civil, enquanto fonte propositiva de políticas públicas racionais e legítimas, é a da articulação das vontades políticas existentes no âmago da sociedade, objetivando chegar o mais próximo possível de um consenso em torno da ideia de interesse público.

Tendo em vista que a atividade financeira estatal é a responsável pelo concreto atendimento do interesse público manifesto pelos próprios cidadãos, ela será o objeto central de nossa análise, pois as organizações de caráter político emergentes no meio social, doravante identificáveis com o conceito de sociedade civil, pouco podem fazer para influírem nas ações e decisões governamentais, caso suas atenções também não estejam direcionadas ao gerenciamento e à utilização dos recursos financeiros em posse da Administração Pública.

Por essa razão, preconizamos que a sociedade civil deve canalizar suas iniciativas participativas para o desempenho da atividade financeira do Estado-Administração, em particular, concentrando se na determinação dos objetivos a serem alcançados por cada comunidade local, em vista das disponibilidades materiais existentes.

¹⁹⁷SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. trad. Dinah de Abreu Azevedo São Paulo: Ática, 1994, v 1, p. 289-300; 303-3 17.

Dessa maneira, deve haver a descentralização dos recursos financeiros atinentes à satisfação das demandas sociais locais, pois qualquer iniciativa propositiva ou fiscalizatória, de origem popular, toma-se mais evidente e eficiente quando vinculada à perspectiva local, exatamente por refletir a realidade cotidiana dos cidadãos.

Até porque, com a descentralização de recursos aos entes locais, os serviços públicos serão financiados pelos seus próprios usuários efetivos ou potenciais, sem falar da possibilidade de melhores ajustes entre os gastos públicos realizados e as preferências dos residentes de cada circunscrição territorial¹⁹⁸.

Quando é assegurada, de fato, a atribuição de fontes próprias de recursos, bem como a existência de transferências obrigatórias e vinculações de receitas em favor da localidade, não só advém a autonomia financeira da esfera governamental elementar, mas também o incentivo à participação cidadã, pois é promovido o debate público em torno das decisões financeiras que tenham reflexos sobre a vida em comunidade, implementando a estruturação política do corpo social, a fim de influir na atuação estatal a este respeito.

Sendo assim, a autonomia financeira das comunidades locais é, a nosso juízo, a primeira etapa a ser vencida na busca pela transparência e pela consolidação da forma democrática de governo, uma vez que a efetividade da participação popular no processo decisório governamental requer um substrato material mínimo, a partir da sua esfera local, que torne possível o exercício de uma real ascendência da sociedade civil sobre os agentes encarregados da gestão da coisa pública e, em especial, das finanças governamentais.

Além de promover a aproximação de governantes e governados, tão salutar em matéria de visibilidade no exercício do poder político, a descentralização e a autonomia referidas podem ainda dar ensejo à ocorrência de uma verdadeira escola democrática, visto que elas têm potencial para agregar à rotina da Administração Pública aos processos de decisão coletiva relativos à aplicação das suas disponibilidades materiais.

Na medida em que tais processos decisórios forem se estendendo em direção às bases sociais, com sua paulatina e flexível adequação às vicissitudes de cada localidade, automaticamente, os cidadãos serão estimulados a deles tomar parte, havendo a contínua revitalização das práticas democráticas.

Entretanto, a descentralização do Estado-Administração, com vistas à autonomia subnacional, requer o equilíbrio na conjugação das atribuições e meios disponíveis, a fim de que os processos de decisão coletiva existentes em cada uma das diferentes esferas

¹⁹⁸Cf. LONGO, Carlos Albeo; TROSTER, Roberto Luis. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1993, p.26-27.

governamentais sejam marcados não só pelo maior potencial participativo e legitimador das escolhas públicas, mas também pela racionalidade alocativa.

Quanto à eficiência na alocação de recursos em um contexto federativo, vem à tona um intenso debate sobre modelos teóricos de federalismo fiscal, que sirvam de paradigma à consecução do mencionado equilíbrio, especialmente quando haja necessidade de compensar juridicamente assimetrias de fato, como no caso brasileiro, em que a heterogeneidade dos entes subnacionais é manifesta.

Com destaque para as ideias de Charles Tiebout e Mancur Olson, pois suas análises levam em consideração as diferentes preferências comunitárias, ao observarem que alguns bens coletivos têm uma utilidade eminentemente local e que os cidadãos devem ter mobilidade geográfica suficiente à busca por comunidades que possuam combinações de tributos e serviços mais atraentes às suas preferências, assim como veem no tamanho das comunidades e das suas respectivas populações fatores relevantes à otimização dos recursos públicos empregados no atendimento dos seus anseios específicos.

A teoria de Charles Tiebout, conhecida como “votação com os pés” (*voting with the feet*), propõe que é benéfica a diversidade no oferecimento de bens e serviços públicos pelas comunidades, visto que, além de preservar as naturais inclinações de cada localidade, gera a existência de circunscrições financeiras que promovem o oferecimento de “pacotes” diferenciados de tributos e serviços, de modo que o cidadão possa se estabelecer naquelas comunidades que estejam voltadas à provisão das suas necessidades prioritárias.

Ressaltando que a referida teoria está fundada em pressupostos praticamente inatingíveis, por exemplo: a) a existência de perfeita mobilidade geográfica entre as diferentes circunscrições financeiras; b) a manutenção de um variado leque de alternativas, de uma circunscrição financeira para outra; e) a ausência de *free riders*, isto é, de pessoas que possam usufruir de bens ou serviços sem oferecerem qualquer contrapartida financeira para tanto; d) a coibição do *spillover*, ou seja, impedir que pessoas estabelecidas em uma determinada circunscrição financeira façam uso dos bens ou serviços providos por outra.

Contudo, o pensamento de Charles Tiebout ainda se revela muito útil ao propósito deste trabalho, pois ele sempre coloca em evidência as potencialidades da descentralização e da autonomia local, em particular, no que diz respeito à implementação da participação cidadã nos processos decisórios governamentais de índole financeira, uma vez que a engenharia institucional de seu modelo teórico está inteiramente centrada na ideia de que toda decisão

política que envolva os meios materiais disponíveis na esfera local deve ser tomada coletivamente¹⁹⁹.

Nessa senda, também Mancur Olson preconiza que a provisão de bens e serviços coletivos será mais eficiente em grupos reduzidos, é dizer, em esferas descentralizadas e autônomas, tendo em vista que a proximidade entre as organizações sociais e o aparato estatal torna o corpo social mais compacto, facilitando a superveniência de afinidades e vínculos morais, como a solidariedade entre seus membros.

Prosseguindo em sua argumentação, afirma que o controle social das atividades financeiras governamentais torna-se difuso em ambientes comunitários, pois nestes fica favorecido o surgimento de uma espécie de consciência coletiva de que a contribuição de todos é fundamental, inclusive, para que a provisão de bens e serviços tenha pleno alcance, daí ser desejável a repartição das competências e responsabilidades financeiras pelas diversas esferas estatais, com ênfase para o âmbito local²⁰⁰.

No mais, no que concerne à provisão de bens e serviços coletivos, a adoção de dimensões territoriais reduzidas é considerada positiva por Jorge Costa Santos:

O reforço da descentralização e da autonomia financeiras em favor das circunscrições territoriais de base terá a virtude de, em muitos casos, tornar mais reduzidas as comunidades relevantes para a tomada de decisões financeiras de âmbito local com as inerentes vantagens que essa circunstância implica²⁰¹.

Assim sendo, a descentralização e a autonomia financeiras estão em perfeita sintonia com a concepção de que as preferências comunitárias devem ser observadas em uma forma democrática de governo, as quais ganham concreção com a efetiva participação popular nos processos de decisão coletiva, pois tais manifestações são a cristalina fonte dos apelos que movem a sociedade civil a se mobilizar e a se estruturar politicamente para influir na atuação do Estado-Administração.

Até porque, a sociedade civil terá melhores condições de exprimir seus anseios junto às instâncias do poder estatal de âmbito local, uma vez que governantes e governados estarão mais próximos e atentos às recíprocas ações e articulações, tendo sempre como pano de fundo a atividade financeira governamental, desde que desempenhada de forma descentralizada e verdadeiramente autônoma.

¹⁹⁹ Cf. TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. In: **Journal of Political Economy**, v. LXIV. nº 5, out. 1956, p. 416-424.

²⁰⁰ OLSON^o Mancur. **The logic of collective action public goods and the theory of groups**. 2. ed. Cambridge: Harvard University Press, 1971, p. 01-65.

²⁰¹ SANTOS, Jorge Costa. **Bem-estar social e decisão financeira**. Coimbra: Almedina, 1993, p. 423.

Nesse sentido, implementar a descentralização dos recursos públicos, objetivando conferir autonomia financeira às comunidades locais, significa potencializar a influência do meio social no processo decisório governamental, além de refinar a apuração do interesse público relacionado à destinação dos meios materiais disponíveis em cada circunscrição financeira. Dito de outro modo, descentralizar recursos com o intuito de promover a autonomia das localidades é, na nossa opinião, dar ensejo ao avanço democrático, conforme o propósito do legislador pátrio, embora muitas vezes cerceado em seu intento por distorções que devem ser contornadas.

Em nosso País, as organizações da sociedade civil têm tido grande relevância no desenvolvimento institucional e na afirmação da forma democrática de governo, visto que o seu advento está intimamente relacionado à expressão fidedigna dos anseios coletivos no cenário político, principalmente daqueles interesses que não obtiveram a devida acolhida nos debates parlamentares. De acordo com Solange Gonçalves Dias:

A democracia participativa surge exatamente em função dessa deficiência do sistema representativo. Ela nasce, como vimos, das pressões dos movimentos sociais, que buscam a expressão de demandas reprimidas ou não captadas pela representação política. Por isso mesmo, a construção desse modelo assenta-se sobre o reconhecimento de que há interesses reiteradamente excluídos da agenda política tradicional. Essa percepção, por si só, invalida a lógica de completude e de consenso formal da democracia representativa²⁰².

Na década de sessenta, em meio ao auge do autoritarismo do regime militar, responsável pela constante negação dos direitos da cidadania, surgiu a atmosfera perfeita para a articulação política dos grupos sociais, os quais foram se consolidando como verdadeiras instituições, especialmente durante as décadas de setenta e oitenta, ganhando progressiva representatividade e agregando à sua pauta de reivindicações direitos cada vez mais amplos, atinentes às expectativas de vários segmentos sociais até então negligenciados. O apogeu deste processo se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, em que uma enorme gama de direitos civis, políticos e sociais conquistaram o status jurídico de direitos e garantias fundamentais²⁰³.

A partir desse momento, as organizações da sociedade civil passaram a ter uma importância ainda maior na consolidação democrática, pois sua atuação não mais ficou restrita

²⁰² DIAS, Solange Gonçalves. **Democracia representativa ‘versas’ democracia participativa:** participação popular no plano local e emergência de um novo paradigma democrático. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FD/USP, 2001, p. 170

²⁰³ Cf. PINHEIRO, Paulo Sérgio; SOUZA, Luís Antônio F. **Participação política e organizações da sociedade civil em novas democracias.** Rio de Janeiro: Edições Fundo Nacional de Cultura, 2001, p. 165-169.

à exigência de reconhecimento de direitos, uma vez que estes já tinham sido encampados pela nossa ordem jurídica, pelo contrário, seus ânimos ficaram voltados, daí em diante, à transposição dessa conquista formal, a fim de que tais direitos fossem observados no exercício cotidiano do poder político em todas esferas governamentais.

Na busca por tal efetividade, as articulações políticas do corpo social assumiram um caráter propositivo, no sentido de que já não basta aos cidadãos de cada comunidade a mera identificação dos problemas locais, sendo necessária sua participação na formulação de propostas plausíveis para os solucionar, de maneira que a atuação estatal seja conduzida ao enfrentamento de cada carência específica.

Além disso, as manifestações do meio social também adquiriram um forte cunho fiscalizatório, haja vista que os atos praticados e as decisões tomadas pelos gestores públicos passaram a ser objeto de contínuo monitoramento, inclusive eletrônico, por parte dos cidadãos-administrados, que os supervisionam com o intuito de verificar se, de fato, existe correspondência entre a conduta governamental e a consecução dos anseios coletivos expressos nas instâncias participativas.

Assim sendo, o associativismo é causa e também efeito da abertura dos canais de participação popular no Brasil, não pelo caminho fácil do denunciamento, mas pelo incentivo à emergência de um espírito de cooperação e parceria, que sugere a partilha do processo político de decisão governamental com as organizações da sociedade civil.

Nas palavras de Luiz Carlos Bresser Pereira: “Para aprofundar a democracia, o papel da sociedade civil e, dentro dela, o desenvolvimento de um espaço público de controle social ou de democracia direta são fundamentais, complementando os mecanismos da democracia representativa”²⁰⁴.

Como produto dessa interação democrática, deve ser assegurado o maior fluxo possível de informações circulando entre o meio social e o aparato estatal, especialmente no que concerne à implementação de políticas públicas, de modo a serem fornecidos os subsídios indispensáveis à realização de um intenso e transparente debate público, o qual servirá de instrumental na revelação de um consenso em torno das necessidades coletivas latentes em um dado momento histórico.

Em tal direção, Jürgen Habermas leciona que:

²⁰⁴PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Sociedade civil: sua democratização pura a reforma do Estado. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (org.). **Sociedade e Estado etno transformação**. São Paulo: Editora Unesp, 2001, p. 107.

A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral²⁰⁵.

Disso resulta o enorme potencial de influência política das organizações da sociedade civil em relação aos atos e decisões do Estado-Administração, uma vez que elas são formadoras de uma opinião pública capaz de mobilizar os cidadãos para a defesa de seus interesses, sempre que estes forem desprezados ou tiverem seu atendimento relegado a segundo plano por parte dos Poderes instituídos.

Desse modo, a participação da sociedade civil no exercício do poder é condição sem a qual não há forma democrática de governo, sendo imprescindível o debate público em torno das questões que afetam os cidadãos, levado a efeito pelas articulações políticas de vários organismos disseminados por todo tecido social, os quais colocam seus interesses específicos em confronto e acabam conferindo legitimidade ao processo decisório governamental, é dizer, este último passa a ser a síntese dos anseios coletivos.

Conforme asseverou Wallace Paiva Martins Júnior, “a participação, em todas as suas potencialidades, informada pela transparência, instaura uma nova legitimidade pela repartição (ou partilha) na condução política dos negócios públicos”²⁰⁶.

O advento do associativismo nas modernas democracias é fruto de um novo paradigma atinente à luta para assegurar que os cidadãos tenham amplo acesso ao poder político, cujo exercício se encontra em um franco processo de despersonalização, visto que está cada vez mais desvinculado de uma figura subjetiva, além da reiterada denúncia no sentido de que a representação política vem dando ensejo ao maior distanciamento entre as aspirações dos populares e a atuação concreta de seus mandatários.”²⁰⁷.

A ocorrência de lacunas referentes ao atendimento das necessidades coletivas dá margem ao surgimento de canais alternativos ao seu patrocínio, então insuficiente ou inexistente por parte do aparato estatal, que, inclusive, é vitimado pelo seu próprio gigantismo, com suas várias estruturas e instâncias burocráticas, por sua vez compostas de múltiplas esferas hierárquicas, não raro, de penosa intercomunicação.

²⁰⁵HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. trad. SIEBENCICHLER, Flávio B. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1997, v. 2. p. 99.

²⁰⁶PAIVA JÚNIOR, Wallace. **Transparência administrativa:** publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 299.

²⁰⁷ Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política.** Rio de Janeiro: Renovar. 1992. p. 03-06.

Decorrência natural dessa procura dos cidadãos por novos caminhos de expressão das suas aspirações é a crescente articulação dos chamados grupos de promoção ou grupos de interesse no meio social²⁰⁸, como fenômeno inerente ao pluralismo democrático, visto que eles são organismos aptos à concretização dos intentos de determinados segmentos que, na ótica de seus próprios pleiteantes, não foram contemplados satisfatoriamente pela representação política.

Há um certo preconceito quanto à legitimidade desses grupos de cunho sócio-político, inclusive pela sua identificação com a palavra inglesa *lobby*, surgida para designar as conversas e negociações mantidas de maneira “oficiosa” pelos representantes de grupos nos saguões e corredores dos Parlamentos. Entretanto, a nosso ver, sua Ocorrência deve ser encarada com normalidade em uma sociedade que, por ser democrática, deve estar aberta ao dissenso e, portanto, às influências e contra influências.

Até porque, o contato entre os representantes dos grupos sociais e os agentes públicos causa a aproximação de governantes e governados, resultando em uma proficiente troca de informações precisas e detalhadas sobre a realidade do corpo social e, ao mesmo tempo, das estruturas formais que envolvem o exercício do poder político. Daí o potencial de tais grupos sociais para a canalização dos anseios coletivos’ e também para conferir maior tecnicidade aos atos e decisões governamentais.

Esse também é o entendimento de Karl Loewenstein:

Os grupos de interesse trazem consigo o conhecimento dos especialistas e dos técnicos; nem a burocracia ministerial melhor preparada pode conhecer os detalhes técnicos necessários para a regulação dos complexos fenômenos de uma sociedade tecnológica. O paternalismo do Estado foi amplamente substituído por uma colaboração voluntária dos grupos de interesse. Nos Estados democráticos constitucionais, esta prática está tão incorporada que se pode falar de um uso constitucional não escrito²⁰⁹.

Sempre que a influência exercida por esses grupos estiver pautada pelo fornecimento dos melhores argumentos técnicos, bem como na mais profícua articulação das forças sociais em torno de questões específicas, no sentido de promover o convencimento dos agentes públicos e, porventura, da opinião pública em geral, sobre a necessidade e a viabilidade do

²⁰⁸Há diferença conceitual entre grupo de promoção e grupo de interesse, no sentido de que o primeiro pretende propagar uma ideia, fim ou credo (ex: consolidação dos direitos humanos), e o segundo visa à defesa ou proteção de objetivos materiais ou profissionais (ex: conquistas sindicais), conforme: BADIA, F. Grupos de interesse de promoção e de pressão. In: **A necessidade da política**. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987, v. 2, p. 17.

²⁰⁹LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución** trad. Alfredo Galiego Anabitarte. Barcelona: Anel, 1964, p. 437.

atendimento de seus pleitos, ela será totalmente legítima e amplamente útil ao desenvolvimento democrático.

O que se apresenta indesejável é o desvirtuamento desse processo, o que nunca pode ser descartado em qualquer atividade humana, isto é, a substituição do livre convencimento pela corrupção dos detentores oficiais do poder, ou seja, gerar nestes últimos a expectativa de recebimento de vantagens indevidas, especialmente a retribuição material em troca de tal ou qual postura política, o que é inaceitável no exercício do *munus* público.

Quando o genuíno interesse público for corrompido pela ação desses grupos que circulam pelas esferas do poder estatal, agindo nos bastidores da política sem qualquer compromisso ético, é porque eles deixaram de ser meros grupos de promoção ou interesse, passando a merecer a denominação pejorativa de grupos de pressão.

Já com relação a tais “grupos de pressão” é perfeitamente cabível a analogia com a palavra lobby, ligada que está à ideia de “negociata” ou prática política realizada de maneira obscura e posta a serviço do sectarismo elitista, cuja influência, ao invés de ampliar o cânone democrático, provoca distorções em todo processo decisório governamental, contrariando a lógica participativa de envidar esforços voltados ao atendimento das reais necessidades públicas.

A nosso juízo, a institucionalização da atuação dos grupos no âmbito político pode contribuir para a coibição dessas nefastas influências, procurando impedir que os grupos de promoção ou interesse, enquanto manifestação originária do diálogo democrático e da própria liberdade de expressão e associação, sejam transformados em potenciais corruptores dos agentes públicos e, de fato, possam ser caracterizados como grupos de pressão.

Consoante ao parecer de Badia, “a melhor maneira de eliminar-se os grupos de pressão é a de uma vez reconhecida a justiça dos interesses e das pretensões particulares dos grupos de interesse e de promoção, estabelecer os meios e instituições através dos quais estes possam defender seus interesses e causas”²¹⁰.

Objetivando a preservação do associativismo, na qualidade de fonte geradora de legítimas influências no processo decisório governamental e, ao mesmo tempo, procurando encontrar caminhos capazes de obstar a continuidade de práticas indevidas, que se prestam à depreciação da participação popular em tal processo, mais uma vez propomos que as atenções se voltem para o desempenho da atividade financeira estatal.

²¹⁰ BADIA, F. Grupos de interesse, de promoção e de pressão. In: **A necessidade da política**. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987, v. 2, p. 19.

Nesse sentido, como nova etapa a ser vencida, no que convencionamos chamar de ciclo democrático de nossas finanças públicas, preconizamos a institucionalização do controle social orçamentário. Exatamente porque seu advento promove a autonomia decisória cidadã na condução dos negócios públicos, por meio da influência dos populares na fixação de quais serão as necessidades reputadas públicas em cada exercício financeiro.

Como o orçamento público materializa a busca pela satisfação das mencionadas necessidades de cada localidade, expondo de forma objetiva todo o plano de atuação governamental para um determinado período, as fases de elaboração e execução orçamentárias devem contar com a participação massiva dos cidadãos. Desse modo, a escolha das prioridades alocativas pela própria população pode neutralizar, na maior medida possível, eventuais influências perniciosas de grupos que não tenham qualquer comprometimento com os anseios da coletividade em geral.

Assim sendo, a eficiência da participação popular na gestão da coisa pública também requer a existência de uma rede associativa disposta a servir de contraponto às práticas clientelistas que, porventura, se apresentem na arena sócio-política, na nossa opinião, servindo o orçamento público municipal de terreno fértil à atuação dessas forças sociais.

E o que se depreende do estudo de caráter sociológico elaborado por Marcelo Kunrath Silva, uma vez que, ao analisar a experiência participativa orçamentária do Município de Porto Alegre, considera a circulação dos movimentos sociais indispensável para que as ações coletivas ganhem espaço no cenário político, assim se pronunciando:

A trajetória de atuação no ‘movimento’ fundamenta uma experiência alternativa de atuação coletiva, em oposição a outras formas de ação presentes e concorrentes na realidade social. Particularmente, ela se opõe ao predomínio de práticas clientelistas na relação entre os agentes sociais e políticos, nas quais predomina a instrumentalização político-eleitoral do atendimento de demandas sociais, tomadas de maneira individualizada e numa relação de ‘favor’²¹¹.

Ademais, as organizações sociais comunitárias têm importância ímpar na mobilização dos cidadãos, mediante a difusão de informações e contatos, os quais são hábeis não só à constituição de um referencial orientador das ações, mas também à criação de uma espécie de senso de responsabilidade coletiva. Da efetivação dessa interação ocorrida no seio da sociedade civil é que advirá a já referida esfera pública não-estatal, servindo de caixa de ressonância da

²¹¹ SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da participação popular**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: IFCH/UFRS, 2001, p. 51.

opinião pública e com potencial para influir legitimamente no processo decisório governamental²¹².

Prova disso é a participação predominante de pessoas com engajamento associativo nas discussões do orçamento do Município de Porto Alegre, cidade em que tal prática se encontra institucionalizada desde 1989, visto que mais de noventa por cento dos participantes têm algum vínculo com organizações da sociedade civil. Com especial ênfase para as associações de moradores ou comunitárias, que chega para representar mais de setenta por cento dos participantes em alguns exercícios financeiros²¹³.

Até porque, o controle social orçamentário permite que os cidadãos participem diretamente na definição das prioridades em que serão investidos os recursos financeiros existentes, sempre observando as preferências locais e, na medida do possível, a intensidade de tais preferências, de maneira a romper com a tradição de autoritarismo na condução das políticas públicas.

Para Boaventura de Sousa Santos, o sucesso da participação popular na preparação e implementação orçamentárias dependerá da seguinte estrutura institucional: a) abertura à participação dos cidadãos no processo decisório municipal, ausente qualquer tipo de prerrogativa; b) combinação da democracia direta com a democracia representativa, devidamente institucionalizada, de acordo com a realidade de cada localidade; c) os recursos serão investidos conjugando as prioridades alocativas eleitas pelos populares com a viabilidade técnico- econômica e jurídica, indispensáveis ao seu respectivo atendimento)²¹⁴.

Dessa forma, a institucionalização da participação cidadã nas fases de elaboração e execução das leis orçamentárias é uma verdadeira exigência democrática, pois além de tornar transparente o exercício do poder político, ela se presta ao oferecimento de garantias adicionais aos populares, os quais poderão monitorar com maior eficiência se ocorreu a regular aplicação dos recursos públicos por parte dos agentes governamentais ou, pelo contrário, se houve o mau emprego destas disponibilidades materiais.

A nosso juízo, por todos os motivos ora apresentados, o advento de um controle social orçamentário “institucionalizado” se mostra extremamente oportuno, além de estar em conformidade com o que dispõe o ordenamento jurídico pátrio, ainda que seja necessário ampliar os canais de seu efetivo exercício por parte das organizações da sociedade civil.

²¹²Cf. SILVA, Marcelo Kunrath. Op cit. p. 49-5 1.

²¹³Ibid. p. 42-49.

²¹⁴SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS. Boaventura de Sousa (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 467.

Como antes mencionado, a gestão da coisa pública ganha concreção com o desempenho da atividade financeira a cargo dos agentes governamentais os quais devem fazer uso do poder que lhes foi conferido com a precípua finalidade de angariar os recursos necessários ao atendimento dos anseios populares, intentando administrar estes meios materiais de modo a maximizar sua utilidade em benefício da coletividade.

Entretanto, constata-se que o exercício desse poder-dever nem sempre está pautado, de fato, na consecução do legítimo atendimento das necessidades públicas expressadas a partir dos canais de participação popular. Até porque, não são raras as oportunidades em que os agentes públicos são flagrados cometendo abusos, inclusive, patrocinando interesses privados junto ao aparato estatal, encobertos pelo manto da aparente legalidade de suas faculdades discricionárias. Disso resultando ser premente a implementação de mecanismos de controle capazes de conter a ocorrência de tais desvios de conduta.

Segundo a lição de Odete Medauar, 1993, o termo controle, hoje empregado de maneira coloquial, originou-se de um galicismo, uma vez que a palavra francesa “rôle”, primitivamente, era utilizada para se fazer referência a uma espécie de pergaminho, sobre o qual eram registrados oficialmente atos ou títulos. Já o vocábulo “contre-rôle”, mais tarde abreviado para “controle”, dizia respeito à cópia daquele primeiro registro, por meio da qual poderia haver o confronto de seus dados com os dados contidos no documento original.

A referida autora fala ainda das múltiplas acepções de controle, com fulcro nos estudos de outros autores, em particular, Bergeron e Massimo Severo Giannini, destacando como suas principais significações: a) dominação (subordinação); b) direção (comando); e) limitação (proibição); d) fiscalização (supervisão); e) verificação (exame); f) registro (autenticação)²¹⁵.

Trata-se aqui de todos os comandos normativos necessários à confecção e à divulgação de relatórios e demonstrativos ligados às atividades de condução das finanças públicas, estabelecendo regras e procedimentos de fiscalização, controle e avaliação do grau de sucesso obtido na administração das finanças públicas, particularmente sob o prisma das normas previstas na LRF.

Nesta seção, verifica-se a existência de dois blocos normativos distintos: um de caráter geral, dedicado à explicitação dos instrumentos de transparência na gestão fiscal; outro, específico, voltado às contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo.

Para efeito da LRF, consideram-se instrumentos de transparência: os planos, os orçamentos e a Lei de Diretrizes Orçamentárias; As prestações de contas e o respectivo parecer

²¹⁵ Cf. MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: RT, 1993, p. 13-16.

prévio; Relatório Resumido da Execução Orçamentária e a sua versão simplificada; Relatório de Gestão Fiscal e a sua versão simplificada. Apesar de não ser citada como instrumento de transparência a Consolidação das Contas Públicas também é um documento interessante para o leitor como um objeto de estudo²¹⁶.

A transparência da gestão pública exige também o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, tanto durante a elaboração como no curso da discussão dos planos, da LDO e dos orçamentos.

Por sua vez, as contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo devem estar à disposição do público, no âmbito tanto do respectivo Poder Legislativo como do órgão técnico responsável por sua elaboração. Tratando-se da União, as contas devem ser acompanhadas por demonstrativos, confeccionados pelo Tesouro Nacional e pelas agências financeiras oficiais de fomento, especificando as aplicações efetuadas com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, assim como o impacto fiscal das operações realizadas pelas agências de fomento.

Nesta seção, dois objetivos são determinados. Em primeiro lugar, a par das normas de contabilidade pública já em vigor, preveem-se disposições especiais, que tratam de: Registro das disponibilidades de caixa; Métodos de apuração de despesas e de contabilização de compromissos assumidos; Abrangência das demonstrações contábeis; Demonstração de receitas e despesas previdenciárias; Escrituração de obrigações junto a terceiros, particularmente operações de crédito e despesas que restam a pagar; Demonstração das variações patrimoniais.

Além disso, prevê-se que as normas gerais para a consolidação das contas públicas sejam estabelecidas pelo órgão central de contabilidade da União, pelo menos enquanto não for implementado o Conselho de Gestão Fiscal, de que trata o art. 67 da LRF. Em segundo lugar, são fixados prazos a fim de que estados e municípios encaminhem suas contas ao Governo Federal, tendo em vista a consolidação dos correspondentes demonstrativos contábeis, por esfera de governo e nacionalmente (municípios até 30 de abril, com cópia ao Executivo estadual; Estados, até 31 de maio).

A Consolidação das Contas Públicas é apresentada em quatro níveis de agregação ou consolidação que são expostos nos demonstrativos, a seguir: a) Consolidação das contas de todos os municípios do Brasil; b) Consolidação das contas do Distrito Federal e de todos os

²¹⁶Para acessar a Consolidação das Contas Públicas, o leitor deve consultar o site do Tesouro Nacional: <www.stnfazenda.gov.br>.

estados do Brasil; c) Consolidação das contas da União; d) Consolidação das contas de todos os entes da Federação (a União, o Distrito Federal, todos os estados e todos os municípios).

Cada um dos demonstrativos da Consolidação das Contas Públicas contém os respectivos valores individuais dos quatro níveis de agregação descritos. A Consolidação das Contas Públicas é composta dos seguintes demonstrativos:

1) Balanço patrimonial consolidado: o balanço patrimonial é um demonstrativo contábil que apresenta a posição patrimonial de uma entidade em dado momento. Nele são evidenciados monetariamente os bens, direitos e obrigações, bem como a situação patrimonial representado pelo patrimônio líquido. O balanço patrimonial consolidado é parte integrante das Contas Consolidadas divulgadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional, cuja formação é decorrente da agregação das contas dos entes que compõem o federalismo brasileiro, quais sejam: União, estados, Distrito Federal e municípios;

2) Demonstrativo consolidado das receitas e despesas realizadas: é o demonstrativo elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional visando a divulgar o montante consolidado das receitas realizadas e das despesas executadas pelas esferas governamentais: União, estados, Distrito Federal e municípios. Entende-se por receita realizada o volume de recursos auferido pelo Poder Público para alocação e cobertura das despesas públicas, e por despesa executada aquela em que o credor, de posse do empenho correspondente, forneceu o material, prestou o serviço ou ainda executou a obra e que tenha sido devidamente atestada ou se encontra em fase de análise e conferência, cuja despesa orçamentária, pelo princípio da Prudência, considera-se realizada;

3) Demonstrativo consolidado da despesa por função: busca apresentar as despesas executadas pelas esferas governamentais: União, estados, Distrito Federal e municípios, segregadas no maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, por função. Esse demonstrativo é detalhado, ainda, em nível de subfunção, que representa uma partição da função, e objetiva agregar determinado subconjunto de despesas e identificar a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções. Assim como os demais demonstrativos consolidados, esse também é elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional e publicado anualmente.

Também necessário o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, este item, cuidam as normas da LRF de especificar, em caráter nacional, os parâmetros necessários à elaboração do chamado Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Trata-se de documento cuja publicação é comandada pela própria Constituição Federal, por intermédio de seu § 32 do art. 165, devendo ocorrer em até 30 dias após o encerramento de cada bimestre. As

duas peças básicas do RREO são: O balanço orçamentário; O conjunto de três demonstrativos: um de execução das receitas e dois de execução das despesas.

O RREO é exigido pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, que estabelece em seu art. 165, § 32, cujo Poder Executivo o publicará, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre. A União o divulga, há vários anos, mensalmente. O objetivo dessa periodicidade é permitir que, cada vez mais, a sociedade, por meio dos diversos órgãos de controle, conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária do Governo Federal. Atinge-se, dessa forma, o objetivo de transparência na gestão pública.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que se refere às normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, estabelece as regras para elaboração e publicação do RREO.

O RREO e seus demonstrativos abrangerão os órgãos da administração direta, dos poderes e entidades da administração indireta, constituídas pelas autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, inclusive sob a forma de subvenções para pagamento de pessoal e de custeio, ou de auxílios para pagamento de despesas de capital, excluídas, neste caso, aquelas empresas lucrativas que recebam recursos para aumento de capital. O RREO será elaborado e publicado pelo Poder Executivo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Quando for o caso, serão apresentadas justificativas da limitação de empenho e 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.

As informações deverão ser elaboradas a partir do consolidado de todas as unidades gestoras, no âmbito da administração direta, autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Os demonstrativos, adiante listados, deverão ser elaborados e publicados até 30 dias após o encerramento do bimestre considerado, durante o exercício, quais sejam; Balanço Orçamentário; Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção; Demonstrativo da Receita Corrente Líquida; Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social; Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime; Próprio dos Servidores Públicos; Demonstrativo do Resultado Nominal; Demonstrativo do Resultado Primário; Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão; Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; Demonstrativos das Despesas com Saúde.

Além dos demonstrativos acima citados, também deverão ser elaborados e publicados até 30 dias após o encerramento do último bimestre os seguintes demonstrativos: Das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital; Da Projeção Atuarial do Regime Geral de Previdência Social; Da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos; Da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos.

As normas da LRF especificam, em caráter nacional, os parâmetros necessários à elaboração do RREO.

Todos os municípios brasileiros (inclusive aqueles que possuem menos de 50 mil habitantes) deverão apresentar o RREO a cada bimestre, sob o risco de sofrerem punições fiscais e penais. A faculdade de apresentação semestral refere-se aos anexos do RREO.

Também o Relatório de Gestão fiscal do ponto de vista do regime de finanças públicas implementado com a LRF, o RGF ocupa posição central no que diz respeito ao acompanhamento das atividades financeiras do Estado. Cada um dos Poderes, além do Ministério Público, deve emitir o seu próprio RGF, abrangendo todas as variáveis imprescindíveis à consecução das metas fiscais e à observância dos limites fixados para despesas e dívida.

No caso do Poder Judiciário, cada tribunal elabora seu próprio RGF e depois o órgão de instância máxima os consolida no RGF do Poder Judiciário. No caso da União, esse órgão de instância máxima é o Supremo Tribunal Federal, enquanto, no caso dos estados, é o Tribunal de Justiça.

Entretanto, cada tribunal apresenta apenas quatro dos sete demonstrativos do RGF, são eles: Demonstrativo da Despesa com Pessoal; Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa; Demonstrativo dos Restos a Pagar; e, Demonstrativo dos Limites.

Demonstrativos da Dívida, das Garantias e das Operações de Crédito não são apresentados pelos tribunais, porque estes tipos de operações são típicos do Poder Executivo. Os demonstrativos que fazem parte do RGF são os que seguem: Demonstrativo da Despesa com Pessoal; Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (DCL); Demonstrativo das Garantias e Contra garantias de Valores; Demonstrativo das Operações de Crédito; Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa; Demonstrativo dos Restos a Pagar; e, Demonstrativo dos Limites.

Para fins de emissão do RGF, entende-se como poder e órgão: a) Na esfera federal, Legislativo (incluído o Tribunal de Contas da União), Judiciário, Executivo e Ministério Público da União; b) Na esfera estadual e Distrito Federal, Legislativo (incluído o Tribunal de Contas do Estado e do Distrito Federal), Judiciário, Executivo e Ministério Público dos estados

e do Distrito Federal; e, c) Na esfera municipal, Legislativo (incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver) e Executivo²¹⁷.

E órgão: a) O Ministério Público; b) As respectivas Casas do Poder Legislativo Federal; c) O Tribunal de Contas da União; d) A Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas do Poder Legislativo Estadual; e) A Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal; f) A Câmara de Vereadores do Poder Legislativo Municipal e o Tribunal de Contas do Município, quando houver; g) O Supremo Tribunal Federal; h) O Superior Tribunal de Justiça; i) Os Tribunais Regionais Federais e juízes Federais; os Tribunais e juízes do Trabalho; j) Os Tribunais e Juízes Eleitorais; k) Os Tribunais e Juízes Militares; l) Os Tribunais e Juízes dos estados e do Distrito Federal e Territórios.

O RGF dos Poderes e órgãos abrange²¹⁸: a) Administração direta; b) Autarquias; c) Fundações; d) Fundos; e) Empresas públicas; e, f) Sociedades de economia mista.

O relatório será emitido pelos titulares dos poderes e órgãos e assinado pelo: a) Chefe do Poder Executivo; b) Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo; c) Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário; d) Chefe do Ministério Público, da União e dos estados.

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 da LRF.

O RGF conterà a comparação dos valores efetivamente gastos em despesas apresentadas em demonstrativos com os limites determinados ou disciplinados pela LRF relativos às:

- 1) Despesa total com pessoal;
- 2) Dívida consolidada;
- 3) Concessão de garantias e contra garantias; e
- 4) Operações de crédito.

²¹⁷*Observação*: emitirão o RGF os três Poderes e o Ministério Público da União, no caso da União, e os Ministérios Públicos dos Estados, no caso dos estados. Sabemos, de acordo com a Constituição Federal de 1988, art. 128, que o Ministério Público da União é formado por vários Ministérios Públicos (Ministério Público Federal; Ministério Público do Trabalho; Ministério Público Militar; Ministério Público do Distrito Federal e Territórios). Cada um desses Ministérios Públicos é considerado um órgão, que é o primeiro tipo de órgão citado na lista de órgãos logo a seguir.

²¹⁸*Observação*: no caso, as entidades da administração indireta que sejam empresas só fazem parte do RGF se forem beneficiários de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, para manutenção de suas atividades, excetuadas aquelas empresas que recebem recursos exclusivamente para aumento de capital oriundos de investimentos do respectivo ente.

O RGF do último quadrimestre deve ser acrescido de demonstrativos referentes aos seguintes montantes:

- 1) Das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro;
- 2) Das inscrições em Restos a Pagar; e
- 3) Da despesa com serviços de terceiros.

A LRF determina que o relatório deverá ser publicado e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até 30 dias após o encerramento do período a que corresponder.

Prazo que, para o primeiro quadrimestre, se encerra em 30 de maio, para o segundo quadrimestre, se encerra em 30 de setembro e, para o terceiro quadrimestre, se encerra em 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência.

É facultado aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes optar por divulgar, semestralmente, o RGF. A divulgação do relatório com os seus demonstrativos deverá ser realizada em até 30 dias após o encerramento do semestre. Prazo que, para o primeiro semestre, se encerra em 30 de julho e, para o segundo semestre, se encerra em 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência.

A não divulgação do referido relatório, nos prazos e condições estabelecidos em lei, é punida com multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

Além disso, o ente da Federação estará impedido de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

A referendar os elementos da transparência há três aspectos que são abordados, quanto às prestações de contas: a) A composição das prestações de contas; b) As condições para a emissão do respectivo parecer prévio; e, c) O conteúdo das prestações de contas.

Quanto à sua composição, devem as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo ser acompanhadas pelas dos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, além das do chefe do Ministério Público. Todas as contas são objeto de parecer prévio do respectivo Tribunal de Contas.

A emissão do parecer prévio deve ocorrer no prazo de 60 dias, contados da data do recebimento das contas. Tratando-se de município com menos de 200 mil habitantes, desde que não seja a capital do respectivo estado, esse prazo será dilatado para 180 dias. Caso as constituições estaduais ou as leis orgânicas municipais disponham diferentemente, prevalece o prazo, para a emissão do parecer, por elas estabelecido. Em todo e qualquer caso, veda-se aos

Tribunais de Contas o recesso de suas atividades enquanto houver contas pendentes do respectivo parecer.

Finalmente, deve o conteúdo das prestações de contas englobar, sem prejuízo de que se abordem outros assuntos, o desempenho da arrecadação de receitas, destacando-se: a) As providências adotadas quanto à fiscalização e ao combate à sonegação; b) As medidas administrativas e judiciais de recuperação de créditos; e, c) As medidas destinadas ao incremento das receitas tributárias e de contribuições.

A responsabilidade pela fiscalização quanto ao cumprimento das normas de gestão fiscal é atribuída: a) Ao Poder Legislativo (este com o auxílio do Tribunal de Contas); e, b) Aos sistemas de controle interno de cada Poder e do Ministério Público.

Ênfase especial deve ser atribuída, na fiscalização, a alguns aspectos específicos: a) Verificação do cumprimento das metas previstas na Lei de Diretrizes; b) Observância dos limites e das condições para a realização de operações de crédito e a inscrição de despesas em Restos a Pagar; c) Adoção de medidas para a adequação das despesas com pessoal e das dívidas mobiliária e consolidada aos respectivos limites; d) Observância das normas atinentes à destinação dos recursos oriundos da alienação de ativos; e) Respeito aos limites aplicáveis aos gastos do Poder Legislativo municipal, caso existam tais limites.

Por fim nas Disposições Finais da Lei de Responsabilidade Fiscal, abrangendo os arts. 60 a 75, além de albergar as cláusulas de vigência e revogação, estabelecem as normas necessárias à aplicação da LRF. Para tanto, existem comandos específicos: a) Exceção às regras gerais: são comandos destinados à previsão de exceções às regras gerais; b) Regras de transição: são comandos destinados a fazer a transição do antigo para o novo regime fiscal.

Por essa razão, não há, no capítulo, sistemática de organização das matérias que se vão abordando, sucessivamente, em seus artigos, sendo, portanto, esta parte da LRF um grupo de normas pouco homogêneas entre si.

No que se refere ao art. 63, vem esse dispositivo facultar aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes três formas de procedimento diferenciadas daquelas previstas nas normas gerais da LRF: a) Verificar semestralmente, em vez de quadrimestralmente, o cumprimento dos limites aplicáveis à dívida consolidada e às despesas com pessoal e encargos sociais; b) Divulgar semestralmente, em vez de quadrimestralmente, o RGF e os demonstrativos relativos à RCL, às receitas e despesas previdenciárias, aos resultados primário e nominal, às despesas com juros e aos Restos a Pagar; c) Elaborar o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais somente a partir do quinto exercício financeiro seguinte ao de publicação da LRF (o Anexo de Política Fiscal foi suprimido em consequência do veto aposto ao art. 30 da LRF).

Como exceção a esses procedimentos, figura apenas o caso em que, ultrapassados os limites relativos à despesa total com pessoal ou à dívida consolidada, e enquanto perdurar a situação, o município fica sujeito à verificação quadrimestral quanto ao cumprimento desses limites, além da publicação dos relatórios bimestrais.

Por sua vez, o art. 64 determina a prestação de assistência técnica e da cooperação financeira entre, de um lado, a União e, de outro, os municípios, tendo em vista a modernização da administração tributária, financeira, patrimonial e previdenciária destes entes da Federação, assim como o cabal cumprimento das normas previstas na LRF.

A assistência técnica inclui as ações destinadas ao treinamento e à capacitação de recursos humanos, a transferência de tecnologia e o apoio ao trabalho de divulgação, por meio eletrônico, de relatórios, demonstrativos e prestações de contas considerados instrumentos de transparência fiscal pela LRF.

A cooperação financeira, por seu turno, compreende doações, a concessão de financiamentos por intermédio de instituições financeiras oficiais e o repasse de recursos oriundos de operações de crédito externo.

Dando continuidade à abordagem dos dispositivos deste capítulo, de acordo com sua ordem de importância para efeito de aplicação da LRF, cabe considerar os arts. 65 e 66. Cuidam esses artigos de estabelecer, respectivamente, as consequências resultantes: a) Do reconhecimento de estado de calamidade pública, defesa ou sítio; b) Da ocorrência de mudanças drásticas nas políticas monetária e cambial ou de crescimento do produto interno da economia em termos negativos ou inferior a 1%, tanto em nível nacional como regional ou estadual.

Tratando-se de calamidade pública, estado de defesa ou estado de sítio (certificados pelas Assembleias Legislativas ou pelo Congresso Nacional), ficam, desde logo, dispensadas: a) A consecução das metas fiscais; e, b) A limitação de empenho.

Além disso, suspendem-se: a) A contagem dos prazos; e, b) A observância das disposições relativas às despesas com pessoal e a dívida consolidada, inclusive, no caso de pessoal, as medidas de adequação das despesas aos respectivos limites, quando verificado excesso no exercício anterior ao de publicação da LRF.

Demonstrando-se negativa, ou inferior a 1%, a taxa de crescimento do PIB e os prazos para a adequação das despesas com pessoal e da dívida consolidada aos respectivos limites são duplicados. Caso se trate de mudanças drásticas nas políticas cambial e monetária, esses prazos podem ser ampliados em até quatro quadrimestres. Por fim, tratam os arts. 60, 61, 67, 68, 73, 74 e 75, respectivamente da: a) Faculdade, conferida a estados e municípios, para fixar limites inferiores (mais rigorosos) que aqueles estabelecidos pela LRF, no que diz respeito aos limites

de endividamento, contratação de operações de crédito e garantias concedidas; b) Possibilidade de oferecimento de títulos da dívida pública em caução, tendo em vista a garantia de empréstimos; c) Constituição do Conselho de Gestão Fiscal; d) Criação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social; e) Aplicação de normas penais àqueles que derem causa ao descumprimento da LRF; f) Cláusula de vigência; g) Cláusula de revogação.

4.1 A TRANSPARÊNCIA FISCAL COMO INSTRUMENTO DE AMPLIAÇÃO AO COMBATE A CORRUPÇÃO

No Brasil, reconhece-se que a corrupção de algum modo está associada a intransparência das ações patrocinadas pelos agentes, entes e órgãos públicos. Quanto menor a transparência empreendida em favor da sociedade maiores são os indicativos e incidências de atos corruptivos.

O Governo Federal através do Decreto nº 9.468, que alterou o Decreto nº 4.923/2003, que trata da criação do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) proferiu com tais alterações substanciais mudanças com o objetivo fortalecer a atuação do colegiado - órgão consultivo parte da estrutura da CGU - a partir da atualização das suas atribuições, competências, diretrizes e composição, cujas inovações tiveram como metas a ampliação da finalidade do CTPCC, de forma a contemplar medidas de aperfeiçoamento e fomento das políticas de transparência, enfrentamento da corrupção, e, ainda, de controle social, de integridade e de promoção de medidas de governo aberto. Dentre tais acréscimos inseriu-se: a) O dever do CTPCC de elaborar um Plano de trabalho; b) Membros titulares e suplentes formalmente designados por ato de ministro da CGU; c) Escolha de instituições representantes da sociedade civil regida por edital a ser publicado nos termos definidos pelo ministro da CGU com objetivo de ampliar a participação e a transparência de pretensos participantes no processo.

Afora isso, vários estados e municípios da federação, na mesma linha estão criando instrumentos normativos com o mesmo objetivo, dentre os quais se destacam o Estado de São Paulo, referência entre os Estados Brasileiros enquanto propulsor de instrumentos e mecanismos públicos no atingimento de objetivos que tem como foco o combate a corrupção através da ampliação dos instrumentos de publicidade e transparência.

Assenta ²¹⁹ Rogério Gesta Leal, que:

A par da intermediação do judiciário, tem o cidadão outros meios de controle da Lei Maior, no particular intensamente aprofundado e ampliado, a começar pela disposição genérica do inciso XXXIII do art. 5º, da Carta Política, afirmando que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo é imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Por força deste comando constitucional, o controle externo da administração pública desdobra os limites institucionalmente demarcados, incorporando o povo no processo fiscalizatório e fazendo da participação popular um instrumento político hábil à abertura das inúmeras ‘caixas pretas’ em que, não raro, se constituem os negócios públicos em nosso país, cuja marca de tradição patrimonialista – arquetipo de relações políticas, econômicas e sociais que predispõe à burocracia, ao paternalismo, à ineficiência e à corrupção.

Resta evidente que passos estão sendo dados, por entes e órgãos na formatação cada vez maior, de instrumentos de controle e participação da sociedade organizada, no sentido de atingir objetivos plenos de combater a todas as espécies de desvios e atos corruptivos que tanto prejudicam a Sociedade. É de se reconhecer que muito já foi feito, entretanto, muito há de ser feito, para que possamos ver uma sociedade distante dos gargalos por onde são desviados recursos que deveriam estar contemplados em despesas públicas de atendimento a necessidades públicas e serviços mais abrangentes e de qualidade.

4.2 A (IN)TRANSPARÊNCIA FISCAL E OS ASPECTOS PUNITIVOS FIXADOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Paralelamente às sanções institucionais que correspondem à interrupção de transferências voluntárias (e a sua contratação) realizadas pelo Governo Federal, ao impedimento de contratação de operações de crédito e à impossibilidade para a obtenção de garantias da União para a contratação de operações de crédito externo, descritas no próprio texto da LRF, o descumprimento da LRF poderá representar para o administrador público a aplicação de sanções penais e administrativas, de acordo com a Lei nº 10.028, de 10/10/2000, a chamada Lei de Crimes. Cumpre ressaltar que esta norma legal alterou o Decreto-lei nº 2.848, de 7/12/1940 (Código Penal), a Lei nº 1.079, de 10/4/1950 (define os crimes de responsabilidade

²¹⁹ **Leal, Rogério Gesta. Patologias corruptivas: as múltiplas faces da hidra.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC – CIEPP, 2015.

e regula o respectivo processo de julgamento) e o Decreto-lei nº 201, de 27/2/1967 (dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências).

A sanção penal, nos termos da Lei de Crimes, recairá sobre aquele administrador público que não seguir as regras gerais da LRF, desde a confecção das leis orçamentárias nos termos da LRF (art. 4) até a publicação de todos os relatórios exigidos, passando pela observação dos limites para contratação de pessoal, serviços terceirizados e endividamento.

As sanções pessoais recairão diretamente sobre o agente administrativo, importando na cassação de mandato, multa de 30% dos vencimentos anuais, inabilitação para o exercício da função pública e detenção, que poderá variar entre 6 meses e 4 anos. Resguarda a LRF no seu art. 25 a garantia para a continuidade de transferências relativas às ações de saúde, educação e assistência social. Isso no que diz respeito àqueles convênios em execução. O ente que estiver descumprindo a LRF não poderá contratar novos convênios, nem mesmo aqueles destinados às ações citadas anteriormente.

De acordo com o professor Amir Khair (2001), existem onze situações de desrespeito à LRF que podem ser classificadas como transgressões fiscais, e cerca de 64 situações que levam a punições penais, entre ações e omissões. Isso porque, deixar de divulgar o RGF, por exemplo, constitui infração administrativa a ser processada e julgada pelos Tribunais de Contas.

Também o Decreto-lei n 201, de 27/2/1967, lista algumas infrações político-administrativas dos prefeitos sujeitas a julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato. São elas: a) Impedir o funcionamento regular da Câmara; b) Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída; c) Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular; d) Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade; e) Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária; f) Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro; g) Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou emitir-se na sua prática; h) Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do município sujeito à administração da prefeitura; i) Ausentar-se do município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores; j) Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

Já a Lei de Crimes Fiscais acrescentou novos dispositivos ao Decreto-lei n 20 1/67, no sentido de punir os governantes que não atenderem às normas apresentadas pela LRF. A partir

de 19 de outubro de 2000, são crimes de responsabilidade dos prefeitos, sujeitos a julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: a) Deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; b) Ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; c) Deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; d) Deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; e) Ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; f) Captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; g) Ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; h) Realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

Outro descumprimento da LRF que envolve sanção penal é aquele relacionado à trajetória da dívida, apresentada na Resolução nº 40, de 20/12/2001 do Senado Federal, em que serão definidos os limites e os prazos para atingir esses limites. De acordo com a Resolução nº 40, o ente que estiver acima dos limites de endividamento definidos com base na RCL para estados e para os municípios terá 15 anos para atingir o respectivo limite, sendo que o excesso deverá ser diminuído em uma proporção de 1/15 a cada ano. Nos termos da Lei de Crimes, a desobediência a essa regra constitui crime de ação pública e levará à detenção do administrador.

Os crimes contra as finanças públicas não excluem o seu autor da reparação civil do dano causado ao patrimônio público. Certamente, a punição criminal com base na Lei de Crimes levará ainda o transgressor a responder por outros crimes associados. Considerando ainda que o Poder Legislativo junto aos Tribunais de Contas são os órgãos competentes para a fiscalização das contas da administração pública, rio que tange ao cumprimento da LRF, não há dúvidas de que cresce a importância e o poder destes órgãos com a LRF.

No que se refere à apuração de irregularidades, esta poderá ser motivada a partir de sindicâncias, processo administrativo disciplinar, ou mesmo a partir de comissões

parlamentares de inquérito, essas, a princípio, de caráter político, mas com desdobramentos na esfera judicial. Já a denúncia de irregularidades poderá ser feita pelos próprios órgãos públicos ou pelo cidadão, devendo essas serem apuradas até que sejam esclarecidos os fatos. Além disso, o convívio com a irregularidade, sem a denúncia aos órgãos competentes (Tribunais de Contas, Ministério Público), nos termos do Código Penal configura-se como crime de condescendência criminosa.

Ressalte-se, por fim, que a responsabilidade pela gestão pública é do administrador público, ou seja, daquele que tem o poder de decisão. Neste caso, tomando ele conhecimento de irregularidades, terá a obrigação de promover a apuração dos fatos sob pena de crime de responsabilidade.

4.3 A TRANSPARÊNCIA FISCAL E OS ASPECTOS PUNITIVOS FIXADOS NO ORDENAMENTO LEGAL PÁTRIO

Buscando atingir efetivamente os seus objetivos, a LRF consignou no seu art. 73 que o descumprimento a seus dispositivos serão punidos por qualquer legislação pertinente, em especial as seguintes, que já constavam do ordenamento jurídico pátrio:

- O Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.
- A lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950 – Crimes de Responsabilidade de Membros dos Poderes da União e dos Estados.
- O Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967 – Crimes de Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores.
- A Lei n. 8.429, de 2 junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa.

Ressalta-se que a aprovação da Lei de Crimes de Fiscais – LCF – Lei n 10.028, de 19 de outubro de 2000 veio suprir a lacuna existente, no que tange à criminalização das condutas fiscais indevidas dos gestores.

A LCF alterou e incluiu dispositivos no Código Penal, na Lei n. 1.079/50 e no DL n. 201/67. Além disso, o seu art. 5º inovou em discriminar as infrações administrativas contra a LRF e atribui aos Tribunais de Contas a competência para processar e julgar a pessoa jurídica de direito público envolvida, no âmbito da respectiva jurisdição.

É de se destacar que a atuação do TCU no cumprimento da lei fiscal vem dando frutos positivos. Logo no primeiro ano de vigência da lei, o Plenário acatou Representação²²⁰ do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Lucas Rocha Furtado, para que verificasse a omissão de órgãos públicos federais que não publicaram o relatório de gestão fiscal de que trata o art. 54 da LRF. Nesse processo, vários órgãos tinham descumprido o prazo da lei, mas como era a primeira vez e todos ainda estavam na fase de adaptação, foi priorizada a orientação em vez da sanção pecuniária do art. 5º, § 1º da Lei n. 10.028/2000.

Passada essa primeira orientação, no primeiro caso de reincidência, o TCU julgou pela condenação do gestor responsável, o qual foi penalizado com multa de R\$ 10.000,00, em razão do descumprimento do prazo estabelecido no § 2º do art. 55 da LRF²²¹.

No tocante a essa multa²²², a LCF estipulou o percentual fixo em 30% dos vencimentos anuais do agente, mas o TCU, no julgamento do TC 017.444/2001-0²²³, mitigou a aplicação desse percentual fixo. O Ministro-Relator, Walton Alencar Rodrigues, assim dispôs no voto condutor:

Como toda sanção de natureza punitiva, a medida da punição decorre do juízo de valor a ser feito sobre a gravidade da conduta e dos limites máximos e mínimos definidos em lei. Para evitar injustiças, considero que a multa prevista no artigo 5º, § 1º da Lei 10.028/2000 deve ser aquilataada pelo juiz e entendida como de até 30% dos vencimentos anuais do gestor, conferindo ao aplicador da norma a necessária margem de valoração da conduta para fixação do seu valor.

Quanto aos outros Tribunais de Contas, pelas pesquisas nos sítios respectivos²²⁴, evidencia-se uma grande quantidade de emissão alertas²²⁵. Ainda citando como exemplo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, este informou que nos últimos cinco anos aplicou 336 multas pessoais aos transgressores (prefeitos e presidentes de Câmaras) e enviou mais de uma centena de prestações de contas ao Ministério Público para providências pertinentes²²⁶.

Como se percebe, a implantação de LRF está surtindo os efeitos desejados, ou seja, a responsabilidade dos gestores no manuseio das finanças públicas.

²²⁰ Decisão n. 211/2005-TCU-Plenário. TC-001.367/2001-9, Ata n. 14//2001/Plenário, Sessão de 18.4.2001 e Acórdão n. 543/2003-TCU-Plenário. TC-001.367/2001-9, Ata n. 18//2003/Plenário, Sessão de 21.5.2003.

²²¹ Acórdão n. 317/2003-TCU-Plenário. TC-017.444/2001-0, Ata n. 11//2003/Plenário, Sessão de 2.4.2003.

²²² Art. 5º, § 2º, da Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000.

²²³ Ibid.

²²⁴ Dentre outros, pode-se pesquisar: BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: www.tce.rn.gov.br. Acesso em 7.3.2006; BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: www.tce.sp.gov.br. Acesso em 7.3.2006; BRASIL. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Disponível www.tcm.ce.gov.br. Acesso em 3.dez.2017.

²²⁵ Art. 59, § 1º, da Lei Complementar n. 101/2000.

²²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Relatório de Acompanhamento dos 05(cinco) Anos de Vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em www.tce.sp.gov.br. Acesso em 19/02/2018.

4.4 ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PERSPECTIVA DE CONCRETIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

Outro grande empecilho a ser superado, no que tange à materialização do controle da gestão fiscal, é a fragilidade institucional de alguns de nossos Tribunais de Contas, os quais não têm sido proficientes o suficiente na coibição da malversação dos recursos públicos, pois não têm conseguido rastrear adequadamente sua destinação em cada esfera governamental, bem como não vêm logrando êxito na responsabilização exemplar dos maus gestores.

Os Tribunais de Contas somente poderão ser reputados verdadeiras agências de *accountability*, isto é, considerados um aparato institucional que imprima valores condizentes com a plena satisfação coletiva, quando houver uma completa reestruturação de sua composição e de sua forma de atuação, a fim de que, cumpridas com eficácia suas atribuições legais, a gestão da coisa pública fique a salvo dos desvios de conduta de seus próprios agentes, evitando-se assim o escoamento das disponibilidades materiais por caminhos alheios àqueles exprimidos nas instâncias participativas.

Algumas críticas são atribuídas que parte da pronunciada debilidade institucional se deve à forma de nomeação da cúpula decisória dos Tribunais de Contas, visto que os Ministros ou Conselheiros de Contas são, predominantemente, escolhidos por critérios políticos²²⁷, fato que os coloca em uma situação no mínimo embaraçosa, pois terão que julgar as contas prestadas pelos grandes responsáveis por suas respectivas nomeações.

De maneira que as nomeações devem se restringir aos servidores de carreira, providas tais funções mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, mantidas as garantias e prerrogativas funcionais já existentes, o que pode proporcionar um ganho significativo não só em matéria de isenção de eventuais influências de cunho político, mas também no que respeita à qualidade técnica das decisões proferidas.

²²⁷Na esfera federal, os nove Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos segundo os critérios definidos pela própria Constituição vigente, em seu artigo 73, § 2º, cuja inteligência reproduzimos: “[...] Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos: I- um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; II- dois terços pelo Congresso Nacional”. O que foi adotado simetricamente pelas Constituições Estaduais, como no caso do Estado de São Paulo, que assim dispõe sobre a escolha de seus sete Conselheiros de Contas, em seu artigo 31, § 2º: “[...] Os Conselheiros do Tribunal serão escolhidos: I- dois, pelo Governador do Estado com aprovação da Assembleia Legislativa, alternadamente entre os substitutos de Conselheiros e membros da Procuradoria da Fazenda do Estado junto ao Tribunal, indicados por este, em lista tríplice, segundo critérios de antiguidade e merecimento; II- quatro pela Assembleia Legislativa; III- o último, uma vez pelo Governador do Estado, e duas vezes pela Assembleia Legislativa, alternada e sucessivamente”.

O mesmo se diga a respeito dos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, cuja atuação também é fundamental na apuração e sancionamento de condutas indevidas atinentes à gestão fiscal, conforme a previsão do artigo 130 constitucional, que não definiu sua compleição institucional, a fim de que cada esfera governamental pudesse determiná-la²²⁸.

Isso porque os membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, na condição de guardiões do erário público, devem ter assegurada a total independência no exercício de suas atribuições, gozando de autonomia funcional, administrativa e financeira, de modo a ficarem imunes a qualquer pressão política.

Além disso, em que pese ter havido a gradual ampliação das atribuições dos Tribunais de Contas ao longo de nossa história republicana²²⁹, consoante ao fixado pela ordem jurídica vigente, especialmente nos incisos do artigo 71 constitucional e no artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo diametralmente oposto, sua estrutura se toma cada dia mais obsoleta em face das hodiernas exigências democráticas, sendo premente a sua total modernização.

Nesse sentido, a ausência de responsabilização pela ocorrência de desvios de conduta na gestão das finanças públicas, cuja apuração e sancionamento competem aos Tribunais de Contas, é resultante de sua carência de pessoal, da ineficiência de seus processos de trabalho e do uso de instrumentos tecnológicos ultrapassados.

Essa realidade de nossos Tribunais de Contas vem refletida, por exemplo, na rara presença de seus membros no acompanhamento da fase de elaboração das leis orçamentárias municipais, verificada em menos de um sexto dos casos²³⁰, embora seja incumbência destas Cortes, proferir alerta aos Poderes ou Órgãos, sempre que constatados fatos que possam comprometer os custos ou resultados dos programas governamentais, ou mesmo quando houver indícios de irregularidades na gestão orçamentária, de acordo com o determinado no artigo 59, § 1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No mais, apesar da Constituição Federal estabelecer, no capta de seu artigo 70, que o controle externo da Administração Pública direta e indireta, a cargo do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas de cada esfera governamental, abrangerá a fiscalização contábil, financeira,

²²⁸Na esfera federal, a lei orgânica do Tribunal de Contas da União, lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, dedicou integralmente ao assunto o seu capítulo VI, artigos 80 a 84.

²²⁹Sobre o histórico dos Tribunais de Contas brasileiros, vide: MILESKI, Hélio Saul. O controle da gestão pública. São Paulo: RT, 2003, p. 190-201.

²³⁰Cf. CARVALHO NETO, José Francisco de. **A modernização dos tribunais de contas: um imperativo da democracia**. Disponível em: <<http://www.tce.ba.gov.br>> Acesso em: 30/03/ 2017.

orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, na prática, observa-se que a atuação dos Tribunais de Contas, na maioria das vezes, fica restrita ao controle da legalidade, ou seja, da conformidade dos atos administrativos com as normas jurídicas pertinentes.

O que se mostra completamente insatisfatório diante da dimensão da referida exigência constitucional, pois o poder-dever de controle estatal por parte dos Tribunais de Contas vai muito além do exame da estrita legalidade. Com fulcro na lição de Edmir Netto de Araújo:

O estudo do controle dos atos do Poder Público que interessa ao Direito Administrativo diz respeito à aferição não só da legalidade estrita desses atos, como também da oportunidade/conveniência, interesse público, legitimidade, moralidade, eficiência, impessoalidade e outros princípios, na atuação administrativa, envolvendo os agentes, órgãos e entidades estatais e mesmo a participação dos membros da coletividade nessas iniciativas e atividades de controle [...].²³¹

Prova dessa insuficiência é o fato de que apenas 16,7% dos Tribunais de Contas brasileiros realizam fiscalização que abranja aspectos operacionais relativos ao desempenho e aos resultados das ações governamentais levadas a efeito em cada exercício financeiro, e que somente 12,5% deles se preocupa com a mensuração dos impactos gerados pelas atividades de controle externo empreendidas. Sem falar que a emissão de parecer prévio, atinente ao exame das contas do Poder Executivo, costuma contemplar unicamente o prisma quantitativo da execução orçamentária, sendo desconsiderada a evolução dos indicadores socioeconômicos alcançados desde a aprovação do planejamento orçamentário²³².

Tais falhas estruturais comprometem o potencial correccional dessas Cortes, que permanecem demasiadamente vinculadas ao monitoramento formal das contas apresentadas, negligenciando a verificação da efetividade das políticas públicas adotadas, uma vez que o sistema de controle também deve ser capaz de avaliar os resultados obtidos com a implementação de ações e decisões governamentais, de modo a determinar se as demandas sociais foram atendidas e em que medida isso ocorreu.

Deve haver uma alteração radical do *modus operandi* dos Tribunais de Contas, a qual lhes permita avaliar sistematicamente a atividade financeira estatal, em toda a extensão positivada por nossa Magna Carta, caso contrário, não há que se falar em efetivo controle do Poder Público, pois a apreensão de subsídios meramente formais, visto que baseados na expressão numérica de dados sem qualquer parâmetro qualitativo, fatalmente, conduzirá à

²³¹ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1122.

²³²Cf. GUERREIRO, Cristina M. Cunha; MARTINEZ, Antônio Lopo. **O controle externo realizado pelos tribunais de contas brasileiros**. Disponível em: <<http://www.tce.ba.gov.br>>. Acesso em: 30/11/2017.

ineficiência na apreciação e no julgamento das contas governamentais, pelo menos no que diz respeito à responsabilização dos agentes que, por dolo ou culpa, deixarem de promover a otimização na aplicação dos recursos públicos em nome do bem comum.

Para tanto, além da ampliação e qualificação permanente de seus quadros funcionais, da modernização tecnológica de seus instrumentos interativos, e da padronização e enxugamento de seus procedimentos burocráticos, é preciso que os Tribunais de Contas coloquem em prática um modelo fiscalizatório de caráter gerencial, é dizer, centrado na percepção objetiva do desempenho gestor, portanto, tendo por pano de fundo a obtenção de resultados que satisfaçam os anseios coletivos.

Nessa direção, urge modificar a concepção que permeia o dever de prestar contas, mediante a adoção generalizada da denominada “auditoria de amplo escopo”²³³, em que os Tribunais de Contas devem apreciar e julgar as contas dos agentes públicos procedendo ao exame da conformidade de suas ações e decisões com os ditames legais, e principalmente, avaliando os benefícios coletivos alcançados até o final de cada exercício financeiro.

Ressaltando que a obrigação de prestar contas nos moldes desse paradigma gerencial de avaliação depende, essencialmente, de uma mudança na mentalidade investigativa dessas Cortes, uma vez que esse modelo fiscalizatório já foi recepcionado por nossa ordem jurídica, como no caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, que expressamente estabelece que os agentes públicos devem ser proficientes tanto no desempenho arrecadatório (artigo 58), quanto no atingimento das metas orçamentárias (artigo 59, inciso I).

Ademais, o texto constitucional não prescindiu da realização da chamada fiscalização operacional, exatamente porque ela representa um marco evolutivo em matéria de controle da gestão fiscal, como bem salientado nas palavras de Hélio Saul Mileski:

A fiscalização operacional visa a avaliar o grau de cumprimento dos objetivos e metas previstos na lei orçamentária; determinar a eficiência (máximo de rendimento sem desperdício de gastos e tempo), a eficácia (realização das metas programadas) e a economicidade (operação ao menor custo possível) dos atos de gestão praticados; avaliar a eficácia do controle na administração dos recursos humanos, materiais e financeiros, identificando as áreas críticas na organização e funcionamento da Administração, com vistas a formular recomendações que possibilitem superar as observações mais significativas.²³⁴

Dessa forma, pautar o julgamento das contas na efetividade do emprego dos recursos, ou seja, mensurar a eficiência da gestão fiscal tendo em vista o desempenho na implementação

²³³ Cf. GUERREIRO, Cristina M. Cunha; MARTINEZ, Antônio Lopo. Op cit.

²³⁴ MILESKI, Hélio Saul. Op cit. p. 242.

do programa de governo durante a execução orçamentária, aprimora imensamente o controle da atividade financeira estatal a cargo dos Tribunais de Contas.

Assim sendo, o dever de prestar contas deixa de ser um ritual com potencial legitimador de desvios de conduta, hoje imperceptíveis pelo aparato fiscalizatório, para se tornar um vigoroso instrumento de responsabilização dos agentes públicos. O advento desse fortalecimento institucional também robustece a forma democrática de governo, uma vez que a sociedade civil, instada a exercer plenamente a sua cidadania, fazendo valer certos direitos em completo desuso, embora expressamente previstos, como aquele de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato ser parte legítima para elaborar denúncia aos Tribunais de Contas, caso tenha conhecimento de irregularidades ou ilegalidades, consoante ao fixado no § 2º, do artigo 74 da Constituição Federal.

Faz-se referência no presente artigo a um ponto importante referido pela orientadora do presente trabalho, doutora Maren Guimarães Taborda, que ao tratar do tema em sua tese de doutoramento, refere:

Os limites a essa participação dizem respeito às exigências da vida coletiva, das quais a Administração é titular: não se pode correr o risco de que a participação venha a servir de instrumento de pressão de grupos ou de quaisquer interessados, ou seja, os interesses privados não podem bloquear as decisões necessárias. Por esta razão, a inserção da aspiração democrática na Administração só poderá ser ‘concertação’, isto é, um diálogo que permite considerar, na decisão administrativa, o real e o ideal: ela deve conviver com os imperativos do segredo, inevitável em certos domínios sensíveis à atuação do poder²³⁵.

Com destaque, o pensamento da autora é de extrema atualidade, na medida em que a transparência fiscal, em algumas relevantes situações deverá preservar o segredo das informações.

Segue discorrendo a estudiosa em sua tese:

Nessas condições, pensando-se a Administração do ponto de vista de sua relação com os administrados, isto é, do “comportamento geral da Administração em relação a indivíduos ou grupos da sociedade”, pode ser colocada a questão da “participação direta” do cidadão na vida administrativa e da sua condição institucional: a publicidade entendida como direito de saber. Que o direito de acesso (direito á informação sobre a atividade dos poderes públicos) esteja estreitamente vinculado aos princípios constitucionais da soberania popular e da democracia é tão evidente que, na última metade do séc. XX, quando se começou a falar em participação, iniciou-se concomitantemente uma ampla reflexão a respeito da ‘transparência’ (...)²³⁶.

²³⁵ TABORDA, Maren Guimarães. Op cit. p. 20.

²³⁶ Ibid.

Como a transparência tem por fundamento a necessidade de o governo promover informações aos cidadãos sobre a estrutura e funções governamentais, no sentido de prestar esclarecimentos sobre as atividades que está desenvolvendo, dando conta da sua política fiscal, bem como de todos os seus atos, envolvendo os de preparação, execução e prestação de contas, cujo procedimento possibilite um acompanhamento por parte da população, a fim de que esta tenha de forma clara, regular e confiável a certificação de toda a ação governamental.

Não basta tão-somente serem divulgados números relativos à arrecadação da receita e a execução da despesa, porque se a população não tiver um conhecimento sobre as funções do governo e a quem pertencem às responsabilidades, incluindo-se as questões de natureza orçamentária, esta divulgação resultará inócua, porque não haverá compreensão do que estes números representam.

Transparência não significa divulgar por divulgar, dar acesso a informação por dar. O sentido da transparência é promover a participação popular nos atos de governo, democratizando a gestão fiscal, a fim de que o cidadão, tendo conhecimento da ação governamental, possa contribuir para o seu aprimoramento e exercer um controle sobre os atos de governo, agindo em colaboração ao sistema oficial de controle da atividade financeira do Estado.

Dessa forma, é da transparência que "o controle da sociedade emerge, pois, como um imperativo de estatura constitucional, participe do esforço mais ou menos universalizado de democratizar o poder, tornando-o visível e, por assim dizer, mais confiável e limitado em suas tentações de arbítrio ou de conformista omissão".

Portanto, para que isso possa ocorrer, impõe-se a adoção de alguns princípios genéricos, no sentido de ser assegurada à transparência fiscal uma abrangência, clareza e confiança que dêem possibilidade de pleno conhecimento e acompanhamento dos atos governamentais.

Como no Brasil não há, propriamente, uma regulamentação de princípios dirigidos à transparência, vale-se dos princípios adotados em nível internacional, adequando o seu sentido à realidade nacional, porém sem desvinculá-lo daquele adotado nas nações desenvolvidas, para ser obtida a compreensão do real significado de transparência, dando-se a ela a adequada aplicabilidade, com verificação de como está ocorrendo a sua adoção no direito financeiro pátrio (Lei de Responsabilidade Fiscal) e como se procede ao seu controle.

Estes princípios gerais são reconhecidos como: a) princípio da definição clara de funções e responsabilidades; b) princípio do acesso público à informação estatal; c) princípio do acesso aos procedimentos de elaboração, execução e prestação de contas; d) princípio das garantias de integridade das informações fiscais.

É possível afirmar que a intenção do legislador brasileiro é justamente aumentar a transparência na gestão do gasto público, permitindo que os mecanismos de acesso as informações e de participação agregado ao processo político, sirvam como instrumentos de controle e punição dos governantes que não agirem de maneira enfileirada aos ditames legais.

No tocante ao princípio em comento, necessário se faz esclarecer que a transparência buscada pela LRF tem por objetivo permitir à sociedade conhecer e compreender as contas públicas. Logo, não basta a simples divulgação de dados. Essa transparência buscada pela lei não deve ser confundida com mera divulgação de informações. É preciso que essas informações sejam compreendidas pela sociedade e, portanto, devem ser dadas em linguagem clara e objetiva, sem maiores dificuldades.

Dessa feita, a transparência buscada pela lei tem por objetivo permitir um controle social mais efetivo, partindo do pressuposto de que, conhecendo a situação das contas públicas, o cidadão terá muito mais condições de cobrar, exigir, e fiscalizar. Assim, imperioso demonstrar que a participação popular e a realização de audiências públicas não podem ficar apenas figurar como “letra morta”, devendo ser incentivadas, de modo a atingir os fins almejados pelo legislador pátrio. Acredita-se, enfim, que a transparência na gestão fiscal, caso se torne efetiva, será veículo capaz de revolucionar a administração pública brasileira, produzindo efeitos na melhoria da qualidade de vida do povo brasileiro e na conscientização dos agentes políticos gestores.

4.5 PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL QUE OBJETIVAM AMPLIAR A TRANSPARÊNCIA FISCAL

4.5.1. Projeto de lei complementar do senado nº 178, de 2012

Tramita no Congresso Nacional desde 2012, o Projeto de Lei do Senado que altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, para dar ampla transparência aos dados fiscais dos contribuintes. Tal proposta encontra-se desde 22/05/2017 sujeita a relatoria na Secretaria de apoio da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, assim dispendo é a ementa:

Altera a redação do § 1º do art. 198 e acrescenta o art. 198-A ao Código Tributário Nacional, para determinar que a Receita Federal mantenha banco de dados contendo informações de todos os contribuintes pessoais físicas e jurídicas relativas ao ano-base imediatamente anterior, acessível em sítio na internet por qualquer pessoa cadastrada, que poderá visualizar até 100 registros, mantendo sua identidade incógnita aos contribuintes titulares dos registros visualizados. Estabelece que regulamentará os detalhes de organização e funcionamento do banco de dados e respectivo sistema de acesso. Dispõe que a lei resultante deste projeto entrará em vigor 90 dias após sua publicação.

De acordo com o art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, “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”.

A partir desse princípio constitucional, o Senador Blairo Maggi (PR-MT) apresentou o (PLS), que objetiva oferecer ampla transparência aos dados fiscais dos contribuintes, alterando a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, do Código Tributário Nacional (CTN) cujo objetivo de fundo é, inegavelmente, ampliar o controle social sobre a coisa pública.

O PLS nº 178, de 2012, encontra-se na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), aguardando a designação do Relator.

Nas justificativas da proposição, o autor explica que a proposta não é incompatível com o direito ao sigilo fiscal. Assim, seria disponibilizado publicamente pela Fazenda Pública, a cada ano, banco de dados contendo informações fiscais básicas de todos os contribuintes brasileiros, sendo o acesso realizado por meio de senha devidamente cadastrada por cada pessoa interessada e identificada. Com isso, o PLS nº 178, de 2012, inibiria práticas delituosas a partir do acesso às informações fiscais.

O autor do projeto também faz um paralelo com a Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527, de 2011), mostrando que existe uma tendência à diminuição dos obstáculos fundados em argumentos do direito à privacidade.

Ainda nas justificativas do projeto, há exemplos de países que utilizam uma política semelhante a proposição. Menciona a Noruega e a Suécia como países que divulgam os dados fiscais dos cidadãos livremente, o primeiro desde 1863 e o segundo desde 1766. E cita, também, a Nova Zelândia, o Reino Unido, o Canadá e a Irlanda como países que publicam listas dos indivíduos que se desviam de suas obrigações fiscais.

Como se vê, a matéria, ao ampliar a transparência fiscal, pode contribuir para um maior controle social da política fiscal, o que enseja, inclusive, maior participação da cidadania na definição dos gastos públicos, que são financiados em boa parte pelas receitas tributárias.

Em razão disso, estima-se que o tema seja objeto de debates importantes nas comissões da Casa e no Plenário, sobretudo nestes tempos de transparência da informação pública, aspecto fundamental do paradigma do Estado Democrático de Direito.

4.5.2 Projeto de lei complementar nº 357, de 2013

Também em tramitação na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei Complementar originário de proposta apresentada pelo Deputado Carlos Souza que acrescenta o inciso IV ao § 3º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional – CTN) para permitir a divulgação do montante anual de cada tributo federal recolhido por pessoas físicas e jurídicas. A citada proposição encontra-se desde 09/06/2017 na Mesa Diretora da Câmara com a determinação de ser apensado ao PLP nº 377/2017, assim redigida sua ementa: “Acrescenta o inciso IV ao § 3º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional – CTN) para permitir a divulgação do montante anual de cada tributo federal recolhido por pessoas físicas e jurídicas”.

O objetivo do citado Projeto de Lei Complementar é viabilizar o acesso à informação ao cidadão e à sociedade brasileira em geral do montante atual de cada tributo federal efetivamente recolhido por pessoas físicas e jurídicas de forma a conferir transparência na alocação da carga tributária e permitir a identificação dos sonegadores, contribuindo assim para a correção das injustiças fiscais.

Visa ainda aferir a distribuição da carga tributária em cada segmento da sociedade brasileira para subsidiar a elaboração de uma reforma tributária que seja justa, sob o ponto de vista fiscal e federativo, e que viabilize a retomada do crescimento econômico, a geração de empregos e de renda.

Tal divulgação viabilizará ainda o pleno exercício da cidadania na vigilância da prestação de contas do Estado, tanto nos gastos públicos quanto nas exações tributárias, de forma a construir uma sociedade livre, justa e solidária, fundamento da República Federativa do Brasil.

O fato é que ninguém sabe o porquê, o que, quanto e quem paga, bem como o especialmente o porquê, o que, quanto e quem não paga de tributos federais no Brasil.

4.5.3 Projeto de lei do senado nº 570/2015

Este projeto de lei tem a finalidade de alterar a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de normatizar a transparência das informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Este PLS encontra-se com a relatoria junto a Comissão de Assuntos Econômicos, na Secretaria de Apoio, desde 12/09/2017.

A explicitação da ementa, dispõe:

Altera a Lei de Responsabilidade Fiscal para disciplinar a divulgação nos meios eletrônicos de acesso público e livre consulta pelo cidadão sobre os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas; os relatórios da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Tal proposta evidencia o intento do legislador de ampliar a Transparência Fiscal de forma plena e abrangente à sociedade, fazendo com que efetivamente tenha alcance ao exercício da cidadania e como instrumento de fiscalização que se desencadeia de tal faculdade.

Na proposição, considerou-se necessária a apresentação de um novo Projeto de Lei Complementar destinado a aprimorar determinados aspectos da LEI DA TRANSPARÊNCIA, como melhor forma de homenagear os seus seis anos de vigência. Nesse sentido, a primeira sugestão de melhoramento da LEI é a inclusão, entre os órgãos aos quais ela deve ser aplicada, as agência reguladoras e os fundos de pensão que recebem recursos públicos.

No modelo da reforma administrativa resultante da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, as agências reguladoras passaram a ser criadas com autonomia administrativa e funcional, em virtude de exercerem atribuições que eram previstas para a cúpula dos Ministérios em que se inserem. Mas essa autonomia jamais poderá servir como argumento para que fujam, as agências, do controle social e do controle externo, a cargo do Congresso Nacional, nos termos do art. 71 da nossa Lei Maior.

Na mesma linha, também incluiu-se a necessidade de os fundos de pensão adaptarem-se à LEI DE TRANSPARÊNCIA, isso se justifica na visão da proposta pela grande quantidade de recursos públicos que eles recebem, bem como pela necessidade de a LEI proteger os interesses dos servidores públicos, ativos e inativos, das diferentes esferas de governo, mas a mais importante das medidas contempladas nesta proposição é apontar para o detalhamento com que as informações devem ser prestadas com a adequação de vários dispositivos,

sobretudo, o novo art. 48-A, que sugeri no sentido de que despesas e receitas sejam as mais específicas possíveis.

4.5.4 Projeto de lei da câmara nº 03/2015

O Projeto de Lei estabelece normas de finanças públicas voltadas para a transparência, controle e fiscalização da execução de contratos de repasse, termos de parceria, convênios e instrumentos congêneres, celebrados entre órgãos e entidades públicas e as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990; e revoga dispositivo da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Tal proposição tramita atualmente da Secretaria Legislativa do Senado Federal aguardando leitura de requerimento desde 18/05/2015.

A ementa tem o seguinte teor:

Altera a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei Complementar nº 64/1990 (Lei de Inelegibilidade), a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), o Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal) e a Lei nº 8.666/1993 (Lei das Licitações), para regular convênios e outros acordos entre União, Estados ou Municípios, e entidades sem fins lucrativos. Cria requisitos e vedações para o repasse de recursos, responsabiliza agentes públicos e cria regras de prestação de contas.

Tal proposição é reconhecida como uma das mais importantes propostas em tramitação no Poder Legislativo Federal cujo objetivo é ampliar a Transparência Fiscal na medida em que propõe alterar várias normas de grande significado, aplicação e importância no contexto normativo brasileiro, dentre as quais a Lei de Improbidade Administrativa e o Código Penal.

4.5.5 projeto de lei complementar – poder executivo nº 280/2016

A Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei complementar (PLC) que altera o Código Tributário Nacional (CTN), aprovado pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. O PLC propõe a alteração do § 3º do artigo 198 do CTN, que

trata do sigilo fiscal, para acrescentar mais uma hipótese de exceção à proibição da divulgação de informação por parte da Fazenda Pública.

Assim, será permitida a divulgação de informações relativas a “incentivos ou benefício de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica”.

A proposta atende princípios e normas internacionais de transparência das contas públicas. O objetivo é informar os valores que deixam de ser arrecadados por incentivos ou benefícios tributários, que resultam em renúncia de arrecadação ou em perda de recursos públicos, preservada a intimidade e a privacidade do contribuinte pessoa física.

A medida atende também ao princípio da transparência, previsto na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal, e garante o direito de o contribuinte obter informações sobre os gastos públicos, o que é necessário ao exercício do controle social e da cidadania fiscal.

O objetivo da proposta em tramitação também é permitir que a Fazenda Pública possa informar valores que deixam de ser arrecadados por incentivos ou benefícios tributários. A Fazenda Pública compreende os órgãos da administração pública destinados à arrecadação e à fiscalização de tributos, bem como a guarda dos recursos financeiros e títulos representativos de ativo e de direitos do Estado.

O projeto altera artigo do código que trata do sigilo fiscal e acrescenta a hipótese da exceção à vedação da divulgação de informação do incentivo ou benefício de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica

A proposta atende aos princípios e às normas internacionais de transparência das contas públicas. O objetivo é informar os valores que deixam de ser arrecadados por incentivos ou benefícios tributários, que resultam em renúncia de arrecadação ou em perda de recursos públicos, preservada a intimidade e a privacidade do contribuinte pessoa física.

O Projeto de Lei Complementar que insere novo inciso ao § 3º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional (CTN).

Propõe-se a inclusão de mais um inciso no § 3º do art. 198 da CTN, com a inclusão de mais uma hipótese de exceção à vedação da divulgação de informação obtida em razão de ofício por parte da Fazenda Pública, para permitir a divulgação das informações dos gastos tributários por contribuinte pessoa jurídica.

O art. 198 do CTN regula o sigilo fiscal, atribuindo à Fazenda Pública e a seus servidores o dever legal de não tornarem públicas as informações relativas à situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou de suas atividades, obtidas a partir de sua atividade fiscalizadora e arrecadadora.

Tal dispositivo está em consonância com o preceito constitucional da proteção à privacidade, seja pessoal, necessária à preservação da individualidade e da dignidade humana, seja empresarial, garantidora da livre iniciativa econômica e concorrência.

Todavia, em determinadas situações, o legislador entendeu por bem relativizar o direito à privacidade, representado no referido dispositivo pelo dever do sigilo fiscal, em prol do interesse público.

Assim ocorreu quando a da inclusão do § 3º no art. 198 do CTN, com o advento da Lei Complementar nº 104, de 10 de janeiro de 2001. Nessa oportunidade, considerou-se que as necessidades e interesses da sociedade justificavam autorizar a divulgação de informações relativas a: a) Representações fiscais para fins penais; b) Inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública; c) Parcelamento ou moratória.

A propósito, na hipótese da divulgação de informações concernentes à inscrição na Dívida Ativa, tal medida demonstrava-se pertinente, dentre outros motivos, em virtude da necessidade de terceiros tomarem conhecimento de tal fato para evitarem adquirir bens ou aceita-los em garantia de pessoas jurídicas que se encontrassem nessa situação fiscal, haja vista a disposição do art. 185 do CTN, que estabelece serem presumidamente fraudulentas a alienação ou oneração de bens ou rendas por sujeito passivo com débito inscrito em Dívida Ativa.

Seguindo o mesmo raciocínio, este Projeto de Lei Complementar pretende excepcionar o dever da vedação à divulgação de informação protegida pelo sigilo fiscal por parte da Fazenda Pública, ao propor a inclusão do inciso IV no § 3º do art. 198 do CTN, excetuando do disposto no caput deste artigo ao “*incentivo ou benefício de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica*”, cujo conceito já está previsto no § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conforme já afirmado na Mensagem nº 622, de 30 de dezembro de 2015 (mensagem de veto da LDO 2016, Lei nº 13.242, de 30/12/2015).

Tal providência visa tornar transparente os valores que deixam de ser arrecadados por incentivos ou benefícios tributários que implicam renúncia potencial de arrecadação, ou de perda de recursos, equivalendo a um gasto indireto do Estado para a consecução dos seus objetivos.

No que tange à adequação aos princípios norteadores da Constituição, a modificação proposta no texto do art. 198 do CTN, é possível cotejar a hipótese em comento com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança (MS) 33340, DJe-151, divulgado em 31-07-2015, publicado em 03-08-2015. *Mutatis mutandis*, visto tratar-se de sigilo bancário

(BNDES), a Corte Suprema definiu, em favor do acesso aos dados por parte do Tribunal de Contas da União, que

O sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos. Operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar nº 105/2001, visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

4.5.6 Projeto de lei complementar da câmara nº 377, de 2017

O objetivo desse Projeto de Lei Complementar é flexibilizar o sigilo fiscal previsto no Código Tributário Nacional (CTN) de forma a permitir, legalmente, a divulgação de informações relativas à concessão, redução, extinção e ampliação de benefícios de natureza tributária, especialmente os nomes dos beneficiários, os valores envolvidos e o adimplemento das obrigações contraídas pelos beneficiários para fazer jus à concessão de tais benefícios. Este PLC encontra-se com determinação de apensamento ao PLP nº 357/2013 com tramitação prioritária sujeita à apreciação do Plenário encaminhado à publicação no Diário da Câmara dos Deputados em 12/06/2017.

A ementa da proposta refere:

Altera o art. 198 do Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, para permitir a divulgação de informações sobre a concessão, ampliação, redução ou extinção de incentivo ou benefício de natureza tributária, inclusive a identificação dos beneficiários e dos valores relativos a cada operação.

Assim, o objetivo desta proposição é dar transparência aos programas governamentais que envolvem a concessão, redução, extinção ou ampliação de benefícios fiscais, no sentido de viabilizar o controle da sociedade e evitar as fraudes e o uso indevido de tais benefícios.

Embora a flexibilização do sigilo fiscal, nestes casos, possa ser questionada, por suposta inconstitucionalidade, tendo em vista o disposto no art. 5º, incisos X e XII da Carta Magna, abaixo transcritos, deve prevalecer o interesse público, uma vez que nenhum direito fundamental é absoluto, conforme entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal (STF).

Art. 5º ...

[...]

X – São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

[...]

XII – é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal; [...]

Neste sentido, observe-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), enunciada no voto do Ministro Relator Celso de Mello, no RMS 23.452/RJ²³⁷:

OS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS NÃO TEM CARÁTER ABSOLUTO. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas – e considerado o substrato ético que as informa – permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros.

²³⁷ Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), enunciada no voto do Ministro Relator Celso de Mello, no RMS 23.452/RJ, publicado no Diário da Justiça em 12 de maio de 2000, p. 20.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de transparência na atuação dos governos não é recente. É ampla e abrange distintos objetos, dentre os quais a Transparência Fiscal, objeto deste estudo. Louis D. Brandeis, Ministro da Suprema Corte Americana em 1913 já afirmava sobre a alta relevância da disponibilização pública de informações das atividades das corporações e órgãos governamentais como meio imperioso de combate às mazelas sociais e econômicas.

Nessa linha compreende-se pelo estudado, que a Transparência Fiscal pode ser definida como a abertura à sociedade sobre a estrutura e as funções do governo, os objetivos da política fiscal e as contas e metas do setor público.

Refere ainda que essa Transparência envolve acesso a informações confiáveis, abrangentes, tempestivas, inteligíveis e internacionalmente comparáveis sobre as atividades financeiras do estado, para que o eleitorado e os agentes do mercado possam avaliar com precisão as posições fiscais do governo e os verdadeiros custos e benefícios daquelas atividades, incluindo as respectivas implicações econômicas e sociais presentes e futuras.

No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal está mudando a ótica das finanças públicas e conseqüentemente conduzindo à uma Transparência Fiscal desejada. Fundada nos pilares da transparência, planejamento, controle e responsabilização, a LRF impôs grandes mudanças na Administração Pública, nos níveis federal, estadual e municipal.

As competências atribuídas pela LRF aos Tribunais de Contas os tornaram verdadeiros guardiães das contas públicas. A ênfase no trabalho preventivo e concomitante fortaleceram sobremaneira a instituição controle externo.

O objetivo principal da LRF é buscar o equilíbrio das contas públicas, por meio de uma gestão fiscal responsável e transparente. Nesse passo, os gestores dos recursos públicos estão obrigados a fazer bem o “trabalho de casa”, pois a lei fiscal tratou de punir, tanto o Poder ou órgãos definidos no art. 20, § 2º, quanto o próprio gestor. Para este, a punição na prevista na Lei de Crimes Fiscais.

Como é de conhecimento público, o acompanhamento das contas pelo cidadão e a punição aos gestores estão acontecendo permanentemente. É certo que os objetivos da LRF serão atingidos mais facilmente se os gestores cumprirem por vontade própria a legislação vigente. É certo, também, que os Tribunais de Contas não deixarão de exercer as funções preventivas e orientadoras, mas se o gestor insistir no erro ou agir com má-fé, os Tribunais deverão se valer das competências atribuídas pela legislação vigente para aplicar multas ou,

então, apurar e apresentar situações que possam ser julgadas pelo Judiciário. Destaca-se que a condenação para os casos mais graves podem ter como consequências, entre outras, a cassação de mandato eletivo e o cumprimento de pena estatuídas na legislação penal.

Com as punições fiscais são relativamente amenas e quem as sofre são as pessoas jurídicas, é salutar que os gestores públicos tomem consciência dos riscos que correm ao empreenderem uma gestão temerária ou mesmo ilegal.

O tema aqui trabalhado ainda há de ser muito acompanhado, pois a LRF está o início de sua vida e ainda há muito o que fazer para que o País consiga o tão almejado equilíbrio das contas públicas, para que os recursos estatais sejam melhor aproveitados.

Dentro da obrigação de transparência convivem duas manifestações diversas, que tem uma intensidade e um sentido diferente, isto é, o direito dos cidadãos a ascender à informação pública relativa aos procedimentos nos que tem a condição de interessados, e o direito de ascender à informação naqueles procedimentos dos que careçam da dita condição.

Nos primeiros, esse direito de acesso à informação responde à necessidade de facilitar que as pessoas que possam se ver afetadas pela resolução possam defender de forma adequada seus interesses, se convertendo, com isto, em uma exigência do princípio do direito à informação consolidado na Carta Magna.

Daqui se deriva a necessidade de um conhecimento preciso e atual de todas aquelas incidências que se possam produzir ao longo do procedimento. Gerando um direito a receber informação de caráter exaustivo, pois só excepcionalmente se poderá privar ao interessado do conhecimento de quaisquer dados e informações, que como explicitado no corpo do trabalho, é exceção.

É a esta vertente da informação pública a que se refere propriamente às medidas de transparência que aparecem na Legislação de Transparência e de Transparência Fiscal, cujo objeto não é propriamente, ainda que nada impede obviamente que possam ser utilizadas com essa finalidade, um serviço aos interesses individuais dos cidadãos, senão propriamente e, sobretudo, dar uma determinada configuração à ação pública de todos os agentes públicos.

Mais precisamente, trata-se de conseguir que essa ação pública consubstanciada nas ações de seus agentes, se leve a cabo à vista dos cidadãos, fazendo que está se desenvolva de uma maneira mais favorável aos interesses públicos, quando essa transparência se desenvolve uma série de vantagem que podemos sintetizar em torno de quatro pontos: a) constitui um elemento central para a participação do cidadão nos assuntos públicos, pois o administrado dificilmente pode participar se não detém informações acerca das coisas públicas; b) opera como um meio para o controle da Administração; c) melhora a eficácia do funcionamento os

poderes públicos, que tendem a atuar de maneira melhor ao sentir-se controlados; d) contribui para reforçar a legitimação da Administração e a confiança do cidadão.

Como se pode ver, portanto, a Transparência Fiscal constitui um elemento estrutural de todo Estado que se preze de ser democrático. Isto faz exigível a presença em qualquer ordenamento jurídico avançado de um princípio de transparência, que deve inspirar e informar a estruturação e funcionamento de todo o aparato público.

Referimos à necessidade de apurar as obrigações de transparência desde outro ponto de vista que nos vai permitir distinguir dois tipos de obrigações claramente diferenciadas: uma obrigação de publicidade/transparência passiva e uma obrigação de publicidade/transparência ativa.

Ambas as obrigações tem sua projeção tanto no âmbito dos procedimentos administrativos nos que a Administração tem a consideração de interessado, como aqueles em que não têm dita condição.

A obrigação de publicidade ativa da Administração nos procedimentos em que se tem a consideração de interessado se manifesta claramente naquilo que obriga a Administração a notificar aos interessados as resoluções e atos administrativos que afetam seus direitos e interesses.

Esta obrigação se regula a respeito dos procedimentos em que não se tem a consideração de interessados, e se traduz, em uma obrigação de fazer públicas determinadas informações para o conjunto à sociedade.

No que refere a obrigação de publicidade passiva se pode distinguir, igualmente, uma exigência de transparência a respeito ao interessado em um concreto procedimento, que se traduz na necessidade de permitir um conhecimento detalhado e exato da documentação, dados e informações de caráter público a quem interessa.

Devemos assinalar que um dos elementos que faz necessária a existência e ampliação nas normas de Transparência Fiscal, é, precisamente, em nossa opinião, a estreita relação existente entre estes dois tipos de obrigações, que não constituem fenômenos diferentes, em sentido estrito, senão melhor duas caras de uma mesma moeda.

O objeto final pretendido é alcançar um efeito de transparência, de abertura do funcionamento do público à coletividade, que só se pode alcançar se a ação pública discorre conforme a um princípio de transparência, que requer do jogo combinado de ambas as obrigações, que se devem pensar conjuntamente, tratando de buscar uma articulação equilibrada entre as mesmas.

Nesse sentido, os avanços legislativos produzidos no Brasil nos últimos anos, cujo foco é a ampliação da transparência, simplesmente por sua concepção já é um avanço, porque supõe pela primeira vez com um alcance geral o tema da transparência em nosso Direito desde uma perspectiva conjunta, abarcando suas duas manifestações, a ativa e a passiva.

Não tem sido nossa evolução precisamente exemplar em matéria de transparência, mas que avanços existem, é inegável.

Não se podem indispor essas deficiências, entretanto, a nossos constituintes, que tiveram a visão de preocupar-se de certa maneira, não deixando uma lacuna em seu texto para o hoje chamado direito de acesso à informação, incorporando, em consequência, a possibilidade do que poderia ser convertido e ampliado, se o legislador ordinário com boa vontade e destreza, em uma elaboração normativa avançada sobre transparência.

Nesse momento, deve-se destacar que a doutrina valorizou de modo uniforme nossa normativa constitucional sobre o assunto, pois a maciça maioria se optou claramente pela não opacidade e pelo sigilo, e sim, pela plena publicização das ações e dos atos da Administração pública, supondo um avanço profundo no instituto da Transparência Fiscal.

A nosso sentir, este indubitável acerto constitucional veio, felizmente, acompanhado de um desenvolvimento adequado em nível de Direito ordinário.

Sem fracasso, mas por vezes com relativa preocupação, em nível de normativa ordinária se produziu, em primeiro lugar, em nossa opinião, na regulação da concreta instituição mencionada pelo constituinte, o que diríamos hoje direito de acesso à informação pública, em avançada consolidação.

Questão especialmente relevante, já que como assinala a melhor doutrina, o direito acesso à informação não surge da simples evolução da sociedade, senão que, quando deve romper com uma tradição dirigida ao sigilo e a opacidade, deve ser fruto de uma iniciativa legal que a imponha.

Em nosso Direito, entretanto, a concretização desta exigência constitucional trilhou tortuosos e demorados caminhos, se fez esperar, e não pouco, pois teve que aguardar até a promulgação de recentes leis, para que o cidadão tivesse consolidado direitos em uma regulação geral de tão importante significado.

Já sabemos que o direito de acesso à informação serve a uma dupla finalidade. Por outro lado, é um instrumento que pode fazer uso o administrado para obter informação que o facilite a defesa de seus próprios interesses. Por outro, e, sobretudo, é uma poderosa arma para potencializar a intervenção do cidadão na vida pública. Pois dá satisfação à necessidade de que os administrados possam tomar conhecimento da atuação da Administração.

Estas virtudes o convertem em um elemento imprescindível, tanto para a participação cidadão, o que o vincula a cláusula de Estado Democrático, como para permitir o controle social da Administração, o que o conecta com a cláusula de Estado de Direito.

Estas elevadas funções dotam de uma posição específica o direito que nos ocupa, que determinam que assumam uma especial relevância, enquanto fazem que transcenda o interesse particular dos cidadãos, e que se converta em um instrumento ao serviço do interesse público. Em outras palavras, é algo mais que uma simples faculdade dos sujeitos privados, enquanto condiciona uma correta articulação de desenvolvimento da ação pública, se convertendo com isto em um elemento estrutural de todo Estado que se preze ser democrático.

Deste modo, o direito a Transparência Fiscal e ao acesso à informação pública implica, obviamente, no reconhecimento de um direito subjetivo aos cidadãos, como ratifica a própria evolução legislativa brasileira, que inclui o acesso aos arquivos e registros, o acesso aos sítios das contas e receitas públicas de todos os entes e órgãos federados, direitos subjetivos que se reconhecem aos cidadãos em suas relações com as administrações Públicas.

Nesta seara, como isto não fica esgotado sua natureza, pois constitui também, ao mesmo tempo, um princípio objetivo de comportamento da Administração: a sujeição da atividade da administração ao princípio de publicidade, que indiretamente estimula sua eficácia e correção, enquanto submetida em maior medida ao controle social.

Em definitivo, do direito de acesso à informação se deriva imprescindivelmente não apenas uma faculdade subjetiva do administrado, senão também um princípio que informa a estrutura e funcionamento da Administração, o princípio de transparência.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christiano. El Acceso à la formación del derecho. **Cuadernos de Análisis Jurídico**, Santiago, nº 10, p. 2, 2000.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças Públicas, Democracia e prestação de contas. Em: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.

ADAME MARTÍNEZ, Miguel Ángel. **Derecho en internet**. Sevilla: Mergablum, 1998.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; LOBO, Thereza. **Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias**. Disponível em: <<http://www.federativo.hncles.gov.hr>>. Acesso em: 28/01/2018.

_____. **A Lei de Responsabilidade Fiscal**. Apresentação realizada no VII Fórum Nacional de Secretários de Planejamento. Pará, 30 maio 2001. Disponível em: www.federativo.bndes.gov.br. Acesso em 18/03/2018.

ALVES, Benedito Antônio; GOMES, Sebastião Edilson; AFFONSO, Antônio Geraldo. **Lei de responsabilidade fiscal comentada e anotada**. 4 ed. rev. e aum. São Paulo: J. de Oliveira, 2002.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

ASSANGE, Julian apud Terra. 30 jul. 2010. Criador do Wikileaks se diz decepcionado com críticas dos EUA. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ckzsapn>>. Acesso em: 12/06/2017.

ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência Fiscal e Democracia**. Porto Alegre: Núria Fabris Editora. 2009.

ATALIBA, Geraldo. Como fazer transparente a administração pública: mecanismos de controle popular. In: **Problemas e reformas: subsídios para o debate constituinte**. São Paulo: Departamento Editorial - OAB 1988.

BADIA, F. Grupos de interesse de promoção e de pressão. In: **A necessidade da política**. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987, v. 2, p. 17.

BALEEIRO, Aliomar. Artigo: **A democracia e a realidade brasileira**. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1944.

_____. **Uma introdução à ciência das finanças**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968, p.18.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3 Vol. Tomo 111. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992, pp. 45 e 55.

BERTÓK, Janós; CADDY, Joanne; RUFFNER, Michael. Diretrizes de políticas voltadas à responsabilização e à transparência. In: **Transparência e responsabilização no Setor público: fazendo acontecer**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002, p. 64.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

_____. Tribunal de Contas da União. Resolução n. 142, de 30 de maio de 2001. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília. Seção I, 4 jun. 2001. Republicada na Seção I, 6 ago. 2001.

_____. **Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal** – Declaração de Princípios. Disponível site oficial do FMI: www.imf.org.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/legislação.

_____. Decreto Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Dispõe sobre a responsabilidade de Prefeitos e Vereadores e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília. 31 dez. 1940. Republicado em 3 jan. 1941.

_____. Decreto Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade de Prefeitos e Vereadores e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília. 27 fev. 1967.

_____. **Lei 9.507**, de 12 de novembro de 1997.

_____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília. Seção 1, 5 mai. 2000.

_____. Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília. Seção I, 20 out. 2000.

_____. Lei n. 1079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília. 12 abr. 1950.

_____. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, empregos ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília. Seção I, 3 jun. 1992.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Previdência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

_____. Tribunal de Contas da União. Decisão n. 324/2001/TCU-Plenário. TC-016.632/2000-8. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, n. 38, 11 jun. 2001.

_____. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Relatório de Acompanhamento dos 05(cinco) Anos de Vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: www.tce.sp.gov.br. Acesso em 18.12.2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: www.tce.rn.gov.br. Acesso em 18/12/2017.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Disponível em: www.tcm.ce.gov.br. Acesso em 18/12/2017.

BRITTO, Carlos Ayres. A real interpretação da instituição Tribunal de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 47, n. 2, abr/jun. 2003.

BULLON, Hilário Salvador. **La transparência de sociedades**: Estudio jurídico y fiscal. Madrid: Cirde, 1981.

CALLAND, Richar. **Departamento de Direito Público**. Universidade de Cape Town. 2012. Disponível em: <<http://www.publiclaw.uct.ac.za/staff/rcalland/>>. Acesso em 12/12/2017.

_____. Access to information: how it is useful and how it is used? In: NEUMAN, Laura. **Access to information: a key to democracy**. Atlanta: The Carter Center, 2002, p. 15. Disponível em: Acesso em: 6 jun. 2018.

CAMPELO, Valmir. O Controle Externo e a Responsabilidade Fiscal. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, ano 34, no. 96, abril/junho/2003.

CAPELLARI, Eduardo. Tecnologias de informação e possibilidades do século XXI: uma nova relação do Estado com a cidadania. In: ROVER, Aires José (Org.) **Direito, sociedade e informática**: limites e perspectivas da vida digital. Florianópolis: Fundação Boireux, 2000. p. 39.

CAPUTI, Maria Claudia. **La ética pública**. Buenos Aires: Depalma, 2000. p. 100 101.

CARVALHO NETO, José Francisco de. **A modernização dos tribunais de contas: um imperativo da democracia.** Disponível em: <<http://www.tce.ba.gov.br>> Acesso em: 30/03/2017.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Dos tributos para as finanças públicas: mudança foco. **Revista NOEIOS**, v. 25, 2006, p. 67-78.

_____. Sigilo bancário no Brasil. In: OTERO, Paulo; ARAUJO, Fernando; GAMA, João Taborda da. **Estudos Memória do Prol.** Doutor J. L. Saldanha Sanches. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. v. 5, p. 101.

_____. Transparência, cooperação internacional e flexibilização do sigilo bancário no combate a corrupção fiscal: análise do contexto brasileiro. **Revista NOMOS**, v. 22, nº 1/2, jan/dez, 2003, p. 80.

COBB, Roger W.; ELDER Charles D. Perguntas e agendas. Em: THEODOULOU, Stella; CAHN, Matthew A. **Política de Public:** as leituras essenciais. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995.

CÓDIGO DE BOAS PRÁTICAS PARA A TRANSPARÊNCIA FISCAL. Declaração de Princípios. Disponível site oficial do FMI: www.imf.org.

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. Saraiva, 2015. Disponível em www.planalto.gov.br/legislação.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Sociedad civil y teoría política.** trad. Roberto Reyes Mazzoni. Ciudad del México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 41.

CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do Poder Judiciário.** São Paulo: MP, 2006.

COSTA, Epaminondas da. Os agentes públicos, a lei de responsabilidade fiscal e as sanções da lei de improbidade administrativa. **Fórum Administrativo.** V. 1, n. 9, nov. 2001.

CRETTELA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988.** Vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 283.

DARBIS'IL, Helen. **Os Direitos de Acesso à Informação Combatendo a Corrupção: Uma Perspectiva dos Direitos Hutnan.** O Conselho Internacional ou Política de Direitos Humanos, Geveva, 28-29 jul. 2007. Disponível em: <http://www.ichrp.org/files/papers/127/13_1_-_HelenDaisI_2OOP> Acesso em: 12/06/2017.

DARNTON, Robert. **A questão dos livros: passado, presente e futuro.** Tradução de Daniel Pellizzari. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 41.

DELGADO, José Augusto. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Tributos de Contas. **Interesse Público**. V. 2, n. 7, jul/set. 2000.

DELGADO, Maurício Godinho. **Democracia e justiça**. São Paulo: LTR, 1993.

DIAS, Solange Gonçalves. **Democracia representativa ‘versas’ democracia participativa: participação popular no plano local e emergência de um novo paradigma democrático**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FD/USP, 2001, p. 170

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. Crimes de Responsabilidade na gestão fiscal. **Fórum Administrativo**, v.1, n. 3, maio 2001.

DUVERGER, Maurice. Finances Publiques. 8 ed. Paris: PUF. 1975, p. 215-217. In. SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: RT, 1973, p. 01-03.

ENTERRÍA, Eduardo García de. **Democracia, jueces y contraí de La administractón**. 5 ed. Madrid: Civitas, 2000.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby (org.). **Lei de responsabilidade fiscal: LC n. 101, de 04.05.2000**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. O Poder Legislativo, o Tribunal de Contas e o Controle da Responsabilidade Fiscal. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. V. 40, n. 3, p. 125-129, jul./set. 2001.

FERRAZ, Luciano de Araújo. Poder de coerção e poder de sanção dos Tribunais de Contas: competência normativa e devido processo legal. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, v. 28, jan/dez. 2002.

FEU, Carlos Henrique. **Controle interno na administração pública: um eficaz instrumento de accountability**. Disponível em: <<http://www.direitoemdebate.net>>. Acesso em: 15/03/ 2018.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; et al. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 5 ed. São Paulo: RT, 2001, p. 251.

FIGUEIREDO, Pedro Henrique de. **Palestra PGE-RS**. 12 de março de 2018. Disponível em: <https://estado.rs.gob.br/rede=de-controle-publica-promove-palestra-sobre-ouvidoria-e-transparencia-no-setor-publico>. Acesso em 24 de maio de 2018.

FONSECA, Gilberto Nardi. **A gestão democrática dos Municípios**. Disponível em: <<http://www.jus.uol.com.br>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

FOX, Jonathan. A relação incerta entre a falta de transparência e a responsabilidade. **Desenvolvimento na prática**, v. 17, nº 4-5, p. 663-671, 2007.

FREITAS, Juarez. O controle social do orçamento público. In: **Revista interesse Público**, nº11/2001.

FUKS, Mário. **Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social**. Rio de Janeiro: Bib, 2000, p. 80.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – FMI. **Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal – Declaração de Princípios**. Disponível em: www.imf.org.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL E DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Disponível em: <<http://www.imf.org>> e <http://www.federativobndes.gov.br>.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **A transparência na gestão fiscal**. Disponível em: <<http://www.jus.uol.com.br>>. Acesso em: 03/12/2017.

GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. **Crimes de responsabilidade fiscal: Lei 10.028**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

GONÇALVES, Maria Eduarda. **Direito da informação: novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação**. Coimbra: Almedina, 2003, p 114-115; CASTRO, Cattrina Sarmiento. **Direito da informática, privacidade e dados pessoais**. Coimbra: Almedina, 2005.

GRUENBERG, Christiano, **Identificando possíveis pontos de entrada para uma aliança entre as estratégias de Direitos Humanos e Anti-Corrupción**. O Conselho Internacional de Política de Direitos Humanos, p. 28, 2007.

GUERREIRO, Cristina M. Cunha; MARTINEZ, Antônio Lopo. **O controle externo realizado pelos tribunais de contas brasileiros**. Disponível em: <<http://www.tce.ba.gov.br>>. Acesso em: 30/11/2017.

GUIMARÃES, Justino da Silva. **O direito de conhecer as contas públicas**. Disponível em: <<http://www.pgj.nia.gov.br>>. Acesso em: 06/04/2018.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. trad. SIEBENCICHLER, Flávio B. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1997, v. 2. p. 99.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro: 1984, p. 25.

HOUAISS, Koogan. **Enciclopédia e Dicionário**. Rio de Janeiro: Deita, 1996, p. 768.

ÍNDIA. Ministério da Justiça e Justiça. **O direito à informação**. 21 jun 2005. Disponível em: <<http://rti.gov.in/rti-act.pdf>>. Acesso em: 12/11/2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 17 /01/ 2018.

KALIFE, Marco A. **Administração Pública: Lei de Responsabilidade Fiscal e a Controladoria**. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIn01/a15wIn01.pdf>>. Acesso em 27/12/2017, p. 11

KELSEN, Hans. **A democracia** [trad. Ivone Castilho Benedetti]. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 79-85.

KHAIR, Amir Antônio. **As transgressões à lei de responsabilidade fiscal e as correspondentes punições fiscais e penais**. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 30/11/ 2017.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma idéia? **Políticas Públicas**, Coletânea, Brasília, v. 1, 2006, p. 222. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=comdocnandoeview&gid=2860>>. Acesso em: 12/06/2017.

KLITGAARD, Robert. **Controle da coração Berkeley**: University of California Press, 1988. Marques, Eduardo. Notas críticas da literatura sobre o Estado, os políticos estatais e os nomes políticos. BIB, Rio de Janeiro, nº 43, 1997, p. 200.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas: as múltiplas faces da hidra**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC – CIEPP, 2015.

LEI 0012.527/2011.

LEI COMPLEMENTAR nº 101/2000. Disponível em www.planalto.gov.br/legislação.

LEI FEDERAL Nº 12.527/2011. Disponível em www.planalto.gov.br/legislação.

LEI FEDERAL Nº 12.741/2012. Disponível em www.planalto.gov.br/legislação.

LEONARDO, Marcelo. **Crimes de Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

LINDENMEYER, Rogério; MARTINS, Vidal Gandra da Silva e LOCATELLI, Soraya David Monteiro. **Comentários à Lei Complementar n 105/2001: Curso de Direito Tributário Centro de Extensão Universitária**, 13. ed. Saraiva, São Paulo, 2011, p. 1183

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución** trad. Alfredo Galiego Anabitarte. Barcelona: Anel, 1964, p. 437.

LONGO, Carlos Albeo; TROSTER, Roberto Luis. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1993, p.26-27.

LYRIO, Júnia da Cunha. **Fórum popular de orçamento do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://www.logolinka.org>>. Acesso em: 14/09/ 2017.

MACRUZ, João Carlos; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro et al. **Responsabilidade Fiscal – pessoal, renúncia de receita, dívida e controle**. Brasília: América Jurídica, 2001.

MARTINS .JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 344.

_____. **Probidade administrativa**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Curso de Direito Tributário**, 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (coord.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: RT, 1993, p. 13-16.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2008. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <http://portal.unesco.org/ci/en/Úles/26_159/126398551119freedominformation_pt.pdf / [freedomjnformatiOn.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/Úles/26_159/126398551119freedominformation.pdf)>. Acesso em: 12/06/2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. Artigos 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (coord.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MICHENER, Greg. **Conceituando a Qualidade da Transparência**. Em: 1 CONFERÊNCIA GLOBAL SOBRE TRANSPARÊNCIA, Universidade Rutgers, Newark, maio, 2011.

MILESKL Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: RT, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política**. Rio de Janeiro: Renovar. 1992. p. 03-06.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; et al. **Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MOTTA, Fabrício. **Notas sobre publicidade e transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil**. Disponível em: <<http://www.direitodoesetado.com/revista/REDE-14-ABRIL-2008-FABRICIO%MOTTA.PDF>>. Acesso em 08/12/2017, p. 3

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na Teoria Democrática: urna introdução. In: SCHATTAN, Vcra; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e instituições institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

NOBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade e Leis Orçamentárias**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 45.

O'DONNELL, Guiliermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**. São Paulo, nº 44, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid-S0102-04451998000200003&script=sciarttext>>. Acesso em: 6/12/2017.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: RT, 2006, p. 57-59.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action public goods and the theory of groups**. 2. ed. Cambridge: Harvard University Press, 1971, p. 01-65.

PACHECO, Mariana Pimentel Fischer. **Transparência fiscal não pode mais ser exceção**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-23/mariana-pacheco-transparencia-fiscal-nao-excecao>>. Acesso era: 11/02/2018).

PAIVA JÚNIOR, Wallace. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 299.

PASIN, João Rosco Coelho. **Derecho tributario y etica**. Buenos Aires, 2010. p. 109.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Crimes de responsabilidades fiscal: atos de improbidade administrativa por violação da LRF**. São Paulo: Atlas, 2001.

PEISAKHIN, Leonid; PINTO, Paul. **Quantificação da Corrupção e A ' > Essinp Anti-Corruption Iniriatives: Evidências de um Field Experiment in India**. Coi parativc Oficina Poluica, 24 mar. 2008. Disponível em: <<http://www.pdílio.doiil199278.html>>. Acesso em 09/12/2017.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora Unesp, 2001, p. 69.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Sociedade civil: sua democratização pura a reforma do Estado. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (org.). **Sociedade e Estado etno transformação**. São Paulo: Editora Unesp, 2001, p. 107.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; SOUZA, Luís Antônio F. **Participação política e organizações da sociedade civil em novas democracias**. Rio de Janeiro: Edições Fundo Nacional de Cultura, 2001, p. 165-169.

PLA, Lasa Lona e; GRANADOS, Gabriela Rios. **Transparencia, acceso 1 la informacion tributaria y ei secreto fiscal**: desafios en México, 2. cd. Perú: Editora y t ibreria Jurídica; Grijley EIRL, ao 12. p. 37 38.

PORTAL “PRESTANDO CONTAS”. Disponível em: www.fazenda.sp.gov.br.

PORTAL “SIAFI” (Sistema Integrado de Administração Financeira). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br>.

PORTANTIERO, Juan Carlos. La sociedad civil cri América Latina: entre autonomía y centralización In: HENGSTENBERG; KOHUT; MAIHOLD (org.). **Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad**. Caracas: ADLAF, 1999, p. 32.

PORTO, Mauro. Mídia e repartição política: o modelo do cidadão interpretante. **Política e Sociedade**, nº 2, p.67-108, abr. 2003, p. 94.

QUADROS, Cerdônio. **Responsabilidade Fiscal**: estudos e orientações, uma primeira abordagem. São Paulo: NDJ, 2001.

QUEZADO, Paulo; LIMA, Rogério. **Sigilo Bancário**. São Paulo: Dialética, 2002.

REVISTA DIALÉTICA DE DIREITO TRIBUTÁRIO, nº 51-60-6. São Paulo: Dialética, 1999.

ROBERTS, Alasdair. **WikiLeaks**: O ilusion of Transparency. International Review of Administrative Sciermces, Junho de 2011. Disponível em: <[http://papers.ssrncom/sol3/papers.cfm?ah id abstrata = 1801343](http://papers.ssrncom/sol3/papers.cfm?ah%20id%20abstracta%20=1801343)>. Acesso em: 12/12 2017.

ROSA, Mário. **A reputação na velocidade do pensamento**. São Paulo: Geração Editorial, 2006, p 62.

SALVADOR BULLON, Hilario. **La transparência de sociedades**: estudio jurídico y fiscal. Madrid: Cirde, 1981, p. 27-28.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. **O poder burocrático e o controle da informação**. In: Lua Nova, n° 58, 2003.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de. **O sigilo e a lei tributária**: controle da legalidade, direito à prova e a transferência do sigilo bancário para administração tributária na constituição e na complementar n° 105/2001. In: PISCITELLI, Tathiane (Coord.). O direito tributário na prática: tribunais superiores: sistema tributário nacional e código tributário nacional em debate. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 199-200 Série Gvlaw.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de; PACHECO, Mariana Pimentel Fischer; BANDEIRA, Guilherme Villela de Viana; COELHO, Isaias. **Lei da Transparência (LC 13109), Lei de Acesso a Informação (Lei 12.527/2011) e a Constituição Federal de 1988**: proposta, formação e fundamentação jurídica do Índice de Transparência e Cidadania Fiscal (ITCF), p. 2. Disponível em: <www.fiscosoft.com.br>. Acesso em: 11/02/2018).

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 467.

SANTOS, Jorge Costa. **Bem-estar social e decisão financeira**. Coimbra: Almedina, 1993, p. 423.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. trad. Dinah de Abreu Azevedo São Paulo: Ática, 1994, v 1, p. 289-300; 303-3 17.

SCHEDLER, Andreas. Conceituando Responsabilidade. Em: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Mark E (Ed.). **O Estado Self Restraining**: Poder e aconselhamento em novas derrecacias. Cobrado: Lynne Rienne, 1999, p. 13-28. Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparência, n° 3. México - DF: IFAI, 2008, p. 7.

SENADO FEDERAL. Siga Brasil. Disponível em: <<http://www8a.senado.gov.br/InfoViewApp/listing/main.do?appkind=InfoView&service=%2FInfoViewApp%2Fcommon%2FappService.do>>. Acesso em 06 dez. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da participação popular**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: IFCH/UFRS, 2001, p. 66.

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras**. In: *Opinião Pública*, v. XI, nº2, out. 2005.

Site: <http://www.planalto.gov.br/ccvivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm>. Acesso em 16/12/2017.

Site: <<http://www.senado.gov.br/noticias/senadonamidia/noticia.asp?n=845873&t 1>>. Acesso em: 11/02/ 2018).

Site: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2016.pdf>. Acesso em 27/12/2017.

SOUZA, Hamilton Dias de. Sigilo bancário e o direito à liberdade. **Revista Dialética de Direito Tributário**, nº 51-60-6, Dialética, São Paulo, 1999.

STIGLITZ, Joseph. **Transparência no governo**. lo: Banco Mundial: O Direito ao Tell: O Papel da Mídia de Massa no Desenvolvimento Econômico. Washington: World Bank, 2002, p. 42.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4 ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 109.

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA Nº 3.902. Disponível em: <<http://www.stf.jusbr/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28SS%24%ESCLA%2E+E+3902%2ENUME%2E%29+OU+%28/SS/52EACMS%2E+ADJ2+3902%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em 16/12/2017.

TABORDA, Maren Guimarães. **O Princípio da publicidade e a participação na Administração Pública**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. São Paulo: FFLCH/USP - Tese de Doutorado, 1998, p. 251.

TEODÓSIO, Anuindo dos Santos de Sousa. **Democracia eletrônica e terceiro setor: novos formatos, velhos dilemas da participação popular**. Disponível em: <<http://www.integracao.fgvsp.br>>. Acesso em: 14/09/2017.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. In: **Journal of Political Economy**, v. LXIV. nº 5, out. 1956, p. 416-424.

TIKPE, Klaus. **Moral tributaria dei Estado y de los contribuyentes**. Traducción Pedro M. Herrera Molina. Madrid: Marcial Pons, 2002. p. 97.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de; ROSSI, Sérgio Cerqueira. **Lei de responsabilidade fiscal: comentada artigo por artigo**. São Paulo: NDJ, 2001.

TORRES, Ricardo L. **O princípio da transparência no direito financeiro**. p. 3 Disponível em: <http://www.mundojuri8dico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=162>. Acesso em 08/12/2017.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. A linguagem anticonversão Piam Language Cuide. jul. 2009 UNESCO. **Direito de Informação**: peça-chave nas engrenagens da Sociedade do Conhecimento. CCC 2010, p. 200. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Documentos/Apresentacoes/1_2/reuniao/Apresentacao-Conselho-da-transparencia-Vincent-Defourny-0405102.pdf>. Acesso em: 12/12/2017.

UNESCO. **Direito de Informação**: peça-chave nas engrenagens da Sociedade do Conhecimento. CCC 2010. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Documentos/Apresentacoes/1_2/reuniao/Apresentacao-Conselho-da-transparencia-Vincent-Defourny-0405102.pdf>. Acesso em: 12/12/2017.

VÍDEO: entrevista com Clay Shirky. **Ligação**. Estadão.com.br. 7 junho 2011. Disponível ('hum: <<http://biogs.estadao.com.br/link/video-entrevista-com-clay-shirky/>>). Acesso em: 12/12/2017.

WEFFORT Francisco C. **Os Jornais da Política**: volume 1: Maquiavel, 1- Hobbes, Lock, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista". 13. cd. São Paulo: Ática, 2001. p. 287 (Série Fundamentos - 62).

WEISS, Fernando Lemme. O Sentido e a Abrangência do Sigilo Fiscal. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n2 178, julho de 2010, p. 69 e ss., especificamente p. 72-73; São Paulo, Dialética: “

WIKILEAKS revela que EEUU permite que as pessoas trabalhem em Irak. El País, 22 out. 2010, p. 200. Disponível em: <<http://tinyurl.com/3a9zt3h>>. Acesso em: 13/12/2017.

ZEPEDA, Jesús Rodríguez. Estado e Transparência: nu paseo pela la filosofia política. **Cuadernos de Transparência**, n, 4, México-DF: IFAI, 2004.

ANEXOS

ANEXO 1 – PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 178, DE 2012 (COMPLEMENTAR)

13/09/2018

Projeto de Lei do Senado nº 178, de 2012 (complementar) - Pesquisas - Senado Federal

Projeto de Lei do Senado nº 178, de 2012 (complementar)

 **Autoria:** Senador Blairo Maggi (PR/MT)

 **Assunto:** Econômico - Tributação.

 Texto inicial

 Imprimir

Ementa:

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, para dar ampla transparência aos dados fiscais dos contribuintes.

Explicação da Ementa:

Altera a redação do § 1º do art. 198 e acrescenta o art. 198-A ao Código Tributário Nacional, para determinar que a Receita Federal mantenha banco de dados contendo informações de todos os contribuintes pessoas físicas e jurídicas relativas ao ano-base imediatamente anterior, acessível em sítio na internet por qualquer pessoa cadastrada, que poderá visualizar até 100 registros, mantendo sua identidade incógnita aos contribuintes titulares dos registros visualizados. Estabelece que regulamento definirá os detalhes de organização e funcionamento do banco de dados e respectivo sistema de acesso. Dispõe que a lei resultante deste projeto entrará em vigor 90 dias após sua publicação.

Situação Atual

Em tramitação

Relator atual:

João Capiberibe


Último local:

22/05/2017 - Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (Secretaria de Apoio à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor)

Último estado:

22/05/2017 - MATÉRIA COM A RELATORIA

Participe

 Opine sobre esta matéria

5

2

SIM

NÃO

Compartilhe

Resultado apurado em 13/09/2018 às 21:48

 Acompanhar esta matéria

ANEXO 2 – PLP 357/2013 – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

13/09/2018

www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp?idProposicao=601838&ord=1&tp=reduzida

PLP 357/2013

Projeto de Lei Complementar

Situação: Apensado ao PLP 571/2010

Identificação da Proposição

Autor
Carlos Souza - PSD/AM

Apresentação
21/11/2013

Ementa

Acrescenta o inciso IV ao § 3º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional - CTN) para permitir a divulgação do montante anual de cada tributo federal recolhido por pessoas físicas e jurídicas.

Informações de Tramitação

Forma de apreciação
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

Regime de tramitação
Prioridade (Art. 151, II, RICD)

Despacho atual:

Data	Despacho
28/11/2013	Apense-se à(ao) PLP-571/2010.Proposição Sujeita à Apreciação do PlenárioRegime de Tramitação: Prioridade

Última Ação Legislativa

Data	Ação
11/12/2015	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) Recebimento pela CCJC, apensado ao PLP-571/2010

Apensados

Apensados ao PLP 357/2013 (2)

PLP 377/2017 (1), PLP 457/2017

Documentos Anexos e Referenciados

Atos	Legislação Citada	Mensagens, Ofícios e Requerimentos (0)
Destques (0)	Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos (0)	Relatório de conferência de assinaturas
Emendas (0)	Recursos (0)	
Histórico de despachos (2)	Redação Final	

Tramitação

Data ▼	Andamento
21/11/2013	PLENÁRIO (PLEN) * Apresentação do Projeto de Lei Complementar n. 357/2013, pelo Deputado Carlos Souza (PSD-AM), que: "Acrescenta o inciso IV ao § 3º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional - CTN) para permitir a divulgação do montante anual de cada tributo federal recolhido por pessoas físicas e jurídicas".
28/11/2013	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) * Apense-se à(ao) PLP-571/2010.Proposição Sujeita à Apreciação do PlenárioRegime de Tramitação: Prioridade * Apense-se à(ao) PLP-571/2010.Proposição Sujeita à Apreciação do PlenárioRegime de Tramitação: Prioridade
29/11/2013	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)


ANEXO 3 – PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 570, DE 2015 (COMPLEMENTAR)

13/09/2018

Projeto de Lei do Senado nº 570, de 2015 (complementar) - Pesquisas - Senado Federal

Projeto de Lei do Senado nº 570, de 2015 (complementar)

 **Autoria:** Senador João Capiberibe (PSB/AP)

 **Assunto:** Econômico - Fiscalização e controle.

 **Natureza:** Norma Geral

 Texto inicial

 Imprimir

Ementa:

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de normatizar a transparência das informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Explicação da Ementa:

Altera a Lei de Responsabilidade Fiscal para disciplinar a divulgação nos meios eletrônicos de acesso público e livre consulta pelo cidadão sobre os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas; os relatórios da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Situação Atual

Em tramitação

Relator atual:

Ricardo Ferraço


Último local:

12/09/2017 - Comissão de Assuntos Econômicos (Secretaria de Apoio à Comissão de Assuntos Econômicos)

Último estado:

12/09/2017 - MATÉRIA COM A RELATORIA

Participe

 Opine sobre esta matéria

9

0

SIM

NÃO

Compartilhe

Resultado apurado em 13/09/2018 às 21:49

 Acompanhar esta matéria

Documentos 

ANEXO 4 – PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 3, DE 2015 (COMPLEMENTAR)

13/09/2018

Projeto de Lei da Câmara nº 3, de 2015 (complementar) - Pesquisas - Senado Federal

**Projeto de Lei da Câmara nº 3, de 2015
(complementar)****Autoria:** Câmara dos Deputados**Iniciativa:** Deputado Federal Esperidião Amin (PP/SC)**Nº na Câmara dos Deputados:** PLP 177/2012**Assunto:** Administrativo - Licitação e contratos.**Natureza:** Norma Geral Texto inicial Imprimir**Ementa:**

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a transparência, controle e fiscalização da execução de contratos de repasse, termos de parceria, convênios e instrumentos congêneres, celebrados entre órgãos e entidades públicas e as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990; e revoga dispositivo da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Explicação da Ementa:

Altera a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei Complementar nº 64/1990 (Lei de Inelegibilidade), a Lei nº 8.429/1992 (Lei da Improbidade Administrativa), o Decreto-lei nº 2.848/1940 (Código Penal) e a Lei nº 8.666/1993 (Lei das Licitações), para regular convênios e outros acordos entre União, Estados ou Municípios, e entidades sem fins lucrativos. Cria requisitos e vedações para o repasse de recursos, responsabiliza agentes públicos e cria regras de prestação de contas.

Situação Atual

Em tramitação

Relator atual:


Benedito de Lira

Último local:

18/05/2015 - Secretaria Legislativa do Senado Federal

Último estado:

18/05/2015 - AGUARDANDO LEITURA DE REQUERIMENTO

Participe Opine sobre esta matéria

18

4

SIM

NÃO

Compartilhe

Resultado apurado em 13/09/2018 às 22:04

ANEXO 5 – PLP 280/2016 – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

13/09/2018

www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp?idProposicao=2084398&ord=1&tp=reduzida

PLP 280/2016

Projeto de Lei Complementar

Situação: Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT)

Identificação da Proposição

Autor
Poder Executivo

Apresentação
12/05/2016

Ementa

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados e aos Municípios.

Explicação da Ementa

Permite a divulgação de informações sobre incentivo ou benefício de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.

Informações de Tramitação

Forma de apreciação
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

Regime de tramitação
Prioridade (Art. 151, II, RICD)

Despacho atual:

Data	Despacho
18/05/2016	Às Comissões de Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD)Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Prioridade

Última Ação Legislativa

Data	Ação
18/05/2016	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Às Comissões de Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD)Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Prioridade
10/07/2018	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) Designado Relator, Dep. Esperidião Amin (PP-SC)

Documentos Anexos e Referenciados

Avulsos	Legislação Citada	Mensagens, Ofícios e Requerimentos (1)
Destaques (0)	Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos (1)	Relatório de conferência de assinaturas
Emendas (0)	Recursos (0)	
Histórico de despachos (1)	Redação Final	

Pareceres Aprovados ou Pendentes de Aprovação

Comissão	Parecer
Comissão de Finanças e Tributação (CFT)	01/07/2016 - Parecer do relator, Dep. Hildo Rocha, pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação.
Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	-

Tramitação

ANEXO 6 – PLP 377/2017 – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

13/09/2018

www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp?idProposicao=2139888&ord=1&tp=reduzida

PLP 377/2017

Projeto de Lei Complementar

Situação: Apensado ao PLP 357/2013

Identificação da Proposição

Autor
Jorge Boeira - PP/SC

Apresentação
31/05/2017

Ementa

Altera o art. 198 do Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, para permitir a divulgação de informações sobre a concessão, ampliação, redução ou extinção de incentivo ou benefício de natureza tributária, inclusive a identificação dos beneficiários e dos valores relativos a cada operação.

Informações de Tramitação

Forma de apreciação
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

Regime de tramitação
Prioridade (Art. 151, II, RICD)

Despacho atual:

Data	Despacho
09/06/2017	Apense-se à(ao) PLP-357/2013. Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Prioridade (Art. 151, II, RICD)

Apensados

Apensados ao PLP 377/2017 (1)

PLP 457/2017

Documentos Anexos e Referenciados

Avulsos	Legislação Citada	Mensagens, Ofícios e Requerimentos (0)
Destques (0)	Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos (0)	Relatório de conferência de assinaturas
Emendas (0)	Recursos (0)	
Histórico de despachos (1)	Redação Final	

Tramitação

Data ▼	Andamento
31/05/2017	PLENÁRIO (PLEN) * Apresentação do Projeto de Lei Complementar n. 377/2017, pelo Deputado Jorge Boeira (PP-SC), que: "Altera o art. 198 do Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, para permitir a divulgação de informações sobre a concessão, ampliação, redução ou extinção de incentivo ou benefício de natureza tributária, inclusive a identificação dos beneficiários e dos valores relativos a cada operação".
09/06/2017	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) * Apense-se à(ao) PLP-357/2013. Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Prioridade (Art. 151, II, RICD)
12/06/2017	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) * Encaminhada à publicação. Publicação Inicial em avulso e no DCD de 13/06/17 PÁG 147 COL 01.
13/06/2017	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) * Recebimento pela CCJC.
22/12/2017	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)