



Estudo da relação entre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Lei de Acesso a Informação Pública (LAIP): Convergências e complementaridades

Rosivaldo Pereira Correia

Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

e-mail: valcorreia91@hotmail.com

Sergio Henrique Conceição

Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

e-mail: shconceicao@uneb.br

RESUMO

O trabalho explora a perspectiva da transparência e do acesso à informação relacionada a gestão pública e a perspectiva de controle social. Nesse propósito avalia a Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), suas imposições acerca da elaboração e divulgação dos planos, lei de diretrizes, orçamentos, prestação de contas, pareceres, relatório resumido de execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal e a Lei nº 12.527/2011 – Lei do Acesso a Informação Pública (LAIP), que trata dos procedimentos para ampliação do acesso a informação de interesse público. O estudo a partir de uma investigação legal e bibliográfica buscou identificar aspectos convergentes e complementares que contribuam para o processo de elaboração e comunicação das informações de interesse público, e, efetivação do controle social realizando um estudo comparativo, descritivo e qualitativo entre a LRF e a LAIP, bem como da construção plano categórico para aferição do nível de transparência de informação de interesse público dos entes federativos em futuras pesquisas. Os resultados sinalizam 17 dimensões categóricas presentes na análise desses marcos normativos, evidenciando 11 dimensões convergentes e 6 dimensões complementares entre a LRF e LAIP.

Palavras – Chave: LRF; Transparência; Acesso a informação; Gestão Pública; LAIP.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho investiga a relação entre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso a Informação (LAIP), buscando identificar suas convergências e complementações, para o processo de contribuição do aperfeiçoamento na elaboração e comunicação das informações do âmbito da contabilidade governamental bem como do processo de redução de assimetrias informacionais que possibilitem a ampliação do controle social e a participação democrática.

Vários fatores influenciam na criação de leis que determinam limites aos gestores públicos, aspectos políticos, econômico-financeiros, fiscais, tributários e de observância dos direitos humanos representam tais dimensões, essa dinâmica, própria das sociedades legitimadas por estado de direito é processo de contínuo aperfeiçoamento.

Em face disto, e, considerando o contexto histórico do Brasil entre as décadas de 1980 e 1990, marcadas por sucessivas crises econômicas e fiscais, demandou a partir do plano de



estabilização econômica (Plano Real) a publicação de marco normativo que lhe desse equilíbrio na gestão financeira e orçamentária do Estado.

O processo de ajuste fiscal incorporou na agenda da gestão governamental a necessidade de manutenção do equilíbrio orçamentário, regularização das dívidas dos estados e municípios junto a União, compromisso com o superávit primário, ou seja, economia para amortização da dívida pública, e, redução do investimento público e da presença do estado na atividade econômica.

Nesse contexto, no ano de 2000 foi publicada a Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o objetivo de adequar os gastos (despesas), às arrecadações (receitas), trazendo limitações nos gastos com pessoal e dívida pública, como esforço de responsabilizar o gestor público pelo adequado equilíbrio das finanças.

A LRF estabelece ainda a necessidade de implementação de sistema de transparência da gestão fiscal, inclusive, em meios eletrônicos de acesso público, contemplando os relatórios da contabilidade governamental (orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e o respectivo parecer do tribunal de contas).

A criação da LRF, e, sua centralidade no controle do equilíbrio financeiro, controle do endividamento e dos gastos dos entes públicos, não foi suficiente para garantir aos usuários facilidade na obtenção das informações de interesse público, fato em que culminou na criação de uma lei específica.

A Lei nº 12.527/2011, Lei do Acesso à Informação Pública (LAIP) conhecida como a lei de transparência, tem como objetivo tratar do acesso à informação no âmbito da administração pública em seus três entes federativos (União, Estados e Municípios).

O trabalho busca explorar aspectos convergentes e complementares entre a LRF e a LAIP, evidenciando aspectos teóricos e legais acerca da importância da disponibilidade da informação de interesse público relacionado a gestão fiscal e financeira dos entes federativos para efetivação do controle social da gestão governamental pela sociedade civil organizada.

Destarte, busca sensibilizar para ampliação da pesquisa e produção científica no campo da contabilidade governamental, e, no propósito da valorização da informação de natureza contábil para efetivação da gestão pública responsável e transparente.

Nesse campo, propõe identificar quais as semelhanças, aproximações (convergências) e complementaridades entre a LRF e a LAIP, considerando a perspectiva do controle social e participação da sociedade, adicionalmente, explora dimensões e elementos categóricos possíveis a aferição do nível de aderência das práticas de comunicação da informação de interesse público considerando às premissas desses dois marcos regulatórios no desenvolvimento de pesquisas futuras.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 GESTÃO PÚBLICA: PROCESSO DE DIVULGAÇÃO.

A administração pública tem em sua essência compreender e subsidiar as necessidades de interesse coletivo, propondo ações que visam estabelecer uma relação com a sociedade. Segundo Di Pietro (2005, p. 59-61) a administração pública é definida como:



Em sentido objetivo, abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo... podendo ser definida como atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, para consecução dos interesses coletivos.

No entanto a administração pública pode ser vista também como uma relação de impessoalidade entre o Estado e cidadãos, mantendo um equilíbrio entre à gestão governamental e o interesse do Estado.

Na definição de Tenório (2006), o significado da administração pública é gerenciar os propósitos de um governo e os negócios de Estado, procurando atender o coletivo, a sociedade sem discriminação, de tal forma que, independentemente da organização que a pratique, deva estar orientada para o público e não para o privado, para o coletivo e não para os indivíduos, para benefício da comunidade e não de grupos de interesse específicos.

Assim, pode se dizer que administração pública é um conjunto de agentes públicos e órgãos que visam exercer funções administrativas, para desenvolver as ações de interesse público.

Para o gerenciamento econômico-financeiro da atividade pública é necessário aplicar a contabilidade pública ou governamental, conforme Angélico (2009, p. 107): “contabilidade pública é a disciplina que aplica, na administração pública, as técnicas de registros e apurações contábeis em harmonia com as normas gerais do direito financeiro”.

Portanto, é essencial para um bom funcionamento do Estado a aplicação da administração em consonância com os princípios da contabilidade governamental, cuja dinâmica patrimonial se processa no contexto das atividades de caráter econômico-financeira no contexto da administração pública, respeitando e atendendo os dispositivos previstos na legislação que lhe é específica.

Segundo Slomski (2003, p. 26), “A contabilidade pública como ramo da contabilidade geral, tem por objetivo evidenciar perante a fazenda pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados”.

Há uma grande relação entre “eficiência” que é mencionada na Constituição Federal (CF) no *caput* do artigo 37 como um dos princípios da administração pública, à transparência pública, que é definida por Cruz como um princípio da gestão fiscal.

Para Cruz et al (2001, p. 183) transparência na LRF pode ser compreendida “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”.

Assim, percebe-se que a LRF, tenta alcançar o que chamamos de controle social, quando conseguimos fazer com que a informação seja acessível, clara e de fácil compreensão para o usuário, podendo ele participar de forma mais efetiva, sobre as decisões ou planejamento das ações oriundas do setor público.

Para Silva (2007, p.117), a gestão fiscal transparente é “aquela em que os atos praticados pelo gestor público são divulgados amplamente de forma clara e objetiva à sociedade toda”.



Para além da necessidade do rigor, do controle, do equilíbrio financeiro e da técnica de registro e comunicação no campo da gestão patrimonial dos entes públicos, a LRF tangenciou aspectos relacionados à transparência e acessibilidade presentes no instituto constitucional brasileiro como princípios irrenunciáveis da administração pública, consolidando o princípio da publicidade implicado com o da legalidade.

2.2 LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO PÚBLICA (LAIC).

O surgimento do tema “acesso a informação” no Brasil, ganhou força após o fim do ciclo da ditadura militar, que teve seu início no ano de 1964 e perdurou até o ano de 1985, com a eleição indireta de um presidente civil.

Naquele contexto ditatorial, as informações inerentes ao Estado eram restritas, prevalecendo como regra geral o sigilo. Mesmo vivendo um período de repressões, parte da sociedade, que era contra este regime, acreditava que a solução estava na execução de uma política com a liberdade expressão, informação e pensamentos.

Os países que iniciaram o seu processo de democratização, permitindo de forma legal a participação da sociedade nas tomadas de decisão, cuja execução dessas ações iria refletir diretamente a todos os cidadãos, foram os países considerados de primeiro mundo, iniciando no ano de 1766, pela Suécia, e, após 200 anos, no ano de 1966 os EUA publicou sua primeira lei sobre a temática.

No ano de 2002 o México realiza igual feito, seguido por países como Chile, Uruguai, dentre outros países, que implantaram suas legislações sobre acesso a informação de interesse público (CGU, 2011).

É notório que o acesso à informação já era tratado como um ponto relevante das discussões internacionais, e, que o reconhecimento como um direito fundamental já havia se estabelecido dentre os mais importantes nas discussões em organizações internacionais, como na Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Não há dúvidas que a comunidade internacional, aliado ao processo de fortalecimento e maturidade da democracia no Brasil influenciou e contextualizou a publicação da Lei nº 12.527/2011 (LAIP), que trata do acesso à informação no âmbito da administração pública, em todos os seus poderes, buscando uma aproximação entre a sociedade e o Estado.

Nesse sentido, a LAIP buscou aperfeiçoar e complementar aspectos relacionados a condição do acesso a informação de interesse público como instrumento para efetivação do controle social e do princípio norteador do estado democrático de direito.

3. METODOLOGIA

Este trabalho de natureza qualitativa e descritiva foi desenvolvido com a utilização de pesquisa bibliográfica e documental.

Na perspectiva da pesquisa bibliográfica, com a utilização de artigos publicados, livros e periódicos, que nos dizeres de Lakatos (2003, p. 183) “abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo”, com o propósito de “colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito ou de alguma forma produzido acerca do tema de estudo”.



Na perspectiva da pesquisa documental, através das utilizações de leis, decretos (federais, estaduais ou municipais) e demais normas estabelecidas, com o intuito de criar padrões e regras. Segundo Lakatos (2003, p. 174-176) a pesquisa documental está restrita a fonte de coleta de dados e documentos, constituindo o que se denomina de fontes primárias, sejam estes documentos oficiais, publicações parlamentares ou documentos jurídicos.

Para o alcance dos objetivos propostos no presente trabalho, tomou-se como parâmetro para análise dos marcos regulamentares do escopo do trabalho, LRF e LAIP, e, os aspectos indicados na literatura presente em Denzin e Lincoln (2006) e Ramos e Conceição (2006) na metodologia comparativa e qualitativa de marcos de natureza legal no contexto da administração pública.

A partir da abordagem empregada pelos referidos autores, buscou-se inferir a aspectos preliminares na construção de categorias, capazes de resultar em proposta metodológica sistematizada para mensuração do nível de publicidade, transparência e acesso a informação de natureza contábil, ou seja, de natureza patrimonial, econômico-financeira.

Assim, dessa literatura acessada foi retirado aspectos metodológicos que se aplicou, com adaptações, na análise dos aspectos convergentes e complementares entre a LRF e LAIP, buscando uma sistematização categórica possível para o desenvolvimento de metodologia própria de avaliação do nível de transparência e acesso a informação de interesse público em futuras pesquisas.

4. ASPECTOS CATEGÓRICOS ENTRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) E A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO PÚBLICA (LAIP)

Para analisar os aspectos convergentes e complementares entre a LRF e a LAIP, no âmbito da disponibilização informação contábil de interesse público, foi necessário identificar os elementos categóricos presentes nesses escopos, como forma de identificar possíveis convergências e complementaridades entre essas legislações (DENZIN e LINCOLN, 2006; RAMOS e CONCEIÇÃO, 2006).

Deve-se observar que não há a análise da transparência passiva, que ocorre quando “A administração pública divulga informações sob demanda em atendimento às solicitações da sociedade” (CGU, 2011), mas na perspectiva de transparência ativa, quando a administração pública divulga informações sem que haja motivação direta de algum interessado específico demandando-a, pois considera-se a condição impositiva do diploma legal suficiente para o ente público fazê-lo, na perspectiva dos enunciados da LRF e LAIP.

Nas análises dos marcos legais, LRF e LAIP, e, da literatura acessada, pode-se identificar dimensões categóricas convergentes: alcance, proteção do direito a informação, transparência ativa, automatização da informação, fomento à transparência, responsabilidade do Estado, procedimento ágil, linguagem clara e de fácil compreensão, detalhamento da informação, responsabilidade administrativa, construção de juízo de valor, prazos, custeio das informações, participação popular, formas de divulgação, limitação nas divulgações das informações ou no seu acesso e limitação do agente administrativo conforme evidenciado nos quadros a seguir.



ELEMENTO CATÉGORICO	LEI 101/2000	LEI 12.527/2011
Alcance	<p>Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no <u>Capítulo II do Título VI da Constituição</u>.</p> <p>§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.</p>	<p>Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no <u>inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal</u>.</p>

Quadro 1 – Aspectos da convergência entre a LRF e a Lei de Transparência.

Fonte: Ramos e Conceição (2006) com adaptações.

Na perspectiva da dimensão **Alcance**, observa-se que as duas legislações complementam-se no sentido de dar forma explícita acerca da obrigatoriedade de União, Estados, Distrito Federal e Municípios em garantir acesso a informação e da necessidade de implementar práticas relacionadas a gestão fiscal (**Quadro 1**).

ELEMENTO CATÉGORICO	LEI 101/2000	LEI 12.527/2011
Proteção do direito a informação.	<p>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.</p>	<p>Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:</p> <p>I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;</p>

Quadro 2 – Aspectos da convergência entre a LRF e a Lei de Transparência.

Fonte: Ramos e Conceição (2006) com adaptações.

Na perspectiva da **Proteção do direito da informação** a LRF deixa claro que as entidades que integram o sistema público, tem a obrigação de divulgar de forma ampla em meios que facilitem o acesso ao público, enquanto por ter destinação específica ao tratamento da informação como um direito, a LAIP deixa mais evidente a prerrogativa com o intuito de evitar

violações, infringindo preceitos legais; conclui-se que também a uma convergência deste item (**Quadro 2**).

ELEMENTO CATÉGÓRICO	LEI 101/2000	LEI 12.527/2011
Transparência Ativa	<p>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.</p> <p>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;</p>	<p>Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:</p> <p>II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;</p> <p>Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.</p>

Quadro 3 – Aspectos da convergência entre a LRF e a Lei de Transparência.

Fonte: Ramos e Conceição (2006) com adaptações.

Na dimensão **Transparência Ativa**, o inciso II da LRF inicia com o termo “liberação ao pleno conhecimento”, significando que a ação ativa de fornecimento da informação deve ser de responsabilidade do Estado, não havendo a necessidade do usuário em provocar a administração através de solicitação, para que o mesmo tenha acesso.

A LAIP, por sua vez, ratifica esta afirmação também no inciso II do artigo 3º quando determina que a informação seja concedida independente de solicitação; conclui-se que na dimensão da **transparência ativa** as duas legislações são convergentes (**Quadro 3**).

ELEMENTO CATÉGÓRICO	LEI 101/2000	LEI 12.527/2011
Automatização da informação	<p>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</p>	<p>Art. 3º III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;</p> <p>Art. 8º § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e</p>



	respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.	instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).
--	--	---

Quadro 4 – Aspectos da convergência entre a LRF e a Lei de Transparência.

Fonte: Ramos e Conceição (2006) com adaptações.

Observa-se que a LRF estabelece que seja utilizado os meios eletrônicos no processo de oferta da informação de interesse público; a LAIP, de igual modo, determina a utilização dos mesmos expedientes, por isso, nesse item também se convergem (**Quadro 4**).

Existe uma diferença de aproximadamente 10 anos entre as duas legislações, mas percebe-se inalterado a relevância dos sistemas de informação baseados em tecnologias de internet para efetivação da disponibilidade da informação de interesse público para administração pública.

ELEMENTO CATÉGORICO	LEI 101/2000	LEI 12.527/2011
Fomento à transparência.	Art. 48. 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;	Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

Quadro 5 – Aspectos da convergência entre a LRF e a Lei de Transparência.

Fonte: Ramos e Conceição (2006) com adaptações.

Além da determinação quanto o cumprimento daquilo que chamamos de transparência pública, na dimensão **Fomento à transparência**, às duas legislações (LRF e LAIP) estipulam a adoção de políticas que culminem em seu aperfeiçoamento, quando se utiliza das terminologias “fomento” ou “incentivo” da “transparência na administração pública” e “participação popular”, portanto, caracterizando mais uma convergência entre as legislações (**Quadro 5**).

ELEMENTO CATÉGORICO	LEI 101/2000	LEI 12.527/2011
Responsabilidade do Estado.	<p>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:</p> <p>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;</p> <p>II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.</p>	<p>Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.</p> <p>Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:</p> <p>II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e</p>

Quadro 6 – Aspectos da convergência entre a LRF e a Lei de Transparência.

Fonte: Ramos e Conceição (2006) com adaptações.

Na dimensão **Responsabilidade do Estado**, a LRF determina aspectos na concessão de informações dos entes federativos nos elementos das despesas e receitas públicas, a LAIP amplia o sentido, pois trata da concessão das informações de interesse público de forma ágil, irrestrita e íntegra, proporcionando uma ampliação do escopo da informação disponível a sociedade (**Quadro 6**).

ELEMENTOS CATÉGÓRICOS	LEI 101/2000	LEI 12.527/2011
Procedimento Ágil		<p>Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.</p>

Quadro 7 – Aspectos da convergência entre a LRF e a Lei de Transparência.

Fonte: Ramos e Conceição (2006) com adaptações.



Na dimensão **Procedimento Ágil**, há uma ausência na LRF em relação a agilidade ou celeridade da informação, talvez contextualizada em seu contexto histórico e tecnológico (década 2000), a LAIP (década 2010), de outro modo, ressalta este dispositivo, assim torna-se complementar a LRF (**Quadro 7**).

ELEMENTOS CATÉGORICOS	LEI 101/2000	LEI 12.527/2011
Linguagem clara e de fácil compreensão.		Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Quadro 8 – Aspectos da convergência entre a LRF e a Lei de Transparência.
Fonte: Ramos e Conceição (2006) com adaptações.

Na dimensão **Linguagem clara e de fácil compreensão**, identificou-se a inexistência de dispositivo na LRF que trate de clareza e compreensibilidade no processo e construção e disponibilização da informação de interesse público; a LAIP evidencia esses aspectos em seu artigo 5º, indicando requisitos básicos para a divulgação, assim a LAIP complementa a LRF (**Quadro 8**).

ELEMENTOS CATÉGORICOS	LEI 101/2000	LEI 12.527/2011
Detalhamento da informação.	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. 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;	Art. 8º § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo: I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III - registros das despesas; IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

		VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.
--	--	--

Quadro 9 – Aspectos da convergência entre a LRF e a Lei de Transparência.

Fonte: Ramos e Conceição (2006) com adaptações.

Na dimensão **Detalhamento da informação**, a LRF utiliza-se da terminologia “pormenorizadas” (grifo nosso), para indicar que a administração deverá fornecer as informações com detalhes; na LAIP fica explícito as características que deverão apresentar a informação disponibilizada, desde modo as leis apresentam convergência e complementaridade (**Quadro 9**).

ELEMENTOS CATÉGORICOS	LEI 101/2000	LEI 12.527/2011
Responsabilidade Administrativa	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.	Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante: I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para: II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Quadro 10 – Aspectos da convergência entre a LRF e a Lei de Transparência.

Fonte: Ramos e Conceição (2006) com adaptações.

A LRF direciona o dever de prestar contas tanto aos órgãos fiscais, quanto a população; a LAIP tem uma definição mais abrangente, quando trata de outros aspectos não contemplados pela LRF, dando ampliação ao escopo das informações “disponibilizáveis” a sociedade na dimensão **Responsabilidade Administrativa**, nesse sentido, a LAIP complementa a LRF (**Quadro 10**).

ELEMENTOS CATÉGORICOS	LEI 101/2000	LEI 12.527/2011
Custeio das informações	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	Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados. Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos

	documentos. 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;	no caput todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da <u>Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983.</u>
--	---	--

Quadro 11 – Aspectos da convergência entre a LRF e a Lei de Transparência.

Fonte: Ramos e Conceição (2006) com adaptações.

Em nenhuma hipótese a legislação permite ou possibilita a cobrança de taxa para a obtenção das informações de interesse público, mas, deixa claro que o custo oriundo do interesse em reproduzir cópias para ficar em posse do usuário fica sob sua responsabilidade, para tanto as legislações estabelecem também que estas informações se possíveis estejam disponíveis através da internet para consulta gratuita, aspectos identificados na dimensão **Custeio das informações**, nessa dimensão, a LRF e LAIP são convergentes (**Quadro 11**).

ELEMENTOS CATÉGORICOS	LEI 101/2000	LEI 12.527/2011
Participação Popular.	Art. 48. 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;	Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante: II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Quadro 12 – Aspectos da convergência entre a LRF e a Lei de Transparência.

Fonte: Ramos e Conceição (2006) com adaptações.

A participação popular é assegurada por ambas as legislações, por entender que não existe transparência senão houver a garantia da participação, com isso a dimensão **Participação Popular** é aspecto convergente entre a LRF e LAIP (**Quadro 12**).

ELEMENTOS CATÉGORICOS	LEI 101/2000	LEI 12.527/2011
Forma de divulgação	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	Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de

	<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.</p> <p>§ 2º Para cumprimento do disposto no <i>caput</i>, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).</p> <p>Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:</p> <p>I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:</p> <p>a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;</p> <p>b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;</p> <p>c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e</p> <p>II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.</p>
--	--	--

Quadro 13 – Aspectos da convergência entre a LRF e a Lei de Transparência.

Fonte: Ramos e Conceição (2006) com adaptações.

As **Formas de divulgação** são simétricas entre as LRF e LAIP, indicam a necessidade das informações de interesse público estejam armazenadas em um local de fácil acesso, a LAIP possui especificidade de indicar, em relação à LRF, a necessidade de criação de uma instância específica para atender, informar, orientar, solicitar ou protocolar se necessário requerimento sobre as informações de seu interesse (grifo nosso) (artigo 9º da LAIP), dessa forma conclui-se que a LAIP complementa a LRF.

ELEMENTOS CATÉGORICOS	LEI 101/2000	LEI 12.527/2011
Limitações nas divulgações das informações ou no seu acesso		Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos

		<p>aplicáveis, assegurar a:</p> <p>III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.</p> <p>Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:</p> <p>§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.</p>
--	--	---

Quadro 14 – Aspectos da convergência entre a LRF e a Lei de Transparência.

Fonte: Ramos e Conceição (2006) com adaptações.

A disponibilidade de informação de interesse público sofre algumas limitações, àquelas consideradas sigilosas, como informações que ponham em risco a segurança do Estado, projetos de pesquisas e desenvolvimento científico ou tecnológico, entre outros, assim, a LAIP complementa a LRF na dimensão **Limitações nas divulgações das informações ou no seu acesso (Quadro 14)**.

ELEMENTOS CATÉGÓRICOS	LEI 101/2000	LEI 12.527/2011
Limitação do agente administrativo	<p>Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23.</p>	<p>Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:</p> <p>I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;</p> <p>II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de</p>

		<p>cargo, emprego ou função pública;</p> <p>III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;</p> <p>IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;</p> <p>V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;</p> <p>VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e</p> <p>VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.</p>
--	--	--

Quadro 15 – Aspectos da convergência entre a LRF e a Lei de Transparência.

Fonte: Ramos e Conceição (2006) com adaptações.

Atendendo ao princípio da legalidade, os agentes administrativos tem limitações expressas sobre suas condutas na hora de fornecer as informações determinadas pela LAIP; a LRF estabelece uma limitação do agente, quando é determinado o cumprimento dos prazos para disponibilização de informações de interesse público. Assim, a LAIP complementa a LRF na dimensão **Limitação do agente administrativo (Quadro 15)**.

Após comparação entre a LRF e a LAIP, o estudo identificou, a partir do levantamento bibliográfico e documental, 17 dimensões categóricas, foi evidenciado 11 dimensões convergente e 6 dimensões complementares.

Nas dimensões categóricas convergentes identificou-se as dimensões alcance, proteção do direito a informação, transparência ativa, automatização da informação, fomento a transparência, responsabilidade do Estado, responsabilidade administrativa, detalhamento da informação, prazos, custeio da informação e participação popular.

Nas dimensões categóricas complementares foram identificadas as dimensões: procedimento ágil, linguagem clara e fácil compreensão, construção de juízo de valor, formas de divulgação, limitações nas divulgações das informações ou no seu acesso e limitação do agente público, segundo resultados são complementares.



É interessante mencionar que por ser mais atual e possuir como escopo específico a acesso a informação pública a Lei 12.527/2011, Lei de Acesso a Informação Pública (LAIP) trata cada um desses elementos de forma mais detalhada.

A LAIP consolidou o aspecto da publicidade e facilidade ao acesso da informação de interesse público e implicando a administração pública o encargo de disponibilizar instrumentos facilitados de acesso a sociedade, de outro modo, destaca a importância da sociedade se inserir de forma ativa na realização e tomada de decisão nas ações de interesse coletivo, princípio norteador do estado democrático de direito.

As limitações pertinentes às informações de caráter sigiloso poderão ser estabelecidas pelos agentes públicos, e, o descumprimento dos dispositivos contidos nessas leis resultarão em sanções aplicadas aos servidores públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou a exploração da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso a Informação Pública (LAIP) em dimensões categóricas convergentes e complementares nesses dois marcos reguladores de transparência a gestão governamental.

O estudo pontua a relevância da participação e conhecimento da sociedade sobre a gestão dos recursos públicos em consonância com as necessidades de interesse coletivo. Entendeu que a sociedade necessita além das respostas sobre a utilização dos recursos públicos, entender a importância da cidadania na construção de uma política participativa.

Diante disso, foi analisada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso a Informação Pública (LAIP), buscando identificar os aspectos convergentes e complementares que auxiliem na formação de uma gestão pública mais transparente e uma sociedade participativa.

A LRF editada e sancionada no ano de 2001 tem suas limitações no que tange o tema da transparência pública, abordado diretamente em apenas 2 (dois) artigos, mas se caracteriza como um marco na contabilidade pública, pois inicia-se uma construção mais abrangente do tema.

A LAIP por tratar de informações gerais custodiadas ou sob posse da administração pública, consegue ter uma maior amplitude que a LRF, considerando o escopo específico de cada uma, no entanto, as duas convergem e complementam-se, pois além da transparência pública a LRF versa sobre controle dos gastos (despesa com pessoal e endividamento público), fiscalização e controle.

Este trabalho buscou contribuir ao incentivo de novas pesquisas no campo da contabilidade governamental que auxiliem em uma administração pública mais transparente e democrática. Encaminha-se sugestão a novos estudos que permitam a partir das dimensões categóricas identificadas a elaboração de indicadores de mensuração do nível de acesso a informação de interesse público dos entes federativos e a contribuição para efetivação do controle social e da participação popular.



REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 2 dez. 2014.
- _____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e dá outras providências.
- _____. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). *Acesso à Informação Pública*: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central.../cartilhaacessoinformacao.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2014.
- CRUZ, F. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. 6º Ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (org) *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 18ª ed. São Paulo. Ed. Atlas, 2005.
- SLOMSKI, V. *Manual de contabilidade pública: um enfoque no controle municipal*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- TENÓRIO, F.G. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M. e PIERANTI, O. P.(org). *Estado e gestão social: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- RAMOS, E. T; CONCEIÇÃO, L.F. *Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Contabilidade Pública*. Especialização em Contabilidade e Orçamento Público. Brasília. 2014. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053598.PDF>>. Acesso em 4 set. 2014.
- TOLEDO Jr, F. C.; ROSSI, S. C. *Lei de responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo*. 2º Ed. São Paulo: NDJ, 2002.