

ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR E TÉCNICO
FACULDADE ASCES
CURSO DE BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**TRANSPARÊNCIA FISCAL: IMPORTÂNCIA DAS INFORMAÇÕES
FINANCEIRAS E ORÇAMENTÁRIAS PARA O CONTROLE SOCIAL**

Nome: Valmir Rogério dos Santos

Caruaru – Pernambuco
2017

ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR E TÉCNICO
FACULDADE ASCES
CURSO DE BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**TRANSPARÊNCIA FISCAL: IMPORTÂNCIA DAS INFORMAÇÕES
FINANCEIRAS E ORÇAMENTÁRIAS PARA O CONTROLE SOCIAL**

Nome: Valmir Rogério dos Santos

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade ASCES, como requisito parcial, para a obtenção do grau de bacharela em Administração Pública, sob a orientação do Prof. Msc. Tony Fernando Galvão.

Caruaru – Pernambuco
2017

Valmir Rogério dos Santos

**TRANSPARÊNCIA FISCAL: IMPORTÂNCIAS DAS INFORMAÇÕES
FINANCEIRAS E ORÇAMENTÁRIAS PARA O CONTROLE SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso, Submetido à
Banca Examinadora do curso de Bacharelado
em Administração Pública, como parte dos
requisitos necessários para a obtenção do título
de Bacharel em Administração Pública.

BANCA EXAMINADORA

Aprovada em: ____ / ____ / ____

Presidente: Prof. Msc. Tony Fernando Galvão

Primeiro Avaliador: Prof.

Segundo Avaliador: Prof.

AGRADECIMENTOS

A minha família, que sempre esteve ao meu lado nessa longa jornada, que me deram todo o suporte e estrutura para realização de minhas conquistas. E também a todos que de alguma forma acreditaram e me apoiaram em mais esta jornada.

Agradeço ao professor orientador e mestre Tony Fernando Galvão que além de me fazer despertar o interesse pela disciplina, esteve presente nas dificuldades encontradas ao longo desta pesquisa.

Aos meus amigos e a todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

O presente estudo dedica-se a analisar os princípios da publicidade e transparência. Toma-se como pressuposto inicial a afirmação de que em um Estado Democrático de Direito, onde o poder é exercido em nome do povo, não se admite que este fique privado das informações quanto à gestão da coisa pública. Nesse ínterim, permite-se imaginar a transparência como um dos meios de legitimação da Administração, necessário à efetivação da participação popular, sendo ainda a melhor forma de evitar práticas fraudulentas e viciadas. Para melhor conhecimento, discorre-se acerca da legislação vigente e conclui-se com a certeza de que embora não seja ferramenta suficiente o bastante que garanta a melhora da qualidade do gasto público, é condição necessária para materialização da participação e do controle social das atividades administrativas.

Palavras-chaves: Transparência, Administração, Controle.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
1. DEMOCRACIA.....	09
1.1 O Que é Democracia?	09
1.2 Democracia Política	10
1.3 Democracia e seus Tipos	11
1.3.1 Democracia Direta	11
1.3.2 Democracia Indireta ou Representativa	12
1.3.3 Democracia Semidireta	16
1.4 Democracia Brasileira	17
2. PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL	20
2.1 O que é participação popular?	20
2.2 Dificuldades de Exercer a Cidadania	22
2.3 Instrumentos de Participação Popular.....	23
2.4 Participação Popular como Princípio Constitucional.....	25
3. TRANSPARÊNCIA FISCAL	27
3.1 Os Princípios da Publicidade e Transparência Administrativa	27
3.2 Lei de Acesso a Informação - Lei 12.527/2011.....	29
3.3 O Portal da Transparência do Governo Federal	32
3.4 Transparências nas Audiências públicas de elaboração e discussão do PPA, LDO E LOA.....	34
3.5 O princípio da Transparência Fiscal	38
3.6 Publicidade Transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal.....	39
CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44

INTRODUÇÃO

A administração pública tem sido alvo de discussão de ideias a respeito da transparência de seus atos. Em países democráticos, a transparência é exigida tanto em relação à prestação de serviços quanto à forma de aplicação dos recursos públicos. A ocultação de informações da gestão pública compromete a credibilidade e a legitimidade do governo.

A cobrança da sociedade por transparência está vinculada à necessidade de abrir acesso ao conteúdo informacional dos atos e gastos efetivos do governo. O conhecimento pleno daqueles atos, por si só, não atende às expectativas do cidadão, que, também exige qualidade informacional, em espaço temporal. Uma sociedade participativa, consciente da atuação dos seus representantes desempenha, de forma mais satisfatória, o exercício da democracia quando tem o livre arbítrio de opinar e fiscalizar os gastos públicos.

Fraudes e atos de corrupção encontram oportunidades propícias para propagação em ambientes nos quais a gestão pública pode ocasionar o desaparecimento de informações por julgá-las impróprias para o acesso generalizado. No Brasil, a lei de acesso à informação, Lei n. 12.537, de 18 de novembro de 2011, busca tornar mais fácil o conhecimento da informação por parte dos cidadãos, no que se refere à forma como os nossos recursos públicos são administrados.

O acompanhamento dos recursos financeiros da gestão pública permite à sociedade civil exercer um papel fundamental na identificação de fraudes; suas ocorrências impedem o crescimento do país, demolindo a legitimidade da gestão pública, fato que pode ocasionar a queda de sua imagem.

Uma administração transparente permite a participação do cidadão na gestão e no controle da administração pública e, para que essa expectativa se torne realidade, é essencial que ela tenha capacidade de conhecer e compreender as informações divulgadas.

O acesso da sociedade a informações referentes à administração das receitas públicas permite que se verifique se os gastos estão sendo utilizados adequadamente, atendendo aos interesses coletivos.

O objetivo deste trabalho, por conseguinte, é analisar o nível de transparência e o controle social na administração pública brasileira. A relevância da presente pesquisa está na necessidade de maior aprofundamento nos estudos sobre o tema, principalmente no que tange ao aumento do envolvimento dos membros da sociedade nas arenas de debates públicos, por isso dá importância à divulgação dos instrumentos de participação à disposição da sociedade.

A metodologia de pesquisa é bibliográfica e qualitativa com a qual se busca o tratamento das informações coletadas em livros, jornais, revistas e artigos sobre a temática desenvolvida, elaborando-se conclusões que possam vir a contribuir para o esclarecimento das questões propostas.

1. DEMOCRACIA

1.1 O Que é Democracia?

A definição de democracia é um dos objetos mais discutidos pela ciência política. Contudo, é comumente aceito que sua origem histórica se deu na Grécia (AZAMBUJA, 1998, p. 215), a palavra democracia teve sua origem na Grécia, mais precisamente em Atenas. Seu significado literal é ‘poder do povo’, expressão compreendida como ‘poder exercido pelo povo’.

Para que haja justiça, uma das formas é por meio da democracia. Muitos usam outras formas rudimentares de fazer justiça, alguns alegam estar agindo democraticamente para defender interesses privados, dizendo que estão fazendo uma coisa democrática.

Há vários conceitos sobre democracia, mas a origem se deu na Grécia. Em Atenas seu significado ganhou mais força “poder do povo”, ou poder exercido pelo povo. A democracia é uma das formas de se fazer justiça, mas por meio da democracia muitas vezes usada de forma incorreta, são defendidos interesses privados.

Há distorções e dificuldades inevitáveis para conceituar democracia. Para Alexio (1997):

Se tomarmos um valor determinado, podemos dizer que um determinado povo está mais perto da democracia que outro. [...] Se num país os cidadãos têm mais tranquilidade, com relação ao seu futuro, ou seja, se eles não temem serem vítimas de qualquer imprevisto, se, quaisquer que sejam as circunstâncias, eles têm uma garantia mínima, uma certeza mínima de que não faltará pão, teto, habitação etc., então sob esse aspecto, eles vivem no país democrático. Mas, [...] se num determinado país há todos esses valores já realizados, mas não há a liberdade de escolher os governantes, então esse país, sob esse aspecto, não é democrático. Não basta que a democracia seja um governo para o povo, ou seja, que tome decisões favoráveis para o povo, ou seja, que tome decisões benéficas para o povo nos debates, nas escolhas dos governantes (ALEXIO, 1997, p. 86-87).

Democracia para alguns é uma maneira de governo para outros uma maneira de convivência social. Quando falamos de democracia usamos várias classificações como: democracia política, social e econômica, dentre outros.

Contudo, é a definição política uma das formas mais estudadas. A análise de quem detém o controle do poder político e como ele é exercido tem sido objeto de reflexões de diversos cientistas políticos de todo país.

1.2 Democracia Política

No livro *Moderna Análise da Política*, Dahl (1966, p. 22) refere-se à democracia como sendo o sistema político em que a oportunidade de participação é amplamente partilhada com os cidadãos.

Comparato (1989), afirma que “democracia significa em termos gerais a tomada de decisão do povo de acordo com suas próprias convicções.” Segundo o autor, só há democracia se a vontade do povo não for viciada, ou seja, se ele tiver liberdade para escolher seus representantes.

A democracia é uma forma de organização que reúne as pessoas para o compartilhamento de ideias e soluções que vão solucionar os problemas para aquela comunidade, é uma tomada de decisão, de escolha pelas suas próprias inspirações de mudanças sociais para que proceda a democracia, que não haja suborno na liberdade de escolha.

Bobbio (2000) esclarece que a democracia seria um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos irão adotar relacionando a democracia à delegação de poderes chamando assim de sistema representativo. A democracia atual teve sua precedência entre os séculos XVII e XVIII, especificamente com a liberdade dos Estados Unidos e Revolução Francesa.

Para Azambuja (1988), sintetizar as marcas da democracia subsequente modo:

- a) O poder político pertence ao povo, é a soberania popular;
- b) O poder político é exercido por órgãos diferentes, autônomos e independentes; é a teoria da divisão de poderes;
- c) as prerrogativas dos governantes são limitadas explicitamente pela constituição;
- d) são declarados e assegurados os direitos individuais (AZAMBUJA, 1988, p. 218-219).

Apesar dos traços citados por Azambuja, há seis procedimentos de legítimo regime democrático. São elas:

- a) Todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, religião, condições econômicas, sexo, etc., devem desfrutar dos direitos políticos [...];
- b) O voto de todos os cidadãos deve ter peso idêntico [...];
Todos os cidadãos que desfrutam dos direitos políticos devem ser livres de votar segundo a própria opinião, formada o mais livremente possível [...];
- c) Devem ser livres ainda no sentido [...] de terem reais alternativas, isto é, de poderem escolher entre soluções diversas;
- d) Para as deliberações coletivas como para as eleições dos representantes devem valer o princípio da maioria numérica [...];
- e) Nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria [...] (BOBBIO, 1979, p. 34)

Hoje é necessária a configuração de representantes e representados, para a partir daí discriminar papéis. Não basta exclamar que o democrático é o governo no qual o poder provém do povo. “Democracia significa identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, governo do povo sobre o povo” (KELSEN, 2000, p. 25).

A tomada de decisão deve ser feita por alguém em que o povo confie, solucionando todas as necessidades que o povo anseia e seu representante trabalhe junto com a população para que juntos resolvam os problemas da localidade.

1.3 Democracia e seus Tipos

A concepção é dividida em três modalidades de democracia: democracia direta, democracia indireta ou representativa e a semidireta.

1.3.1 Democracia Direta

A democracia direta apareceu na Grécia, mais precisamente em Atenas “onde o povo reunindo-se na ágora, para exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública ‘no grande recinto da nação’” (BONAVIDES, 2006, p. 288).

Nessa modalidade “o povo exprime a sua própria vontade exercendo ele próprio às funções do estado. Quer dizer, tanto a legislação como as principais atribuições executivas e judiciárias são exercidas pelos cidadãos em assembleias populares ou primárias populares” (SANTANA, 1995, p. 36).

A democracia direta teve o seu aparecimento na Grécia, precisamente em Atenas onde a comunidade se associava na ágora que era uma numerosa área pública para debater ideias e mudanças de tal modo no legislativo, executivo e judiciário, executados pelas próprias pessoas em reuniões populares.

A democracia da época era de tal maneira que exercia o contexto economicamente explorador, ou seja, “o direito de participação no ato criador da vontade pública era privilégio de ínfima minoria de homens livres, apoiados sobre esmagadora maioria de homens escravos” (BONAVIDES, 2006, p. 288).

A população era de 230 a 240 mil pessoas, dentre elas aproximadamente 150 mil eram escravos, sem direito a nada. Das 90 mil pessoas livres, 60 mil eram mulheres e crianças e também não tinham direitos políticos (AZAMBUJA, 1998).

O modelo era perfeito na visão deles, mas só a minoria poderia participar, no caso, as

peças livres que detêm o poder financeiro, a maioria. Escravos não poderiam participar, dentre os 240 mil, 150 mil eram escravos sem direito algum a nada, sem falar nas mulheres e crianças que também não poderiam participar, neste sentido, a democracia da época não simboliza a democracia verdadeira.

Entre 30 mil pessoas se juntavam para exercer o poder político, mas só seis mil se juntavam na *ágora* para a tomada de decisões (AZAMBUJA, 1998).

Bonavides (2006), acrescenta que a democracia direta só foi possível em razão do regime escravocrata adotado, que permitia aos cidadãos dedicação exclusiva à república. Assim sendo, não havia nenhuma questão de ordem econômica que se desvia do objetivo.

Segundo Alencar (1997), “a vida civil ainda não existia, o homem era exclusivamente cidadão; dava-se todo à coisa pública, não tinha convivência que o distraísse” (ALENCAR, 1997, p. 32):

De tal modo autores mais rigorosos afirmam que na Grécia não houve democracia verdadeira, mas uma autocracia que interpreta ideias diferentes (BONAVIDES, 2006.p.289).

Exatamente sendo antiga Grécia dedicou-se a democracia. “Filósofos como Rousseau, Hegel e Nietzsche compreendem que verdadeiramente livre foi o homem grego, e não o moderno, o homem das praças atenienses e não o homem da sociedade ocidental de nossos dias” (BONAVIDES, 2006, p. 290).

Mesmo não acontecendo uma democracia verdadeira se tornando uma autocracia, muitos filósofos diziam que havia democracia por conta que as pessoas eram livres para exercer suas ideias e participar para a melhoria de todos os que participavam da democracia.

ROUSSEAU (1998) assegura que:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa, ou é a mesma ou é outra, não existe meio termo”. Diz ainda que “no momento em que o povo nomeia representante, já não é um povo [...]”. De tal modo, o autor combate à ideia de representação e defende a democracia direta como sustentáculo da liberdade (ROUSSEAU 1998, p. 114 – 116).

A democracia não pode ser representada, por que quando o povo nomeia um representante, a sociedade já deixa de ser povo e passa a ser uma democracia direta como um aparelho da liberdade.

De fato, “as instituições de Atenas fixaram o primeiro grande modelo de democracia, modelo esse que, pelo menos até os fins do século XVII, foi considerado o único verdadeiramente democrático. Estabeleceram o padrão da democracia dita direta na linguagem de hoje” (FILHO, 1989, p. 70).

Atenas foi um grande território da inicialização da democracia, modelo que até o século XVII era considerado o único e verdadeiro com o paradigma de democracia caracterizada direta.

1.3.2 Democracia Indireta ou Representativa

A democracia indireta veio da impossibilidade de conhecimento e captação da vontade do cidadão semelhante àquela que se consagrou em Atenas. Com efeito, Bonavides (2006, p. 293) ratifica o posicionamento exposto, “o Estado moderno já não é o Estado-Cidade de outros tempos, mas o Estado-Nação, de larga base territorial, sob a égide de um princípio político severamente unificador, que risca sobre todas as instituições sociais o seu traço de visível supremacia”.

A democracia representativa começou a surgir a partir das revoluções liberais ocorridas nos séculos XVII e XVIII (Revolução Inglesa, Independência dos Estados Unidos e Revolução Francesa), não somente para encontrar solução para o problema da causa demográfica, mas também para consolidar os interesses de uma nova camada social - a burguesia - que havia ascendido e clamava por um instrumento de aglutinação de seus interesses (defesa da propriedade privada, liberdade individual, dentre outros).

Percebe-se assim, que de início, o modelo apresentado foi o da representação burguesa, censitário e excludente, com o qual a burguesia passa ilusoriamente a falar em nome de toda a sociedade e a estabelecer as normas válidas para todos os indivíduos (MEZZARROBA, 2004, p.48).

O poder não é mais das pessoas como no Estado Absolutista, mas das leis, que são gerais e abstratas, fornecendo ao aparato estatal seu caráter pessoal e distante (BONAVIDES, 2003).

A democracia representativa começou por meio das revoluções liberais, mas também para consolidar os interesses da burguesia, para sanar seus interesses de defesa da propriedade privada, liberdade individual, entre outros, como instrumento de ilusão de que estabeleceu as normas válidas para todas as pessoas, saindo o caráter de estado absolutista e entrando as leis fornecendo o aparato estatal.

Essa nova natureza, moldada pelo Estado liberal, fundamenta-se nos seguintes princípios: A separação de poderes, a soberania nacional e a representação política. Para Bonavides (2006), tal modelo tem, hoje, como principais bases:

A soberania popular, o sufrágio universal, a observância constitucional, o princípio da separação dos poderes, a igualdade de todos perante a lei, a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social, a representação como base das instituições políticas, limitação de prerrogativas dos governantes, Estado de Direito, temporariedade dos mandatos eletivos, direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem (BONAVIDES 2006, p. 294).

Mill (1981) acrescenta que “nas comunidades que excedem as proporções de um Pequeno vilarejo, é impossível a participação pessoal de todos, a não ser numa porção muito pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo” (MILL, 1981, p.47).

Na democracia representativa tudo se passa como se o povo realmente governasse; há, portanto, a presunção ou ficção de que a vontade representativa é a mesma vontade popular. O povo delega parte de sua soberania aos representantes eleitos, para legislarem, respeitando a sua vontade. Por conseguinte, pressupõem-se a existência de confiança entre representantes e representados (BONAVIDES, 2006).

A simples relação representante- representados pode ser exemplificada pela doutrina da duplicidade, enquanto a relação de confiança tem sua base na identidade. A doutrina da duplicidade consiste na existência de dois polos, o eleitor e o eleito, “duas vontades legítimas e distintas [...], sendo a vontade menor do eleitor, restrita à operação eleitoral, e a vontade autônoma do eleito, oriunda daquela operação” (BONAVIDES, 2006, p. 223). Assim, há apenas uma relação representante - representando, sem haver qualquer espécie de obrigação daquele para com este último.

Na doutrina da identidade, surgiu um sinal de confiança. Há uma identificação entre representantes e representados. O mandatário não exerce mais suas funções sem a observância dos interesses populares. “A vontade soberana do povo deve resultar de um sistema representativo de índole e influência totalmente popular” (BONAVIDES, 2006, p. 233).

Segundo Mezzaroba (2004), a representação política pode ser exercitada de três formas: identificando-a com a ideia de autoridade ou delegação, com a noção de confiança, ou ainda, no reflexo de alguma coisa ou alguém.

A ideia de autoridade ou delegação, defendida por Hobbes e Rousseau, revela que alguém age em nome de outra pessoa. Nesse modelo, em tese, os representados respaldam as ações dos seus representantes pelo processo eleitoral. Este tem a função de transmitir a vontade de seus representados. “As posições assumidas pelos representantes que não encontrem respaldo em seus representados ficam sem qualquer efeito” (MEZZAROBA, 2004, p. 58).

No modelo de representação como reflexo de algo ou alguém, tem-se que, representar é espelhar o que não está presente, ou seja, o ausente. Por esse princípio entende-se que a representação não seria a delegação e tampouco a confiança, mas sim, o reflexo de toda a realidade social. (MEZZARROBA, 2004).

Assim, de grande valia é a discussão sobre a relação existente na representação política, melhor dizendo, a relação entre representante e representado, que pode ser definida por meio da teoria dos mandatos.

Nesse viés, elementar é a discussão de três modelos diferentes de mandato, quais são: imperativo, representativo e partidário.

No mandato imperativo, o eleito fica vinculado aos interesses do eleitor e deve cumprir fielmente sua missão, sob pena de ter seu mandato revogado. Pode ser comparado ao mandato regulado pelo direito privado, haja vista haver a possibilidade de revogação (MEZZARROBA, 2004).

Tal modelo foi utilizado na Idade Média e substituído pelo mandato representativo com o surgimento dos Estados Constitucionais.

O mandato representativo, por sua vez, está ligado ao Direito Público e pressupõe o deslocamento da Soberania para o órgão representativo após as eleições. Nessa modalidade, os representantes não estão obrigados a observar todas as exigências dos representados. Não há revogação de mandato.

Este tipo de mandato é o que vige nos dias atuais e pela ausência de um controle real, por parte dos representados, “começou a sofrer severas críticas, sobretudo pelo caráter oligárquico assumido pelos órgãos representativos” (MEZZARROBA, 2006, p. 73).

Segundo Kelsen (1990), “na tentativa de encontrar um novo modelo que suprisse as novas necessidades, defendeu o Estado de Partidos”.

Esse Estado seria guiado pelo mandato partidário, em que o partido eleito se responsabilizaria pelos governantes, ou seja, o representante passaria a estar vinculado às determinações partidárias, não se constituindo um mandato imperativo, haja vista não haver o monopólio da revogação dos mandatos por parte dos representados.

Muito embora o mandato partidário pareça atrativo, o modelo de mandato representativo é o que se encontra em prática nos Estados Democráticos Modernos.

Apesar de a democracia representativa ser uma criação liberal, até entre os liberais o tema ensejou profundas divergências. Destacam-se as posições opostas em relação ao assunto entre Montesquieu (1998) e Rousseau (1998). O primeiro defendia a representação parlamentar da nação, enquanto o segundo não aceitava a representação da soberania popular, defendia a democracia direta.

Em meio às mais diversas opiniões, cabe destacar a máxima de Bonavides: “o poder é do povo, mas o governo é dos representantes em nome do povo: eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa” (BONAVIDES, 2006, p. 296).

1.3.3 Democracia Semidireta

A democracia semidireta surge em contexto substituto e incrementado das falhas experimentadas na democracia representativa. (SANTANA, 1995).

Trata-se de uma modalidade mista, “em que se alteram as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais à democracia direta” (BONAVIDES, 2006, p.295).

A democracia semidireta é a união entre a democracia representativa, que são as leis estabelecidas, e a democracia direta, que é a participação das pessoas em debater meios de mudança social entre elas.

De tal modo, a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente, haja vista o povo “poder intervir, às vezes, diretamente na elaboração das leis e em outros momentos decisivos do funcionamento dos órgãos estatais” (AZAMBUJA, 1998, p. 224).

Essa possibilidade se dá através de mecanismos da democracia direta, tais como, o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular, o veto popular e o *recall*. Assim, as pessoas, em alguns casos, podem intervir na prática da elaboração das leis, em outros momentos fazem parte dos órgãos estatais. Essa possibilidade se dá através dos mecanismos de democracia direta.

Com o referendo, o povo adquire o poder de sancionar as leis, melhor dizendo, o parlamento normalmente elabora a lei e esta é submetida à apreciação popular, que votará por sua aceitação ou rejeição (BONAVIDES, 2006). Assim sendo, a lei só será juridicamente perfeita e obrigatória, após aprovação popular.

Embora muito se confundam, referendo e plebiscito têm significados distintos. O plebiscito consiste em consulta prévia do corpo eleitoral, para, então, adotar-se determinada providência política. Assim, para fazer a referida distinção, deve-se levar em conta o objeto da decisão. Se o objeto for um ato concreto, uma decisão presente ou futura trata-se de plebiscito; mas, caso se trate de aprovar ou não um ato normativo, administrativo, teremos um referendo (AZAMBUJA, 1998).

A iniciativa popular é um mecanismo que, de certo modo, visa a suprir a inércia do legislativo. Para alguns autores, tais como Bonavides (2006) e Azambuja (1998), a iniciativa é

o mecanismo que mais se aproxima da democracia direta, haja vista a obrigatoriedade do parlamento em elaborar determinada lei, se esta for à manifestação de certo número de eleitores. Geralmente, tal lei, depois de confeccionada, é submetida ao referendo, “a fim de verificar se a maioria dos cidadãos ativos aprova a medida proposta por parte deles” (AZAMBUJA, 1998, p. 225).

O veto popular é outro instituto que é muito confundido com o referendo. Contudo, pelo veto, dá-se aos eleitores, após aprovação de um projeto pelo legislativo, um prazo para que requeiram a aprovação popular.

A diferença quanto ao referendo é que enquanto neste é feita uma consulta para que o povo aprove ou rejeite uma lei, no veto, certo número de cidadãos pode, dentro de certo prazo, convocar uma consulta ao povo, para que a lei seja cassada.

Contudo, depois de expirado o prazo, “o silêncio do povo equivale à aceitação da determinada lei”. (BONAVIDES, 2006, p. 316). Tem-se, portanto, com o veto popular, uma intervenção muito mais enérgica que no referendo, haja vista o povo ter o poder de rechaçar um projeto proposto pelo legislativo.

Por último, e não menos importante, temos o instituto denominado *recall*. Trata-se de um “mecanismo excepcional de ação efetiva do povo sobre as autoridades, permitindo-lhe pôr termo ao mandato eletivo de um funcionário ou parlamentar, antes da expiração do respectivo prazo legal” (BONAVIDES, 2006, p. 313).

Determinado número de eleitores, através de petição fundamentada e assinada, pede a substituição de parlamentar ou funcionário, ou ainda, que se demita do exercício de seu mandato. Após certo prazo, caso o mandatário não se demita, “ocorre à votação, à qual pode concorrer, ao lado de novos candidatos, a mesma pessoa objeto do procedimento popular”. (BONAVIDES, 2006, p. 314). Aprovada a petição o mandatário tem seu mandato revogado, sendo rejeitada, considera-se eleito para novo período.

1.4 Democracia Brasileira

O conceito de democracia aparece na Constituição de 1988 como elemento central da nova ordem constitucional. Vale lembrar que, o sujeito da democracia é o povo (comunidade), o funcionamento da democracia é regido por uma concepção institucionalista do Estado de Direito e a finalidade da democracia é o bem comum como um bem de todos.

O parágrafo único do art. 1º da Constituição dispõe que “todo poder emana do povo, que exerce por meio de representante eleitos ou diretamente, nos termos dessa Constituição”.

Barzotto (2003) questiona, portanto, quem é o povo a que se refere o constituinte como sujeito de poder?

O povo é, assim, na constituição brasileira, uma comunidade de pessoas humanas. A partir dessa determinação do sujeito da democracia, podemos afirmar que a democracia constitucional brasileira deve ser compreendida como democracia deliberativa, por duas razões. Primeiramente, o povo constitui uma comunidade, voltada para o bem comum (caráter racional à democracia). Segundo, ao assumir o povo como uma comunidade de pessoas humanas, a democracia deliberativa é exigida, porque somente um processo político baseado na razão está em conformidade com a dignidade da pessoa humana, ser racional (BARZOTTO, 2003, p. 38).

A democracia só funciona mediante um Estado organizado juridicamente, um Estado de Direito (art. 1º, CF). Em uma democracia deliberativa o direito deve estar ligado à razão prática. O direito é algo racional, inteligível, na medida em que está ligado à noção de justiça. As relações entre as pessoas, à sociedade e o Estado passam a ser pensadas em termos de justiça.

A interpretação constitucional necessita, portanto, de uma teoria da justiça. Deve ser esclarecido, portanto, o conceito de justiça social. Este conceito foi utilizado para refletir o conceito de “justiça legal” de Aristóteles e Tomás de Aquino, e visa o bem comum como objeto próprio, determina os deveres dos cidadãos e dos governantes em relação à comunidade. É chamada de “legal”, pois o que é devido à comunidade vem estabelecido, em geral pela lei. A justiça legal é chamada de “social”, pois determina à sociedade como um todo para que esta possa realizar seu fim, o bem comum.

Para Barzotto (2003), “a justiça social não esgota o conceito de justiça”. No que se refere ao bem de uma pessoa singular, convém que exista uma justiça particular que ordene imediatamente o homem a respeito do bem de outra. A justiça particular dá a cada um, o que é seu em consideração ao bem comum. Em suma, tem-se que:

- a) **Justiça social:** devido diretamente à sociedade e indiretamente aos indivíduos (noção de ordem);
- b) **Justiça particular:** devido diretamente aos indivíduos e indiretamente à sociedade (noção de igualdade).

No âmbito da Justiça Particular é possível se deparar com a justiça distributiva e a comutativa:

Justiça distributiva: tem como objetivo manter a igualdade proporcional entre os destinatários da distribuição (repartição de encargos, impostos). A ideia é manter a igualdade proporcional à realidade dos destinatários. Constituição Federal: Art. 7º (Direito dos trabalhadores urbanos e rurais); Art. 201 (Previdência social – benefícios segundo o critério de

distribuição); Art. 203 (Assistência social prestada a quem dela necessitar).

Justiça comutativa: regula as trocas que se realizem entre duas pessoas. Ex: contratos. Busca-se a igualdade numérica, a equivalência entre a prestação e a contraprestação (relações voluntárias) e dano e indenização (relações involuntárias). Constituição Federal: Deveres para o poder público: Art. 5º, XXIV (justa e prévia indenização em caso de desapropriação); Inciso LXXV (indenização por erro judiciário). Deveres para particulares: Art. 5º, X (direito à intimidade, a honra e a imagem, vida privada – violar estes direitos pode incorrer em indenização).

A Constituição Brasileira de 1988 é uma constituição teleológica. Ela determina certos bens como finalidade da sociedade e do Estado. Barzotto (2003) afirma que para Dworkin, a constituição brasileira não é liberal e a democracia brasileira também não o é. Ela é neutra acerca do que é a vida boa para o ser humano e contém uma determinada concepção de vida boa.

Os valores formam o conteúdo dos deveres de justiça social. Os bens, quando referidos às pessoas são chamados de “direitos”. Dizer que a liberdade é um valor, é o mesmo que dizer que a liberdade constitui uma meta para a ação coletiva. A realização dos valores “supremos” é a condição para a realização dos “direitos sociais e individuais” – finalidade última do Estado Democrático (YODA, 2005).

Em termos gerais, a pessoa humana é um ser relacional ou social. Para ela, são valores a fraternidade e a solidariedade. Cada pessoa, formando um todo, é igual na sua essência, a outra pessoa humana. Daí a igualdade ser definida como um direito (art. 5º, *caput*) e como um valor (Preâmbulo).

Em termos conclusivos, Barzotto (2003) afirma que se o processo democrático está vinculado a um determinado *telos*, e esse é, em última instância, a vida boa para todo ser humano, estão excluídos o enfoque plebiscitário de democracia (que visa ao bem do todo e não o bem de todos – todos os direitos estão à mercê da decisão popular) e o procedimental (noção de bem comum e bens pontuais negociados em torno de interesses).

Recorrendo ao pensamento de Aristóteles, o bem não é unívoco, mas é plural, o que significa tanto que existem várias espécies de bens (físicos, morais, intelectuais), como o fato de o mesmo bem ser vivido de maneiras distintas em situações distintas. É devido ao caráter plural que o bem, apesar de objetivo não exclui, mas exige a deliberação. A deliberação sobre o bem, portanto, deve conter mais ampla participação possível. Ela deve ser, portanto, democrática.

No que concerne ao Estado Democrático de Direito, Barzotto (2003) conclui que “a

finalidade do governo tem uma natureza personalista”. Há um dever de todos na plena realização dos seres humanos entendidos, concebidos como pessoas.

2. PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL

2.1 O que é participação popular?

Não é fácil explicar, mesmo em procedimentos operacionais, ideia útil de participação administrativa pública. “Em direção abrangente, participar significa estar presente em um processo decisório qualquer” (MORÓN, 1980, p.103; DUARTE, 1996, p. 110). Participação popular é o agrupamento da população para discutir interesses de todos.

No âmbito do direito público, a questão da participação vincula-se estritamente à intervenção na realização e controle das funções estatais e na própria elaboração do direito positivo (MODESTO, 1995). Nesta direção, embora de forma específica, Kelsen (1990) definia os direitos políticos como “as possibilidades abertas ao cidadão de participar do governo, da formação da vontade geral. Livre da metáfora, isso significa o cidadão pode participar da criação da ordem jurídica” (KELSEN, 1990, p. 91).

A participação administrativa, ou a participação no âmbito da administração pública, considerando este sentido amplo, corresponde a todas as formas de interferência de terceiros na realização da função administrativa do Estado. Mas a participação popular na administração pública é conceito necessariamente mais restrito: trata-se da interferência no processo de realização da função administrativa do estado, em favor do interesse da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos são obrigados enquanto legitimados a agir em nome do coletivo.

Para atribuir o que seja participação popular interessa destacar, por exemplo, a participação relacionada à garantia de situações individuais, da participação ocupada com garantia da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência da gerência pública.

Não se devem ser consideradas formas de participação popular a prestação de serviço público por uma concessão de serviço público, delegado do Estado, cuja motivação econômica é evidente, bem como a atuação de particulares em busca do resguardo dos direitos estritamente individuais.

A primeira forma de intervenção, a qual vários autores rejeitam também designar como forma de participação (BRITO, 1992, p. 114-22), por exemplo, a qualifica como forma

de “controle social da administração”, mas não de participação popular, deve ser adaptado como forma de participação do sujeito, assegurar, interagir à tutoria dos interesses individuais dos agentes que se apossam da decisão administrativa, representando situações comuns a partir da chegada do Estado Liberal de Direito; não realizam, de fato, participação popular.

A segunda participação em sentido rigoroso, diz respeito a um estado mais amplo de crescimento político, pois relata a formas de participação clara, semidiretas ou diretas do povo em conduzir a função administrativa do Estado. São exemplos: a participação do cidadão na constituição do Conselho de Contribuintes; a denúncia da situação irregular ou mau uso do poder, por meio de representação; a participação em conselhos deliberativos onde são debatidos assuntos de interesse geral, a participação em audiências públicas, a reivindicação relativa à prestação dos serviços públicos, entre outras formas.

Sobre conteúdo há literatura abundante, nacional e internacional, atarefada especialmente em erguer as virtudes democráticas da participação popular diante a Administração Pública. Delatar, com absoluta razão a quebrar-se a forma de democracia representativa neste final de século como processo legitimador da ordem jurídica e das políticas públicas.

Recupera-se, com efetividade, desafios e conflitos na representação pela democracia participativa, exageradora da participação direta do cidadão na tomada dos acordos coletivos. Infelizmente, neste conteúdo como em outros, o entusiasmo da determinação obscurece a clareza da razão.

Diversas sondagens do tema têm incluído em discurso oratório, pouco ocupado com questões de modo detalhado, organizado e partidário da realidade na forma de sistema de participação popular. Os intermediários atuam nos processos que lhe podem auxiliar de condutor de expressão, bem como saber impor condições ilegais na participação cidadã, pois a participação popular tem sido entre nós, sobretudo um discurso não se traduzindo de modo inalterado e saliente entre fatos. Este exposto apenas modesto resume o esboço de umas ideias nessa direção.

A simplicidade é a hipótese de desenvolvimento da população na administração pública para que possa ser solidária da discussão nas demais subdivisões do Estado ou limitada a uma questão simplesmente jurídica, interagindo unicamente, explicada por pessoas intermediárias normativas de participação.

A participação popular é, sobretudo um tema político, definido ao estado de desenvolvimento e implementação da democracia.

2.2 Dificuldades de Exercer a Cidadania

O Município é sem dúvida, o ambiente mais favorável para a prática efetiva da democracia. Ao inverso dos outros entes federativos lá é onde se mostra os problemas que mais ocorrem no cotidiano das pessoas e é lá também, que surgem as decisões mais próximas da comunidade, podendo praticar a cidadania. Segundo o art. 1º, inciso II da Constituição Brasileira, a cidadania é uma das bases da República Federativa do Brasil.

Mas o que é cidadania? De acordo com os ensinamentos de Marshal a cidadania se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (MARSHAL, 1967).

Para Ferreira (1979), a cidadania é a qualidade do estado do cidadão. Assim, entende-se por cidadão, o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, ou nos seus deveres para com este.

Desta maneira a cidadania é desempenhada quando efetivamente há a participação do cidadão nas tomadas de decisões pela máquina administrativa. Mas, por tornar legal historicamente e por questões culturais, tornando fixo em serviços dessa participação ainda se encontra sem problema diante das dificuldades emitidas corretamente pelo poder público. “Alçada a fundamento constitucional do Estado, a cidadania mostra muito mais que simples participação na ação judicial eleitoral”. Cidadão não é significado de eleitor, mas de uma pessoa considerada participante e submetida ao controle da atividade estatal.

Para Neto (1992), há três escalas de dificuldades (situações patológicas) que proíbem a efetiva participação popular:

1ª - **Apatia política** – É a falta de motivação para a ação cidadã. Pode estar referida sobre a falta de informação sobre os direitos e deveres dos cidadãos; por meio de comunicação diretamente verdadeira e rápida ao cidadão, em aspecto do aparato do Estado; a falta de habito participativo, exagerado na demora das respostas de solicitações ou críticas;

2ª - **Abulia política** – Não aceitar participar de ação cidadã que foi concedida, pode estar relacionada ao ceticismo quanto à manifestação do cidadão efetivamente for levada em consideração pela administração pública; a falta de reconhecimento e estima coletiva para atividades de participação cidadã;

3ª - **Acracia política** – É não poder participar da atividade de ação cidadã. Está vinculado diretamente ao baixo grau de escolarização dos requerentes; as solicitações, as formalidades administrativas, a falta de presença da prática de mudanças para melhorar as solicitações

verbalmente formalizadas, a falta de explicação dos direitos e deveres das partes no processo administrativo; complexo e demorado além dos graves problemas de ordem política e econômica.

Dessas três situações patológicas que enfrentam a participação popular em geral, em especial perante a administração pública, muitas vezes não reivindicamos. Na verdade, reclamamos muitas vezes de meios para entender nossa necessidade de concretizar com perfeição as decisões infraconstitucionais e mesmo administrativa. A questão é mais facilmente apontada quando consideramos os tipos de interferência do cidadão na administração pública.

2.3 Instrumentos de Participação Popular

A participação pode se dar diretamente atravessando a chamada democracia direta, com uso de instrumentos enviados por pessoas expressam na ordem jurídica.

De acordo com o artigo 14 da Constituição Federal, as formas de reivindicar da soberania popular são o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Tais objetos são mecanismos de democracia que de forma direta (o plebiscito e referendo), onde o povo opina determinado tema ou de forma indireta (iniciativa popular) onde tal poder é executado através da Câmara dos Deputados (art. 14, III), Assembleia Legislativa (art. 27, § 4º) e Câmara dos Vereadores (art. 29, XIII).

O **plebiscito** consiste na possibilidade de o eleitorado decidir uma determinada questão e de relevar para o destino da sociedade, com finalidade vinculante para as autoridades públicas concretizadas.

O **referendum** ser importante na participação do povo e intervém ao povo, por meio dos votos, mas com o fim exclusivo de confirmar, ou não, um ato governamental. Sua decisão tem efeito alcançado e vinculado, não podendo ser desrespeitado pelo administrador.

Já a **iniciativa popular** é uma conduta que consiste no rompimento do processo legislar pelo povo, por meio de proposta de determinado projeto de lei por certo número de eleitores, encontrando também, uma ação ato vinculada para com o projeto apresentado.

A **audiência pública** (art. 58, II da CF) é outro essencial mecanismo de atuação da coletividade na administração pública, que visa executar o princípio da legalidade, da transparência da administração e da lealdade na conduta administrativa. Estes instrumentos se fazem presentes em diversas legislações infraconstitucionais, como:

A lei nº 10.157/00 conhecida como “Estatuto das Cidades” garante que a gerencia

orçamentária participativa (art. 43), é um intermediário de planos municipais que proporciona a realização de audiências públicas como situação obrigatória para que seja aprovado pela Câmara Municipal.

O **orçamento participativo** é um agente que pratica novos métodos de gestão pública, permanecer na organização democrática de participação popular, que busca a eficiência no uso de fundos públicos e pesquisar assegurando o controle social de receitas e gastos, com o apoio de discutir problemas públicos sobre preferências administrativas.

A Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – em seu art. 48, trata da transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal. O parágrafo único do citado artigo diz, in verbis, “Parágrafo Único: A transparência será garantida também por meio de estímulo à participação popular e a execução de audiências públicas, durante os procedimentos de produção e de discutir projetos, lei de diretrizes orçamentárias”.

Tais exigências legais são imposições da moderna sociedade. De acordo com Kiyoshi Harada (2002):

A ação popular, sem certeza alguma, verifica maior clareza nos atos da administração pública que, dessa maneira passa proteger-se da característica da legitimidade, que intercede o planejamento da legalidade. Essa participação pode suceder através da internet disponibilizando semelhantes matérias objeto de consulta popular em *homepages* específicos (HARADA, 2002, p. 207).

No entanto, a administração deve não só ser aberta ao público, como também contar com o concurso da sua cooperação. Tendo possibilidades ainda de dispor de alguns intermediários de processos de participação empregadora na administração pública com maior ou menor grau autêntico e incorporação social:

- a) **Consulta pública** é um ponto de vista por escrito de terceiro, antes de escolher, em matéria de vantagem de todos;
- b) **colegiados públicos** é identificar a cidadãos, as entidades representativas, o direito de integrar aos órgãos de consulta ou questionamento colegial no Poder Público;
- c) **assessoria externa** é convocar colaboradores especialistas para planejar projetos, relatórios ou diagnósticos especiais sobre questões a serem decididas;
- d) **denúncia pública** é um objeto de formular denúncias quanto ao seu mau funcionamento ou responsabilidade particular dos agentes públicos, por exemplo, representação administrativa;
- e) **reclamação relativa ao funcionamento dos serviços públicos** é discordar da representação administrativa, pois baseia-se em relação jurídica entre o Estado e a concessão do Estado e o particular-usuário;

f) colaboração executiva é o instrumento desenvolvido por organizações, sem o intuito lucrativo, com alcance amplo ou comunitário, de atividades de colaboração em áreas de atendimento social direto;

g) fiscalização orgânica é obrigatório, por exemplo, a participação da sociedade representativa em bancas de concursos públicos, V. G., OAB.

Sabe-se que, tanto a União, quanto os Estados, os Municípios e o Distrito Federal é competente para legislar sobre órgãos de participação popular (art. 18; art. 25, § 1º; art. 29 e art. 48, IX da CF), na esfera de seus respectivos poderes. Daí o conhecimento das leis infraconstitucionais tem instituídos diversas instituições participativas.

Convém distinguir as classificações das formas de participação administrativa apontada por Baptista (2003), elaboradas por Eduardo Garcia de Enterría, como sendo:

a) Participação orgânica: inserção dos cidadãos, enquanto tais (não como funcionários ou políticos) em órgãos da estrutura do poder público, por exemplo, as corporações públicas, administração não corporativa, técnicas de representação de interesses e técnica de colaboração de especialistas;

b) Participação funcional: atuação cidadã fora do aparato administrativo, mas em atividades materialmente públicas, com o auxílio ou concordância da administração, por exemplo, consultas públicas, denúncias, exercício de ações populares, petições e propostas;

c) Participação cooperativa: atuação do cidadão como sujeito privado, sem exerce função materialmente pública, mas em atividades de interesse geral, com o apoio do poder público, por exemplo, atividades de entidades de utilidade pública, entre outras (BAPTISTA, 2003, pp. 172-174).

Os instrumentos de participação popular são eficazes para manter o controle dos atos administrativos.

2.4 Participação Popular como Princípio Constitucional

A Constituição de 1988 é uma obra de intensa movimentação contra o regime militar. Conhecida como “Constituição Cidadã”, traz em sua estrutura, de maneira positivada, o princípio constitucional da participação popular (art. 29, XII e XIII da CF).

No texto constitucional há diversas previsões de participação do cidadão na administração pública. Mas o enfoque maior pode ser reconhecido pela disposição contida no art. 1º, parágrafo único que afirma que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”.

Tal participação é aquela que deve ser praticada sem vantagem individual imediato. É aquela que se propõe ao interesse comum, é o direito de participação política decidir,

participar e reunir a administração, emitir opiniões sobre as preferências e o procedimento da aplicação dos recursos públicos.

Contudo, esse direito de participação em conquista, nos acordos, devem ser entendidos apenas como exercer na democracia participativa sem qualquer vínculo jurídico com o poder público. Antes de tudo, apenas um tema político que visava à transparência na gerência da matéria pública.

A transparência é a única maneira de impedimento de determinados atos que ocorrem na Administração Pública que não estejam estragados ou massacrados, dando liberdade à população que possam conhecer de que forma seus representantes estão operando a “matéria pública” e estão submissos, de fato, aos princípios básicos da honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade.

Nesta esteira, Neto (2001) aponta:

O princípio da transparência como um operação para efetivação dos princípios do compartilhamento e da impessoalidade, na medida em que a efetiva aplicação dos modelos de controle da Administração Pública: estatais e efetuados por si mesmo e pelos demais poderes, e sociais, pelos cidadãos e pelas instituições da sociedade civil (NETO, 2001, p. 25).

O canal de normas, enquanto que os controles do estado não têm demonstrado a capacidade esperada para garantir uma reta na administração pública, os controles sociais, quando efetivados através de instrumentos participativos, têm se tornado suficientemente eficiente, aumentando o número de pessoas e a fiscalização dos contribuintes.

Os pequenos sinais fortalecendo a democracia que vemos no Brasil, não se explica pela pura institucionalização de organizações participativas, formalmente dedicando-se ao nosso ordenamento jurídico, mas afirmam a necessidade da sociedade e a espontaneidade política do chefe do executivo, o governo, integrantes fundamentais para a transformação das instituições democráticas.

O agravamento das feridas sociais e a procura por eficiência vêm tentando resolver corretamente o princípio da política, desafiando o modelo representativo, esse fato manifesta a submissão de grande valor e a representação. Os problemas cotidianos têm criado a produção de intermediários mais apropriados ao contentamento das necessidades realizadas no homem contemporâneo.

A Constituição Brasileira de 1988 já obedecida em parte dessa tarefa, resta a obrigação de operacionalizar essa conquista, por parte da observação, em advertir uma investigação detalhada de atuação direcionada as regras e as instituições de mecanismos de participação democrática pelo povo.

3. TRANSPARÊNCIA FISCAL

A constitucionalização dos princípios e regras tocantes à administração pública como decorrência lógica do triunfo constitucionalismo, somada à necessária importância do princípio democrático, permite que se imagine a publicidade como um dos meios de legitimação da administração, pressuposto necessário à efetivação da administração e à efetivação da participação popular.

3.1 Os Princípios da Publicidade e Transparência Administrativa

O princípio da publicidade administrativa caracteriza-se como direito fundamental do cidadão, com dever do estado de promover amplo e livre acesso à informação como condição necessária ao conhecimento, à participação e ao controle da administração - e outro negativo – salvo no que afete à segurança da sociedade e do Estado e o direito à intimidade, as ações administrativas não podem desenvolver-se em segredo (CANOTILHO, 2003).

Esse direito fundamental parece efetivar-se em quatro vertentes:

- a) Direito de conhecer todos expedientes e motivos referentes à ação administrativa, bem como seus desdobramentos e resultados, em razão direito fundamental a informação;
- b) Garantia frente ao processo de produção de decisões administrativas, em contraposição ao segredo procedimental, por meio da audiência dos envolvidos e interessados, em razão do princípio da ampla defesa;
- c) Direito subjetivo de acesso aos arquivos e registros públicos, em decorrência direta do princípio democrático;
- D) Direito de exigir do Estado ações positivas para possibilitar a visibilidade, cognoscibilidade, e controle das ações administrativas (BOBBIO, 1989, p. 89).

A Constituição Brasileira conferiu, ao princípio da publicidade, tratamento privilegiado. Com efeito, podem ser destacados os seguintes direitos fundamentais colocados no catálogo do art. 5º e ligados, direta ou indiretamente, à concretização de tal princípio:

Art.5º - [...]

XXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos público informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - São a todos assegurados, independentes do pagamento de taxas:

- a) O direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) A obtenção de certidões em repartições públicas para defesa de direitos e esclarecimento de situação de interesse pessoal;

[...]

LXXII- conceder- se-à habeas data:

- a) Para assegurado conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) Para retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

[...]

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem (MOTTA, 2008, p.3)

Ainda na análise dos dispositivos constitucionais, é importante lembrar que as decisões administrativas dos tribunais devem ser obrigatoriamente motivadas e em sessão pública, sob pena de constitucionalidade por afronta ao artigo 94, inciso X.

O princípio da publicidade das questões administrativas é tema central nos regimes democráticos contemporâneos. “A publicidade constitui, como referido, um princípio ínsito à democracia, que somente pode ser mitigado em situações excepcionasse com fundadas razões” (BOBBIO, 1989, p. 101).

Segundo Rocha (1994):

[...] A publicidade da administração é que confere certeza às condutas estatais e segurança aos direitos individuais e político dos cidadãos. Sem ela, a ambiguidade diante das práticas administrativas conduz a insegurança jurídica e à ruptura do elemento confiança que o cidadão tem que depositar no Estado (ROCHA, 1994, p. 240).

É importante, ao considerar a Administração como necessariamente aberta e permeável ao público, fazer referência ao pensamento de Kant, que considera como “fórmula transcendental do direito público” o princípio segundo o qual “todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é conciliável com a publicidade são injustas” (BOBBIO, 1994, p. 104).

“Nessa linha de raciocínio por trás do princípio da publicidade, estão à exigência de segurança do direito e a proibição da política do “segredo”, entendida esta última proibição não somente como uma vedação ao arbítrio, mas com o dever de informar por parte do Estado” (CANATILHO, 2003, p. 1165). O Princípio da publicidade, em suma, protege o cidadão de intromissões endividadas da Administração em sua esfera de liberdade constitucionalmente protegida.

A participação popular e a publicidade na elaboração das normas tocantes à administração são condições de sua futura eficácia, evitando a criação de um para-sistema, ou segundo a terminologia de Bobbio, de um poder invisível. “Estas ideias trazem consigo noção de transparência administrativa” (MEDAUAR, 2003, p. 234).

Wallace Paiva Martins Júnior entende que o princípio da transparência administrativa é composto pelos subprincípios da publicidade, da motivação e da participação popular na gestão administrativa. Relacionado ao princípio da transparência com a ideia de Estado democrático de direito o autor cita:

Em escala decrescente, o princípio da transparência é inerência do princípio democrático (princípio fundamental estruturante) e, à míngua de clara e precisa denominação normativo-constitucional, resulta como o valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da atuação administrativa e inspiram a produção de regras com o direito de petição, e certidão, e o direito à informação, tidos como mecanismos essenciais no controle jurisdicional da transparência (JÚNIOR, 2004, p. 31).

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

3.2 Lei de Acesso a Informação - Lei 12.527/2011

A lei 12.527/11 consta no regulamento à informação prenunciado no decreto XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. A Lei realmente expõem mecanismos de conseguir informações e documentos, cumprindo à Administração Pública deferir as ações judiciais dos cidadãos.

A Lei de Acesso a Informação é uma conquista social, há muito tempo reivindicado por várias entidades defensoras da transparência dos atos governamentais. A Lei de Acesso à Informação enuncia os atributos, no art. 3º que, para garantir direito fundamental de acesso à informação, os seus processos devem ser cumpridos de acordo com os princípios básicos da Administração Pública e de conformidade com critérios para aplicação da Lei. Trata-se, portanto, do princípio do direito de acesso e um contrato do Estado.

Os procedimentos prenunciados nesta Lei, dirige-se assegurar o direito fundamental de

acesso à informação devem ser realizados em semelhança com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - Fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - Desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

A Administração Pública Direta e Indireta de todos os entes federativos se submete aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, são eles: o princípio da publicidade, da moralidade, da imparcialidade, legalidade e eficiência.

Os critérios da Lei de Acesso a Informação prevista no inciso I aponta que a publicidade das informações públicas passa a ser a regra, enquanto que o sigilo será apenas a exceção. Em função dessa inovação, a Lei garante o amplo acesso às informações públicas. Nos termos da Lei, qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações públicas, sem precisar explicar os motivos da sua solicitação.

O direito de acesso é de estatura constitucional previsto no art. 5º, XIV, XXXIII, LX; LXXII e no art. 37 da Constituição Federal. O art. 6º e 7º garante o acesso à informação por meio de diversos direitos. O inciso I do art. 6º é exclusivamente importante, pois garante a gerência transparente da informação, favorecendo o espaço acessado a ele e sua difusão.

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;
- II - Proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e
- III - Proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso (BRASIL, 2011).

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

- I - Orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;
- II - Informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;
- III - Informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;
- IV - Informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;
- V - Informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - Informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII – informação relativa:

- a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;
- b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

§ 1º O acesso à informação previsto no caput não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 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 subsigilo.

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

§ 4º A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.

§ 5º Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.

§ 6º Verificada a hipótese prevista no § 5º deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação (BRASIL, 2011).

A Lei define no art. 4º o conceito e tipos de informação, além de dispor sobre tratamento da informação, disponibilidade, autenticidade, integridade e primariedade.

Para que o direito de acesso a informações públicas seja acatado, é dever dos órgãos e entidades do poder público assegurar:

- Gerencia transparente da informação, possibilitando amplo acesso a ela e sua divulgação;
- A proteção da informação, garantindo a sua disponibilidade, autenticidade e integridade;
- A proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada também a sua disponibilidade, autenticidade e integridade e eventual restrição de acesso.

É dever da Administração Pública a gestão transparente das informações, sendo o principal, do mesmo modo o progresso da cultura da transparência na Administração Pública. Porém, é preciso que a sociedade tome conhecimento do seu direito de acesso à informação e saiba como usá-lo para acompanhar as ações governamentais.

O Art. 5º estabelece que é obrigação do Estado assegurar o direito de acesso à informação, que será franqueada, intervém procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

A Lei da Informação fixa observação da publicidade com preceito geral e do sigilo como exceção como diretrizes para as administrações públicas. A divulgação de informações

de interesse público independe de solicitação, a utilização dos meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, o fomento da cultura da transparência na administração pública e o desenvolvimento do controle social.

As informações de interesse coletivo devem ser argumentadas em local de fácil acesso nos órgãos públicos, independente de requerimentos, como registros de despesas, licitações, editais, repasses ou transferências de recursos, contratos celebrados.

Na divulgação das informações 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;
- VI - Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Em qualquer momento o ser público naturalmente encaminha as informações governamentais à sociedade, ou seja, se adianta e tornam públicas as informações, principalmente pela *internet*, essa divulgação é denominada Transparência Ativa.

A transparência na administração pública pode ser entendida como transparência ativa e transparência passiva. A transparência ativa sucede quando os governos divulgam dados por iniciativa própria, sem terem solicitados. A segunda é entendida como o acesso dos dados públicos fornecidos pelo governo, quando solicitados.

Quando se tratar de informações de benefício geral, os órgãos e entidades devem escolher pela transparência ativa, se esforçando para publicar o máximo de informações possível na *internet*.

3.3 O Portal da Transparência do Governo Federal

O Portal da Transparência do Governo Federal é uma página da internet emitida pela Controladoria Geral da União em novembro de 2004, para que o cidadão acompanhe a aplicação dos recursos públicos em âmbito federal. Por meio desse canal, o cidadão fica sabendo a destinação do dinheiro público que é enviado ao município onde mora. No referido portal, é possível encontrar diversas informações, dentre elas: informações sobre repasses de

verbas federais destinadas aos estados, municípios e ao Distrito Federal; transferências diretas ao cidadão como a Bolsa Família, Bolsa Escola, o Auxílio-Gás e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; gastos diretos do governo federal em compras governamentais, contratação de obras públicas e de prestadores de serviço; informações sobre transferências de recursos, para estados, municípios, pessoas jurídicas e feitas ao exterior, ou diretamente às pessoas físicas. Estão disponíveis dados de todos os recursos federais transferidos da União para estados, municípios e Distrito Federal.

Pode-se consultar, por exemplo, quanto foi repassado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) do Ministério da Educação para qualquer município do país ou mesmo quem são os beneficiários da Bolsa Família, quanto receberam e em que meses (recursos federais transferidos diretamente ao cidadão); gastos diretos do Governo Federal: contratação de obras, serviços e compras governamentais, que podem ser vistas por órgão, por ação governamental ou por favorecidos (empresas privadas ou pessoas físicas). Também detalha as diárias pagas e os gastos feitos em cartões de pagamento do Governo Federal; informações diárias sobre a execução orçamentária e financeira com dados detalhados e diariamente atualizados sobre os atos praticados pelas unidades gestoras do Poder Executivo Federal no decorrer da execução das suas despesas. O cidadão poderá saber quanto e com o que está sendo comprometido o recurso do orçamento. É possível, inclusive, conhecer a fase em que a despesa se encontra: empenho, liquidação e pagamento; sobre Receitas previstas, lançadas e realizadas pelo Governo Federal, organizadas por órgão e por categoria das Receitas, e atualizadas diariamente; convênios registrados no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) e no SICONV (Sistema de Convênio) firmados nos últimos anos, com descrição sucinta do objeto, datas e valores envolvidos, desde 1º de janeiro de 1996; informações sobre a lista de Empresas Sancionadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública das diversas esferas federativas; sobre cargo, função e situação funcional dos Servidores e agentes públicos do Poder Executivo Federal; transparência no Governo – relação dos órgãos e entidades do Governo Federal que possuem páginas de Transparência Pública próprias; participação e Controle Social; projetos e ações no âmbito do Poder Executivo Federal, que são divulgadas pelos órgãos em suas respectivas páginas eletrônicas – Rede de Transparência; páginas de Transparência de Estados e Municípios - dados de cada ente federativo, sobre transferências de recursos recebidas do governo federal e cadastro de convênios, extraídos do Portal da Transparência (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL, 2015).

3.4 Transparências nas Audiências públicas de elaboração e discussão do PPA, LDO E LOA

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1998, estão definidos os instrumentos de planejamento, os quais são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual agrega o planejamento das políticas públicas e programas de governo para um período de quatro anos, determinando tecnicamente as diretrizes de governo. De forma regionalizada, o PPA indica as formas para alcançar os objetivos de um programa, que podem ser por meio de projetos, atividades ou operações especiais (ações).

O PPA estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 2008).

Assim, esse instrumento de planejamento congrega os critérios de ação e decisão que devem orientar os gestores públicos (diretrizes); estipula os resultados que se busca alcançar na gestão (objetivos), quantificando-os (metas) e delinea o conjunto de ações a serem implementadas (Programas) (BRASIL, 2010).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias orienta a cada ano como as políticas e programas contidos no PPA devem ser realizados, cabendo à Lei Orçamentária Anual alocar os recursos necessários para a concretização das metas estabelecidas. Em outras palavras, a LDO norteia a elaboração da LOA, na medida em que compreende as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o próximo exercício financeiro.

A LDO ainda estabelece as formas de financiamento do orçamento, os critérios para a elaboração da LOA, as alterações da legislação tributária, a política salarial, a previsão de concursos públicos, os percentuais de recurso a serem descentralizados aos Poderes e à Administração Indireta, como fundações, autarquias e sociedades de economia mista (BRASIL, 2010). A partir do PPA, a LDO elege os programas e metas físicas a serem executados, sempre no exercício seguinte ao de sua elaboração.

A Lei Orçamentária Anual define as fontes de arrecadação, estima as receitas e prevê as despesas para o ano seguinte ao de sua elaboração (BRASIL, 2010). É nela que os programas e objetivos do governo são apresentados de forma mais detalhada, objetiva e, de preferência, regionalizada, demonstrando quais recursos irão para cada município ou Estado, nos casos dos orçamentos estaduais e da União.

Ela é subdividida em orçamento fiscal, que trata dos fundos, órgãos e entidades da

administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; em orçamento de investimento, que se refere às empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto; e, em orçamento da seguridade social, que abrange todas as entidades e órgãos vinculados à Seguridade Social, da administração direta ou indireta, abrangendo também fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (BRASIL, 2008).

Durante o ciclo orçamentário ocorrem as etapas de elaboração, discussão, votação e aprovação, execução e avaliação (CARVALHO, 2008). Para Salles (2010), o “orçamento é uma obra política, na qual são determinados os compromissos do Poder Executivo para com o cidadão, necessitando coerência entre as demandas sociais e as diretrizes de governo”.

A sociedade tem o direito e o dever de participar da elaboração dos instrumentos de planejamento da vida do Estado. Pode participar das reuniões de elaboração e apreciação, pois somente assim será garantida uma governança democrática, que melhor atenda às necessidades da comunidade. A sociedade deve também participar da deliberação que aloca recursos públicos para a execução do programa de trabalho do governo de sua unidade federativa (BRASIL, 2010).

Por ser o “principal instrumento de execução da política fiscal”, segundo Mileski (2003), o orçamento público precisa ser objeto de participação popular e acompanhamento por parte da sociedade. O autor entende que “[...] todas as etapas do processo orçamentário, juntamente com as informações contidas no próprio orçamento e na documentação que o acompanha, são de vital importância para a transparência fiscal” (MILESKI, 2003, p.107).

Para que os recursos sejam, de fato, destinados a atender as necessidades da população, além de participar da elaboração do orçamento, a sociedade deve fiscalizar a aplicação desse dinheiro, zelando pela boa e correta destinação do dinheiro público (BRASIL, 2010).

Todas as etapas do processo orçamentário precisam ser informadas com qualidade e facilidade de entendimento a todos os cidadãos, não só para obedecer a preceitos legais, mas também para torná-los mais próximos do Estado e estimular sua participação e controle da gestão a fim de dar-lhe subsídios para seu aperfeiçoamento constante. E essa tarefa não pode ser encarada de forma negativa pelos gestores públicos, visto que “o bom político é o que consegue converter temas como o orçamento em assunto compreensível para o cidadão comum” (SALLES, 2010, p. 64).

Dessa forma, pode-se perceber o quanto a participação popular é importante nesse processo, principalmente para que sejam atendidas as demandas da população e seja possível

o acompanhamento de sua execução, caso contrário pode-se retroceder e não obter os resultados pretendidos. Carvalho (2008), ensina que através de ações planejadas, pode-se imprimir resultado satisfatório no crescimento do país. No entanto, caso haja negligência na utilização dos instrumentos de transparência, a máquina governamental torna-se ineficiente, sem finalidade até de existência. Por ser tão relevante, o orçamento e sua execução podem e devem ser acompanhados pela população, visto que “os gastos públicos precisam ser analisados e avaliados, visando diminuir o índice de desvios e melhorar o índice de aplicação do erário público” (CARVALHO, 2008, p. 249). O autor afirma ainda que é preciso ter consciência de que a estrutura estatal e as contas públicas pertencem à sociedade e estão longe de ter cunho individualista e não são instrumentos de política partidária ou de promoção pessoal.

Difusão de dados, facilidade de acesso e evolução das tecnologias da informação e comunicação estão contribuindo para a conscientização da população a buscar informações sobre a execução fiscal, como afirma Carvalho (2008). A partir dessa conjugação de fatores, o autor constata que os cidadãos brasileiros estão mais atentos à gestão dos recursos públicos, a qual é considerada por ele necessária e imprescindível. Para tornar realidade o engajamento das comunidades na elaboração dos planos “[...] será necessário que se discipline a forma através da qual a participação popular será incentivada” (CRUZ et al. 2002, p.185).

A responsabilidade na gestão fiscal é um grande desafio para as organizações públicas, assim como as alterações no conteúdo principal dos instrumentos de prestação de contas, que precisam diminuir o teor contábil e passar a assumir um caráter mais social, pondera Filho et al. (2008). Segundo o autor, a nova visão deverá voltar-se para a elaboração de uma prestação de contas social, cuja linguagem deverá ser acessível ao cidadão (FILHO, et al. 2008).

Um dos meios de assegurar que o cidadão exercite a participação popular é a audiência pública, considerada um ambiente propício para a conscientização e discussão da sociedade (FIGUEIREDO, 2001 apud MILESKI, 2003).

Ao comentar sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, Pereira (2009), constata que seus principais pilares de sustentação estão na transparência da gestão fiscal. Segundo o autor, a participação popular suscitada na Lei é de extrema relevância e pode ser exercida pela sociedade por meio das audiências públicas.

Segundo Carvalho (2008), o parágrafo único do Art. 48 da LRF ressalta a importância da participação popular e a realização de audiências públicas durante a elaboração e discussão do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, isso tudo assegurado mediante incentivo. Nascimento (2006) afirma que as audiências públicas serão

realizadas pelos chefes do Executivo ou por seus representantes legais.

No âmbito estadual, a responsabilidade pela realização é das Assembleias Legislativas. Para o autor, ao mesmo tempo em que as audiências públicas são um instrumento para a prestação de contas do governo, também são uma exigência da transparência da gestão pública, tanto durante a elaboração como ao longo das discussões dos orçamentos, para Ribeiro Filho et al (2008), na Lei de Responsabilidade Fiscal são encontrados os novos procedimentos para uma gestão fiscal responsável.

Porém, para os autores, esses ainda são modestos em relação à participação da sociedade na gestão pública. Na opinião de Carvalho (2008), o Brasil ainda precisa evoluir muito nesse aspecto, no sentido de estimular a participação. De acordo com Carvalho (2008), o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, só serão evidentes quando houver a divulgação espontânea, completa e correta dos instrumentos de transparência da gestão fiscal. Espera-se que a sociedade compareça às audiências, exerça sua participação e fique mais próxima da Administração Pública.

Assim como o que se refere à publicidade dada aos elementos de gestão fiscal, as audiências públicas precisam ser divulgadas com antecedência e em meios de amplo acesso popular, além de serem realizadas em locais, dias e horários acessíveis a todo e qualquer cidadão (SALLES, 2010).

Existem responsabilidades legais que fazem com que o gestor público precise estar preparado para as audiências que demonstrarão e avaliarão externamente os resultados das metas fiscais de cada quadrimestre. Portanto, deve-se preparar material expositivo, municiar a liderança legislativa e preparar argumentos explicativos do desempenho monetário e físico para cada uma das metas fiscais (CRUZ et al. 2002).

Segundo Mileski (2003), o sentido da transparência é promover a participação popular nos atos de governo, a fim de que o cidadão tendo conhecimento da ação governamental, possa contribuir para o seu aprimoramento e exercer um controle sobre os atos de governo.

É fundamental observar a realização prática do controle e da transparência, conforme afirma Cruz et al. (2002, p. 19), “garantias legais não são suficientes para atingir a transparência. Além delas, devem existir um espírito de estadista e uma filosofia cooperativa para disponibilizar os dados e, com criatividade, suprir na oportunidade o interesse da população”. Segundo o autor, é preciso uma mudança cultural e uma postura nova da Administração Pública, que deve ter viés técnico e sentido de pertencimento aos cidadãos, distante de ideologias partidárias.

Ao relembrar o sucesso de instrumentos como orçamento participativo e

regionalizado, planejamento estratégico participativo, audiência pública regional e outros meios de estímulo à participação, Cruz et al. (2002), pondera que todos podem ser complementados, adaptados e melhorados.

Brant (2001), considera que discutir publicamente assuntos relevantes em audiência pública é uma forma de contestá-lo. Aliás, a audiência pública também é uma forma de refletir e pensar em novas formas de agir e de melhorar os processos, a fim de contribuir para a tomada de decisão com vistas ao bem estar coletivo.

3.5 O princípio da Transparência Fiscal

Transpondo a análise feita no campo do direito financeiro, tendo como necessário o plano de fundo do sistema constitucional, pode-se afirmar sem ressalvas que, em razão dos princípios republicanos e democráticos, é possível identificar um princípio implícito da transparência fiscal em nosso sistema constitucional.

No mesmo sentido a lição de Ricardo Lobo Torres (2000), para quem a transparência fiscal é um princípio constitucional implícito, que sinaliza no sentido de que a atividade financeira deve se desenvolver segundo os ditames da clareza, abertura e simplicidade.

Dirige-se, assim, ao Estado como a sociedade, tanto aos organismos financeiros supranacionais quanto às entidades não governamentais e baliza a problemática a elaboração orçamentária no poder legislativo. Merecem destaque, contudo os incisos 1º e 6º do art.165, que determinam, respectivamente:

§ 1º- A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 6º- O projeto de Lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as despesas, decorrentes de inserções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (BRASIL, 2016).

De acordo com a lição de Marcelo Figueiredo (2001):

Ao lado do planejamento responsável, a lei alude a transparência, também conceito novo, que vem dar maior elasticidade ao princípio da publicidade, garantia constitucional. Do modo em que está 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 1º 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 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 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 efetivar a cidadania. Nesse sentido, o mandatário divide a responsabilidade com a sociedade. Decide segundo as possibilidades, com respaldo de pressões legítimas (FIGUEIREDO, 2001).

Tais regras nitidamente inspiradas pelos princípios republicano e democrático objetivam permitir o controle das leis orçamentárias, de forma a verificar se possibilitam, ainda que indiretamente, amparar poder público na consecução dos objetivos da república.

Não obstante estas normas devem assegurar transparência de informações e clareza de linguagem, de forma a possibilitar para o cidadão e também para os entes públicos, o correto entendimento das leis orçamentárias. A falta de transparência e de sinceridade orçamentárias pode comprometer não somente o regime republicano democrático como também o sistema federalista, por não permitir o adequado planejamento dos entes públicos.

3.6 Publicidade Transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal

A lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no capítulo II do título VI da Constituição Federal. Os princípios que embasam a chamada de lei responsabilidade fiscal advêm do próprio texto constitucional, como a moralidade, a publicidade, a economicidade, dentre outros.

A lei em comento alcança os poderes Executivo, Legislativo, inclusive Tribunais de Contas, Judiciário e o Ministério Público, bem como os respectivos órgãos da administração direta, os fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. O novo diploma, atendendo ao anseio social de cobrança, de responsabilidade no trato com os recursos públicos, segundo Regis Fernandes Oliveira (2002).

[...] veio sanar espaço punitivo contra mau administrador público. Estabelecem requisitos imprescindíveis no âmbito financeiro público, para cumprimento pelos administradores. O político que gerencia o ente estatal como se fosse coisa sua passará a ter problemas sérios. O desequilíbrio orçamentário, o gasto excessivo com pessoal, as operações irresponsáveis de crédito, o descuido com patrimônio público, tudo passa a ser fiscalizado e sancionado pela lei nova (OLIVEIRA, 2002).

A Transparência certamente constitui um dos mais importantes pilares de apoio e

sustentação da lei de responsabilidade fiscal. Exigência imposta por inspiração republicana democrática.

[...] a transparência fiscal se revela como um mecanismo democrático que busca o fortalecimento da cidadania, servindo de pressuposto ao controle social e forma de valorar e tornar mais eficiente o sistema de controle das contas públicas, na medida em que enfatiza a obrigatoriedade de informação ao cidadão sobre a estrutura e funções de governo, os fins da política fiscal adotada, qual a orientação para elaboração e execução dos planos de governo, a situação das contas públicas e as respectivas prestações de contas (OLIVEIRA, 2002).

O manual de boas práticas para gestão fiscal, proposto e divulgado no Fundo Monetário Internacional é uma das fontes inspiradoras da Lei de Responsabilidade Fiscal, elege quatro princípios gerais como sustentáculo da transparência fiscal: a) Princípio da definição clara de funções e responsabilidades; b) Princípio do acesso público geral a informação; c) Princípio da abertura na preparação, execução e prestação de contas do orçamento; e d) Princípio da garantia de integridade das informações fiscais. Pode-se dizer, sem qualquer temor, que direta e indiretamente todos esses princípios foram acolhidos por nosso ordenamento (BRASIL, 2017).

É capaz de demonstrar que a preocupação entre publicidade e transparência perpassam conteúdo da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, é relevante destacar:

- a) A importância da participação popular, assegurada sobretudo, 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 (art.48, parágrafo único). A respeito das audiências públicas entende Regis Fernandes Oliveira (2002), constituírem condição obrigatória como requisito de validade de aprovação dos textos orçamentários. Superada a fase do orçamento autoritário, resolvido dentro de “quatro paredes”, por autoridades e especialistas da área. Sem audiência do povo, é impossível a aprovação do orçamento, que pode ser questionado em juízo. Assim, a audiência popular é requisito de validade para vigência do orçamento;
- b) O estabelecimento de instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a saber, 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;
- c) O dever de publicação do relatório de gestão fiscal (art.55, § 2º) e do relatório resumido de execução orçamentária (art.52);
- d) A ampla divulgação que devera ser dada aos resultados da apreciação das contas, julgadas

ou tomadas (art.56, § 3º); e A criação de um “conselho de gestão fiscal” para acompanhamento e avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal constituído por representantes de todos os poderes e esferas de governo, do ministério público e de entidades técnicas representativas da sociedade (Art. 67).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a efetivação do princípio democrático da transparência na Administração Pública, é imprescindível o direito à informação do desenvolvimento das atividades administrativas. É necessário que a Administração atue publicamente, ainda que não seja uma ferramenta suficiente o bastante para promover melhorias diante dos gastos públicos. A promoção do acesso à informação pública é uma política essencial para um Estado que pretenda gastar melhor e promover maiores ganhos sociais com seus investimentos. A promoção da transparência governamental, como se pode perceber, é condição necessária à modernização dos mecanismos de gestão governamental e, conseqüentemente, à avaliação da efetividade dos gastos públicos.

Um país que deseja gastar melhor deve, obrigatoriamente, estar disposto a ter suas Políticas Públicas avaliadas da maneira o mais isenta possível, de modo que possa rever seus rumos e aprender com seus insucessos e imprecisões. O acesso dos cidadãos aos atos da Administração Pública não pode ficar ao dever de cada autoridade, pois a publicidade das ações administrativas é um valor constitucional que cabe ao legislador ordinário fazer com que seja concretamente observado, mediante a edição de normas que tornem obrigatória a conduta requerida pelo interesse público. Tanto na avaliação de políticas quanto no combate ao aparelhamento ilegal do Estado, a transparência governamental é essencial.

Este Trabalho teve por objetivo identificar às variáveis fiscais e socioeconômicas que influenciam o meio eletrônico de acesso público. Trabalhos anteriormente identificaram que fatores econômicos, políticos, sociais e humanos contribuem para transparência.

Para que haja uma transparência efetiva, a linguagem se torne mais simples, possibilidades para acessar mais informações e menos documentos, constatou-se, também que municípios com maiores investimentos per capita em educação e saúde são mais transparentes.

Com relação ao desempenho social são mais transparentes, ou seja, municípios com melhores indicadores de desenvolvimento Educacional, de condições de saúde e de geração de emprego e renda, apresentam maiores indicadores de transparência. Nesse ponto, verifica-se aquilo que já é comum em administração pública: A qualidade dos gastos e não a quantidade dos gastos. As Políticas Públicas, que normalmente são avaliadas pela quantidade que lhe é investido, deveria avaliar pela eficiência gerada, pelo benefício gerado as pessoas e percebido por toda sociedade.

A construção da democracia se dá através da construção de políticas que tornem os cidadãos mais conscientes de suas responsabilidades e participação, permitindo que se tornem iguais uns aos outros, o que seria impossível diante das condições educacionais, de renda e de saúde. Esta pesquisa buscou relações entre variáveis para explicar fatores que levam os municípios a divulgar mais e melhor em meios eletrônicos de acesso ao público.

Assim, concluímos que uma Administração Pública que deseja se modernizar, aumentar sua governança e atender melhor o interesse público, deve como parte de seus esforços para a reforma do aparelho do Estado, investir. Portanto, com base no exposto, pode-se notar que é urgente e imperioso que a transparência das ações da Administração Pública deixe, efetivamente, de ser um assunto reservado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR, José de. **Systema representativo**. Brasília: Senado Federal, 1996.
- AYRES, Carlos B. **Distinção entre controle Social do Poder e Participação Popular**. In: Revista de Direito Administrativo (RDA), Rio de Janeiro, n.º 189, pp. 114-122, jul./set., 1992.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Globo, 1998.
- BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BARZOTTO, Luís Fernando. **A Democracia na Constituição Brasileira de 1988**. São Leopoldo: UNISINOS, 2003. p. 9-38 e 175-207.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 454-471.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- BRANT, J. **O discreto charme de uma audiência pública**. Avaliação: Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Campinas: v. 6, n. 2, p. 69-72, 2001.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BRASIL, **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/>> Acessado em 12 de fevereiro de 2017.
- BRASIL, Senado Federal. **Constituição Federal (Texto compilado até a Emenda Constitucional nº 92 de 12/07/2016)**. Art. 165. Disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_12.07.2016/art_165_.asp Acessado em 20 de janeiro de 2017.
- BRASIL, Presidência da República. **Olho vivo no dinheiro público: Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2010.
- BRASIL. Lei 12.527/2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 15/12/2016.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra : Almedina, 2003.

CARVALHO, J. B. **Transparência na gestão fiscal**. Veritas: Revista Científica Multidisciplinar da Faculdade Boas Novas (FBN), n. 2, v. 1, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CRUZ, F. da; JÚNIOR, A. VICCARI; GLOCK, J. A.; NERZMANN, N.; TREMEL, R. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, modelos dos relatórios exigidos pelas Portarias nos. 559/01 e 560/01 da Secretaria do Tesouro Nacional aplicáveis aos Municípios, aos Estados e à União**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DUARTE, David. **Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório**. Coimbra, Ed. Almedina, 1996.

FILHO, J. F. R; TEIXEIRA, R. A. C; SILVA, R. B. da. **O controle social no âmbito da administração pública: a vez do cidadão**. In: **Gestão pública: práticas e desafios**. 2. ed. Recife: Bagaço, 2009. p. 307-327.

FILHO, M. G. F. **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1979.

FIGUEIREDO, Marcelo. **A Lei de responsabilidade fiscal - notas essenciais e alguns aspectos da improbidade administrativa**. Disponível em <http://www.gestaopublicaemfoco.com.br/files/lrf_notas_essenciais_sobre_a_improbabilidade_administrativa.pdf> acessado em 18 de março de 2017.

HARADA, Kiyoshi. **Responsabilidade fiscal: Lei complementar nº 101/2000. Comentada e legislação correlata anotada**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. Ivone Castilho Benedette, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo, Martins Fontes; Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1990.

MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Zahar: Rio de Janeiro, 1967. Apud, Luciano Fedozzi. Orçamento Participativo. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR) 2ª edição, 1999.

MARTINS, Júnior; PAIVA, Wallace. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2003.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MILESKI, H. S. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MILL, John Stuart. **O governo representativo**. Trad. Manoel Innocêncio de L. Santos Jr. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

MODESTO, Paulo. **Direito e Poder Político**. Estado e Direito - O Problema da Legitimidade. In: Revista dos Tribunais (RT), São Paulo, ano 84, vol. 711, jan., pp. 57-62, 1995.

MÓRON, Miguel Sanchez. **La Participación del Ciudadano en la Administración Pública**. Madrid, Centro de *Estudios Constitucionales*, 1980.

MOTTA, Fabrício. **Notas sobre publicidade e transparência na lei de responsabilidade fiscal**. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-14-ABRIL-2008-FABRICIO%20MOTTA.PDF>>. Acessado em 23 de fevereiro de 2017.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão Pública**: tributação e orçamento; lei de responsabilidade fiscal; tópicos em contabilidade pública; gestão pública no Brasil, de JK a Lula; administração financeira e orçamentária; finanças públicas nos três níveis de governo. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

NETO, D. F. M. **Direito de Participação Política**. Rio de Janeiro, Renovar, 1992. Mutações do Direito Administrativo. 2. ed. – Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. ver. São Paulo: Editora RT, 2002.

PEREIRA, J. M. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PRUX, P. R.; BALSAN, L. A. G.; Moura, G. L. de. **Transparência e participação popular nas audiências públicas de elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA**, in *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, Noviembre 2012. Disponível em <http://www.eumed.net/rev/cccss/22/elaboracion_discusion_ppa_ldo_loa.html> Acessado em 10 de abril de 2017.

ROCHA, Cármen L. Antunes. **Princípios Constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva 1999.

ROSAS, Vanderlei de Barros. **Afinal, o que é Cidadania?** Disponível em:<<http://www.mundodosfilosofos.com.br/vanderle7.htm>>. Acessado em 10 jan. 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Trad. Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 71-120.

SALLES, H. M. **Gestão Democrática e Participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: CAPES: UAB, 2010.

SANTANA, Jair Eduardo. **Democracia e cidadania**: o referendo como instrumento de participação política. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 27-233.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. Volume V: O orçamento na constituição. 2ª. ed. rev e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

VEIGAS, Weverson. **Cidadania e participação popular.** Disponível em:<<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4199>>. Acesso em 03 fevereiro. 2015. www.portaltransparencia.gov.br/> acessado em 28 de abril de 2017.

YODA, A. J. V. **A democracia na Constituição de 1988.** Revista jurídica (Brasília) 2005.