

## **A Importância da Lei de Responsabilidade Fiscal e a Transparência na Gestão Pública: Uma Análise do Portal da Transparência do Município de Cacoal**

**SIMONE MARIA GONÇALVES DE OLIVEIRA ULIAN**

Professora Adjunta do Curso de Direito  
Universidade Federal de Rondônia – UNIR, Cacoal/RO/Brasil

**MARIA PRISCILA SOARES BERRO**

Professora Adjunta do Curso de Direito  
Universidade Federal de Rondônia - UNIR, Cacoal/RO/Brasil

**JANAÍNA CARVALHO SILVA**

Bacharel em Direito e  
Especialista em Gestão Pública / UNIR Cacoal/RO/Brasil

### **Resumo:**

*Entre os anos 1980 e 1990 a situação do país era marcada por desequilíbrios entre receita e despesa, mostrando acentuado déficit orçamentário, portanto, muitas reformas foram implementadas em âmbito institucional e normativo. Diante disso, surgiu a necessidade de mecanismos que garantissem maior controle e transparência na gestão dos recursos públicos, o que culminou na edição da Lei Complementar 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual se apoia em quatro eixos: planejamento, controle, transparência e responsabilização. Esta lei inovou ao estabelecer em seu art. 48 a ampla divulgação das atividades da Administração Pública, inclusive em meios eletrônicos, ressaltando assim a importância da transparência na Gestão Pública, bem como sendo o marco inicial para o surgimento do Portal da Transparência. Neste sentido, os portais de transparência pública visam aproximar o cidadão do Estado. Ademais, o principal objetivo desta Lei é inserir princípios norteadores de finanças públicas a fim de estabelecer a transparência, equilíbrio fiscal e permitir maior controle por parte do cidadão.*

**Palavras-chave:** Lei de Responsabilidade Fiscal. Transparência. Planejamento.

## 1 INTRODUÇÃO

Durante um longo período, no Brasil prevaleceu o déficit público, aliado a elevada dívida, gastos com pessoal e volume inapropriado de despesas em relação às receitas disponíveis. Esse contexto foi resultante da má administração dos recursos e da ausência de um controle orçamentário eficaz. Assim, fez-se necessário mecanismos que garantissem maior controle e transparência na gestão dos recursos públicos.

O demasiado endividamento do setor público somado às crises econômicas confrontadas pelo Governo Federal durante a década de 1990 reclamavam que fossem adotadas medidas que pudessem sanear as contas públicas bem como, evitar que desequilíbrio fiscal viesse a colocar em risco a economia e a gestão das finanças públicas do país.

A Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, representa um instrumento para auxiliar os gestores a administrar os recursos públicos, a partir de regras claras e precisas, aplicadas em todas as esferas da Administração Pública (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), relacionadas à gestão das receitas e das despesas públicas, ao endividamento e à gestão do patrimônio público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal se apoia em quatro eixos, quais sejam: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização. Aponta Khair (2001) que o planejamento é aprimorado pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita e para a geração de despesas; segundo o mesmo autor, no que tange a transparência é concretizada com a divulgação ampla, inclusive pela Internet, de quatro relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar receitas e despesas, quais sejam: Anexo de Metas Fiscais; Anexo de Riscos Fiscais; Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal; em relação ao controle, aduz Khair (2001), é aprimorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua; já a responsabilização

ocorrerá sempre que houver o descumprimento das regras estabelecidas na lei.

A LRF inovou ao estabelecer em seu art. 48 a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos, ressaltando assim a importância da transparência na Gestão Pública, bem como sendo o marco inicial para o surgimento do Portal da Transparência. Neste sentido, os portais de transparência pública visam aproximar o cidadão do Estado. De acordo com Rodrigues (2011), esta aproximação possibilita garantir ao cidadão acessar as informações financeiras sob a responsabilidade do Poder Executivo, visando, assim, impossibilitar o mau uso do dinheiro público que, historicamente, é alvo de inúmeras possibilidades de desvios e corrupções.

Assim, a discussão sobre a Lei de Responsabilidades Fiscal e seus reflexos na transparência para a boa governança é tema relevante para a Gestão Pública, bem como o aprofundamento do estudo pertinente para responder a seguinte problemática: Qual a contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal para a Transparência na Gestão Pública?

O objetivo geral da pesquisa consiste em avaliar a importância da LRF na Gestão Pública, especialmente no que tange a transparência no município de Cacoal/RO.

O método utilizado para a realização da pesquisa é o dedutivo, o qual segundo Marconi e Lakatos (2011), parte da compreensão da regra geral para então compreender os casos específicos.

No que concerne aos objetivos, a pesquisa é descritiva. Conforme Gil (2010), as pesquisas descritivas possibilitam a descrição de características de determinado objeto de estudo.

Já quanto ao delineamento, trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, tendo sido utilizados na elaboração do artigo em tela, livros, dissertações, teses e leis, bem como fontes disponíveis na internet.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

A fundamentação teórica apresentará um sucinto histórico do surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, abordando os objetivos e abrangência da lei. Em seguida será realizada a conceituação de

Administração Pública e de Transparência, finalizando-se com a análise do Portal da Transparência do município de Cacoal, estado de Rondônia, Brasil

## **2.1- CONTEXTO HISTÓRICO DA LRF**

A Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu num contexto de reforma do Estado que vem ocorrendo em vários países nas últimas décadas. A diretriz é substituir a administração pública burocrática pela gerencial e desta forma aumentar a eficiência na prestação dos serviços pelo Estado (SILVA, 2016).

Conforme Barros (2017), na administração burocrática os controles administrativos, visando evitar a corrupção e o nepotismo, são sempre preventivos. Parte-se de uma desconfiança prévia dos administradores públicos por parte dos cidadãos que àqueles dirigem solicitações. Assim, ganha-se com a efetividade no controle dos abusos; perde-se com a ineficiência e com a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos. Segundo a mesma autora, já a administração gerencial, vê o cidadão como contribuinte de tributos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons, não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.

Ainda de acordo com Silva (2016), antes da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, a economia brasileira passava por uma fase de elevada instabilidade, o que ocorreu entre o início da década de 1980 e a metade da década de 1990. A administração das finanças públicas, nos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal), experimentou desequilíbrios expressivos, agravando as dificuldades de gestão macroeconômica (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; HENRIQ, 2008).

Os antecedentes da LRF remontam a 1988, quando houve a necessidade de fortalecer a Federação e a cooperação intergovernamental no atendimento dos direitos sociais. Dessa forma, foram colocados em pauta a revisão do modelo de federalismo fiscal e o aperfeiçoamento da gestão orçamentária para aumentar a eficiência do gasto público. O desequilíbrio fiscal, ou gastos superiores às receitas,

predominou na administração pública brasileira até recentemente (Costa, 2017).

Marques (2009, p. 8), delinea o momento vivenciado pelo Brasil, antes do surgimento da LRF:

Internamente, o País se via diante de uma seqüência de atos de improbidade administrativa e déficit público que geraram verdadeiro clamor da sociedade por mudanças na condução da coisa pública. Como resposta, o governo instituiu o Programa de Estabilidade Fiscal, no qual se insere a LRF e que integra o projeto maior de Reforma do Estado, conforme preconiza a Exposição de Motivos da LRF: "Este Projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal - PEF, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998, e que tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia."

O Plano Real marca o início de todo um processo de mudanças político-institucionais que contribuíram para atenuar os desequilíbrios observados até então. O principal objetivo do Plano era controlar a inflação, considerada o principal problema à época (Silva, 2016).

Segundo Neto (2009), como parte da consolidação do processo de estabilidade da inflação, iniciado com o Plano Real (1994), a União firmou contratos com os Estados, assumindo as suas dívidas, que, doravante, passavam a ser renegociadas em termos mais favoráveis. Esse processo exigiu dos Estados que parte de sua receita corrente líquida fosse comprometida com o pagamento dos juros, além de ficarem comprometidos com a observação da série de metas em relação à dívida financeira, bem como com as despesas com a folha do funcionalismo público, alienação de ativos, entre outros. E como é de se observar, a estratégia de manutenção do Plano Real encontrado pelo Governo Federal foi, justamente, o aumento do endividamento, com a consequência do forte aumento da dívida líquida no setor público.

Ademais, entre os anos de 1994 a 2000, o mundo passou por algumas crises financeiras, conforme explica Silva (2016): iniciando com a desvalorização de 50% da moeda do México, seguindo pela Coréia e países Asiáticos e, por fim, pelo anúncio da suspensão dos pagamentos referentes à dívida pública – moratória – da Rússia. Todas essas crises ocorreram em um período em que houve certo relaxamento fiscal.

Assim, no final da década, foi necessário a realização de um forte ajuste fiscal, bem como criação de instrumentos de controle e transparência das finanças públicas.

A Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) tem sua origem na Constituição de 1988, a qual autoriza a criação de uma Lei Complementar para regulamentar normas gerais de finanças públicas, sendo que atribuiu competência concorrente à União, Estados e Distrito Federal, ao que as normas deverão ser observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal. A LRF vem atender à prescrição do artigo 163 da Carta Magna que preceitua que lei complementar disporá acerca de finanças públicas e fiscalização financeira da administração pública direta e indireta.

De acordo com Nascimento (2006, p. 06), a LRF incorporou alguns princípios e normas utilizados para regulamentação de finanças públicas em outros países, tais como: O Fiscal Responsibility Act de 1994 da Nova Zelândia, no que se refere a implantação de limites para os gastos públicos; o Tratado de Maastricht da Comunidade Européia, o qual estabelece o cumprimento de metas e a harmonia entre o PIB e o total da dívida; O Fundo Monetário Internacional - FMI, responsável por ações que visam normatizar a gestão pública em diversos países priorizando a transparência das contas públicas e; os princípios relativos ao Budget Enforcement Act e Accountability utilizados nos Estados Unidos, para fins da administração financeira orçamentária.

Aduz Debus e Nascimento (2000) que estes exemplos, embora tomados como referência para a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal, não foram os únicos parâmetros utilizados, já que não existe um manual absoluto de finanças públicas que possa ser seguido, indiferentemente, por qualquer nação. Prosseguem os mesmos autores ressaltando que, a LRF é, antes de mais nada, "verde-amarela", elaborada para atender às expectativas da sociedade brasileira, na busca pela responsabilidade e pelo bom uso dos recursos públicos.

## **2.2 OBJETIVOS E ABRANGÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Segundo o Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC (2002), a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. É um código de

conduta para os administradores públicos que passaram a obedecer normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade.

De acordo com Matias (2006), ao executar a LEF há o aumento da qualidade das ações de gestão fiscal dos gestores públicos em todas as esferas do Estado, o que coíbe abusos, danos e prejuízos ao patrimônio público.

Ainda, conforme preceitua Neto (2009), submeter os gestores à regras estritas no tocante a questão dos gastos públicos nunca foi tarefa fácil. Ao longo dos séculos, o orçamento tem sido visto mais pela perspectiva da possibilidade do gasto do que pela contrapartida da responsabilidade, de tal sorte que os governantes, historicamente, ocupam-se muito mais com a alocação dos recursos, atribuindo menor importância a sua origem e obtenção.

Já em seu art. 1º, a Lei 101/00 (BRASIL, 2000) aponta as principais diretrizes e objetivos que deverão nortear a gestão fiscal responsável, quais sejam: A responsabilidade na gestão fiscal que 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 receitas, 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 inscrições em restos a pagar.

A LRF, além de reconhecer a busca pelo equilíbrio entre receitas e despesas, inova ao exigir a prevenção contra os riscos de desequilíbrios das contas públicas motivados por fatores mais ou menos previsíveis quando da elaboração do orçamento anual. Ademais, enfatiza que o planejamento governamental não se esgota na Lei Orçamentária Anual, devendo ser permanentemente avaliado e ajustado à efetiva capacidade financeira do Estado (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; HENRIQ, 2013).

Quanto à abrangência, estão sujeitos à Lei de Responsabilidade Fiscal, os poderes Executivo, Legislativo, inclusive Tribunais de Contas, e o Judiciário, bem como o Ministério Público e os órgãos da administração direta, fundos, autarquias, fundações, e empresas

estatais dependentes. Em relação ao planejamento, o mesmo é o ponto de partida da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por meio dela são estabelecidas as regras do jogo da gestão fiscal, sendo criadas novas funções para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), cuja discussão e elaboração deverão contar com a participação popular, inclusive em audiências públicas, assegurando maior transparência na gestão governamental (QUADROS e PALMIERI, 2000)

Também, de acordo com o Tribunal de Contas do estado de São Paulo – TCE/SP (2010), a LRF tem o objetivo de aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos por meio da ação planejada e transparente, com o fito de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal apoiou-se em quatro pilares básicos, quais sejam: planejamento, transparência, controle e responsabilização.

O planejamento aprimorado pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita, geração de despesas, despesas com pessoal, despesas da seguridade, dívidas, operações de crédito, ARO (empréstimo por antecipação da receita orçamentária) e concessão de garantias (TCE/SP, 2010). O planejamento dará respaldo técnico à gestão fiscal, por meio de mecanismos operacionais, tais como o Plano Plurianual - PPA (exigência constitucional), a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. Por meio desses instrumentos, haverá condições objetivas de programar a execução orçamentária e atuar no sentido do alcance de objetivos e metas prioritárias.

O controle de resultados, atingimento de melhores metas e maior qualidade dos atos de gestão, dá origem a um sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal abrangente. Assim, os municípios deverão administrar suas finanças com mais planejamento, utilizando-se de controles mais eficientes sobre suas despesas e receitas, além de fazer previsões e acompanhá-las (ZIVIANI, 2004).

A transparência das ações do administrador público com a divulgação compreensível a toda sociedade – Princípio da Transparência – é importante para destacar a participação popular nas decisões políticas, com a realização de audiências públicas, durante os

processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento, bem como a 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 (art. 48, LRF).

A responsabilização deve ser aplicada sempre que houver o descumprimento das regras, com a suspensão das transferências voluntárias, garantias e contratação de operações de crédito, inclusive ARO. Em cumprimento ao princípio da legalidade os responsáveis sofrerão as sanções previstas no Código Penal, na Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal e demais normas da legislação pertinente (art. 73 da LRF).

Preceitua Neto (2009) que a estrutura lógica da lei em comento assenta-se nas seguintes regras básicas: 1º) o gasto público deve guardar relação com a receita arrecadada (afinal não se pode gastar mais do que se arrecada, não se perdendo de vista que é o povo quem paga as contas); 2º) é dever do governante arrecadar tributos previstos em lei (veja-se que a Constituição Federal apenas reparte as competências tributárias impondo limites. A instituição de tributos dar-se-á por meio de lei aprovada pelo Legislativo); 3º) os orçamentos públicos devem ter como meta o interesse público; 4º) a administração dos governos deve pautar-se dentro dos critérios de transparência.

E ainda, prossegue o autor aduzindo que com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi reforçada a obrigação da transparência na gestão da coisa pública, de forma que não mais serão admitidas decisões solitárias, sem a devida motivação, e sem que sejam submetidas ao crivo dos órgãos próprios, que poderão responsabilizar o administrador por suas falhas.

### **2.3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO**

A LRF, como lei complementar que segue as determinações constitucionais, adota os mesmos instrumentos de planejamento e orçamento da CF/1988: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), acompanhados de decretos e relatórios que visam subsidiar as decisões.

Segundo Mendes (2016), o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são

as leis ordinárias que regulam o planejamento e o orçamento dos entes públicos federal, estaduais e municipais. No âmbito de cada ente, essas leis constituem etapas distintas, porém integradas, de forma que permitam um planejamento estrutural das áreas governamentais.

### **2.3.1 - Plano Plurianual (PPA)**

Estabelecido no art. 165, inciso I, da Constituição Federal, o PPA tem por finalidade determinar as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, abrangendo um período de quatro anos. O PPA foi constituído a partir da reunião de esforços visando o planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas governamentais, assim como o próprio orçamento anual (GIACOMINI, 2001). Segundo TCE/SC (2002) no Plano Plurianual devem estar especificadas as obras que a administração pretende realizar no quadriênio.

### **2.3.2 - Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO)**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é elaborada anualmente, estabelecendo as regras gerais para elaboração do Orçamento do ano seguinte. Nela está o Anexo de Metas Fiscais, que deverá conter, entre outros: as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, sendo, na prática, metas trienais; a avaliação do cumprimento das metas do ano anterior; a evolução do patrimônio líquido, a origem e a aplicação dos recursos de privatizações, se houver; estimativa e compensação da renúncia fiscal e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 165, §2º da Constituição Federal – CF/88).

Outro anexo a constar da LDO, segundo Silva (2000), é o relativo aos riscos fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, no qual se informará as providências a serem tomadas caso se concretizem. Geralmente esses riscos são representados por grandes demandas judiciais que poderão culminar em significativas indenizações a serem pagas pelo Município.

Segundo o TCE/SC (2002) a Lei de Diretrizes Orçamentárias também deve estabelecer as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 25, § 1º e 26, caput). Além das exigências da LRF, devem ser observadas as normas da Lei 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. . Giacomoni (2001) acredita que a LDO traz uma colaboração positiva em tornar o processo orçamentário mais transparente, e indiscutivelmente amplia a participação do poder legislativo na gestão das finanças públicas.

### **2.3.3 - Lei orçamentária anual (LOA)**

O projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) para União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverá ser elaborado respeitando as diretrizes e prioridades estabelecidas na LDO e os parâmetros e limites fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LOA deverá conter em anexo o demonstrativo da compatibilização do orçamento com os objetivos e metas definidos no Anexo de Metas Fiscais da LDO. Na LOA deve estar definida a reserva de contingência, como percentual da receita corrente líquida (RCL), para atender a gastos não previstos na Lei, como calamidades públicas. Segundo Debus e Nascimento (2000), a Lei Orçamentária Anual, prevista no artigo 165, parágrafo 5º da Constituição Federal, constitui o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, cuja principal finalidade é administrar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas.

Conforme o artigo 5º da LRF, existem aspectos importantes a serem obedecidos no projeto da LOA, quais sejam: elaboração de forma compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias; conterá demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO; serão acompanhados de documento que demonstra os efeitos sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (CF, art.165, § 6,) bem como das medidas de compensação à renúncia de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; conterá dotação para reserva de contingência, calculada

com base em percentual da receita corrente líquida, imprevistos, cuja forma de utilização deverá ser regulada na LDO.

Ademais, não poderá consignar dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no Plano Plurianual ou em Lei que autorize a sua inclusão (CF, art.167,§ 1); só poderá incluir novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público (art.45), nos termos em que dispuser a LDO.

### **3- GESTÃO PÚBLICA E TRANSPARÊNCIA**

Nas palavras de Barros (2017), a transparência na administração pública é uma obviedade, pois a população é detentora final do poder político e provedora dos recursos para o desenvolvimento das atividades estatais, e desse modo deve ser brindada com o acesso à informação necessária para exercer seu direito de controle e de avaliação das políticas e dos serviços promovidos pelos governos. Prossegue a autora aduzindo que, o tema transparência ganhou mais força após a expansão da administração pública gerencial, cuja preocupação com a satisfação das necessidades dos usuários impulsionou que lhes fossem disponibilizadas informações financeiras, operacionais e mesmo, em determinada medida, estratégicas das diversas entidades públicas.

#### **3.1 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A definição de gestão é: “ato de gerir, gerência, administração” (AURÉLIO, 2017). Com relação ao termo administração pública, Di Pietro (2018) apresenta duas interpretações que devem ser observadas: sentido subjetivo ou formal e sentido objetivo ou material, de modo que o sentido subjetivo formal se refere à estrutura própria da Administração Pública, incluindo todos as entidades, órgãos e agentes públicos que, cada qual exercendo competências específicas, dão forma à própria Administração. Já, ao se referir ao sentido objetivo ou material, o referido autor explica que trata-se da atividade administrativa estatal, ou seja, a própria noção de serviço público prestado, que se caracteriza pelo dever jurídico imposto ao aparelho estatal.

Ainda, no tocante ao sentido objetivo ou material, esclarece Di Pietro (2018) que tal função política tem como meta a determinação das diretrizes governamentais e a função administrativa que as executa. Assim, a gestão pública se mostra como sendo o ato de administrar recursos públicos por meio de planejamento transparente e controle. Portanto, a gerência dos serviços públicos não significa apenas a sua prestação, mas sim prestá-los com eficácia e eficiência, de modo a garantir a satisfação das necessidades coletivas variadas – segurança, cultura, saúde e bem-estar da população, por exemplo.

Para Meirelles (2003), Administração Pública pode ser caracterizada como a organização estatal voltada à realização das necessidades coletivas. Desta forma, observa-se que a função da Administração Pública é proporcionar ao cidadão o atendimento de suas necessidades, tais como saúde, educação, entre outros, com vistas a proporcionar melhor qualidade de vida.

O Estado é composto obrigatoriamente por três elementos essenciais: povo, território e governo (Matias 2011). Por meio dos Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, o Estado realiza suas ações, sendo que a principal delas consiste em estabelecer planos de governo, com vistas ao benefício da coletividade. Assim, o Estado utiliza-se da administração para executar tal função.

Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986 apud JUNQUILHO, 2010, p. 27), a Administração Pública corresponde ao “[...] conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum”. É de se observar que os autores ao conceituar a Administração Pública tendem a um ponto em comum, qual seja: o interesse da coletividade, ou interesse público; bem como também fazem referência a princípios constitucionais implícitos e explícitos, entre os quais se destaca o da transparência.

### **3.2 – TRANSPARÊNCIA**

Segundo Platt Neto (2007), a Lei de Responsabilidade Fiscal é alicerçada em princípios como planejamento, transparência e participação popular, sendo que a participação popular depende fortemente da transparência das ações praticadas pela administração pública e das contas públicas, pois sem estas informações as decisões

podem ser afetadas. Além disso, a transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade, e isso pode ser explicado com a afirmação de que uma informação pode ser pública mas não ser relevante, confiável e compreensível. As iniciativas de transparência na Gestão Pública não se prestam apenas a atender as normas legais, mas sim, constituir política de gestão responsável para favorecer o exercício da cidadania.

Segundo Braga (2011), pode-se definir transparência da gestão como a atuação do órgão público no sentido de tornar sua conduta cotidiana, e os dados dela decorrentes, acessíveis ao público em geral. Ainda de acordo com o mesmo autor, transparência suplanta o conceito de publicidade previsto no art. 37 da Constituição Federal Brasileira de 1988, pois a publicidade é uma questão passiva, de se publicar determinadas informações como requisito de eficácia. A transparência vai mais além, pois se detém na garantia do acesso às informações de forma global, não somente aquelas que se deseja apresentar.

Seguindo mesmo raciocínio, Ribeiro (2009, p. 7) preceitua que a transparência não pode ser confundida com o princípio jurídico de publicidade e a define “a partir do conceito mais abrangente, ou seja, um governo transparente é aquele que dispõe as informações, as atualiza e cria facilidades para que o cidadão tenha acesso”.

Compartilhando ainda a opinião acima, Filho (2005, p. 5) aponta que: “a transparência pública não se confunde com o tradicional princípio jurídico da publicidade explícito no art. 37 da CF/88, que fundamenta o moderno Estado de Direito”. As duas noções são distintas, ainda que a publicidade garanta ao Poder Público uma certa transparência. A diferença se baseia no fato da exigência da publicidade ser atendida com a publicação dos atos do Poder Público no veículo oficial de imprensa, ao passo que a transparência não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades, sendo mais exigente, ou seja, impõe que as informações sejam claras e precisas e de fácil entendimento ao cidadão.

Constata Carvalho (2015) que o simples acesso à informação por parte do cidadão nada vale se esta não for clara e transmitida em uma linguagem de fácil compreensão. Não se pode considerar garantido o acesso à informação se aquele dado apenas puder ser entendido por técnicos ou especialistas.

A LRF, em seu Art. 48, elenca instrumentos de transparência na gestão fiscal, os quais dão subsídios para a transparência e o controle para a gestão responsável das Finanças Públicas. Para obter este controle, é necessária a elaboração de determinados instrumentos que propiciam, não só ao gestor público, mas à comunidade, a transparência da gestão. Dentre eles estão: 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.

Ainda de acordo com o art. 48 da LRF são instrumentos de transparência o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; 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; adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

Preceitua Mileski (2003) que, a transparência fiscal é mecanismo democrático na busca do fortalecimento da cidadania e estímulo ao controle social aprimorando o sistema de contas públicas, pois promove a participação popular nos atos governamentais e propicia a democratização da gestão fiscal estatal, aprimorando-a e exercendo um controle social sobre os atos estatais.

Uma administração transparente permite a participação do cidadão na gestão e no controle da administração pública e, para que essa expectativa se torne realidade, é essencial que os indivíduos tenham capacidade de conhecer e compreender as informações divulgadas. A participação social consiste, portanto, em canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios, não se confundindo com os movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado (ASSIS; VILLA, 2003).

Filho (2005) analisa o conceito de transparência sob uma ótica de implementação, em que se destacam dois elementos: O primeiro deles, de que transparência exige disposição de abertura por parte de

quem detém o poder, no sentido de remover obstáculos ao acesso à informação por parte daqueles sobre quem o poder se exerce. O segundo ângulo da questão refere-se à disposição de informar, de disponibilizar informação suficiente ao pleno desvelamento do poder diante daqueles sobre quem ele se exerce.

Na definição de transparência são identificadas características em relação à informação completa, objetiva, confiável e de qualidade, ao acesso, à compreensão e aos canais totalmente abertos de comunicação (ALÓ, 2009).

No âmbito da transparência nas contas públicas há três elementos compondo o processo decisório, quais sejam: a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para decisões. Neste sentido, esclarece Platt Neto (2007) que a publicidade consiste na ampla divulgação das informações à população por meios de baixo custo e domínio dos usuários; já a transparência deve ser aplicada na linguagem da informação, que deve clara, simples e compreensível, sendo acessível a todos os usuários. Em se tratando da utilidade, ainda esclarece Platt Neto (2007), que esta se traduz na relevância (utilidade) da informação prestada, que deve coincidir com os interesses dos usuários.

Estudos de Cappelli, Leite e Araújo (2010) apresentam que o avanço da transparência demanda modelos que permitam a verificação desse grau de transparência, indicando características que devem estar presentes em uma organização para que esta seja considerada transparente, em um determinado nível. De acordo com os autores, esses princípios se organizam na forma de estágios, em um modelo misto de progressão em linha, definidos como “degraus da transparência”, quais sejam: Acessibilidade, Usabilidade, Informativo, Entendimento e Auditabilidade.

A acessibilidade está relacionada a capacidade de acesso. Esta capacidade é identificada por meio da aferição de práticas que efetivam características de portabilidade, disponibilidade e publicidade na organização.

Pela usabilidade, a transparência é realizada por meio das facilidades de uso. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de uniformidade, simplicidade, operabilidade, intuitividade, desempenho, adaptabilidade e amigabilidade na organização.

Quanto ao caráter informativo, a transparência é realizada por meio da qualidade da informação. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de clareza, completude, corretude, atualidade, comparabilidade, consistência, integridade e acurácia na organização.

Também, a transparência é realizada através do entendimento. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de concisão, compositividade, divisibilidade, detalhamento e dependência na organização.

No processo da transparência também é necessário a auditabilidade. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de validade, controlabilidade, verificabilidade, rastreabilidade e explicação na organização.

A disponibilidade e o acesso à informação são os pilares da transparência pública; esta, por sua vez, é condição necessária para o processo de controle social pela cidadania. O controle social exige a atitude de “accountability”, isto é, a adequada prestação de contas dos gestores públicos e a assunção de responsabilidades com relação aos resultados da atuação governamental (BARROS, 2016).

Paludo (2010), destaca que as informações eletrônicas “facilitam e permitem o controle social, tanto que se refere à fiscalização do uso de recursos públicos e combate à corrupção, quanto a redução das distâncias entre discurso e desempenho dos governos e as reais necessidades dos cidadãos e da sociedade”.

A transparência é composta pelo princípio da publicidade e pelos subprincípios da motivação e participação popular na gestão administrativa, uma vez que todos apontam para a visibilidade da atuação administrativa, que inspira a produção de regras, procedimentos e leis, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (CAMPOS, PAIVA e GOMES, 2012).

O acesso à informação envolve, além da questão física, a transparência e a compreensão do que é publicado. Pois, a transparência pública depende não só da abertura e disponibilização de dados e informações, mas também da efetiva compreensão do que está disponibilizado por seu receptor, a sociedade (FERREIRA, 2010).

A compreensão acerca do funcionamento da estrutura orçamentária brasileira é bastante complexa, assim como o baixo nível

de politização do brasileiro e a natureza eminentemente técnica das informações fiscais, orçamentárias e financeiras dificultam o entendimento popular (CULAU; FORTIS, 2006).

Esclarecem Barboza e Nunes (2010) que os documentos disseminados pela Administração Pública têm como finalidade noticiar, informar, explicar ações governamentais. Contudo, requer-se que todo esforço seja feito para torná-los inteligíveis para uma audiência a mais abrangente possível, ou seja a fim de que possam ser compreendidos pelo maior número de pessoas. Devem ser baseados nas necessidades que o usuário tem, qual informação é essencial e como pode ser organizada e expressa mais claramente. Os gestores têm a responsabilidade de produzir textos oficiais de tal forma que o cidadão, inclusive aqueles portadores de deficiência e necessidades especiais, possam facilmente ler, entender e usar a informação disponibilizada.

Ademais, Barboza (2010) aduz que para ser útil, a informação governamental deve ser apresentada na linguagem da audiência (cidadão), não na da organização. Só pode ser efetiva se a audiência pretendida puder encontrar facilmente a informação e entender como utilizá-la para atender às suas demandas.

Evangelista (2010), pontua que não obstante a quantidade de informações a disposição do contribuinte, a linguagem técnica ainda torna difícil seu entendimento, aduz que, as dificuldades começam pelo linguajar tecnicista empregado nas informações. A Administração Pública possui vocabulário singular, distante do cidadão, o sentido de expressões como programa, esfera de governo, restos a pagar, dotação, contingenciamento, liquidado pago, liquidado a pagar, realizado e não pago, ação, elemento de despesa, empenho, licitação, dentre outras, colocam-se como obstáculos básicos ao entendimento dos resultados proporcionados pelas ações governamentais em prol da sociedade. Assim, é de se observar que a dificuldade de entendimento se torna um obstáculo para o aproveitamento das informações colocadas à disposição do contribuinte, posto que a linguagem técnica, é capaz de dificultar a participação popular.

### **3.2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei da Transparência e Lei de Acesso à Informação**

Algumas legislações normatizam a transparência e acesso à informação, sendo as principais a Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Transparência e Lei de Acesso à Informação (LAI).

A evolução da transparência e acesso à informação no Brasil se deu a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar no 101, de 04/05/2000). Em seguida no ano de 2009 foi criada a Lei Complementar (LC) 131, de 27 de maio de 2009, que mudou a redação sobre à transparência da gestão fiscal e por fim a edição da Lei de Acesso à Informação (Lei nº12.527/11 - LAI), a qual garante à todos o direito constitucional de acessar informações públicas dos órgãos e entidades federais, estaduais, distritais e municipais dos três Poderes.

A LRF instituiu os instrumentos de transparência da gestão fiscal – planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e parecer prévio, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal – determinando que fosse dada ampla divulgação à sociedade dessas informações.

Machado (2011) define Relatório de Gestão Fiscal (RGF) como sendo o instrumento que possibilita assegurar a transparência dos gastos públicos e a consecução das metas fiscais contendo os limites estabelecidos na lei a ser encaminhado aos Tribunais de Contas e Relatório Resumido da Execução Orçamentaria (RREO), como sendo o que trata dos assuntos pertinentes a receitas e despesas e conforme previsto na LRF deverá ser elaborado e publicado até 30 dias após o final de cada bimestre.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi o marco para a transparência das contas públicas no Brasil, bem como a primeira legislação infraconstitucional a assegurar o direito do cidadão em participar das decisões sobre os gastos orçamentários das cidades.

A edição da Lei Complementar nº 131/09 acrescentou novos dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do

Distrito Federal e dos municípios, criando os conhecidos “portais da transparência”.

A Lei Complementar nº 131/09 estabeleceu prazos diversos para o cumprimento de suas determinações para União, estados, municípios e Distrito Federal (art. 73 da LRF)

Aduz Tonin (2013) que a Lei de Acesso à Informação (LAI) regulamenta o direito constitucional previsto no inciso XXXIII do Art. 5º, no inciso II do §3º do Art. 37 e no §2º do Art. 216 da Constituição Federal. Apesar de os direitos fundamentais, como o direito à informação, terem caráter autoaplicável, ou seja, prescindem de regulamentação que os viabilizem, a LAI dá maior clareza, robustez e efetividade ao direito fundamental da informação, balizando o cidadão a respeito de seus direitos e determinando ao Estado os seus deveres frente às informações públicas, viabilizando e tornando exequível o que já fora estabelecido por sua precursora, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao instituir referida lei, o Brasil avança em seu processo de transparência pública, visto que a legislação amplia os meios de obter informações e documentos, estabelece o princípio de que o acesso é a regra e o sigilo a exceção (art. 3º, inc. I da LAI), cabendo à Administração Pública atender as demandas dos cidadãos.

#### **4- PORTAL DA TRANSPARÊNCIA**

A disponibilização de informações por meio eletrônico é importante não somente pela questão da transparência, mas também pelo papel do Estado como gestor das informações públicas e como principal colaborador para o processo de participação democrática da sociedade. Isso porque a Internet possibilita o acesso rápido a um volume extenso de dados, em qualquer hora e lugar (PRADO, 2004).

Um marco das políticas de transparência implementadas foi a criação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, uma iniciativa da Controladoria Geral da União – CGU lançada em novembro de 2004. O objetivo do Portal é apoiar a boa e correta aplicação dos recursos públicos ao possibilitar o acompanhamento e fiscalização pela sociedade dos gastos públicos (CGU, 2018). Por meio do portal é possível: acompanhar informações atualizadas diariamente

sobre a execução do orçamento; obter informações sobre recursos públicos transferidos e sua aplicação direta (origens, valores, favorecidos).

Rover (2010) destaca a importância dos portais eletrônicos, ao apontar as interações entre governo e sociedade: Informação – disseminação da informação do governo para os seus cidadãos; Comunicação de duas vias – permite que os cidadãos se comuniquem com o governo e façam solicitações simples; Transação – governos possuem ambientes on-line disponíveis para transações reais com os seus cidadãos; Integração – todos os serviços públicos estão integrados. Os cidadãos acessam um portal único que exige conexão plena e acesso por diversos canais; Participação política – relacionada aos portais que possibilitam votações on-line e participação com encaminhamentos de comentários dos cidadãos acerca do processo de forma completamente on-line.

A respeito do Portal da Transparência, Barros (2017), destaca que quanto mais informado o cidadão, mais pode participar dos processos decisórios públicos e identificar suas falhas, aumentando a eficiência da gestão e contribuindo para o combate à corrupção, pois o país passa a contar com milhões de fiscais da boa administração pública.

#### **4.1- Portal da transparência do município de Cacoal**

Cacoal é um município localizado no Estado de Rondônia, na região Norte do Brasil. Sua população, é a quinta maior do Estado de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em 2019 é estimada em 85.359 habitantes. O município é movido principalmente pelas grandes indústrias do setor madeireiro, agropecuário e comércio. É um dos municípios mais prósperos do estado por sua sólida economia em expansão.

Cacoal está localizada na porção centro-leste do estado, na microrregião de Cacoal e na mesorregião do Leste Rondoniense. Atualmente está sob a administração da prefeita Glaucione Rodrigues (2017/2020).

O portal da transparência do município de Cacoal (<http://transparencia.cacoal.ro.gov.br/transparencia/>) é um veículo que foi desenvolvido em junho de 2012 pelo Setor de Tecnologia e

Informação (TI) da prefeitura municipal de Cacoal, sendo que no ano de 2014, passou a ser aperfeiçoado pela empresa de software Oxy. O site passou a funcionar, logo após a entrada em vigor da Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação).

O objetivo do portal é fornecer ao cidadão de forma clara e ampla informações acerca das finanças do município. A instituição do recurso foi formalizada por meio da Lei 3250/PMC/13 e regulamentado pelo decreto 6544/PMC/17, sendo que as informações são atualizadas diariamente. No sítio estão disponíveis para navegação resumo anual (arrecadação e despesa); gastos com pessoal; licitações e contratos; fornecedores (despesas pagas, liquidadas, empenhadas, fornecedores a pagar, e aptos a pagamento); execução de despesa e receita; relatórios de execução orçamentária; relatório de gestão fiscal; legislação relacionada à transparência, bem como instrução normativa do TCE; planejamento (PPA, LDO e LOA); estrutura organizacional; avaliação do PPA; lista de medicamentos e estoque geral da saúde; ferramenta de busca e links de acesso à informação; endereço e telefone da prefeitura, bem como o nome do responsável pela atualização das informações do portal.

Não obstante as diversas informações disponibilizadas, o site não cumpre totalmente o disposto no art. 8º, § 3º, VIII da LAI, quanto a medidas para assegurar o acesso a pessoa com deficiência, posto que estão disponíveis recursos para aumentar e diminuir o tamanho da letra dos textos, ausentes outras ferramentas que possam auxiliar portadores de outras necessidades que não sejam a baixa visão.

Já em relação ao disposto nos artigos. 52 a 55 da LRF, referentes aos relatórios resumido de execução orçamentária e gestão fiscal, os quais o art. 48 determina que deverá ser dada ampla divulgação, as informações estavam atualizadas; sendo que o relatório resumido de gestão orçamentária deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, ao que o relatório de gestão fiscal será publicado ao final de cada quadrimestre. Insta ressaltar que o descumprimento de tais dispositivos, dá azo à aplicação de sanções, quais sejam: Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I e § 1º). Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (LRF, art. 51, § 2º).

Na escala Brasil Transparente, um programa criado pela Controladoria Geral da União, objetivando auxiliar Estados e Municípios na implementação das medidas de governo transparente previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI), utilizando pontuação que varia de 0 a 10, o município de Cacoal ocupava a posição 863<sup>a</sup>, no ranking nacional, com nota de 3.75, em pesquisa que foi realizada no período de 26/07/16 a 04/01/17. A pontuação insatisfatória do município de Cacoal, refere-se ao não atendimento na legislação municipal de algumas determinações estabelecidas na LAI, sendo que as infrações foram as seguintes: ausência de previsão para autoridades classificarem informações quanto ao grau de sigilo (Art. 27 da Lei nº 12.527/11), ausência previsão de responsabilização do servidor em caso de negativa de informação (art. 32), inexistência de previsão de pelo menos uma instância recursal (art. 15), os pedidos formulados e enviados pelo contribuinte não foram respondidos no prazo (art. 11, §§ 1º e 2º), bem como os pedidos de acesso à informação não foram respondidos em conformidade com o que foi solicitado (art. 5º).

Apesar da baixa pontuação alcançada, o município de Cacoal estava conseguindo cumprir os prazos previstos na LRF, quanto às publicações bimestrais, trimestrais e quadrimestrais dos relatórios de gestão fiscal e relatório resumido de gestão orçamentária, ademais no portal estão disponíveis todas as informações referentes à gasto com pessoal, licitações, fornecedores, despesa, receita, legislação, entre outros.

Em relação à execução de despesas, no site é possível visualizar os repasses recebidos e enviados; execução por órgão (o que inclui diversas secretarias), execução por função, execução por projeto e programas, sendo que para tomar conhecimento o usuário precisa clicar em vários subitens para se inteirar dos dados. Ademais, constam os valores orçados, empenhados e liquidados, no entanto não existem informações de forma pormenorizada de como os valores são de fato utilizados, posto que o histórico descritivo para auxiliar o internauta nesta tarefa, não dispõe de muitos dados, bem como os disponibilizados são demasiadamente técnicos, restando prejudicado o que dispõe o art. 5º da LAI, que preceitua: “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos

e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

Quanto à execução da receita, o portal dispõe de informes quanto a previsão de arrecadação, bem como o que já fora arrecadado até a presente data; dados quanto à pessoas físicas e jurídicas inscritas em dívida ativa, bem como respectivos valores dos débitos.

Em relação às licitações, contratos e convênios, também estão disponíveis informações em seções identificadas, em que é possível visualizar números de processos, datas, modalidades de licitação, participantes, situação, valores e objeto; aditivos realizados em contratos e convênios.

O que concerne aos gastos com pessoal é possível acessar o nome do servidor, lotação, cargo que ocupa, natureza (comissionado, efetivo, contrato por tempo determinado, secretário, prefeito ou vice), situação (ativo, afastado, demitido, exonerado, aposentado), salário que percebe, bem como os dados referentes à diárias e os motivos da viagem. Ademais, também é possível acessar relação dos funcionários cedidos. A disponibilização de informações desta natureza, é uma das maneiras de coibir funcionários “fantasmas”, bem como nepotismo nas contratações de natureza comissionada.

No que tange a fiscalização e Auditoria de regularidade, tal mister fica a cargo do Tribunal de contas do estado, é realizada à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), Lei da Transparência (Lei Complementar n. 131/2009), Lei de Acesso à Informação (Lei Complementar n. 12.527/2011), bem como da Instrução Normativa n. 52/2017-TCE-RO, ao que esta última reforça o já exposto nas legislações concernentes a transparência, dando conta que: “É obrigatório que as informações apuradas, realizadas e executadas sejam divulgadas em meio eletrônico, promovendo a ampliação do acesso aos cidadãos, mediante o acesso à internet”.

Um elemento que pode dificultar a transparência no site do município de Cacoal, trata-se justamente da linguagem utilizada, o que não é exclusividade cacoalense, comparado-se com o Portal da transparência da Controladoria Geral da União (CGU), posto que os termos técnicos utilizados exigem por vezes conhecimentos mais aprofundados, o que dificulta o entendimento, restando evidenciado que o cidadão leigo e de baixa escolaridade dificilmente conseguirá

aproveitar a informação colocada à sua disposição pela Administração pública, assim não atendendo pelo menos três degraus da transparência, conforme os estudos feitos por Cappelli, Leite e Araújo (2010), são eles usabilidade, informativo e entendimento.

Assim, deve haver um esforço por parte da Administração, de modo geral, no sentido de criar mecanismos, a fim de transformar a linguagem utilizada nos portais o mais acessível possível a todos os cidadãos, deixando-a inteligível não apenas a técnicos e especialistas. Assim, os gestores, em todos os âmbitos da Administração Pública, devem buscar mecanismos no sentido de tornar a linguagem dos portais mais didática, a fim de facilitar o entendimento a todos da sociedade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio fornecer parâmetros e critérios para o alcance do equilíbrio orçamentário. Deste modo, um dos mecanismos utilizados pela lei é a implantação de limites para gastos com pessoal e para o endividamento. A LRF introduz conceitos para uma gestão pública responsável, eficaz e transparente. Entretanto, a excelência na gestão pública depende de vários outros aspectos além do equilíbrio fiscal como: a destinação adequada dos recursos disponíveis, o atendimento com qualidade das demandas da população, a distribuição adequada dos bens públicos e o combate a desvios, fraudes e a corrupção.

A LRF trouxe uma grande contribuição para o processo de transparência da administração pública. Amaral (2010) afirma que a Lei de Responsabilidade Fiscal apresenta-se como mais um importante diploma legislativo, com o objetivo de afastar a administração do autoritarismo e aproximá-la do cidadão. A LRF enfatiza a transparência como instrumento para o combate de ações lesivas ao patrimônio público.

Teoricamente, a disponibilização para sociedade de relatórios financeiros relativos às ações da administração pública, confere uma maior transparência às ações do Estado. Porém, a interpretação das informações contidas nestes relatórios é algo altamente complexo, que demanda certo grau de conhecimento e capacidade interpretativa. Ademais, conforme constata Carvalho (2015) o simples acesso à

informação por parte do cidadão nada vale se esta não for clara e transmitida em uma linguagem de fácil compreensão. Não se pode considerar garantido o acesso à informação se aquele dado apenas puder ser entendido por técnicos ou especialistas.

Após a Constituição Federal, a LRF foi a precursora ao tratar de Transparência na gestão pública, sendo seguida pela Lei Complementar nº 131/09 que veio a acrescentar novos dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, criando os conhecidos “portais da transparência”.

Posteriormente foi editada a Lei de Acesso à Informação (12.527/11), a qual deu maior clareza, robustez e efetividade ao direito fundamental da informação, regulando o acesso a informação para além dos assuntos relacionados a gestão fiscal e orçamentária. Demonstrando assim que é uma legislação que surgiu para complementar a LRF e ampliar a transparência na Gestão Pública.

A par de tudo que foi coligido, é notório que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi precursora ao tratar explicitamente do tema Transparência na Gestão Administrativa, sendo seguida pela Lei Complementar 131/09, a qual lhe acrescentou dispositivos, apontando que as informações também deveriam ser divulgadas em meios eletrônicos, subsidiando assim o surgimento dos portais da transparência, seguida finalmente pela edição da Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), a qual visa ampliar a Transparência na Gestão Pública, em âmbito 27 Federal, Estadual e Municipal, pois trata de informações gerais custodiadas ou sob posse da administração pública. No que tange ao portal da cidade de Cacoal, apesar do desacordo em algumas determinações feitas pela LAI, o município consegue cumprir os prazos previstos na LRF, quanto às publicações bimestrais, trimestrais e quadrimestrais dos relatórios de gestão fiscal e relatório resumido de gestão orçamentária, ademais no portal estão disponíveis todas as informações referentes à gasto com pessoal, licitações, fornecedores, despesa, receita, legislação, entre outros.

No entanto, para acessar e tomar conhecimento dos dados, o usuário precisa clicar em vários subitens, assim é perceptível que o portal exige um nível de conhecimento mais elevado por parte do

usuário, posto que muitos dificilmente conseguirão fazer associações das informações de modo sensorial; a dificuldade para a obtenção do material, o excesso de etapas para se adquirir determinado relatório representam pontos negativos a serem superados.

A fim de se adequar à nova realidade social, interessante seria se fosse colocada ainda na escola, à disposição de crianças e adolescentes informações relacionadas a questões sociais, à participação social e à cidadania. Essas ações contribuiriam para a formação de adultos mais familiarizados com assuntos que, atualmente, ainda se encontram no domínio da minoria da população. Assim, já estaria arraigado a concepção de exigir transparência na gestão e obediência aos ditames legais, permitindo que o cidadão acompanhe a gestão pública, analise os procedimentos de seus representantes e favorecendo o crescimento da cidadania. Já que um país transparente possibilita a redução dos desvios de verbas e o cumprimento das políticas públicas, proporcionando benefícios para toda a sociedade e para imagem nacional nas políticas externas.

## REFERÊNCIAS :

- 1 ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; HENRIQ, P. **Gestão de finanças públicas** . 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.
- 2 ALÓ, C. C.; LEITE, J. C. S. do P. **Uma abordagem para transparência em processos organizacionais**. 328f. Tese (Doutorado em Ciências - Informática) - Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em [www.di.inf.puc-rio.br/~julio/tese-cappelli.pdf](http://www.di.inf.puc-rio.br/~julio/tese-cappelli.pdf). Acesso em 28.08.18.
- 3 ASSIS, M. M. A.; VILLA, T. C. S. **O controle social e a democratização da informação: um processo em construção**. Revista Latino-Americana de Enfermagem, Ribeirão Preto, v.11, n.3, p.376-382, 2003.
- 4 BARBOZA, E.M.F. **A linguagem clara em conteúdos de websites governamentais para promover a acessibilidade a cidadãos com baixo nível de escolaridade. Inclusão Social**, Brasília, DF, v. 4 n. 1, p. 52-66, jul./dez. 2010. Disponível em: . Acesso em 10.09.18. 29
- 5 BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **Auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência**. IV Congresso CONSAD, Brasília-DF, 25 a 27 de maio, 2011. CACOAL, Portal da Transparência.

- Disponível em <http://transparencia.cacoal.ro.gov.br/portalttransparencia/>. Acesso em 10.09.18.
- 6 CARVALHO, Mariana Oliveira. **Princípio da Transparência no Novo Direito Administrativo**. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6167547.pdf>. Acesso em 01.10.18.
- 7 CAPPELLI, Cláudia; LEITE, Julio Cesar Sampaio do Prado; ARAÚJO, Renata Mendes. **A importância de um modelo de estágios para avaliar transparência**. *Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, RJ, nº 45- Setembro de 2010. Mensal.
- 8 COSTA, Leonardo de Andrade. **Finanças Públicas**. Disponível em [https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u1882/financas\\_publica\\_s\\_2017-1.pdf](https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u1882/financas_publica_s_2017-1.pdf). Acesso em 29.08.18.
- 9 CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martins Francisco de Almeida. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: [http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp\\_-\\_camara\\_transparencia-controlesocial-lrf\\_leona\\_rdo\\_albernaz\\_200514\\_\(1\).pdf](http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_camara_transparencia-controlesocial-lrf_leona_rdo_albernaz_200514_(1).pdf). Acesso em: 18.09.18.
- 10 DEBUS, Ilvo; NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Lei Complementar no 101 / 2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Revista do Tesouro Nacional. 2 ed. Brasília: 2002. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>. Acesso em: 10/08/18.
- 11 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- 12 EVANGELISTA, Lúcio. **Controle Social versus Transparência: Uma questão de cidadania**. Disponível em [http://www.cge.pr.gov.br/arquivos/File/Transparencia\\_e\\_Acesso\\_a\\_Informacao/controlesocia\\_lxtransparencia.PDF](http://www.cge.pr.gov.br/arquivos/File/Transparencia_e_Acesso_a_Informacao/controlesocia_lxtransparencia.PDF). Acesso em 20.10.18
- 13 FERREIRA, M.K.D. **Comunicação pública e cidadania: um estudo exploratório na unidade do poupatempo Bauru - SP**. 2010. 182 f. Dissertação - (Mestrado). Universidade 30 Estadual Paulista - Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/89390>. Acesso em 10.10.18.
- 14 FILHO, A. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. In: X Congresso CLAD, 18-21 oct, 2005, Santiago, Chile. Anais. Santiago: CLAD, 2005. Disponível em: <https://edoc.site/o-desafio-de-implementar-uma-gestao-publica-transparente-pdf-free.html>. Acesso em 12.09.18.
- 15 GIACOMINI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2001.

- 16 GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010. J
- 17 UNQUILHO, Gelson Silva. **Teorias da Administração Pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010.
- 18 KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Guia de orientação para as Prefeituras**. Brasília, 2001.
- 19 MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica - 6ª Ed.** Atlas, 2011.
- 20 MACHADO, Weslaine Lúcia. **Lei de Responsabilidade Fiscal: relatório de gestão fiscal como ferramenta de controle dos gastos com pessoal na Prefeitura Municipal de Matozinhos**. Sete Lagoas-MG, 2011. Disponível em: Acesso em: 27 set. 2018.
- 21 MARQUES, Jales Ramos. **Introdução à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Adequação do conteúdo Rízia Guimarães, Maurício Silva, Neyara Kelna. Brasília: TCU, ISC, 2009.
- 22 MATIAS. José Pereira. **Gestão Estratégica na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2002.
- 23 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- 24 MENDES, Sérgio. **Finanças Públicas - Lei de Responsabilidade Fiscal**. Livro Eletrônico Estratégia Concursos. São Paulo, 2018.
- 25 NASCIMENTO. Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006. NETO, João Francisco. **Responsabilidade Fiscal e Gasto Público no Contexto Federativo**. São Paulo, 2009. Disponível em [www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/.../Tese\\_FD\\_USP\\_Joao\\_Francis\\_co\\_Neto.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/.../Tese_FD_USP_Joao_Francis_co_Neto.pdf). Acesso em 20.09.18.
- 26 PALUDO, A. V. **Administração Pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- 27 PLATT NETO, Orion Augusto. **Lei de responsabilidade fiscal**. Florianópolis: Departamento de Ciências Contábeis/UFSC, 2007.
- 28 QUADROS, Cerdônio e PALMIERI, Marcello Rodrigues (coord.). **Lei de responsabilidade fiscal: Lei complementar nº 101. De 4/5/2000: Lei nº 10.028, de 19/10/2000: crimes contra as finanças públicas**. São Paulo. NDJ, 2000.
- 29 RODRIGUES, S.L. (2011). **Mídia, Informação e Transparência construindo a Cidadania Contra a Corrupção no Maranhão**. Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho da II Conferência Sul-Americana e VII Conferência Brasileira de Mídia Cidadã. Disponível em: [https://www.unicentro.br/redemc/2011/conteudo/mc\\_artigos/Midia\\_Cidada\\_Lucena\\_Rodrigu es.pdf](https://www.unicentro.br/redemc/2011/conteudo/mc_artigos/Midia_Cidada_Lucena_Rodrigu es.pdf). Acesso em 12.10.18.

Simone Maria Gonçalves de Oliveira Ulian, Maria Priscila Soares Berro, Janaína Carvalho Silva- **A Importância da Lei de Responsabilidade Fiscal e a Transparência na Gestão Pública: Uma Análise do Portal da Transparência do Município de Cacoal**

---

- 30 ROVER, A. et al. **Avaliação de portais e sítios governamentais no Brasil**. In: ROVER, A; GALINDO, F. O governo eletrônico e suas múltiplas facetas. Prensas Universitarias de Zaragoza. Zaragoza, 2010. Disponível em : <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/livro-ogoverno-eletr%C3%B4nico-e-suas-m%C3%BAltiplas-facetadas>. Acesso em 10.10.18.
- 31 SILVA, Aline Ribeiro. **Gestão pública em saúde: a Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão pública**. São Luís, 2016. Silva, Lino Martins da. Contabilidade governamental. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- 32 TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. **Guia: Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101/2000**. –2ª ed. rev. e ampl. — Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002. Disponível em: . Acesso em 19.09.18.
- 33 TRIBUNAL DE CONTAS DE SÃO PAULO. **Cartilha de orientação aos Prefeitos Municipais**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010.
- 34 ZIVIANI, Juliardi. **Lei de Responsabilidade Fiscal: planejamento, controle, transparência e responsabilização**, 2004 Jus Navigandi, Teresina, ano 9, nº 517, 6 dez. Disponível e: <https://jus.com.br/artigos/6026/lei-de-responsabilidade-fiscal>. Acesso em: 24 set. 2018

## **SOBRE AS AUTORAS**

### **Simone Maria Gonçalves de Oliveira Ulian, *M.Adm***

Mestra em Administração (MS) e professora do Departamento Acadêmico de Direito na Universidade Federal de Rondônia - UNIR / *Campus* Professor Francisco Gonçalves Quiles - Cacoal/RO. Brasil.

CV: <http://lattes.cnpq.br/3393244288635921>

### **Maria Priscila Soares Berro, *Dra.***

Pós Doutora em Direito Processual no Sistema Itálo-Germano e Latino-Americano na Università Degli Studi Di Messina - Itália. Doutora e mestre em Direito - Sistema Constitucional de Garantia de Direitos pelo Centro Universitário de Bauru/SP - Instituição Toledo de Ensino. Professora Adjunta do Curso de Direito da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), *Campus* Professor Francisco Gonçalves Quiles - Cacoal/RO. Brasil.

CV: <http://lattes.cnpq.br/2750838720344447>

### **Janaína Carvalho Silva, *Esp.***

Bacharel em Direito e Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de Rondônia - UNIR / *Campus* Professor Francisco Gonçalves Quiles - Cacoal/RO. Brasil.

CV <http://lattes.cnpq.br/4837350379468265>