



MÁRCIO INÁCIO DE SÁ

**O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA  
TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA  
MUNICIPAL:  
Uma análise dos artigos 48 e 49 da Lei  
Complementar nº 101/2000**

BACHARELADO EM DIREITO

FIC-MG

2011

MÁRCIO INÁCIO DE SÁ

**O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA  
TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA  
MUNICIPAL:  
Uma análise dos artigos 48 e 49 da Lei  
Complementar Nº 101/2000**

Monografia apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito, das Faculdades Integradas de Caratinga-FIC, como exigência parcial de obtenção de título de Bacharel em Direito, sob orientação do Professor Salatiel Ferreira Lúcio.

FIC – CARATINGA

2011

## **BACHAREL EM DIREITO**

***Dedico esse trabalho, às pessoas que me ensinaram as primeiras palavras e os primeiros passos de uma longa e desconhecida jornada da vida. Deram-me exemplos de sabedoria, humildade e cultura, foram a essência do meu saber. Eu os amo IN MEMORIA, meus pais: Manoel e Osmira***

**Agradecimentos,**

***Agradeço ao meu Senhor, o Deus que tem me sustentado, tem me protegido, tem me concedido sabedoria, paciência, coragem e que tem ouvido minhas orações. Tu és meu Deus, aquele em que confiei essa vitória. Muito Obrigado.***

***Agradeço a minha filha Yasmin Emanuelle que foi privada de minha companhia muitas noites, por todos esses anos, ela que chegou no decorrer do curso. Muito Obrigado.***

***Agradeço a Ana Luiza, minha companheira de luta, ela foi e tem sido única em enfrentar a batalha que sempre enfrentamos desde que nos conhecemos. Obrigado por tudo que fez e tem feito por mim todos esses anos. Eu te amo muito.***

***Agradeço aos meus pais já falecidos que me ensinaram os primeiros passos e serviram de inspiração todos esses anos por sua sabedoria e senso de justiça, e aos meus tios que foram meus pais Agnus e Zilma pelo amor, carinho, dedicação e sobre tudo o apoio.***

***Agradeço a todos os meus irmãos em especial Marcelo e Wanderley, pelos pensamentos positivos que vieram ao meu encontro.***

***Agradeço a todos meus tios Silas e Cleuza, Sebastião e Dina, Mário, Laércio, Mirinha, Selma, meus sobrinhos Magno e Marlon e minha cunhada Sueli, pelas incessantes orações a meu favor.***

***Agradeço aos meus amigos de sala, pelas risadas, pelos apertos, pelo companherismo e por tudo que passamos juntos. (Wallacy, Nelson, Nelson de Paula e Odinil).***

***Agradeço aos meus professores, pelos ensinamentos que guardarei para sempre.***

***Agradeço aos meus amigos, que de alguma forma contribuíram para que hoje eu conquistasse esse trabalho. (Jadeir, Valdinei, Braúlio e Simone).***

***Agradeço mais uma vez a Deus por colocar na estória da minha vida pessoas tão importante como vocês. Obrigado.***

**“Se você é capaz de tremer de indignação a cada vez que se comete injustiça no mundo, então somos companheiros”. (Che Ghevara)**

## RESUMO

Com a promulgação da atual Constituição Federal de 1988, veio propor ao país intenso processo de transformações e reformas no campo político-administrativo, fiscal, econômico e financeiro. Dentro dessas mudanças que provocaram uma alteração de papéis e responsabilidades em todas as instâncias, foi criada a Lei Complementar nº 101/2000. Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 48 e 49, impõem a necessidade de transparência na gestão pública, portanto, todos os atos da Administração Pública municipal têm que ser publicados como forma de se garantir a transparência e idoneidade. O questionamento na presente monografia está no fato de se investigar como garantir a aplicabilidade de tais dispositivos legais, protegendo-se, portanto, a moralidade na Administração Pública municipal quanto ao exercício fiscal. A utilização de instrumentos de democracia participativa conclama o povo ao controle popular do exercício fiscal, tais como a realização de audiências públicas, além da criação e funcionamento de conselhos gestores municipais para a fiscalização dos gastos públicos, os quais garantem a efetiva transparência pretendida pela aludida lei. A utilização pela Administração Pública municipal de audiências públicas e, conselhos gestores municipais contribuem para a transparência na gestão pública (cumprindo-se com os preceitos dos artigos 48 e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal), assegurando a devida divulgação dos gastos públicos, de modo a se efetivar os instrumentos de publicidade, garantindo-se a moralidade dos atos administrativos e o exercício da gestão participativa.

**Palavras-chave:** Lei de Responsabilidade Fiscal; democracia participativa; transparência pública; conselhos gestores; audiências públicas.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS.....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO I - O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>26</b>
1.1 Controle Interno da Administração Pública.....	26
1.2 Controle Externo da Administração Pública.....	28
1.2.1 Controle do Poder Legislativo.....	29
1.2.2 Controle do Tribunal de Contas.....	30
1.3 Controle Jurisdicional da Administração Pública.....	32
<b>CAPÍTULO II - LRF E GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA.....</b>	<b>35</b>
2.1 A democracia como regime político.....	35
2.2 LRF e o avanço na gestão administrativa.....	36
2.3 Transparência segundo a LRF.....	39
<b>CAPÍTULO III - TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....</b>	<b>41</b>
3.1 O Conceito de Transparência.....	41
3.2 Análise da doutrina e jurisprudência sobre artigo 48 da LRF.....	43

<b>3.3 Análise da doutrina e jurisprudência sobre artigo 49 da Lei Complementar nº 101/2000.....</b>	<b>49</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>51</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>54</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>57</b>

## INTRODUÇÃO

A presente monografia tem a finalidade de analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal, no que concerne aos dispostos nos artigos 48 e 49 que explicitam sobre a transparência na gestão pública e a necessidade da consolidação de uma democracia participativa através da efetivação das audiências públicas e criação de conselhos gestores.

A relevância da pesquisa para a sociedade reside em trabalhar os parâmetros da democracia participativa na qual os cidadãos devem contribuir nas gestões públicas como co-gestores, atuando nas tomadas de decisões dos investimentos públicos e ainda fiscalizando como são gastos os recursos públicos.

Segundo Fabiana Menezes Soares, as intervenções populares influenciam as decisões administrativas de modo efetivo, definindo políticas públicas, numa co-gestão pública. Essa intervenção, de acordo com a autora, pode ser feitas por um conjunto de cidadãos ou associações representativas da comunidade.

A Administração Pública deve ser concertada, não só em virtude da participação de representantes entes públicos e privados, mas também do próprio cidadão, porque o fim da participação é maior aproximação entre Estado e sociedade.<sup>1</sup>

As audiências públicas e os conselhos gestores, enquanto mecanismos jurídicos podem contribuir para uma melhor e mais eficaz gestão dos recursos melhorando os serviços prestados à sociedade. Assim faz-se urgente conhecimento público da presente lei para que a sociedade exija dos gestores a formação dos conselhos e a realização de audiências públicas para que se cumpram os preceitos dos artigos 48 e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, a divulgação dos gastos públicos numa gestão transparente. Este é o ganho jurídico da pesquisa.

---

<sup>1</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação** (Cidadania, Direito, Estado e Município) Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 176

Para o ganho acadêmico, a importância da pesquisa reside na necessidade de análise e discussão da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ainda o acionamento dos meios legais para sua efetivação nos Municípios. Também relacionar a Lei de Responsabilidade Fiscal à Constituição Federal e a Lei Complementar 101/2000.

O presente trabalho também oportunizará ao meio acadêmico discutir os ensinamentos doutrinários concernentes à transparência e à participação na gestão pública, analisando o mecanismo de audiências públicas e de conselhos municipais na gestão fiscal.

A Constituição de 1988 proporcionou ao país mudanças extremamente significativas no âmbito da Administração Pública, exigindo que os gestores atuem dentro dos princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e publicidade. Para garantir a transparência de um governo, a Lei de Responsabilidade Fiscal obriga o gestor a atuar dentro do que limita a lei, efetuando apenas o que a mesma determina, ao agir fora do permitido legalmente, pode levar o gestor a punições. Obviamente os gestores são orientados a agirem dentro dos princípios legais, mas nem sempre favorecendo o bem comum. Portanto, buscamos selecionar os ensinamentos doutrinários relacionados a transparência e participação na gestão pública, relacionar a jurisprudência pátria acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal e o artigo 165 da Constituição Federal, analisar o mecanismo de audiências públicas e conselhos municipais na gestão fiscal, garantindo uma maior eficácia na Gestão Pública Municipal.

Como metodologia de pesquisa o presente projeto utiliza-se da pesquisa teórica-dogmática, tendo em vista manuseio de doutrina da Lei Complementar nº 101/2000, assim como de pesquisa bibliográfica de autores que discutem o bem como a legislação pertinente ao tema.

Como setor de conhecimento a pesquisa se revela de natureza transdisciplinar, considerando o intercruzamento de informações em diferentes ramos do direito, tais como Direito Administrativo e Direito Constitucional e Direito Financeiro.

A presente monografia será dividida em 03 capítulos.

O Capítulo I, sob o título “O controle da administração pública” abordará o controle interno da Administração Pública, controle externo do Poder Legislativo, Tribunal de Contas e controle jurisdicional da Administração Pública a Lei de Responsabilidade Fiscal e sua fiscalização e como pode ser feito este controle.

O Capítulo II, intitulado “Lei de Responsabilidade Fiscal e gestão pública democrática”, tem o intuito de analisar a Democracia como regime político, que através desta trouxe o avanço e a transparência na gestão administrativa pública através da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, o Capítulo III, terá um conceito sob transparência analisará a jurisprudência e doutrina dos artigos 48 e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal mostrando a necessidade da “transparência na gestão pública municipal” e através de que meios de comunicação as contas públicas do Município estará disponível para que a população possa fiscalizar democraticamente os gastos do gestor.

Ao final do trabalho terá as considerações finais e referências bibliográficas.

## CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

Foi levantado como problema de pesquisa, como garantir juridicamente a transparência na Gestão Pública Municipal à luz da devida publicidade e moralidade administrativa, diante do exposto nos artigos 48 e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Controle da administração Pública tem por objetivo a sintonia com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico, tais como o princípio da Legalidade, Finalidade, Publicidade, Motivação, Impessoalidade. Deste modo permite que o administrado possa se valer do controle administrativo para resguardar não só seus interesses individuais, como também de toda coletividade.

O Controle externo pode se dividir em controle externo jurisdicional é exercido pela população, na primeira possibilidade ocorre quando um órgão estranho exerce o controle sob o órgão que praticou a ação, ou seja, determinado órgão efetiva um ato, vem um outro órgão e verifica se a ação efetiva atendeu os requisitos que eram cabíveis. Como segue:

E o que se realiza por órgãos estranha à administração será responsável pelo ato controlado, como p. ex., a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a autoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo, a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário, a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo.<sup>2</sup>

Já o controle populacional é uma forma de garantir a transparência fundamentada no artigo 31, § 3º da Constituição da República, onde estabelece que as contas do Município (Executivo e Legislativo) ficaram a distribuição dos contribuintes por um período de sessenta dias, para que esses possam imaginar os referidos gastos, caso constate supostas irregularidade, poderá questionar-lhes a legitimidade dentro dos limites da legalidade.

Este controle pode ser considerado o mas eficaz, pois consiste no controle populacional, embora não tem muito apoio dos administradores, uma vez que não é interesse para o administrador a fiscalização de seus atos, mas é de suma importância essa fiscalização, concedendo **transparência** nos atos administrativos.

---

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24 ed. São Paulo: Malheiros editores, 1999, p. 600.

Os atos administrativos estão sujeitos ao controle jurisdicional, considerando que o Brasil adotou o sistema de jurisdição una, permitindo a apreciação de lesões ou ameaça de lesão a direito individual e coletivo, haja vista que a Constituição traz expressamente a proibição da exclusão da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Observa-se o seguinte conceito sobre atos administrativos:

Com esses elementos, pode-se definir o ato administrativo com a declaração do Estado ou de quem o represente que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito publico e sujeita a controle pelo Poder Judiciário.<sup>3</sup>

Com isso, independentemente da pessoa que esta violando esta garantia Constitucional, esta sujeito às sanções legais, mesmo que seja um agente público, tendo em vista que o interesse particular não pode se beneficiar em detrimento do interesse coletivo, isto é, o administrador deve desenvolver seus atos com observância dos princípios que o rege.

Como os atos do Administrador Público são executados através de atos discricionários, concedendo uma visão subjetiva do Administrador a tais atos, que doutrinariamente pode ser chamado de méritos, considerando ainda que seja praticado com observância ao critério de oportunidade e conveniência, devem sim, ser submetido ao controle externo jurisdicional.

Zanella di Peetro relata neste sentido que “não há invasão do mérito quando o Judiciário aprecia os **motivos**, ou seja, os **fatos** que precedem à elaboração do ato; a ausência ou falsidade do motivo caracteriza ilegalidade, suscetível de invalidação pelo Poder Judiciário”.<sup>4</sup> Fica evidente que o interesse coletivo deve ser resguardado pelo Administrador, focando o bem comum e garantindo a **transparência**.

Como o legislador não teria como imaginar todas as possibilidades que poderia ocorrer, concedeu certa margem de decisão ao administrador em face de fatos concretos que extrapolam a previsão legal, com essa liberdade a autoridade administrativa poderá escolher o que melhor atenderá as necessidades naquele momento, observando sempre o critério de oportunidade e conveniência. Neste diapasão temos: “O poder da Administração é discricionário, porque a doação de

---

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 181.

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 690.

uma outra solução é feita segundo critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, próprios da autoridade, porque não definidos pelo legislador.<sup>5</sup>

A presente pesquisa abordará a democracia, como regime de governo, bem como o pluripartidarismo, foram conquistas adquiridas à custa de duros anos de luta contra a repressão militar que antecederam a promulgação da atual Constituição Federal de 1988, que na opinião de Queiroz<sup>6</sup>, veio propor ao país intenso processo de transformações e reformas no campo político-administrativo, fiscal, econômico e financeiro.

Dentro dessas mudanças que provocaram uma alteração de papéis e responsabilidades em todas as instâncias, foi criada a Lei Complementar nº 101/2000, intitulada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o objetivo de controlar os gastos públicos dos estados e municípios. A Lei de Responsabilidade Fiscal obriga que as finanças sejam apresentadas ao Tribunal de Contas que deverá aprová-las ou não. Caso as contas sejam rejeitadas, será instaurada uma investigação em relação ao Executivo que as efetuou.

A Constituição de 1988 proporcionou ao país mudanças extremamente significativas no âmbito da Administração Pública, exigindo que os gestores atuem dentro dos princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e publicidade.

Para garantir a transparência de um governo, a Lei de Responsabilidade Fiscal obriga o gestor a atuar dentro do que limita a lei, efetuando apenas o que a mesma determina, ao agir fora do permitido legalmente, pode levar o gestor a punições. Obviamente os gestores são orientados a agirem dentro de princípios legais, mas nem sempre favorecendo o bem comum.

O interesse público tem que estar presente tanto no momento da confecção da norma jurídica, como também no momento de sua aplicação no caso concreto, vinculando a autoridade administrativa na sua efetivação, levando em consideração o direito que visa resguardar.

O bem estar social deve estar protegido juridicamente e, como reflexo de proteção do interesse público, acaba protegendo também o interesse individual. Pelo princípio da supremacia do interesse público, este deve sobrepor-se aos interesses

---

<sup>5</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 197.

<sup>6</sup> QUEIROZ, Cid Heraclito de. **A Lei de Responsabilidade no contexto da reforma do Estado**. Brasília:UNB,2001. Disponível em [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/ivro\\_lrf/Cid.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/ivro_lrf/Cid.pdf)> Acesso em 20/05/2011.

individuais, para a proteção de toda uma coletividade, e não de um indivíduo isoladamente. Dessa forma, justifica o papel do Estado, em sua atuação ativa, tal como se observa:

Com efeito, já em fins do século XIX começam a surgir reações contra o individualismo jurídico, como decorrência das profundas transformações ocorridas nas ordens econômicas, social e política, provocadas pelos próprios resultados funestos daquele individualismo exacerbado. O estado teve que abandonar a sua posição passiva e começa a atuar no âmbito da atividade exclusivamente privada.<sup>7</sup>

No decorrer do tempo, começou a perceber que o Direito é o meio para conseguir a justiça social, isto é o bem comum de toda a coletividade. Entretanto, ocorrem de forma, transformações na concepção do interesse público, passando a ter uma visão, mas ampla que abrangesse além da ordem pública, a ordem econômica e social, que consiste no interesse de toda a coletividade, e não de um indivíduo específico.

Como a administração detém o poder para agir e punir em nome do interesse público, resguardando o interesse coletivo, ela não pode usar de seus poderes para atingir apenas um indivíduo, buscando o interesse particular, objetivando-lhe prejudicar de alguma forma, ou ainda para beneficiar um amigo, ou conseguir vantagens pessoais, deixando evidente nessas hipóteses o individualismo administrativo na aplicação do poder público. Nesse caso, tem como consequência o desvio da finalidade, tornando o ato ilegal, pois o administrador não agiu em nome do interesse público, mas sim, de um interesse isoladamente particular.

Para garantir a transparência de um governo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em consonância com princípio da moralidade, exigem que, além da observância dos princípios legais o gestor deve atuar imbuído de valores morais e éticos. Dessa forma, atuando em favor de bem público, inclusive no que concerne aos gastos do erário.

A impessoalidade obriga o gestor a trabalhar com vistas ao público em geral, desconsiderando favores individuais, aplicando a lei prevista no Direito.

---

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 60.

As pessoas administradas não podem dispensar o interesse público, devendo apenas guardá-lo e efetivá-lo, quando necessário, deixando evidente o caráter instrumental dos atos administrativos. Neste sentido, temos:

Precisamente por não poder dispor dos interesses públicos cuja guarda lhe é atribuídos por lei, os **poderes** atribuídos à Administração têm o caráter de poder-dever: são poderes que ela não pode deixar de exercer, sob pena de responder pela omissão. Assim, a autoridade não pode renunciar ao exercício das competências que lhe são outorgadas por lei; não pode deixar de punir quando constante a prática de ilícito administrativo; não poder deixar de exercer o poder de polícia para coibir o exercício dos direitos individuais em conflitos com o bem-estar coletivo; não pode deixar de exercer os poderes decorrentes da hierarquia; não pode fazer da liberdade com o dinheiro público. Cada vez que ela se omite no exercício de seus poderes, é o interesse público que esta sendo prejudicado.<sup>8</sup>

E totalmente vedado a renúncia dos poderes, no exercício profissional e como consequência lógica, logo se percebe a indisponibilidade de tal ato administrativo. O que se deve considerar é o interesse mútuo na manutenção do equilíbrio social, fazendo com que os indivíduos se agreguem mutuamente na efetivação do bem comum.

A publicidade transformará a gestão pública num espaço de transparência no qual todos terão direito ao conhecimento da forma como são geridos os recursos. A Lei de Responsabilidade Fiscal incide sobre os princípios da legalidade e da publicidade, uma vez determinada em seus artigos 48 e 49, a participação popular na tomada de decisões de gestão dos recursos até a prestação de contas dos mesmos.

Criado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, a Lei de Responsabilidade Fiscal provocou uma mudança substancial na maneira como é conduzida a gestão financeira dos três níveis de governo. Tornou-se preciso saber planejar o que deverá ser executado, pois além da execução devem-se controlar os custos envolvidos, cumprindo o programado dentro do custo previsto.

O homem vive em sociedade, e para tanto, deve procurar e colocar em prática mecanismo que propiciem a efetivação do bem comum para todos os homens, considerando que é um desejo amplo de toda a sociedade. Se considerarmos o individualismo capitalista que a sociedade vive, mesmo que a

---

<sup>8</sup> AZEVEDO, Eder Marques. **Ensaio Científico**. Revista do Instituto Doctum de Educação e Tecnologia e das Faculdades Integradas de Caratinga – v3, n1 (jul./ dez. 2008), p. 45.

Administração e os administrados procurem se agrupar, na maioria das vezes tentam levar vantagem sobre determinado ato, afastando o tão almejado bem comum, conflitando diretamente com o interesse individual.

De certa forma, fica a cargo do Estado determinar o que venha a ser o interesse público e conseqüente bem comum. No entanto, os cidadãos são os titulares do direito de ir contra as ações administrativas, isto é, rebelarem contra o poder estatal, quando verificar que o ente administrativo esta agindo contrariamente a sua finalidade precípua e para garantir essa participação à sociedade tem que se organizar participando dos conselhos gestores e audiências públicas visando o interesse da coletividade. Neste sentido:

Dessa forma, a vantagem geral se transmite pela legislação do poder e a garantia da transformação social iniciada pelo novo contrato. Ela não é o somatório das vontades de todos os indivíduos, sendo verdade uma realidade oriunda de renúncia de cada cidadão em face de seus próprios interesses detrimento da coletividade.<sup>9</sup>

Em se tratando de interesse público, a vontade geral tem que prevalecer sobre o interesse particular, em nome e com a finalidade do bem comum, do interesse geral, o homem deve abrir mão de seus desejos pessoais em prol da adequação do interesse coletivo.

Um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal é a transparência na gestão pública, sendo que essa transparência significa compreensão por parte da sociedade de como foi gasto o dinheiro público. Portanto, não basta divulgar os dados, é imprescindível que esses dados sejam disponibilizados de forma objetiva, em linguagem clara deixando o cidadão ciente das ações administrativas.

Quanto ao direito de acesso às informações a Lei de Responsabilidade Fiscal indica que qualquer pessoa física ou jurídica deverá ter direito às mesmas. Assim, o artigo 48 assegura que as audiências públicas possuem um papel de extrema relevância no processo de aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal, já que a participação popular para a formulação dos processos de elaboração e discussão do planejamento dos gastos públicos assegurará a ampla transparência de todo o processo.

---

<sup>9</sup> AZEVEDO ,Eder Marques. **Ensaios Científicos**. Revista do Intituto Doctum de Educação e Tecnologia e das Faculdades Integradas de Caratinga – v3, n1 (jul./ dez. 2008), p. 45.

Portanto, qualquer instituição ou pessoa física têm o direito de consultarem às contas tanto no Poder Legislativo quanto no Poder Executivo que as aprovou quanto no órgão técnico responsável pela sua elaboração como prescreve o artigo 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, os conselhos gestores atuam dentro do princípio participativo, auxiliando na transparência dos governos, a partir da participação popular atuando na co-gestão pública<sup>10</sup>. Sobre os conselhos gestores importante destacar:

Os conselhos gestores, portanto, operam como canais de comunicação que propiciam meios de controle popular da Administração Pública. Permitem a participação da sociedade civil nas discussões sobre o planejamento e na gestão das diversas políticas estatais responsáveis pela promoção de direitos fundamentais centrados em diferentes segmentos: saúde, educação, cultura, assistência social, habitação, dentre outros. Esse compartilhamento do poder gestor é visto como resultado da implantação do modelo democrático participativo, não obstante as resistências quanto à aceitação do equilíbrio de forças na nova esfera pública concernentes à tomada de decisões governamentais.<sup>11</sup>

Assim, torna-se imprescindível considerar que trabalharemos com conceitos de democracia participativa, transparência pública, conselhos gestores e audiências públicas.

A democracia representativa é a forma de governo em que os representantes do povo respondem pelo mesmo que os elegeram. Esta forma democrática foi legitimada pela Constituição de 1988.

Assim como é esclarecido por Paulo Bonavides, no trecho a seguir:

A representação só é compatível e explicável hoje se a vincularmos com a dinâmica daqueles grupos, com interesses políticos, econômicos e sociais

<sup>10</sup> “Denominamos co-gestão pública às intervenções populares, constituídas por um conjunto de cidadãos ou associações representativas da comunidade, sobre o qual incidirão as políticas públicas, cujas demandas ganham visibilidade através das consultas populares, audiências públicas ou concerto. Aquelas intervenções têm como fim de influenciar o conteúdo da decisão administrativa de modo afetivo ou constituírem na própria decisão administrativa definidora daquelas políticas”

SOARES Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de participação** (Cidadania, Direito, Estado Município), Ed.21. São Paulo; Del Rey, 1997, p. 132

<sup>11</sup> SOARES apud. AZEVEDO, Eder Marques de. **Gestão Pública Participativa: A dinâmica democrática dos conselhos gestões**. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais [Dissertação de Mestrado em Direito Público], 2007, p. 132

que eles agitaram tenazmente, buscando-lhe a prevalência, via regra em nome de posições ideológicas, cuja profunda análise o constitucionalista jamais poderá eximir-se de levar cabo.<sup>12</sup>

Mas o modelo de representação divide lugar com a Democracia Participativa, que tem a colaboração do eleitor para decisões que afeta questões morais, e outros assuntos da população, como é dito na Constituição:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.<sup>13</sup>

A participação popular ficou disposta da seguinte forma na Constituição brasileira:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante:  
I – plebiscito;  
II – referendo;  
III – iniciativa popular.<sup>14</sup>

Assim a lei determina que o povo, detentor de todo poder, poderá exercê-lo através de seus representantes eleitos ou diretamente, através de plebiscito, referendo ou iniciativa popular. Destacamos o avanço da lei ao destacar que o povo não necessita mais aguardar a tomada das decisões de seus representantes, mas sim intervir no processo de gestão pública.

---

<sup>12</sup> BONAVIDES Paulo. **Ciência Política**. ed.10. São Paulo; Malheiros Editores, 2002, p.219

<sup>13</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa 1988.

<sup>14</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa 1988.

Nesse modelo de gestão a transparência torna-se essencial, entenderemos transparência pública por ações que permitam ampla publicidade das ações do poder público.

De acordo com a Controladoria Geral da União, a transparência pode ser definida como o ato de sabermos onde, como e por que o dinheiro está sendo gasto. É quando as coisas estão sendo realizadas de maneira clara, sem mistérios, como devem ser feitas. Nesse sentido a administração pública deve ser sempre transparente. Os governantes, ao estarem obrigados a prestar contas de sua gestão, submetem o seu desempenho à avaliação da sociedade, garantindo-se a eficácia da lei.

Para Castro a transparência na gestão de recursos públicos traduz-se como:

Ação planejada e transparente; A prevenção de riscos e correção de desvios que afetam o equilíbrio das contas públicas; Garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar<sup>15</sup>,

Segundo os princípios da transparência todos tem amplos meios para saberem como o orçamento é organizado, além de observarem se os recursos estão sendo usados devidamente. Segundo a Controladoria Geral da União:

O orçamento é uma lei na qual os governos deixam claro o que pretendem fazer com o dinheiro público. Nos municípios, essa lei é votada uma vez por ano na câmara municipal. Em alguns municípios a população participa ativamente do processo do orçamento podendo decidir como será utilizado o dinheiro da prefeitura e acompanhar de perto os gastos. (CGU, 2004, p.6),

Uma das formas de efetivar a participação popular e a transparência na gestão pública são as audiências públicas. Para Diogo Figueiredo Moreira Neto audiência pública é um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e

---

<sup>15</sup> CASTRO José Nilo de. **Responsabilidade Fiscal nos Municípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p.1

opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação conceitual.

Segundo Soares, audiência pública é um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É através dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida, em contato direto com os interessados. Tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, e a autoridade, embora não esteja obrigada a segui-las, deve analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as.

Ainda, de acordo com Soares, na Administração Pública a audiência pública é um instrumento de conscientização comunitária, funciona como veículo para a legítima participação dos particulares nos temas de interesse público. Então, de um lado, tem-se uma metodologia de esclarecimento de determinadas questões através da presença dos interessados, e, de outro, uma Administração que, anteriormente, se mantinha distante dos assuntos cotidianos dos cidadãos, e agora, se preocupa com o interesse comum.

Para alguns teóricos as audiências públicas são atividades de averiguação e comprovação de dados necessários para a tomada de decisões, para outros são veículos de obtenção de maior publicidade e participação popular. Mas sob qualquer um dos prismas as audiências públicas são a oportunidade de colocação na prática dos artigos 48 e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal.<sup>16</sup>

---

16 Segundo Soares, além de servir ao exercício da função administrativa, a audiência pública no Brasil se presta, também, para subsidiar o desempenho da função legislativa, conforme art. 58, §2º, II, da Constituição da República de 1988, da função judiciária (art. 9º, §1º, da Lei nº 9.868/1999) e da missão institucional do Ministério Público (art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/1993).

Na perspectiva de participação da sociedade na gestão de recursos públicos os conselhos gestores<sup>17</sup> funcionam como órgãos de controle popular sob as políticas públicas locais.

Bucci propõe o seguinte conceito de políticas públicas:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato<sup>18</sup>.

Por fim, apresentam-se os dez mandamentos da gestão fiscal determinada por Nascimento e Debus.

- I – Não terás crédito orçamentário com finalidade imprecisa nem dotação ilimitada;
- II – Não farás investimento que não conste do Plano Plurianual;
- III – Não criarás nem aumentarás despesa sem que haja recursos para o seu custeio;
- IV – Não deixarás de prever e arrecadar os tributos de tua competência;
- V – Não aumentarás a despesa com pessoal nos últimos seis meses do teu mandato;
- VI – Não aumentarás a despesa com a seguridade social sem que a sua fonte de custeio esteja assegurada.
- VII – Não utilizarás recursos recebidos por transferência para finalidade diversa da que foi pactuada;
- VIII – Não assumirás obrigação para com os teus fornecedores, para pagamento a *posteriori*, de bens e serviços;
- IX – Não realizarás operação de ARO (Antecipação da Receita Orçamentária), sem que tenhas a anterior;
- X – Não utilizarás receita proveniente de alienação de bens para o financiamento de despesas correntes<sup>19</sup>.

De qualquer forma, a gestão pública participativa é resultado de mandamentos legais de cunho democrático, tais como a Lei nº 9.784/99 que incentiva a consulta a audiências públicas (arts. 31 e 32) e a participação dos

<sup>17</sup> Esta é a proposta remetida à experiência produzida pelos denominados conselhos gestores. Esses veículos de vocalização atuam como alavancas nas estruturas democráticas participativas nas administrações públicas (locais, principalmente) e acentuam o desafio dos cidadãos ativos na responsabilidade conjunta pela gestão pública. Dessa sorte, corroboram na criação de novas políticas sociais e no controle da transparência administrativa. Portanto, é salutar compreender os fundamentos jurídicos, políticos e sócio-econômicos da gestão pública participativa através de sua associação com a instituição dos aludidos conselhos, cada vez mais presentes na Administração Pública brasileira (AZEVEDO, 2005).

<sup>18</sup> BUCCI, Eugênio. **Sobre ética e imprensa**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p. 241-242

<sup>19</sup> NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Gestão de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Editora JM, 2002. P. 32.

administrados, diretamente ou por meio de organizações legalmente reconhecidas (art. 33), além de um universo imensurável de leis locais específicas. Essa tendência tomada pelos conselhos gestores deixa clara a sua aproximação do princípio da participação popular na gestão pública e do controle popular da Administração Pública. Essa participação popular é expressão da própria cidadania, assim entendida:

[...] cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.<sup>20</sup>

A presente monografia tem a finalidade de analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal, no que concerne aos dispostos nos artigos 48 e 49 que explicitam sobre a transparência na gestão pública e a necessidade da consolidação de uma democracia participativa através da efetivação das audiências públicas e criação de conselhos gestores.

A relevância da pesquisa para a sociedade reside em trabalhar os parâmetros da democracia participativa na qual os cidadãos devem contribuir nas gestões públicas como co-gestores, atuando nas tomadas de decisões dos investimentos públicos e ainda fiscalizando como são gastos os recursos públicos, garantindo verdadeiramente seus anseios.

As audiências públicas e os conselhos gestores, enquanto mecanismos jurídicos podem contribuir para uma melhor e mais eficaz gestão dos recursos melhorando os serviços prestados à sociedade. Assim faz-se urgente conhecimento público da presente lei para que a sociedade exija dos gestores a formação dos conselhos e a realização de audiências públicas para que se cumpram os preceitos dos artigos 48 e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, a divulgação dos gastos públicos numa gestão transparente. Este é o ganho jurídico da pesquisa.

---

<sup>20</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998. p.14

Para o ganho acadêmico, a importância da pesquisa reside na necessidade de análise e discussão da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ainda o acionamento dos meios legais para sua efetivação nos Municípios. Também relacionar a Lei de Responsabilidade Fiscal à Constituição Federal e a Lei Complementar 101/2000. Conseqüentemente estaremos formando cidadãos conscientes sabedores do significado de uma lei eficaz para a sociedade.

O presente trabalho também oportunizará ao meio acadêmico discutir os ensinamentos doutrinários concernentes à transparência e à participação na gestão pública, analisando o mecanismo de audiências públicas e de conselhos municipais na gestão fiscal efetivando o aprendizado nesse assunto que tratará benefícios para todos, promovendo o bem comum.

## **CAPÍTULO I - O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

No exercício de suas prerrogativas, a Administração Pública se submete ao controle do Poder Legislativo, e Judiciário, e ainda ao controle feito pela própria Administração, em face dos próprios atos praticados, visando uma sintonia com os princípios que lhe rege, como os princípios da Legalidade, Moralidade, Finalidade, Publicidade, Motivação, Eficiência e Impessoalidade. Assim:

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrador participa dele a medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também, na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao participar determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.<sup>21</sup>

Para resguardar o direito e de certa forma ajudar os cidadãos a realizar o controle da Administração Pública, interveio a figura do Ministério Público, que é considerado o órgão mais apto para exercer o controle administrativo, que tende a finalizar e corrigir os atos administrativos quando envolvido de irregularidades.

### **1.1 Controle Interno da Administração Pública.**

A Administração Pública detém o poder de autotutela, lhe sendo assegurada à possibilidade de rever seus próprios atos, e quando necessário, é possível que a Administração o anule ou revogue, conforme constatação da ilegalidade ou inoportunidade. Caso tenha interesses de terceiros nesta revisão, deverá observar o devido processo legal, com a prerrogativa da ampla defesa e contraditório.

O controle interno acontece quando é feita sobre seus próprios atos, por intermédio, na maioria das vezes, por auditor que busca analisar os atos praticados

---

<sup>21</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 671.

pelo administrador, verificar se realmente esta sendo feito conforme determina a legislação.

O controle interno irá englobar os aspectos administrativos, orçamentários, patrimonial e financeiro, com a finalidade de garantir em cada Ministério os ditames da legislação, bem como o programa de governo, fiscalizando onde esta sendo gasto o recurso público. Logo:

É todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerados interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique.<sup>22</sup>

O controle interno tem a finalidade precípua de atuar preventivamente contra ações ilícitas ou inadequadas, que possa atentar-se contra a Constituição da República; de forma específica, faz gerar a responsabilidade pública, uma vez que, para esta acontecer efetivamente faz necessário um contrato prévio dos atos do Estado.

O controle interno atual no planejamento, orçamentário e execução dos gastos e atos públicos, visando controlar os gastos públicos para que não venha ocorrer déficits nos cofres públicos, resguardado o princípio da economicidade; é um ato da própria Administração, por isso denominado de controle interno, uma vez que, os responsáveis pela fiscalização integram a máquina administrativa.

Às vezes o controle interno é visto erroneamente como se fosse uma auditoria, esta por sua vez atual normalmente não será privada e de forma esporádica, já o controle interno por sua vez atua permanente na Administração, visando à propriedade administrativa, ou seja, almeja a transparência e a qualidade administrativa, bem como oferecendo alternativas de melhoramento na efetivação dos atos administrativos.

---

<sup>22</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24 ed. São Paulo: Malheiros editores, 1999, p. 600.

O controle interno visa proteger o patrimônio público, além de ser um requisito legal, é uma necessidade jurídica, devido à precariedade dos recursos públicos, incumbido a cada ente administrativo o dever de manter o sistema de controle interno, tendo em vista que, este poderá analisar também o custo benefício da ação administrativa, averiguar quais os benefícios que determinada ação esta proporcionando aos administrados, bem como para a própria Administração.

É importante a integração do controle, requerendo uma aceitação plena pelos entes administrativos, haja vista que é um controle permanente, que irá viabilizar o desempenho da Administração, garantindo uma maior transparência nos atos efetivados, conseqüentemente gerando uma maior confiabilidade entre administrados e administradores. Dessa forma:

Nesse controle, cada Poder tem que possuir, em sua estrutura, órgãos especialmente destinados à verificação dos recursos do erário. São inspetorias, departamentos etc. O art. 70 da CF faz menção a que fiscalização se processe **pelo sistema de controle interno de cada Poder.**<sup>23</sup>

A fiscalização tem como objetivo verificar as contas do Administrador, emitindo o referido relatório; assegurando a coletividade que o Administrador esta isento de atividades ilícitas e que está desempenhada sua função rigorosamente nos moldes da legislação.

## 1.2 Controle Externo da Administração Pública

Consiste no controle praticado por órgão estranho aquele que praticou o ato, ou pela Administração direta sobre a indireta, ou ainda pelos administrados, procurando verificar se o ato administrativo é válido, se atendeu os seus objetivos,

---

<sup>23</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 12<sup>o</sup> edição revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2005, p. 911.

convalidando dessa forma a atuação administrativa ou anulando-a quando constata irregularidades. Diante do exposto:

É previsto no art. 31, § 3º, da CF, determinando que as contas do Município (Executivo e Câmara) fiquem, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, podendo questionar-lhes a legitimidade nos termos da lei. A inexistência de lei específica sobre o assunto não impede o controle, que poderá ser feito através dos meios processuais comuns, como o mandado de segurança e a ação popular.<sup>24</sup>

Conforme extrai do artigo 70 da Constituição da República, o controle externo foi significativamente ampliado na atual Constituição, exercendo a função de fiscal financeiro, de determinadas consultas ou informações, de julgamento das contas dos administradores, de sancionar quando verificar ilegalidade ou irregularidades nas contas; a coercitiva, observada quando a ilegalidade dispõe de certo prazo para a devida correção, e por último a de ouvidor, quando recebe denúncia de irregularidade ou ilegalidade passível do exercício do controle legislativo.

### 1.2.1 Controle do Poder Legislativo

O controle exercido pelo Legislativo precisa observar os elementos que a Constituição da República determina, haja vista que neste controle implica na verificação dos atos de um poder por meio de outro, requerendo dessa forma uma maior cautela na sua execução, para que não ultrapasse o limite previsto na Constituição da República, considerando que sua amplitude é sobre os órgãos do Poder Executivo.

Geralmente o Legislativo exerce dois tipos de controle, o Político e o Financeiro, o Controle Político irá apreciar a decisão tomada com base no critério de oportunidade e convivência, considerando a discricionariedade em prol do interesse

---

<sup>24</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24 ed. São Paulo: Malheiros editores, 1999, p. 600.

coletivo, ou seja, exerce esse controle buscando o bem estar social para os administrados, conforme observa no ensinamento de Di Pietro, abaixo transcrito:

O controle abrange aspecto ora de legalidade, ora de mérito, apresentando-se, por isso mesmo, como de natureza **política**, já que vai apreciar as decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e convivência diante do interesse público.<sup>25</sup>

O controle financeiro foi disciplinado pela Constituição nos artigos 70 a 75, que consiste na fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, possibilitando a revisão da contabilidade da máquina administrativa, observando os rendimentos e as reduções que a Administração obteve, demonstrando de forma clara, se houver, a ilicitude contábil administrativa, e conseqüentemente gerando uma maior confiabilidade para as partes.

A abrangência do controle é plena, podendo atingir a União, Estados e Municípios, Distrito Federal e entidades de Administração Direta e Indireta, bem como pessoa física ou entidade pública, desde que, de algum modo participe dos bens públicos que seja passível de controle pelo legislativo.

### **1.2.2 Controle do Tribunal de Contas**

O Tribunal de Contas é composto por nove membros, os Ministros, que para serem investidos no cargo têm que atender os requisitos determinados pela Constituição, considerando que dispõe das mesmas prerrogativas que detêm os Ministros do Supremo Tribunal Federal, portando são vitalícios, tem o objetivo de emitir parecer prévio das contas anuais do Presidente da República, no prazo de 60 dias, contados do recebimento das contas, que após a apresentação do parecer prévio, deverá encaminhar as contas ao Congresso Nacional.

---

<sup>25</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 685.

As contas do Presidente consistem nos dados inerentes à gestão anual, nos balanços e demonstrativos que serão analisados formalmente, observado os atos praticados ou os omissos do chefe do Poder Executivo, desde que lhe seja atribuído responsabilidade pessoal, sendo as contas rejeitas pelo Congresso Nacional, o administrador do executivo, como forma de penalidade, ficará inelegível por cinco anos após a decisão que recusou as contas. Nesse sentido:

Demais disto, cabe ao Tribunal de Contas assinarem prazo para que seja sanada ilegalidade que verifique no comportamento dos órgãos controlados (inciso IX do art. 71) e, caso não atendido tempestivamente, sustar o ato impugnado, comunicando tal decisão à Câmara e ao Senado (inciso X). Se de contrato se tratar (inciso XI e & 1º do mesmo artigo), o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso, o qual, de imediato, solicitará ao Executivo as medidas cabíveis. Caso um ou outro, dentro em noventa dias, não tome as providências previstas, o próprio Tribunal deliberará a respeito (& 2).<sup>26</sup>

Conforme prescreve o artigo 74 da Constituição da República, qualquer cidadão, partidos políticos, associação ou sindicato pode denunciar as irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas, pois é parte legítima para tal situação, aplicando todas as disposições relativas ao Tribunal de Contas da União aos Tribunais e do Distrito Federal, que diretamente daquele, os membros serão denominados de conselheiros, perfazendo um total de sete conselheiros. Dessa forma:

O inciso II do art. 71 atribui ao Tribunal de Contas competências para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, bem como as contas daqueles que provocarem a perda o extravio ou outra irregularidade, causando prejuízo ao erário. O termo julgar no texto constitucional não tem o sentido normalmente atribuído aos juizes no exercício de sua função jurisdicional. O sentido do termo é o apreciar, examinar, analisar as contas, porque a função exercida pelo Tribunal de Contas na hipótese é de caráter eminentemente administrativo. Por isso, esse exame se sujeita, como qualquer ato administrativo, a controle do Poder Judiciário no caso de

---

<sup>26</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 24ª edição, Malheiros Editores LTDA. São Paulo, 2007, p. 920.

contaminado de vício de legalidade, e não tem a definitividade que qualifica os atos jurisdicionais.<sup>27</sup>

O Tribunal de Contas fica incumbido de analisar as contas públicas, para verificar se houve excessos nos gastos, ou seja, irá relatar se o dinheiro público teve finalidade pública, se foi investido em prol da tutela pública, seja direta ou indiretamente.

As contas públicas devem ficar 60 dias anualmente a disposição da população para que possa ser vista pelos administrados, caso estes tenha alguma dúvida, possam esclarecer, constituindo desse modo um dos meios mais eficazes de controle, o controle popular, pois são os próprios administrados os que têm interesse em saber como anda a contabilidade administrativa, haja vista que o interesse maior é o interesse comum, o bem estar de toda a coletividade, caso verifique alguma irregularidade nas contas, podem oferecer denúncia junto ao Tribunal de Contas.

### 1.3 Controle Jurisdicional da Administração Pública

É de absoluta necessidade o controle por um órgão dotado de imparcialidade, garantindo, caso haja, a invalidação do ato ilícito, pois o controle jurisdicional começa juntamente com o princípio da legalidade, cujo sistema adotado pelo Brasil é o da jurisdição una, que atribui ao judiciário o poder de apreciar singularmente o ato, com força de coisa julgada, deixando de lado o sistema de dualidade, encontrando apoio legal no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição da República, onde proíbe o Judiciário de se eximir de apreciar lesão ou ameaça a direito.

O Poder Judiciário pode examinar os Atos da Administração Pública de qualquer natureza, sejam gerais ou individuais, unilaterais ou bilaterais, vinculados ou discricionários, mas sempre sobre o aspecto da **legalidade** e,

---

<sup>27</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12 º edição revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2005, p. 914.

agora, pela Constituição, também sob o aspecto da **moralidade** (art. 5º, LXXIII e 37).<sup>28</sup>

Respeitando a subjetividade do Administrador quando toma decisão por ato discricionário, o Poder Judiciário pode apreciar os referidos atos, não constituindo invasão de méritos a apreciação dos motivos ou fator que motivaram a execução do ato, porém, a falsidade e ausência do motivo caracteriza ilegalidade, incumbindo ao Poder Judiciário à invalidação do ato viciado.

A Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal relata que: “A administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de convivência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvadas, em todos os casos, a apreciação judicial”.<sup>29</sup>

A reclamação administrativa também constitui uma modalidade de controle da Administração contra decisão que se fundamentou com base em Súmula editada pelo Supremo Tribunal Federal, que, se acolher à justificativa, anulará a decisão, determinando que outro ato seja adotado. Os atos políticos também são passíveis de apreciação, desde que implique em lesão de direitos individuais ou coletivos.

Nas relações jurídicas há um desnivelamento quando comparado qualquer cidadão com a Administração, tais como o juízo privativo, prazos dilatados conforme previsto no artigo 188 do Código Processo Civil, duplo grau de jurisdição, onde uma sentença só produz efeito depois de confirmada pelo Tribunal. “O objetivo é permitir que as ações de interesse da União, Estados e Municípios, por envolverem assuntos de interesse público, sejam reapreciadas em instâncias superior ainda que não o requeiram as partes por meio de recursos voluntários.”<sup>30</sup>

Ainda em relação ao desenvolvimento entre a Administração e a coletividade, há também diferença no processo de execução, tendo um processo especial, evidenciado a longa demora no pagamento dos precatórios. Tem ainda a prescrição quinquenal, ocorrendo em cinco anos a prescrição, independentemente da natureza

---

<sup>28</sup> DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 689.

<sup>29</sup> VADE MECUM SARAIVA. Obra coletiva de autoria. Colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Lívia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1578.

<sup>30</sup> DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 693.

ressalvando a ação real, que ocorre em 10 anos, pois se ocorresse antes, aconteceria um usucapião especial.

Em relação à prorrogação das despesas judiciais, distinção também da Administração com os administrados, pois Administração esta dispensada do depósito prévio em eventual interposição de recurso. Não pode também ter concessão de medida liminar contra o poder público, não podendo ocorrer também execuções provisória, se tratando de Mandado de Segurança, desde que esteja relacionado com algum tipo de vantagem a Servidores Públicos.

## CAPÍTULO II - LRF E GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA

### 2.1. A democracia como regime político

A Democracia trata-se de um regime político em que o governo do país deve ser exercido pelo povo em seu conjunto, e não por apenas um homem, uma família ou uma classe, como acontece numa ditadura, ou monarquia hereditária, ou aristocracia.

Palavra de derivação grega *demokratía* tem como sinonímia o governo do povo; soberania popular e democratismo. Pode ser uma doutrina ou regime político baseado nos princípios da soberania popular e da distribuição equitativa do poder, ou seja, regime de governo que se caracteriza, em essência, pela liberdade do ato eleitoral, pela divisão dos poderes e pelo controle da autoridade e dos poderes de decisão e de execução; ou democratismo. País ou nação cujo regime é democrático, as classes populares e proletariado.

A Democracia Popular tem como sinonímia a designação comum aos regimes políticos monopartidários dominantes nos países da área socialista. A vulgocracia é o sistema político que tem preponderância nas classes populares. O regime democrático assume a forma representativista, onde o povo escolhe livremente, através do voto secreto, os seus representantes para que governem em seu nome os destinos da nação e do país, mas na realidade isso dificilmente acontece e o eleitor normalmente fica frustrado. As Leis de um País são regidas pela sua Carta Magna ou Constituição como queira. Na Constituição atual do nosso país em seu artigo primeiro está assim delineado o seguinte: “Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido”. Será? Como esse artigo pode-se afirmar que a Constituição estaria fundamentada numa Democracia representativa.

Por isso o País está constituído em Estados que tem seu governo próprio e está submetido ao Governo Central ou Governo Federal. Um bom e profícuo governo faz o povo feliz. Um povo assoberbado pela felicidade vence qualquer

comodismo e representa uma saída de uma prisão eterna. Felicidade não é comodismo. As felicidades exageradas, o comodismo e o materialismo prendem o coração enfraquecem o caráter e deformam o sentido da felicidade. Esses aspectos em especial atingem políticos corruptos e aqueles que só pensam em locupletação. O Brasil é uma República Federativa onde o federalismo é a forma de governo. Federalismo e a forma de governo pelas quais vários estados se reúnem numa só nação, sem perderem sua autonomia fora dos negócios de interesse comum.<sup>31</sup>

## **2.2. LRF e o avanço na Gestão Administrativa**

A Lei de Responsabilidade Fiscal, enquanto projeto, ao que se saiba, foi razoavelmente discutida por vários segmentos sociais, recebeu inúmeras sugestões de vários setores e passou por várias audiências públicas. O resultado técnico, entretanto, não foi animador.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um texto longo, complexo, intrincado, vazado em uma linguagem hermética, com dezenas de remissões. É, em síntese, imperfeita e imprecisa. Será necessário muito esforço para compreendê-la. Esse não é um bom sinal, ao menos para a didática e simplicidade que a matéria requer.

Já seu conteúdo, seu propósito, é elevado. Deseja-se que o comportamento do administrador público de Norte à Sul do País seja responsável, consciente, probo, equilibrado. Propósitos indiscutivelmente elogiáveis, mas que não serão atingidos ausentes uma assessoria técnica que possa viabilizar a aplicação de seus dispositivos, sobretudo nos Municípios pequenos, a grande maioria neste imenso Brasil.

Seria impossível comentar toda à lei em um singelo artigo. Não é esse nosso propósito. Tentaremos trazer à colação aquilo que nos pareceu fundamental.

---

<sup>31</sup> RODRIGUES, Antonio Paiva. Democracia um Regime Político. Disponível em: <http://www.artigos.com/artigos/humanas/historia/democracia-um-regime-politico-10977/artigo/>. Acesso em: 22 de outubro de 2011.

Dois conceitos fundamentais da lei de responsabilidade fiscal devem ser trazidos desde logo: o **planejamento e a transparência**.

O artigo 1º, inciso I, não deixa dúvidas no intérprete. Ambas são vigas mestras na nova lei:

Art.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 meta 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".<sup>32</sup>

A idéia de **planejamento** no Direito Público e mesmo na Administração Pública não é nova, mas vem carregada de uma nova dimensão na Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela tem um conteúdo *forte*. A lei em várias passagens encarece a necessidade do administrador de PLANEJAR, no sentido de prever ações, projetar situações, diagnosticar com precisão o que deseja, o que dispõe, inclusive em termos de recursos públicos, e como deverá concretamente alcançar as metas delineadas.

A preocupação com o planejamento está plasmada por toda a lei. Ainda que o termo não apareça em outros dispositivos, a interpretação do conjunto da lei não deixa dúvidas. Sem um planejamento econômico e financeiro bem estruturado, nenhum administrador público conseguirá cumprir os objetivos e a teleologia da lei.

Os inúmeros instrumentos que a lei institui, na verdade procuram materializar o comando do planejamento responsável. Não é por outra razão que um dos instrumentos mais importantes da Lei de Responsabilidade Fiscal são os inúmeros **relatórios e anexos** dela constantes, notadamente o denominado "Relatório de Gestão Fiscal ". Este, como todos os outros, somente se justificam e se explicam

---

<sup>32</sup> Idem

como instrumentos de acompanhamento contínuo do gerenciamento dos recursos públicos.

Ao lado do **planejamento responsável**, a lei alude a **transparência**, também conceito novo, que vêm dar maior elasticidade ao princípio da publicidade, garantia constitucional. Do modo em que inserida na lei, a **transparência** surge não somente como imperativo, como também com o objetivo de informar a decisão do Administrador.

O Princípio da Transparência concretiza o Princípio da Cidadania (artigo 1º, inciso I da CF) e oferece meios para que os cidadãos brasileiros possam, não somente compreender a gestão dos recursos públicos, como efetivamente **participar** desse processo administrativo. Não se conceberia que a transparência pudesse apenas ser uma obrigação formal da administração, um requisito a ser cumprido para dar eficácia à boa gestão fiscal. É mais do que isso.

Acreditamos que seja ademais de um requisito legal, uma necessidade para dar legitimidade às decisões do administrador, fundamentando suas opções técnicas e políticas em matéria de planejamento fiscal.

De nada valeria todo o esforço de incentivo à participação se não pudesse a população e as entidades interessadas efetivamente opinar e, sobretudo, influenciar a decisão administrativa. A "apreciação" exige conhecimento, explicação minuciosa das peças orçamentárias, preparação de quem vai examinar e esclarecimento de quem exhibe a conta, enfim, transparência e participação para efetivar a cidadania. Nesse sentido, o mandatário divide a responsabilidade com a sociedade.

Decide segundo as possibilidades, com o respaldo de pressões legítimas. É, no fundo, a idéia do orçamento participativo que já é realidade em vários Municípios do país. A medida é um reforço importante nos denominados mecanismos de democracia direta, pois permite à população uma participação efetiva nos destinos de sua vida, de sua cidade, de seu país.

### 2.3. Transparência segundo a LRF

No ano de 2000, com a publicação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a exigência de transparência recebeu um novo reforço no âmbito estatal brasileiro. A Lei de Responsabilidade Fiscal possui um capítulo sobre o tema, intitulado de “Da Transparência, Controle e Fiscalização” (artigos 48 a 59), enquanto que sua 1ª seção trata da Transparência da Gestão Fiscal, abrangendo os artigos 48 e 49.

Cruz et al (2001, p. 183) apresentam o entendimento dado à transparência na LRF da seguinte forma:

A transparência na gestão fiscal é tratada na Lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações.<sup>33</sup>

Desse modo, a transparência, como princípio da gestão fiscal responsável, pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações. Esse aspecto também é destacado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC, 2000, p.14), que enfatiza que o princípio da transparência é mais amplo que o da publicidade, pois “a mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação”.

Ainda de acordo com TCE/SC (2000, p.14), a transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal aparece como um “mecanismo para que a sociedade possa tomar conhecimento das contas e ações governamentais”.

São considerados instrumentos de transparência da gestão fiscal, conforme o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

---

<sup>33</sup> CRUZ , Et al. Publicidade e transparência das contas publicas, Seção I. 2001, p. 183.

Os planos, orçamentos e lei 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.<sup>34</sup>

As bases temporais das publicações podem ser bimestrais, quadrimestrais, semestrais e anuais. Quanto à forma de divulgação, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que deve ser dada ampla divulgação a tais instrumentos de transparência, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, como a Internet.

---

<sup>34</sup> \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009. Diário Oficial da União. Seção 1. 28/05/2009. p. 2 Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm)> Acesso em 23/05/2011.

## CAPÍTULO III - TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

### 3.1. O Conceito de Transparência

Inicialmente há que se esclarecer o sentido da palavra transparência, ponto chave deste trabalho.

Segundo o Dicionário eletrônico Aulete, a mesma é vista como: **“4. Adm. Publ. Princípio pelo qual se exige que a administração pública preste contas de seus atos através dos meios de comunicação”**.<sup>35</sup>

A Transparência, vinculada à administração pública, define-se como uma forma de tornar público e acessível a todos, de atos cotidianos e rotineiros do órgão público. É uma forma de tornar a informação livre de forma ampla e irrestrita. Difere, portanto, do princípio constitucional da publicidade, apesar de dele derivar, pois o mesmo se restringe a publicações de atos e normas a fim de dar eficácia aos mesmos.

A transparência não é um fim em si mesmo, e sim um instrumento auxiliar da população para o acompanhamento da gestão pública (HAGE, 2010). Ela permite que a gestão seja cotejada e avaliada cotidianamente e possui um caráter preventivo, inibindo situações de desvio e malversação de recursos. A falta de transparência na gestão é um forte indicativo de práticas comprometedoras (TREVISAN et alli, 2003). Sem transparência, caminha as escuras o controle social e o próprio governante pode deixar de captar situações indesejáveis na máquina estatal por ele comandada.

O que caracteriza a transparência é o seu aspecto proativo, ou seja, de não existir, via de regra, a necessidade do cidadão buscar informações via requerimento. Essa postura proativa traz benefícios aos governos, pois melhora o fluxo das informações gerenciais com os cidadãos, contribuindo para a eficiência da ação

---

<sup>35</sup> Disponível em: <[http://aulete.uol.com.br/site.php?mdl=aulete\\_digital&op=loadVerbetes&pesquisa=1&palavra=transpar%EAncia](http://aulete.uol.com.br/site.php?mdl=aulete_digital&op=loadVerbetes&pesquisa=1&palavra=transpar%EAncia)>. Acesso em 22 de outubro de 2011.

governamental (DARBISHIRE, 2009), fortalecendo a governança e a materialização dos direitos sociais à população.

Esse novo cenário demanda muitos estudos, pois o quadro que temos é que:

(...) de fato, com as tecnologias, a sociedade capitalista tornou-se muito mais dinâmica, complexa e, de algum modo, as ações humanas agora estão cercadas de instrumentos reais que possibilitam transparência e controle fiscal e social. Dessa maneira, a presença do Poder Público em quase todas as nossas ações diárias levou a um estreitamento da distância entre o cidadão e o Estado, em parte pela transparência, pelos mecanismos de controle e, em outra parte, pelas ações e reações dos sujeitos, ao reinvidicarem como seus os direitos sociais.<sup>36</sup>

Entretanto, assim como a globalização carrega em si uma visão mítica de homogeneização, a transparência da gestão e a possibilidade de participação pelo universo digital atrelam a si também esse papel de panacéia solucionadora de todas as questões e contradições inerentes à participação popular nas políticas sociais. Isso se dá pelo fato de vivermos em um momento de mistificação da tecnologia, pois:

O universalismo é um valor, a globalização e a mundialização são realidade. Internet, rede mundial e global não são, contrariamente ao discurso dominante, a encarnação da referência universalista da comunicação. É simplesmente uma rede técnica que se inscreve numa economia global indiferente as fronteiras. Assim como a CNN não é a “primeira rede de informação mundial”, mas simplesmente uma rede americana de notícias, cujo ponto de vista sobre a informação mundial é, acima de tudo, um ponto de vista americano.<sup>37</sup>

Essa disponibilização de dados, bem como os mecanismos de denúncia, também segue essa lógica de poder, convidando-nos muito a observar e pouco a agir. “Observar não é agir. Se não, não haveria diferença entre jornalistas e homens

<sup>36</sup> (SILVA, 2010, p. 14). <http://jus.com.br/revista/texto/19318/a-auditoria-governamental-como-instrumento-de-promocao-da-transparencia>, acesso em 28/08/2011.

<sup>37</sup> (WOLTON, 2004. p. 69). <http://jus.com.br/revista/texto/19318/a-auditoria-governamental-como-instrumento-de-promocao-da-transparencia>, acesso em 28/08/2011.

políticos (WOLTON, 2004, p.78)”. A dimensão digital da participação não pode desprezar a sua dimensão política, no plano concreto, verificando a realidade apresentada no plano virtual.

A tecnologia fetichizada que suporta os mecanismos de transparência dos órgãos públicos empresta a estes o caráter de absolutismo, de acesso irrestrito a tudo e a todos, ignorando o aspecto político envolvido nessa questão. Podemos, dessa forma, dizer que a transparência tem um caráter processual, de construção, que envolve, dentro da teoria clássica da comunicação<sup>38</sup>, um emissor, um receptor, o meio e a mensagem. A transparência é um processo comunicativo.

Cabe registrar que esse receptor nem sempre é identificado, sendo por vezes idealizado, na construção do público que se espera daquela informação. Parafraçando a língua portuguesa, a transparência pode ser uma oração de sujeito oculto ou indeterminado. Mas, esse sujeito destinatário das informações, via de regras existe, em um momento presente ou futuro.

### **3.1 Análise da doutrina e jurisprudência sobre artigo 48 da LRF**

Em termos legais, a alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal pela Lei Capiberibe, a Lei Complementar nº 131/2009, propiciou o respaldo à transparência na administração pública, corrigindo essa lacuna na Carta Magna de 1988, Um dos pilares da LRF é a transparência na gestão pública, sendo que essa transparência significa compreensão por parte da sociedade de como foi gasto o dinheiro público. Portanto, não basta divulgar os dados, é imprescindível que esses dados sejam disponibilizados de forma objetiva, em linguagem clara. A lei diz:

---

<sup>38</sup> Conforme Sampaio (2001), o modelo criado em 1949 por C.E.Shannon e W.Weaver, concebe a comunicação como uma transmissão de sinais, destacando os conceitos como os de emissor, destinatário, código, sinal, informação, codificação e decodificação, sendo um modelo linear da comunicação, visto como um processo de transporte da informação de um ponto A (o emissor) para um ponto B (o receptor), reduzida a comunicação a uma questão de transporte, no qual as mensagens e significados são tratados como meros sinais a serem identificados e decodificados por um receptor.

### Da Transparência da Gestão 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:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

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

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.<sup>39</sup>

Assim, o artigo 48 assegura que as audiências públicas possuem um papel de extrema relevância no processo de aplicabilidade da Lei Responsabilidade Fiscal já que a participação popular para a formulação dos processos de elaboração e discussão do planejamento dos gastos públicos assegurará a ampla transparência de todo o processo.

De modo a definir claramente como deve se dar essa transparência, no âmbito governamental, dando concretude a essa questão, ainda que a Lei citada careça de parâmetros escalonados, tratando ainda a questão da transparência de forma absoluta.

<sup>39</sup> \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009. Diário Oficial da União. Seção 1. 28/05/2009. p. 2 Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm)> Acesso em 23/08/2011.

A transparência, em muitos fóruns de discussão, termina por ser tratada como uma questão imaterial, abstrata. A proposição desse trabalho aponta uma transparência concreta, processual, escalonada e medida; que se apresenta em atitudes determinadas da gestão.

Outro normativo importante para a transparência foi o Projeto de Lei sobre acesso a informação (PL nº 41/2010). O Governo Federal, na Gestão do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva, enviou ao congresso essa proposição de legislação e são dignos de destaque os trechos desse projeto de Lei que falam diretamente sobre o conceito de transparência:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei se destinam 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:

(...)

IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

Art. 5º É dever de o 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

Art. 6º 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;

Art. 41. O Poder Executivo federal designará órgão da administração pública federal responsável:

I – pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;

II – pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Idem

A questão da transparência mais uma vez toma força nos normativos legais, ligada ao aspecto processual, envolvendo, inclusive o fomento a uma cultura de transparência e o fornecimento de dados em uma linguagem acessível, sem barreiras técnicas. Assim, a transparência rompe com os liames da questão orçamentário-financeira e passa a incorporar a gestão pública de forma global, envolvendo processos administrativos, a gestão de pessoal, de documentos e a eficácia e a eficiência no atingimento das metas pelos órgãos públicos.

O processo de transparência é uma relação comunicativa de cidadãos e governos, onde pela clássica teoria da Agência (SLOMSKI, 2009), em uma visão contratualista de Estado, os governos (Agente), por pressão da população (principal), desenvolvem mecanismos de transparência, de modo a mitigar a assimetria informacional entre eles, no processo de delegação de poderes dos cidadãos ao Estado. Explica melhor essa teoria o autor no trecho:

Assim como nas empresas privadas, não é possível monitorar todas as ações dos servidores públicos, pois o agente (gestor eleito-prefeito, no município) possui muito mais informações sobre a entidade que dirige do que o principal (cidadão). Gera-se, assim, assimetria informacional externa, dado que o cidadão não sabe, com certeza, se o agente está maximizando o retorno de seu capital na produção de bens e serviços como ele desejaria. Por outro lado, existe também a assimetria interna, haja vista que os servidores públicos, na qualidade de agentes, possuem mais informações sobre suas áreas de atuação do que o gestor eleito, na condição de principal. Dessa maneira, o prefeito (Agente de 1º estágio) não tem informações suficientes para saber com exatidão se todos os componentes da cadeia agente-principal, nos mais diversos estágios, estão seguindo as suas diretrizes, a fim de alcançar a maximização do que ele deseja para prestar contas ao cidadão (principal).<sup>41</sup>

Nessa modelagem está embutida a idéia do governo patrocinar avaliações de transparência de seus subordinados, como instrumento de controle e de governança, o que inclui a transparência como elemento de fortalecimento do controle primário da gestão (BRAGA, 2010). A transparência tem várias dimensões: política, social, gerencial e comunicativa.

---

<sup>41</sup> (SLOMSKI, 2009, p. 33). <http://jus.com.br/revista/texto/19318/a-auditoria-governamental-como-instrumento-de-promocao-da-transparencia>, acesso em 28/08/2011.

Esse jogo de busca pela informação, de garantia de atuação do agente em prol do principal, necessita de uma estrutura de transparência concreta, sedimentada, para mitigar as lacunas informacionais, como demanda do jogo democrático em uma sociedade de alto grau de tecnologização.

A questão da transparência reclama estudos mais detalhados. Reportagem do Jornal Valor Econômico de 12 de abril de 2011 (BASILE; LYRA, 2011) indica que o Brasil vai liderar uma estratégia internacional de transparência, envolvendo metas a serem cumpridas pelos países signatários. Essas metas, em um total de dezesseis, são definidas a partir de quatro critérios: transparência e democratização financeira, abertura das informações patrimoniais de agentes políticos, acesso à informações pelo público e participação dos cidadãos no acompanhamento e controle das contas do governo. Elas constituem quesitos, eixos de avaliação do grau de transparência daqueles países, definindo de forma objetiva o que é ser um governo aberto ou não.

Da mesma forma, estudos de Cappelli, Leite e Araújo (2010) apresentam que o avanço da transparência no campo normativo 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.

Esses princípios se organizam, segundo os autores (2010), na forma de estágios, em um modelo misto de progressão em linha, mas em que a o estágio avança como um todo, definidos como “degraus de transparência”, uma taxonomia desses princípios. Esses degraus são:

- DEGRAU 1 – Acessibilidade

A transparência é realizada através da capacidade de acesso. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de portabilidade, disponibilidade e publicidade na organização.

- DEGRAU 2 – Usabilidade

A transparência é realizada através 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.

- DEGRAU 3 – Informativo

A transparência é realizada através da qualidade da informação. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de clareza, completeza, correteza, atualidade, comparabilidade, consistência, integridade e acurácia na organização.

- DEGRAU 4 – Entendimento

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.

- DEGRAU 5 - Auditabilidade

A transparência é realizada através da auditabilidade. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de validade, controlabilidade, verificabilidade, rastreabilidade e explicação na organização.<sup>42</sup>

O que apresenta um modelo objetivo de quesitos para avaliação do nível de transparência, a exemplo do padrão que existe para os critérios internacionais (BASILE; LYRA, 2011) reportados anteriormente.

O simples fato de tornar dados disponíveis não faz de uma organização transparente. Esse processo envolve quesitos, que se relacionam as várias dimensões do ato comunicativo. Existem questões que envolvem o preparo e qualificação do receptor, a forma de disponibilização dos dados pelo emissor, entre outras. Cabe avançar para classificações das organizações e na promoção da transparência em critérios objetivos.

Essas questões fundamentais para a materialização da transparência convivem com o mundo concreto da gestão e demandam instrumentos de avaliação sistemática, que permitam ao governante aferir o andamento da transparência como valor na sua gestão e que possibilitem a emissão de recomendações gerenciais para a correção de rumo, no sentido do órgão avançar nos estágios de transparência.

---

<sup>42</sup> (CAPPELLI; LEITE; ARAÚJO, 2010, p. 101-102). <http://jus.com.br/revista/texto/19318/a-auditoria-governamental-como-instrumento-de-promocao-da-transparencia>, acesso em 28/08/2011.

### 3.2 Análise da doutrina e jurisprudência sobre artigo 49 da Lei Complementar nº 101/2000

As audiências públicas são atividades de averiguação e comprovação de dados necessários para a tomada de decisões, são veículos de obtenção de maior publicidade e participação popular.

Na perspectiva de participação da sociedade na gestão de recursos públicos os conselhos gestores funcionam como órgãos de controle popular sob as políticas públicas locais. O artigo 49 da LRF indica com maior clareza que:

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 fiscais e da seguridade social e no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício<sup>43</sup>.

Portanto, qualquer instituição ou pessoa física têm o direito de consultarem às contas tanto no Poder Legislativo quanto no Poder Executivo que as aprovou quanto no órgão técnico responsável pela sua elaboração.

O problema da aplicabilidade da LRF inicia-se exatamente nas questões concernentes a realização das audiências públicas. A receptividade da população diante da cobrança da responsabilidade de fiscalizar as contas do Município não é bem aceita por seus administradores, e este protecionismo acaba por não incluir o eleitor como fiscal das contas públicas do Município. Assim prescreve o art. 9º, da LRF que diz:

---

<sup>43</sup> \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009. Diário Oficial da União. Seção 1. 28/05/2009. p. 2 Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm)> Acesso em 23/08/2011.

Art.9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.<sup>44</sup>

Caso o poder legislativo não esteja consciente de seu poder fiscalizador e da necessidade do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal para o bom gerenciamento do Município, sempre aprovadas às contas sem necessariamente analisarem as mesmas, enviando-as ao Tribunal de Contas.

Ocorre em vários casos o Tribunal de Contas reenviar aos municípios contas para serem reanalisadas, uma vez que foram verificadas incongruências não observadas pelo legislativo.

Portanto, a gestão pública em todos os âmbitos fica submetida aos parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo confirmar a sua aplicabilidade através de audiências públicas, levando a população a legitimar o seu direito de órgão fiscalizador junto ao Poder Legislativo, convocando em assembléia a participação da massa.

É de conhecimento geral que dentro dos Municípios tem-se o Poder Executivo com a finalidade de administrar e o Legislativo com o objetivo de fiscalizar. Apesar de serem poderes independentes, percebe-se na prática, um atrelamento e protecionismo, em que muitas vezes o Executivo consegue maioria na Câmara que aprova seus projetos em troca de favores que os auxiliem nas futuras campanhas.

Esse protecionismo atrapalha a efetivação da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que o Legislativo Municipal não funciona como fiscalizador do Poder Executivo.

---

<sup>44</sup> \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009. Diário Oficial da União. Seção 1. 28/05/2009. p. 2 Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm)> Acesso em 23/05/2011.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizar todas as pesquisas do trabalho ora apresentado, nota-se de forma clara que o Estado Democrático de Direito visa garantir a participação do cidadão em espaço político livre para discussões sobre seus direitos e sobre seus projetos políticos em prol do futuro da comunidade. Esse espaço é necessário tanto para a criação, quanto para a fundamentação e aplicação dos direitos. Esse espaço político só pode ser legitimamente por meio de discursos racionais, por meio do poder comunicativo.

Contudo, para que isso ocorra, o Estado Democrático de Direito deve se valer de um poder público organizado que refira ao poder político uma legitimação institucional. Ou seja, o poder político está vinculado ao direito legalmente instituído que legitima como tal. Essa legitimação vem dos cidadãos que detêm o poder precípua constituído pelo direito, que por sua vez transforma o poder comunicativo.

Portanto o direito foi constituído que fora discursivamente debatidos e instituídos e que em momentos posteriores, pela mesma via de discurso, criam e transforma o Estado Democrático Direito.

Todavia, é possível garantir a democracia, bastando que seja observado o princípio da participação popular, tal princípio deve ser a garantia em todas as esferas do poder público, especialmente porque todo o poder é do povo e em seu nome deve ser exercido, por meio de audiências públicas com a população, é possível combinar o constitucionalismo com a democracia, já que a opinião da sociedade organizada deve ser levada em conta pela administração pública na decisão de temas relevantes para a população.

Com essa pesquisa, observa-se que caso o poder legislativo não esteja consciente de seu poder fiscalizador e da necessidade do cumprimento da LRF para o bom gerenciamento do Município, sempre aprovadas às contas sem necessariamente analisarem as mesmas. Ocorrem em vários casos o Tribunal de Contas reenviar aos municípios contas para serem reanalisadas, uma vez que foram verificadas incongruências não observadas pelo legislativo.

Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 48 e 49, impõem a necessidade de transparência na gestão pública.

O problema da aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal inicia-se exatamente nas questões concernentes a realização das audiências públicas. A receptividade da população diante da cobrança da responsabilidade de fiscalizar as contas do Município não é bem aceita por seus administradores, e este protecionismo acaba por não incluir o eleitor como fiscal das contas públicas do Município

O questionamento, na presente pesquisa está no fato de se investigar como garantir a aplicabilidade de tais dispositivos legais, protegendo-se, portanto, a moralidade na Administração Pública municipal quanto ao exercício fiscal.

E somente com a utilização de instrumentos de democracia participativa conclama o povo ao controle popular do exercício fiscal, tais como a realização de audiências públicas, além da criação e funcionamento de conselhos gestores municipais para a fiscalização dos gastos públicos, os quais garantem a efetiva transparência pretendida pela aludida lei dando ênfase aos princípios da legalidade, moralidade e sobre tudo da publicidade.

A monografia buscou desenvolver uma pesquisa sobre as espécies de controle externo e interno da Administração Pública, onde nota-se que o Poder Judiciário deve resguardar os direitos individuais e coletivos do cidadão em face de eventuais arbitrariedades que pode ocorrer garantido na Constituição.

A Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal veta a anulação do ato que virou direito adquirido, porém no final da referida súmula, resguarda ao Judiciário tal apreciação, com isso pode-se relatar que o judiciário pode apreciar determinado ato que gerou direito adquirido e anulá-lo quando entender que é necessário, por analogia pode anular também os atos praticados por meio de critérios de oportunidades e conveniência, considerando o interesse público, a tutela do bem comum.

Dispõe o artigo 37 da Constituição da República os princípios norteadores da Administração Pública, dentre eles o princípio da moralidade, que conforme se observar no decorrer desse trabalho, há doutrinadores que se utiliza desse princípio

para fundamentar a importância do controle da Administração Pública, com isso fica evidente que não caracteriza invasão de mérito o Controle Externo Jurisdicional sob os atos administrativos, uma vez aquele vai versar sobre os aspectos da moralidade administrativa, verifica se os atos exercícios estão ou não viciados.

Com tudo se conclui que o exercício da democracia participativa na transparência da gestão pública municipal contempla a população de maneira efetiva deixando o cidadão ciente e presentes na construção de uma sociedade justa que visa sempre o bem comum.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Eder Marques. Gestão Pública Participativa: A dinâmica democrática dos conselhos gestões. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/51657849/-Eder> Acesso em 18/05/2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 24<sup>o</sup> edição, Malheiros Editores LTDA. São Paulo, 2007, p. 920.

BARROSO, Luis Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.

BONAVIDES Paulo. **Ciência Política**. ed. 10. São Paulo; Malheiros Editores, 2002, p.219

BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição federal anotada. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

BUCCI, Eugênio. **Sobre ética e imprensa**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p. 241-242

BRASIL. Lei complementar nº. 101 de 04 de maio de 2000. Dispões sobre “Altera dispositivos da Lei Complementar nº101, de 04 de Maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas votadas para Responsabilidade Fiscal, - Lei de

BRASIL. Constituição da República Federativa 1988.

CANOTINHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 7.ed. Coimbra: Almeida, 2003.

CAPELLI, Leite, Araújo, SLOMSKI, SILVA, WOLTON – Promoção da transparência, <http://jus.com.br/revista/texto/19318/a-auditoria-governamental-como-instrumento-de-promocao-da-transparencia>, acesso em 28/08/2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 12<sup>o</sup> edição revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2005, p. 911.

CASTRO José Nilo de, **Responsabilidade Fiscal nos Municípios**. Belo Horizonte, Del Rey, 2001, p.

CRUZ , Et al. Publicidade e transparência das contas publicas, Seção I. 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; **Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo 2008.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Gestão de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Editora JM, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Estado de direito e constituição. 2. ed Ver. E ampl. São Paulo: Saraiva, 1999.

FURTADO, Luiz Roberto Fortes. **Um novo conceito em análise de obras públicas com relação à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Palestra proferida na SEAERJ. Rio de Janeiro, setembro de 2002.

GARAPON, Antoine. O guardador de promessas: justiça e democracia. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

KELSEN, Hans. Jurisdição constitucional. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24 ed. São Paulo: Malheiros editores, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 4.ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito à participação política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

QUEIROZ, Cid Heraclito de. **A Lei de Responsabilidade no contexto da reforma do Estado**. Brasília:UNB,2001. Disponível em <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_lrf/Cid.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_lrf/Cid.pdf)> Acesso em 20/05/2011.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 18. ed São Paulo: Saraiva, 1998.

Responsabilidade Fiscal e outras providências”. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm)

RESTON, Jamil. **O Município para Candidatos**. 4 ed. Rio de Janeiro, IBAM, 2000

RODRIGUES, Antonio Paiva. Democracia um Regime Político. Disponível em: <http://www.artigos.com/artigos/humanas/historia/democracia-um-regime-politico-10977/artigo/>. Acesso em: 22 de outubro de 2011.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação** (Cidadania, Direito, Estado e Município).

VADE MECUM/ Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo, Márcia Cristina Vaz dos Santos Wind e Livia Céspedes – 9. Ed. atual e ampl. - São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

# **ANEXO**



**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.**

Mensagem de veto

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

(...)

CAPÍTULO IX

DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Seção I

Da Transparência da Gestão 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, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.~~

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; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

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

(...)

Art. 74. Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 75. Revoga-se a [Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999](#).

Brasília, 4 de maio de 2000; 179º da Independência e 112º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO  
*Pedro Malan*  
*Martus Tavares*