

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA – UFU**  
**FACULDADE DE DIREITO “PROF. JACY DE ASSIS” – FADIR**

ALISSON AUGUSTO FRANCISCHINI

**TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O ACESSO  
À INFORMAÇÃO COMO FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL SOBRE OS ATOS  
ADMINISTRATIVOS**

UBERLÂNDIA/MG

2022

ALISSON AUGUSTO FRANCISCHINI

**TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O ACESSO  
À INFORMAÇÃO COMO FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL SOBRE OS ATOS  
ADMINISTRATIVOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao componente TCC2 à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia – UFU, como requisito básico para a conclusão do Curso de Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Shirlei Silmara de Freitas Mello

UBERLÂNDIA/MG

2022

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal demonstrar os fatores que envolvem a análise da transparência no orçamento público. A sociedade brasileira presencia um tempo de avanço no tocante à participação e ao interesse popular nos atos públicos. Utilizando-se das tecnologias a seu favor, a administração pública também tem colaborado com o fim de tornar mais transparente e mais aberta cada decisão tomada, criando condições favoráveis para que seja elevado o controle social sobre o processo administrativo. O Estado Democrático tem como característica a participação popular, fazendo assim que o cidadão atinja o *status* de controlador externo. A metodologia utilizada neste artigo possui viés analítico e descritivo com o intuito de ressaltar a importância do tema.

**Palavras-chave:** Administração. Pública. Orçamento. Transparência.

## **ABSTRACT**

The main objective of this work is to demonstrate the factors that involve the analysis of transparency in the public budget. Brazilian society is witnessing a time of advancement in terms of participation and popular interest in public events. Using technology to its advantage, public administration has also collaborated in order to make each decision-making more transparent and more open, creating safe conditions for increasing social control over the administrative process. The Democratic State is characterized by popular participation, thus making the citizen assume the status of external controller. The methodology used in this article has an analytical and descriptive bias with the intuitive purpose of emphasizing the importance of the theme.

**Keywords:** Public. Administration. Budget. Transparency.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2. OS PRINCÍPIOS BASILARES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>7</b>
2.1 O Princípio da Legalidade.....	7
2.2 O Princípio da Impessoalidade.....	7
2.3 O Princípio da Moralidade.....	8
2.4 O Princípio da Eficiência.....	8
2.5 O Princípio da Publicidade.....	9
<b>3. GOVERNANÇA PÚBLICA.....</b>	<b>9</b>
3.1 Orçamento Público.....	12
<b>4. REGULAMENTAÇÕES DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>13</b>
4.1 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).....	13
4.2 Lei de Transparência (Lei Complementar nº 101/2009) .....	14
4.3 Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).....	16
<b>5. CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS.....</b>	<b>19</b>
5.1 Tribunais de Contas.....	20
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>22</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>22</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A organização da administração pública tem na sua composição pessoas, órgãos e entidades nas quais os agentes irão desempenhar funções de ordem administrativa. Essa estrutura é definida através de previsão legal.

Em tempos de profunda crise e instabilidade institucional e de baixo nível de confiança da sociedade nas autoridades e nas estruturas de poder, é oportuno aprofundar as discussões sobre governança informacional, democrática e aberta.

O processo de tomada de decisões na Administração Pública brasileira historicamente tem sido sistematicamente centralizado, opaco e não coordenado entre as diversas esferas e órgãos públicos. A abertura de canais de participação e as iniciativas de transparência ainda se mostram tímidas na prática, sem significar grandes oportunidades concretas de incidência do cidadão na decisão política.

Uma das causas deste problema é a alocação dos interesses particulares em posição de dominância sobre os públicos, uma vez que o cenário político nacional tem sido dominado há décadas por grupos de grande poder econômico que encontram um ambiente institucional favorável para agir priorizando o bem individual em detrimento do coletivo.

Com isso, a distância entre o repertório jurídico e as representações sociais continua significativa, resultando em uma assimetria no acesso a informações pela população. Nesse sentido, o modelo de gestão da Administração Pública federal deve ser repensado para promover a condição de agente do cidadão enquanto um efetivo participante do processo de construção de políticas governamentais e não como um mero espectador ou sujeito passivo de políticas públicas.

Em outras palavras, as atividades governamentais e suas políticas públicas devem se basear em uma interpretação possível dos dois princípios da dignidade humana desenvolvidos por Dworkin (2003), a saber, a igual consideração por cada cidadão – a igualdade – e o igual respeito pela responsabilidade de cada cidadão de tomar suas decisões – a liberdade (MAGALHÃES JÚNIOR, 2018).

Quanto mais se afasta desses ideais, menos democrática é a decisão pública. É preciso, portanto, elevar o grau democrático desse processo através de medidas baseadas em três pilares: acesso à informação, participação social e abertura de dados públicos.

Para a produção deste artigo, recorreu-se a pesquisa bibliográfica utilizando de publicações que se especializam em fazer levantamentos sistemáticos de todos os documentos publicados e determinadas áreas de estudo ou pesquisa. Através deles é possível ao

pesquisador estudar a literatura especializada de sua área, tanto as publicações de livros como as de artigos científicos e revistas.

A justificativa deste trabalho se dá ao fato de que entender as possibilidades de controle dos gastos sociais do Governo pode ser fator determinante para a economia mais rentável e justa para todos os integrantes da sociedade. Para tanto, os mecanismos de transparência devem ser levados em consideração para a manutenção do bem estar social.

Para a metodologia deste trabalho, será feito a utilização de fontes como livros, teses, dissertações e artigos científicos publicados, periódicos, publicações em revistas e páginas da web, visando fundamentar teoricamente o estudo.

Será utilizada uma pesquisa teórica e documental para a elaboração dos tópicos apresentados no trabalho. A parte documental será observada em dados do Banco Central do Brasil, IBGE, entre outros, para discorrer sobre o tema.

## **2. OS PRINCÍPIOS BASILARES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Pode-se constatar que os princípios explícitos da Administração são os que estão determinados na Constituição Federal de 1988, no qual tem o seu estabelecimento legal no seu artigo 37.

**Art. 37.** A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

Dessa forma, podemos ver que a Administração pública se baseia em 5 princípios primordiais, os quais serão brevemente abordados a seguir.

### **2.1. O Princípio da Legalidade**

A Legalidade, que nada mais é que a valorização e o cumprimento das leis. De acordo com esse Princípio, faz-se necessário que se sigam as leis e normas existentes na legislação nacional. Esse seguimento é fundamental para que a sociedade consiga responsabilizar os gestores públicos por atos ilegais em sua tomada de decisão.

Por exemplo, no Brasil, nos últimos anos foram evidenciados esquemas onde empresas foram favorecidas em processos licitatórios, por benefícios que não estavam alinhados com a sociedade, mas sim com o ganho pessoal do gestor público.

Desta forma, o desrespeito aos Princípios da Administração Pública acarreta na responsabilização civil do agente público através de processo de Improbidade Administrativa, o qual é regido pela Lei nº 8.429/1992, com alteração dada pela Lei nº 14.230/2021.

### **2.2. O Princípio da Impessoalidade**

Em seguinte, há o Princípio da Impessoalidade, que é a determinação do fator impessoal nas ações que são envolvidas a administração pública. A impessoalidade deve ser preservada para a garantia da transparência e mitigação de problemas decorrentes de corrupção.

Este Princípio, em sua essência, diz respeito à necessidade de o Estado agir de modo imparcial perante terceiros, não podendo beneficiar nem causar danos a pessoas específicas, mas sempre visando atingir à comunidade ou um grupo amplo de cidadãos.

### **2.3. O Princípio da Moralidade**

Já o Princípio da Moralidade é transmissão do sentido de que é necessário não só se obedecer às leis impostas já a sociedade, mas também as leis éticas existentes dentro da própria instituição. Há estudiosos como Mazza (2018) que afirmam que a ética e a moral são a mesma coisa, pois ambas dizem respeito aos costumes e cuidam da teoria e da prática do agir humano. Outros separam uma da outra. Os últimos argumentam que a ética (teoria) se refere a uma postura reflexiva sobre as questões dos valores e princípios a eles referentes, já a moral (prática) estuda os costumes contextualizados, postos em normas e regras de conduta.

Na visão de Srour (2008), viver em sociedade, conviver com pessoas, em qualquer ambiente inclusive no trabalho, normalmente provoca o seguinte questionamento: “Como devo agir perante as outras pessoas?”. A resposta pode parecer simples, mas não é por se tratar da questão basilar da Moral e da Ética. Lembrando que agir não significa somente fazer bem, mas também vivenciar bem sua ação, participar dela com satisfação.

O exercício da ética individual se traduz também pelo exercício da cidadania, pela prática da justiça social, do tratamento igualitário e solidário com o próximo, ou seja, na construção de uma sociedade melhor para os que nos seguem no tempo e no espaço. Na Administração pública isso não é diferente. Deve-se pautar nos princípios morais e éticos para o cumprimento do Estado Democrático de Direito e, por sua vez, deve-se garantir aos cidadãos o bem comum.

### **2.4. O Princípio da Eficiência**

O Princípio da Eficiência exige que seja feita uma administração da melhor maneira possível buscando sempre oferecer o melhor serviço possível, otimizando e preservando os recursos públicos.



Quando se fala em eficiência na administração pública, significa que o gestor público deve gerir a coisa pública com efetividade, economicidade, transparência e moralidade visando cumprir as metas estabelecidas.

## **2.5. O Princípio da Publicidade**

E, por último, como será melhor abordado nos tópicos posteriores desse trabalho, existe também o Princípio da Publicidade, que é de extrema importância à sociedade, pois esse pilar garante que exista a devida transparência em toda administração pública através da prestação de contas. Fazendo com que o cidadão seja oportunizado de se tornar um agente da sociedade, e o acesso à informação é a forma mais eficaz de fazê-lo ser.

No que diz respeito ao Princípio da Publicidade, é o dever atribuído a administração pública de dar transparência a todos os atos que praticar, além de fornecer todas as informações solicitadas pelos cidadãos. Caracteriza-se também como direito fundamental do cidadão, indissociável do princípio democrático

## **3. GOVERNANÇA PÚBLICA**

O termo ‘governança’ é utilizado para se fazer referência a algo mais amplo do que o conceito habitual de governo, podendo, também, ser considerada uma nova forma de governar que representa melhor as diversas mudanças ocorrentes nas sociedades atuais.

O conceito de governança pressupõe uma ruptura com o modelo de Estado tradicional, hierárquico e centralizado. Este segue ocupando um lugar central no processo político, mas perde parte de sua autonomia na tomada de decisões e na gestão dos assuntos públicos, que já não podem ocorrer à margem de outros atores, organizações privadas, não governamentais, grupos de interesse ou meios de comunicação (DIAS, 2008).

A aplicação dessa forma de governo tem como objetivo evitar os efeitos derivados da falta de flexibilidade e de capacidade de adaptação das organizações públicas às mudanças que estão ocorrendo nas sociedades atuais. Essa modalidade dá ênfase à necessidade de se desenvolver formas de cooperação política entre todos os atores envolvidos com determinados temas, obtendo, não a imposição de uma política de um grupo sobre os demais, mas uma política comum que atenda, se não a totalidade, pelo menos a maioria dos interesses envolvidos. Nesse sentido, a interação e a interdependência são dois dos elementos fundamentais associados ao conceito de governança (JACOBI, 2009).

Através da interseção destes elementos, são formadas redes de atores públicos, privados e do terceiro setor, que trocam, entre si, recursos e informações para alcançar

objetivos políticos comuns. Considerando-se o conceito de governança, a delegação de poder político a grupos sociais associa-se a um incremento da governabilidade do sistema político e a uma maior adaptação da ação do governo às demandas sociais, o que fortalece a própria legitimidade governamental.

As estruturas deste modelo de administração configuram um processo no qual os interesses que poderiam estar em conflito se acomodam, de maneira consensual por algum tempo, o que garante o encaminhamento de políticas setoriais e a governabilidade do sistema político. A governança, ainda, pode ser entendida como um dos elementos constitutivos da reforma na administração pública, pois, na sua função primordial de organização a serviço do governo para gerenciar problemas sociais, esta tem demonstrado não ter correspondido às expectativas (FERNANDES, 2010).

O fato é que, a organização burocrática tradicional não pode adaptar-se de forma flexível às mudanças no contexto político, econômico e social. Na análise de políticas públicas, o conceito de governança pode ser identificado como uma espécie de reforma da Administração Pública através da criação de redes de políticas. Essas redes podem ser definidas como estruturas institucionais que apresentam algum grau de formalização e que refletem as diversas formas nas quais as organizações públicas, privadas e do terceiro setor interagem entre si, trocando recursos e informações com o objetivo de gerenciar os problemas públicos (DIAS, 2008).

Deve-se considerar que este conceito reconhece que o poder existe dentro e fora da autoridade formal e das instituições do governo. Governança inclui o governo, o setor privado e a sociedade civil; enfatizando o “processo”. Ao mesmo tempo, ela identifica que as decisões tomadas se baseiam nas relações complexas entre muitos atores com prioridades diferentes (FERNANDES, 2010). Governar, nesse aspecto, se tornou um processo de “coordenação e de influência em interações sociais, políticas e administrativas”.

Constitui, portanto, um mecanismo direcionado para gerenciar interesses sociais e criar possibilidades e limites para os atores e sistemas sociais se auto-organizarem. O ponto central é a questão de como a cooperação na prática pode levar ao fortalecimento de metas comuns, e como criar arranjos de tal modo que o esforço de governar, por parte do Estado, e a auto-organização, por parte da sociedade, possam ser complementares.

Algumas formulações “concebem a governança em termos funcionais”, isto é, está associada à capacidade de regulamentar esses entendimentos para que eles permaneçam como rotinas. Sendo que, ainda, ela é interpretada por alguns autores como uma forma de distribuir

valores. O termo também pode ser identificado com o surgimento de sistemas de regras e recursos para solução de problemas (BENTO, 2003).

No entanto, vale ressaltar que a governança é potencializada quando os participantes, responsáveis pelas decisões, compreendem suas responsabilidades, funções e objetivos, sendo fundamental definir e informá-los sobre as razões de suas resoluções.

O Estado certamente segue ocupando o papel predominante no processo político, mas perde parte de sua autonomia, tanto no âmbito nacional como supranacional, para tomar decisões e gerenciar assuntos públicos.

Através disso, formam-se redes de atores públicos e privados, que trocam recursos e informações para alcançar objetivos políticos. Suas pautas de interação podem adotar formas diversas: podem ser de natureza intergovernamental, transnacional, ou adotar uma estrutura multinível, envolvendo questões supranacionais, nacionais, regionais ou locais. Podem ser redes abertas, de caráter pluralista no qual a participação é diversificada, ou redes fechadas e de caráter elitista que limitam o acesso a poucos atores.

A ideia central é que cada problema público gera sua própria rede de atores. A governança abre um debate em torno do conceito de legitimidade. Por um lado, a delegação do poder público a grupos sociais está associada a um incremento da governabilidade do sistema político, e uma maior adaptação da ação de governo às exigências e preferências expressas socialmente, tanto na esfera internacional como do Estado (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Por outro lado, com a redução da autonomia do Estado, há uma notável diluição dos limites entre o público e o privado, reduzindo a visibilidade do processo de elaboração das políticas públicas, o que pode gerar problemas na hora de definir responsabilidades. Isso sucede porque organizações não governamentais, sindicatos, movimentos sociais e grupos de interesse de todo tipo intervêm, diretamente, nas políticas públicas, responsáveis por buscar a resolução de problemas de interesse geral (DIAS, 2008).

Apesar disso, esses atores sociais não são responsáveis politicamente diante da população. A concepção de governança oferece a oportunidade ao Estado de dotar-se de uma administração pública mais ágil e mais aberta à cidadania, capaz de administrar de forma eficaz e eficiente seus recursos, além de desenvolver propostas inovadoras e flexíveis, com o objetivo de adaptar-se às mudanças, cada vez mais rápidas, das atuais sociedades. (MATIAS-PEREIRA, 2010)

Para Rhodes (1966), há pelo menos seis usos distintos de governança, sendo que a maioria baseia-se na necessidade de redução dos déficits públicos, referindo-se a uma nova

forma de intervenção pública e ao papel dos mercados na produção de serviços públicos.

Portanto, nota-se que, indiscutivelmente, o tamanho do governo vem sendo cada vez mais reduzido pelas privatizações e cortes na função pública. Em contramão, a despesa pública manteve-se constante como proporção do PIB; o emprego público cresceu ligeiramente no governo local, e a regulação substituiu algumas formas de intervenção pública.

Existe ainda a governança corporativa, oriunda das teorias de gestão, que acentua a necessidade de eficácia, a definição de metas do governo, e exigência de *accountability*, ou seja, a transparência e responsabilidade na gestão dos bens públicos (MATIAS- PEREIRA, 2010).

Aqui, tem-se a presença de dois instrumentos básicos: o direito de petição e as certidões, na Transparência Passiva; e o direito de saber das informações através dos portais da transparência (sítios da web), na Transparência Ativa. Isso nos termos da Lei federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), que tornou a publicidade uma regra, e o sigilo, exceção (CORTIN, 2020).

Noutras palavras, a LAI só explicita um princípio que já havia sido apresentado na Constituição Federal de 1988 como parâmetro de avaliação dos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação eficiente de recursos públicos por entidades de direito privado (art. 74, II, da CF/88).

Essas informações e dados orçamentários e fiscais devem corresponder com a realidade do numerário pecuniário presente tanto nos cofres dos governos quanto nos cofres dos bancos oficiais federais e estaduais (PEREZ FILHO).

### **3.1. Orçamento Público**

O Orçamento Público compreende a elaboração e execução de três leis:

- O Plano Plurianual (PPA);
- A Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO);
- A Lei Orçamentaria Anual (LOA).

Diante disso, Vasconcellos (2010, p.99) destaca que:

O orçamento público surge na administração pública como um instrumento por meio do qual o governo estima as receitas que irá arrecadar e fixa os gastos que espera realizar durante o ano, tratando-se de uma peça de planejamento, na qual políticas públicas setoriais são analisadas, ordenadas segundo sua prioridade e selecionadas para integrar o plano de ação do governo nos limites do montante de recursos passíveis de serem mobilizados para financiar tais gastos.

O PPA e a LOA materializam em conjunto o planejamento e a execução das políticas públicas federais onde o PPA estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo seus objetivos e metas de ações públicas para um período de quatro anos.

Enquanto a LOA estima receitas que o governo espera arrecadar durante o ano e fixa os gastos a serem realizados com tais recursos, a LDO orienta a elaboração e execução do orçamento anual e trata de vários outros temas, como alterações tributárias, gastos com o pessoal, política fiscal e transferência da União.

O orçamento da União contém programas sociais do governo para diversas áreas de atuação, como saúde, educação e segurança alimentar, e para diversos grupos de benefícios, como mulheres, crianças, e quilombolas, por meio de parcerias com organizações da sociedade civil que acompanham segmentos específicos das políticas públicas.

#### **4. REGULAMENTAÇÕES DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA**

##### **4.1. Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)**

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF foi criada para estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Este dispositivo busca garantir, através de ações planejadas e transparentes, que se previnam riscos e corrijam-se desvios capaz de afetar o equilíbrio das contas públicas. Portanto, nada mais é do que uma ferramenta para definir diretrizes quanto à gestão dos recursos listados no orçamento público.

A partir desses elementos definidores, afere-se a necessidade de verificação da finalidade política e do resultado que a transparência pode gerar. Nem sempre programas de transparência buscam promover o exercício de direitos fundamentais, a participação social e o aprimoramento da democracia e da qualidade de políticas públicas. Assim, nem sempre gerarão resultados sociais consideráveis.

Neste sentido, o Governo Federal buscou ajuda da tecnologia para tentar aproximar a população do acesso à informação, através da criação de um mecanismo que possibilitaria entender sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil. Esta ferramenta foi batizada de “Portal da Transparência”, a qual fora criada pela Controladoria-Geral da União (CGU), no ano de 2004, objetivando a geração da segurança efetiva da aplicação da receita pública de forma condizente, adequada e justa, sem ferir com a integridade do Estado de Direito.

Segundo o Instrumento normativo instituído pelo Decreto nº 5.482/2005, fez saber que o Portal de Transparência tem a determinação legal de demonstrar os dados e informações

correspondentes aos órgãos da Administração Pública sobre o seu orçamento, receita e despesas.

Através do Portal, é possível verificar-se uma variedade de informações, o que pode ser identificado como uma legítima forma de controle social, executado através da adesão do cidadão a essa plataforma como forma de fiscalizar o Poder Público.

Além disso, para a melhor utilização, é fornecido um manual sobre o seu funcionamento adequado. Dessa forma, por meio de uma orientação embasada com informações de forma simplificada, torna-se facilitado o acesso à informação, obtendo clareza na compreensão, e possibilitando rapidez e agilidade nas consultas desejadas, a fim de contribuir para um controle social mais eficiente sobre os gastos das entidades públicas.

Neste contexto, pode-se compreender que a plataforma da Transparência Pública contribui para o direcionamento das ações do governo, tendo como consequência a facilitação do controle social sobre o poder do Estado, no que tange a administração pública, uma vez que diversas informações importantes sobre este tema podem ser encontradas de forma acessível e facilitada, tornando o cidadão um verdadeiro fiscal quanto aos princípios e o respeito à ética pública.

#### **4.2. Lei de Transparência (Lei Complementar nº 101/2009)**

A Lei de Transparência altera o texto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), trazendo a inovação das informações em tempo real sobre a demonstração orçamentária e financeira da União, dos Estados e Municípios.

A referida lei trouxe modificações de forma particular no art. 48, atribuindo diretrizes às demonstrações dos gastos públicos, que devem ser fornecidas de forma acessível a qualquer pessoa, a fim de ocasionar a publicidade das informações, direcionando-as para a responsabilidade fiscal. Segue abaixo a tabela demonstrada por Silva Junior (2010, p. 22) referente às modificações atribuídas a nova legislação:

**Tabela 01.** Modificações da Legislação de Transparência

<b>Redação Original</b>	<b>Redação Após a LC n° 131/09</b>
caput: são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.	Não houve alteração
Parágrafo único: transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.	A transparência será assegurada também mediante:
Sem previsão	I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
Sem previsão	II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
Sem previsão	III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A

Fonte: (SILVA JUNIOR, 2010, p. 22)

Segundo o referido artigo da LRF, pode-se constatar a observância da garantia do fornecimento de acesso a qualquer cidadão, acerca das informações a que se referem os gastos das entidades públicas, devendo estes serem o mais detalhados possíveis.

Já através da complementação imposta pela Lei de Transparência, seu dispositivo trouxe mecanismos para viabilizar essas informações, as quais devem ser disponibilizadas a quem interessar, de forma momentânea, no tocante a execução dos gastos das entidades públicas (MAGALHÃES JÚNIOR, 2017).

Além disso, a Lei 131/2009 traz acréscimo no art. 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal que fornece a previsão de que qualquer pessoa pode ser constituída com a legitimidade de propor denúncia ao Tribunal de Contas e aos órgãos competentes o descumprimento da Lei (NASCIMENTO, 2006).

**Art. 73-A.** Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar. (BRASIL, 2009)

Havendo o descumprimento da referida legislação, passará a se sujeitar conforme o que dispõe abaixo:

**Art. 73-C.** O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3o do art. 23. (BRASIL, 2009).

Desta forma, a entidade pública que não oferecer a disponibilização, de forma rápida e transparente, das informações sobre os seus gastos públicos, poderá ser denunciada pelos

agentes elencados no artigo 73-A, onde fora incluído o “cidadão comum”, e passará a sofrer as sanções que competem à instrução normativa do artigo 23, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No tocante as definições de Transparência, Fox (2007) se baseia em duas modalidades básicas, que ele denomina de “transparência opaca” e “transparência clara”. O adjetivo que a qualifica será determinante para declarar o valor democrático a ela inerente. A mera disseminação formal de informações públicas que, na verdade, sequer revelam o comportamento das instituições políticas é chamada de opaca. Por sua vez, a transparência torna-se clara quando há o efetivo acesso a informações confiáveis sobre políticas públicas, programas governamentais, performances institucionais, alocação do dinheiro público, ou seja, acerca de como as decisões são tomadas e quem são os agentes responsáveis por elas.

#### **4.3. Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)**

A Constituição de 1988 (CF/88) trouxe a base normativa para a difusão do uso de mecanismos de participação popular e construção de uma cultura de transparência do Poder Público, buscando consolidar na sociedade a compreensão da importância do acesso à informação, cada vez mais influenciada pelo uso de ferramentas e recursos tecnológicos. Por isso, foram construídas leis e políticas públicas nos pilares da transparência dos gastos públicos e do acesso à informação.

Neste tópico, é essencial mencionar alguns dos marcos normativos mais relevantes no tema: as leis ligadas ao direito à verdade, à história e a memória coletiva (como a Lei da Anistia e da Comissão Nacional da Verdade) e, por fim, a Lei de Acesso à Informação (LAI), que trouxe regras e procedimentos para exercício do direito autônomo de acesso à informação pública. Segue a extração deste preceito legal.

**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

**Art. 2º** Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem



prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas. A Tabela seguinte concebe o subsistema de normas de acesso à informação:

**Tabela 03.** Normas de acesso à informação

Núcleo temático	Norma/Política federal	Resumo do conteúdo
Gestão fiscal responsável e transparente	Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)	Responsabilidade na prestação de contas públicas e gestão fiscal.
	Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)	Alterou os dispositivos da LRF para aumentar a transparência e acesso às informações orçamentárias.
Direito à verdade e memória histórica	Lei nº 6.683/79 (Lei da Anistia)	Concede anistia àqueles que cometeram crimes políticos durante a ditadura militar brasileira.
	Lei nº 12.528/11 (Comissão Nacional da Verdade)	Cria a Comissão Nacional da Verdade para examinar e esclarecer os fatos ocorridos durante a ditadura.
Acesso à informação (sentido estrito)	Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação)	Dispõe sobre o direito de acesso à informação (transparência ativa e passiva).
Acesso às informações sobre o tratamento de dados pessoais	Lei nº 13.709/18 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais)	Prevê os direitos de titulares de proteção de dados pessoais nas atividades de tratamento.

**FONTE:** ADAPTADO PELO AUTOR

Apesar dos importantes avanços e legislações aprovadas, mais de 30 anos depois da nova ordem constitucional, a implementação de uma governança informacional no Brasil continua sendo um desafio. Barreiras burocráticas, obstáculos ainda existentes na abertura dos dados governamentais e a falta de inteligibilidade da informação e da linguagem jurídica são alguns deles. O país tem caminhado lentamente e, muitas vezes, inconstante e descontinuamente no processo de divulgação dos dados e informações do setor público, apto a promover maior transparência, participação e *accountability*.

O acesso à informação não é, entretanto, puramente instrumental, possuindo também uma natureza autônoma e substancial, na medida em que pode ser exercido de maneira independente dos demais direitos, com valor e relevância intrínsecos. Assim, políticas e legislações de transparência pública podem ser construídas centralmente no acesso à informação (transparência como fim).

Ainda, disposições específicas de transparência podem vir no âmbito de diretrizes administrativas e legais mais gerais (transparência como meio para alcançar outros objetivos).

Por exemplo, leis eleitorais que exigem a divulgação dos dados de financiamento de campanha para prevenção contra atos de corrupção.

Segundo o Relatório Mandelkern (2016), dentro do qual foram recomendadas uma série de boas práticas, o acesso à informação foi um dos sete princípios essenciais selecionados pelo Grupo, organizado para propor a implementação de reformas normativas estruturais na União Europeia, com o objetivo de alcançar altos padrões de qualidade legislativa e melhorar o desempenho econômico europeu. Seu escopo foi estabelecido como a necessidade de a informação pública e legislação não ficarem confinadas nas estreitas fronteiras do Estado. Vinculou, ainda, a transparência à participação e consulta, sendo que essas também devem ser feitas de modo a atender aos critérios da transparência. Através disso, facilita-se o acesso alargado e equitativo à informação e normas vigentes.

Há inúmeros conceitos e categorizações de autores sobre o tema, sendo que o denominador comum é especificar o modo e grau de transparência necessário no processo de disponibilização de informações públicas para determinar a sua repercussão e valor democrático.

Segundo Filgueiras (2011) a noção de transparência abarca uma regra de conduta a ser seguida no setor público e um poder simbólico ligado ao acesso social aos seus processos decisórios. Transparência, portanto, tem como âmbito conceitual a abertura de informações, o que, no entanto, não significa que a sociedade seja capaz de processá-las.

Quando se fala de transparência em conjunto à publicidade, está envolta a necessidade de ampliação da coerência e clareza dos atos normativos através de medidas de consolidação e de alargamento do acesso (notadamente, com uso de recursos da tecnologia da informação).

Com isso, busca-se o respeito ao direito dos destinatários e afetados de ter acesso a atos normativos compreensíveis. A partir daí, também é preciso captar o significado teórico de transparência pública e que tipo de transparência pode e deve ser buscada, para causar impactos democráticos e sociais positivos.

Para Michener e Bersch (2011) a divulgação da informação será transparente apenas se for visível e aferível (ou dedutível). Isso implica completude, acessibilidade e facilidade no manuseio e localização da informação, bem como confiabilidade, precisão, simplificação, inteligibilidade e possibilidade de extração de conclusões precisas dos dados fornecidos.

Diante disso, a efetividade do acesso à informação depende do grau, contexto, finalidades e impactos das políticas de transparência pública. Nesse sentido, utiliza-se a expressão “governança informacional” para abarcar em um só conceito a ideia de efetividade do acesso à informação com a solidez da política de transparência, enquanto condições

necessárias de uma boa governança. Assim, implementar uma governança informacional no país é buscar o efetivo direito de acesso à informação, de modo transparente, que promova outros direitos fundamentais e gere ganhos na qualidade da gestão pública, através da melhoria dos serviços públicos prestados e do processo decisório.

A Transparência Internacional, organização civil que lidera a luta contra a corrupção no mundo, mapeia desde 1995 as vulnerabilidades relacionadas à corrupção e publica anualmente em seu web site o Índice de Percepção da Corrupção (CPI – Corruption Perceptions Index), o qual classifica e mede a percepção da corrupção no setor público em diversos países.

De acordo com Clayton (2013 p. 150) “anualmente, cada país recebe uma pontuação numa escala de 0-10, em que zero significa que é visto como altamente corrupto, e dez é o que tem elevado grau de transparência”. Exemplificando esta pontuação, têm-se dados do ano de 2011, onde o Brasil ficou em 73º entre 183 países, com a pontuação de 3,8, sendo considerado, portanto, que o risco de corrupção no Brasil é considerado alto.

Um exemplo prático e atual no Brasil é a tentativa da criação do chamado “orçamento secreto”, um mecanismo que teve a sua iniciativa no governo do Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), que se pautava na transferência de recursos públicos para atender as necessidades dos parlamentares.

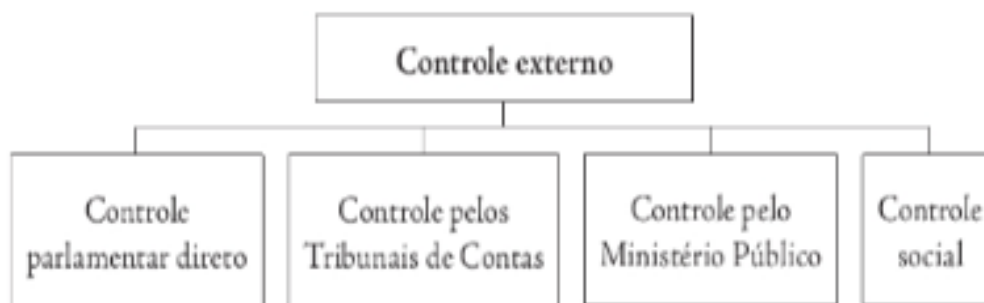
A prática legislativa ganhou esse apelido devido à falta de transparência quanto aos valores de cada repasse, assim como pela ausência de identificação do parlamentar envolvido na destinação das verbas públicas, fazendo com que fosse criado um ambiente facilitador aos atos de corrupção, evidenciando a quebra dos preceitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e de Acesso a Informação, que tem como base o atendimento ao Princípio Constitucional da Transparência, como já devidamente apresentado.

## **5. CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS**

O controle externo é aquele realizado por uma pessoa ou por um órgão que não integra a estrutura organizacional daquele que realizou o ato em exame. Meireles (2002 p. 564) caracteriza o controle externo como:

O controle que se realiza por órgão estranho à administração responsável pelo ato praticado, como, por exemplo, a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisões do Judiciário.

As formas de controle externo são apresentadas na figura a seguir:

**Figura 01.** Classificação do controle externo

Fonte: (MEIRELES, 2002)

Este controle, entendido como um ato de fiscalização, pode ser exercido diretamente pelo Poder Legislativo (controle parlamentar direto), pelos Tribunais de Contas (controle parlamentar indireto), pelo Ministério Público (controle judicial) e ainda pela sociedade (controle social) (MARTINHO, 2016).

Isso se dá devido à necessidade de comprovar a regularidade da guarda e da aplicação dos bens, dos valores e do dinheiro público, por meio do controle de legalidade, realizado pelos Tribunais de Contas e do controle político realizado pelo poder Legislativo (MEIRELES, 2002).

O controle parlamentar, segundo Nascimento (2006), é, portanto, um controle de natureza política, sujeito à previa apreciação técnico administrativa do Tribunal de Contas competente.

Cada órgão ou entidade pública deve se estruturar de forma a criar mecanismos capazes de examinar se os responsáveis pelos gastos públicos estão procedendo de acordo com o que é exigido em leis e regulamentos (MEIRELES, 2002).

Ainda no que diz Meireles (2002), a independência e a imparcialidade são características fundamentais para um controle eficiente que, muitas vezes, só é alcançado quando uma instituição independente e autônoma o executa.

### **5.1. Tribunais de Contas**

No Brasil, o modelo estrutural mais comumente adotado é o do Tribunal de Contas, que se caracteriza como a maneira mais moderna de controle, pois as decisões são tomadas em colegiados, há rodizio de controle dos órgãos, alternância de direção e distribuição impessoal dos processos (BONAVIDES, 2008).

Assim, em um Estado Democrático é imprescindível à existência de uma instituição de controle das finanças públicas, as chamadas “Entidades Fiscalizadoras Superiores” (EFS), e, por isso, a Constituição de 1988 colocou os Tribunais de Contas como entidade autônomas na realização de suas atividades (CHIAVENATO, 2016).

Na esfera federal, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, nos termos dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Nos Estados, o controle externo é exercido pelas Assembleias Legislativas com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas Estaduais.

Segundo o estabelecido na Constituição Federal de (1988), nos municípios, por sua vez, o controle é exercido pelas câmaras dos vereadores, com o apoio dos Tribunais de Contas do Estado, exceto quando:

- a) O Estado Federado tem um Tribunal de Contas dos Municípios;
- b) Quando o Município já possuía um Tribunal de Contas Municipal, anterior a Constituição federal de 1988.

O Tribunal de Contas Municipal, por sua vez, auxilia apenas a Câmara Municipal da respectiva esfera de poder. Por exemplo, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo auxilia a Câmara Municipal do Município de São Paulo. Cabe ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo auxiliar a Assembleia Legislativa na realização do controle externo e, ainda, apoiar as Câmaras Municipais dos demais municípios que compõem o Estado de São Paulo.

Desta forma, como demonstrado na Tabela a seguir, o sistema de Tribunais de Contas no Brasil é organizado da seguinte forma:

**Tabela 02.** Sistema de Tribunais de Contas

Quantidade	Designação	Localização
1	Tribunal de Contas da União.	Com sede no Distrito Federal e representação em todas as unidades da Federação.
26	Tribunais de Contas Estaduais.	Com sede nas unidades da Federação.
4	Tribunais de Contas dos Municípios.	Nos estados da Bahia, do Ceará, do Pará e de Goiás.
2	Tribunais de Contas Municipais.	Nos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Fonte: Adaptado do Brasil, 1988.

## 6. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, nota-se que a concepção de um Estado Democrático de Direito está intimamente ligado às definições de transparência aqui demonstradas. O presente artigo buscou apresentar a importância dos institutos públicos de acesso à informação como ferramenta de efetivo controle social e combate à corrupção, uma vez que só existe democracia real através da participação popular, e só é possível a participação popular através da transparência e o acesso às informações públicas.

Ainda que o Brasil possa ser considerado atrasado em relação à outras nações, no tocante à transparência e até mesmo a democracia de modo geral – o que é facilmente compreendido devido à proximidade do processo de redemocratização brasileiro – pode-se dizer que alguns dos primeiros passos foram dados com o objetivo positivo de oportunizar uma maior participação popular no processo decisório na administração pública.

A Constituição Federal de 1988 adotou uma série de medidas sobre orçamentos e finanças públicas, introduzindo novos instrumentos como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), buscando aperfeiçoar e ampliar o controle institucional e legal da gestão fiscal. Nesse sentido, o processo orçamentário e a fiscalização passaram a ter efetiva participação do Poder Legislativo, dono da “última palavra” nos referidos instrumentos, mas também, através da Lei de Acesso à Informação (LAI), torna-se cada vez mais possível que a sociedade busque as informações que julgue necessário para que possa, no mínimo, ter a oportunidade de decidir o futuro do país

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R. **Orçamento Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Revista Joaçaba v. 17, n. 1, p. 9-28, jan./abr, 2016.

BALSAN, F.L. **Direito tributário esquematizado**. Tupã: Edição do Autor, 2018.

BERGAMINI, A. **ICMS análise de legislação, manifestações de administração tributarias, jurisprudência administrativa e judicial, e abordagem de temas de gestão tributária**. São Paulo: Thomson Reuters, Brasil, 2020.

FERREIRA, G.D. **Políticas estaduais de desenvolvimento e guerra fiscal**. Campinas: UNICAMP, 2005.

FILGUEIRAS, F. Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade. Lua Nova, São Paulo, 84: 353-364, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/3Z88sCrZZbTrnKy5SW6j6MK/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 11.2022.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Análise: Guerra Fiscal entre estados tem situações bem distintas.** São Paulo, Jornal Folha de São Paulo, 2018.

FOX, J. **The uncertain relationship between transparency and accountability.** *Development in Practice*, v. 17, 2007

GIACOMONI, J. **Orçamento Público.** São Paulo: Editora Atlas, 2005.

GUARDIA, Eduardo R. **Orçamento público e política fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente: 1985/1991.** Dissertação (mestrado) — Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 1992.

KORRAMA, K. **ICMS doutrina e prática.** São Paulo: Editora Atlas, 2013.

JACOBI, P. R. Governança da água no Brasil. In: RIBEIRO, W. C. (Org.). Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPq, 2009.

MAZZA, A. **Manual do direito administrativo.** São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Conceptualizing the quality of transparency. *Political Concepts*, v. 49, p. 1-27, 2011.

MATIAS-PEREIRA, J. Governança no setor público. São Paulo: Atlas, 2010.

MAGALHÃES JÚNIOR, A. P. Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

NASCIMENTO, S.P. **Guerra Fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes.** São Paulo: Economia Aplicada, 2008.

PAULSEN, L. **Curso de Direito tributário completo.** São Paulo, 2020.

RELATÓRIO Mandelkern sobre a melhoria da qualidade legislativa. Legislação. Lisboa, n. 29 de out. Dez. 2000. Disponível em: [http://www.Asg.plp.org.uplod/cadernos\\_tematicos/doc\\_106.pdf](http://www.Asg.plp.org.uplod/cadernos_tematicos/doc_106.pdf). (2016). Acesso em: 11. 2022.

RHODES, R. The new governance: Governing without Government. *Political Studies*, 1996, XLIV.652-667 – Wiley Online Library, 1996.

SALLUM JR., Brasílio. **Metamorfoses do Estado no final do século XX.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 35-55, 2003.

SHOUERI, L.E. **Direito Tributário.** São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

SOUSA, E.P. **Contabilidade tributária: aspectos práticos e conceituais.** São Paulo: Editora Atlas, 2018.

VASCONCELLOS, A. **Orçamento público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2010.