



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL
CAMPUS ARAPIRACA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - BACHARELADO

RICARDO SANTOS MONTEIRO

O CONTROLE SOCIAL COMO FORMA DE GESTÃO PÚBLICA

ARAPIRACA
2019

Ricardo Santos Monteiro

O controle social como forma de gestão pública

Trabalho de conclusão de curso, apresentado ao corpo docente do Curso de Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas – UFAL, *Campus* de Arapiraca, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Me. Bruno Setton Gonçalves

Arapiraca
2019

Ricardo Santos Monteiro

O controle social como forma de gestão pública

Trabalho de conclusão de curso aprovado pelo corpo docente do Curso de Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas - UFAL, Campus de Arapiraca, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharelado em Administração Pública.

Data de Aprovação: 27/03/2019.

Banca Examinadora



Prof. Me. Bruno Setton Gonçalves
Universidade Federal de Alagoas – UFAL
Campus Arapiraca
Orientador



Prof.ª Ma. Sandra de Lourdes Gonçalves
Universidade Federal de Alagoas – UFAL
Campus Arapiraca
Examinadora



Prof.ª Ma. Nathalia Karolline Horácio da Silva
Universidade Federal de Alagoas – UFAL
Campus Arapiraca
Examinadora

AGRADECIMENTOS

Diante de tanta corrupção no país que vivo e a vontade de contribuir em uma administração pública para tornar o serviço público mais eficiente, talvez esses tenham sido os principais motivos para cursar administração pública. Talvez tenha se dado também pela indicação de dezenas de testes vocacionais feitos após a conclusão do ensino médio, os quais, na maioria das vezes, indicavam cursos relacionados às áreas humanas. Não sei qual dos motivos referidos, realmente, me levou a ingressar na faculdade de Administração Pública. Talvez todos eles, talvez nenhum deles, a verdade é que aprendemos no curso muito além de conhecimentos que podem ser utilizados para o exercício de diversas profissões, me sinto realizado pela oportunidade de ter cursado o que pretendia, e, por isso, não poderia deixar de agradecer a todos aqueles que tornaram possível essa minha realização.

Primeiramente, sou grato a *Deus* pela vida, pela saúde, pela família, pelos amigos e por todas as oportunidades que tem me proporcionado.

Agradeço aos meus pais por minha criação; pelo incentivo aos estudos; por me fazerem acreditar que sou capaz de alcançar meus objetivos e por não me deixar desistir quando penso que já não tenho mais forças; por todos os esforços para que eu pudesse estudar melhor; pelo amor incondicional... enfim, seria capaz de escrever diversas páginas e ainda assim não conseguiria transportar ao papel a gratidão que tenho a vocês, por isso, vou concluir de uma forma aparentemente simples, mas que para nós tem um significado imenso: que Deus vos abençoe e recompense por onde vocês estiverem.

A minha esposa por me fazer ser uma pessoa mais completa e tornar os meus dias mais preenchidos e alegres. Amo-te!

Ao professor *Luiz Carlos Rocha de Deus* (em memória) que nos ensinou conceitos básicos para a compreensão da vida em sociedade.

E, por fim, ao professor *Bruno Setton*, por ter sido meu orientador, pela atenção e tempo a mim dispensados e por todo exemplo de vida e conselhos dados em aula.

“Já vimos homens públicos prometer varrer a corrupção e não varreram”. Houve até quem promettesse cassar os corruptos, mas, depois de eleito, acabou cassado como tal. Outros, que faziam apologia ao combate à corrupção, não tiveram o mesmo empenho em relação aos seus auxiliares. Mais tarde, foram denunciados. E não foram poucos aqueles que se elegeram com a bandeira da moralidade, mas no poder se aliaram ou se assessoraram de indivíduos que foram pegos em flagrantes práticas lesivas ao bem público ou em decisões administrativas em proveito próprio.

Nesse ambiente, o controle é uma atividade fundamental, porém exige que seja feito com eficiência e competência. “Do contrário, os ralos por onde passa todo o desperdício e as brechas que levam ao desvio de recursos públicos permanecem ou crescem.”

Domingos Poubel de Castro

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar a efetividade do controle social no Brasil, sua evolução histórica e instrumentos disponíveis aos cidadãos para que denunciem irregularidades na gestão dos recursos públicos. Para tanto, primeiramente, parte-se do estudo do funcionamento do controle orçamentário no Brasil, das dimensões e dos tipos de controle dos recursos públicos. Em seguida, busca-se fundamentar o controle social, sua evolução histórica, seu conceito, sua importância e alguns dos instrumentos disponíveis aos cidadãos para que denunciem irregularidades na gestão dos recursos públicos. Por fim, o trabalho dirige-se especificamente as normas que tratam da transparência e do acesso às informações públicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação. Quanto ao método trata-se de uma pesquisa dedutiva, em que considerações de doutrinadores e de legislação a respeito da evolução e conceitos do controle social auxiliam na compreensão cujo resultado revelou que a falta de demanda de denúncias levadas por parte da população não ocorre pela inexistência de leis ou de instrumentos colocados à disposição da sociedade.

Palavras-chave: Orçamento público. Controle orçamentário. Controle social. Transparência. Acesso à informação.

ABSTRACT

This paper aims to demonstrate the effectiveness of social control in Brazil, its historical evolution and the instruments available to citizens to denounce irregularities in the management of public resources. In order to do so, it is firstly based on the study of the operation of budget control in Brazil, the dimensions and types of control of public resources. Next, it seeks to base social control, its historical evolution, its concept, its importance and some of the instruments available to citizens to denounce irregularities in the management of public resources. Finally, the paper specifically addresses standards dealing with transparency and access to public information, such as the Fiscal Responsibility Law and the Law on Access to Information. As for the method, it is a deductive research, in which considerations of doctrinaires and of legislation regarding the evolution and concepts of social control help in the understanding whose result revealed that the lack of demand of denunciations carried out by the population does not occur for the absence of laws or instruments made available to society.

Keywords: Public budget. Budgetary control. Social control. Transparency. Information access.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Mecanismo de participação popular, previsto na Constituição Federal de 1988.....44

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	CONTROLE FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO.....	12
2.1	DIMENSÕES DA FISCALIZAÇÃO.....	12
2.2	ASPECTOS DA FISCALIZAÇÃO.....	14
2.3	CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO.....	16
2.3.1	Controle Público Estatal	17
2.3.1.1	Controle Público Estatal Interno.....	17
2.3.1.2	Controle Público Estatal Externo.....	19
2.3.2	Controle Público não-Estatal ou Social	21
2.3.2.1	Controle privado (HARADA, p. 91) ou particular (BASTOS, p. 151).....	21
3	CONTROLE SOCIAL	23
3.1	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONTROLE SOCIAL	23
3.2	CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL	25
3.3	IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL	26
3.4	INSTRUMENTOS PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL SOBRE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO	28
3.4.1	Denúncias ao Tribunal de Contas da União.....	29
3.4.2	Denúncias à Controladoria Geral da União	30
3.4.3	Denúncias ao Ministério Público Federal	31
3.4.4	Ação Popular.....	32
4	REQUISITOS FUNDAMENTAIS AO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL: TRANSPARÊNCIA E INFORMAÇÃO.....	33
4.1	HOME PAGE CONTAS PÚBLICAS.....	33
4.2	PORTAL DA TRANSPARÊNCIA.....	35
4.3	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	36
4.4	LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	37
4.4.1	Aspectos gerais	37
4.4.2	Implementação da Lei de Acesso à Informação	40
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
	REFERÊNCIAS.....	51

1 INTRODUÇÃO

As necessidades sociais são infinitas. Não obstante, a Constituição Federal de 1988 elegeu para si a responsabilidade de efetivar uma grande quantidade de direitos, intitulados direitos fundamentais.

Ocorre que, para que sejam efetivados, todos os direitos demandam a realização de um gasto público. Assim, para efetivar os direitos fundamentais e, consequentemente, satisfazer as necessidades sociais, o Estado busca recursos, em sua maioria, junto à própria comunidade, através da cobrança de tributos como impostos, taxas e contribuições de melhorias.

Todavia, enquanto as necessidades sociais são infinitas, os recursos públicos são finitos. Logo, o Estado não terá meios para efetivar todos os direitos fundamentais de forma plena. Assim, caberá aos gestores públicos, ao elaborarem o orçamento público, definirem as necessidades mais fundamentais da sociedade em determinado momento.

Considerando-se, portanto, que, em sua maioria, os recursos públicos são arrecadados da própria sociedade, bem como que, ao elaborar o orçamento público, na parte em que cabe certa parcela de discricionariedade, o gestor público deverá escolher quais direitos fundamentais serão efetivados, é que surge a ideia de controle orçamentário.

Isso porque é através do controle orçamentário que se poderá fiscalizar a atuação dos administradores públicos, se eles estão realizando as escolhas orçamentárias em consonância com as necessidades mais prementes da sociedade e se as verbas públicas estão sendo empregadas, efetivamente, na busca de satisfazer tais necessidades.

O controle social orçamentário, por sua vez, é aquele levado a efeito pela própria sociedade. Trata-se de importante modalidade de controle orçamentário, pois busca fornecer aos cidadãos os meios necessários para que eles fiscalizem e controlem diretamente os atos daqueles que executam recursos públicos a fim de que estes sejam utilizados em prol da coletividade e não para a satisfação de interesses pessoais.

Contudo, para que o controle social seja exercido, faz-se necessária a existência de instrumentos de controle disponíveis à sociedade e de disponibilização das informações públicas em linguagem transparente, ou seja, de forma clara, objetiva e compreensível.

Em suma, verifica-se que a presente monografia tem como problemática a efetividade dos instrumentos disponíveis a sociedade para o controle das finanças públicas, para tanto, utiliza-se do método dedutivo, em que considerações de doutrinadores e de legislação

auxiliam na compreensão da evolução do controle social. Nesse sentido, realiza-se uma análise do funcionamento do controle social no Brasil, especificamente quanto aos instrumentos disponíveis à sociedade a fim de permitir que os cidadãos possam compreender a linguagem orçamentária e, efetivamente, exerçam o controle social.

No primeiro capítulo, far-se-á uma constatação da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, prevista na seção IX da Constituição Federal de 1988, dos artigos 70 ao 75; das dimensões contábil, financeira, patrimonial, orçamentária e operacional do controle orçamentário, previstas na primeira parte do art. 70 da CF, e dos aspectos da legalidade, da economicidade, da legitimidade, das subvenções e da renúncia de receitas, previstos na segunda parte do art. 70 da CF.

Posteriormente, almeja-se realizar uma verificação acerca da classificação do controle social levada a efeito por alguns doutrinadores, que classificam o controle em: Estatal – o qual se subdivide em *externo*, realizado pelo Legislativo, pelo Judiciário e pelo Tribunal de Contas e *interno*, realizado por órgãos internos ao próprio órgão ou Poder a ser fiscalizado; e não Estatal ou social, que é aquele exercido pela sociedade ou por organizações sociais.

No segundo capítulo, por sua vez, tem-se como finalidade apresentar a evolução histórica, de seu conceito, de sua importância e de alguns mecanismos disponíveis à sociedade a fim de que esta efetivamente o exerça, tais como, denúncias à Controladoria-Geral da União e dos Estados, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas e o ingresso de Ações Populares.

No terceiro e último capítulo, pretende-se observar a evolução, na regulamentação da transparência e do acesso às informações públicas, pelos principais diplomas normativos que regulam o tema, quais sejam: a Lei Federal nº 9.755/98, que dispõe sobre a criação pelo Tribunal de Contas da União, na internet, de *homepage* (página eletrônica) intitulada “Contas Públicas”; o Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, que regulamenta o Portal da Transparência; a Lei Complementar nº 101, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que surge com o objetivo primordial de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e tem como um dos seus pilares a transparência; a Lei Complementar nº 131, conhecida como “Lei da Transparência”, a qual confere relevância aos mecanismos de participação popular e divulgação, na internet, de instrumentos para o exercício do controle social e a Lei nº 12.527/2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que estabelece o acesso às informações públicas de

modo ativo e passivo, bem como que estas sejam divulgadas numa linguagem clara e objetiva, sem tecnicismos.

Ademais, pretende-se verificar se, atualmente, há uma efetiva implementação da Lei 12.527/2011, ou seja, se as informações disponibilizadas pela Administração Pública têm observado os comandos de transparência e clareza contidos na LAI e, caso contrário, quais os desafios ainda existentes na concretização do real acesso às informações públicas tão almejadas pela Lei de Acesso à Informação.

2 CONTROLE FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO

O controle social trata-se de uma das diversas modalidades de controle do orçamento público, nesse sentido, faz-se necessário entendermos como funciona o controle do orçamento público no Brasil, a partir de um estudo das normas constitucionais que tratam do assunto em questão, para que posteriormente possamos adentrar no estudo do controle social propriamente dito.

A matéria atinente ao controle financeiro e orçamentário, na Constituição Federal de 1988, está regulamentada em espaço próprio. Trata-se da seção IX, intitulada “DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA”, que se estende dos artigos 70 ao 75.

Dando início à seção em referência, o art. 70 da CF/88 prescreve que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Para fins de compreensão das disposições constantes no referido artigo, inicialmente, será informado algumas considerações acerca de sua primeira parte, que trata das “dimensões” da fiscalização, quais sejam: contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Em seguida, fará uma breve digressão acerca do teor da segunda parte do art. 70 da CF/88, que dispõe sobre os “aspectos” da fiscalização, que são a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas.

2.1 DIMENSÕES DA FISCALIZAÇÃO

De acordo com o art. 70 da Constituição, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional, através do controle externo e pelo sistema de controle interno de cada poder. Nesse sentido, veremos como são realizadas cada uma das referidas fiscalizações.

Fiscalização contábil é aquela que se realiza por meio do registro das movimentações contábeis, tais como arrecadação de receitas públicas e sua consequente aplicação em despesas públicas. Trata-se de técnica que instrumentaliza o controle numérico dos gastos públicos (OLIVEIRA, p. 389-390, 2008).

Nesse sentido, o art. 83 da Lei 4.320/64 estabelece que “a contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados” (Lei n. 4.320, 1964).

A fiscalização financeira, por outro lado, tem como objetivo controlar a entrada e a saída de dinheiro nos cofres públicos.

Um exemplo de fácil compreensão da aplicação desta modalidade de fiscalização “é o ato de verificar se as disponibilidades de caixa estão, ou não, depositadas em bancos oficiais” (OLIVEIRA, p. 320, 2008), conforme preceitua o art. 43 da Lei de Responsabilidade de Fiscal.

Diferentemente da fiscalização financeira que, como visto acima, fiscaliza a circulação dos recursos públicos, a fiscalização orçamentária tem por fim verificar se a entrada e saída de dinheiro dos cofres públicos está sendo realizada de acordo com as normas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO, ou seja, verifica se o orçamento está sendo executado em consonância com a lei.

A fiscalização operacional, por sua vez, visa ao controle dos procedimentos utilizados para arrecadação ou liberação de verbas públicas. Previsto pela primeira vez na Constituição Federal de 1988, trata-se de “instrumento de avaliação e aprimoramento de tarefas executivas” (SCLIAR, p. 253, 2009).

Por fim, a fiscalização patrimonial tem como mister fiscalizar todos os bens que compõe o patrimônio público Estatal: imobiliários, dinheiros, títulos ou valores, móveis permanentes e de consumo (SCLIAR, p. 253, 2009).

Dessa forma, verificamos que objetivo de cada uma dessas fiscalizações é cumprir a lei, sua finalidade, buscando o interesse público, o gasto adequado do dinheiro público, os investimentos e o perdão de dívidas, todas mediante controle externo e interno. Podemos perceber que existe uma ligação entre essas fiscalizações, pois a entrada e a saída de recursos públicos deve estar envolvida na busca da satisfação das necessidades públicas, tendo por base a LOA e a LDO. Porém os meios de controle estão depreciados, não acompanhando as demandas da sociedade devido a fatores de interesses políticos, falta de mão de obra e

cobranças burocráticas, logo, deve se pensar em uma reforma dos meios de fiscalização da administração pública, tanto por parte do cidadão quanto do fiscalizador.

2.2 ASPECTOS DA FISCALIZAÇÃO

A palavra fiscalização refere-se às atividades da administração pública direta, indireta e de seus agentes visando cumprir as necessidades da sociedade. Assim pode-se entender, neste caso, como a forma de exercer o domínio sobre as finanças, e para isso se utilizam técnicas e modelos embasados em normas superiores para se fazer cumprir aos aspectos de legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, como também a legalidade.

Realizar o controle financeiro e orçamentário quanto ao aspecto da legalidade, significa dizer que, ao levarem a efeito atos administrativos referentes à execução do orçamento (arrecadação e aplicação de receitas públicas), os gestores públicos deverão observar as normas reguladoras do assunto, tais como aquelas constantes nos artigos 47 ao 70 da Lei 4.320/1964 (Título VI, intitulado “Da Execução do Orçamento”), bem como na lei orçamentária (LDO).

Segundo, Oliveira (2008) ensina que o controle de legalidade implica na verificação da compatibilidade vertical do ato ensejador da despesa com a norma autorizadora da mesma, tendo em vista que, “toda norma jurídica, para subsistir no ordenamento normativo, necessita encontrar respaldo na norma superior que embasa não apenas sua vinda ao mundo jurídico, como também seu conteúdo” (OLIVEIRA, p. 391, 2008).

De fato, o princípio da legalidade constitui-se como regra básica do Estado de Direito (BASTOS, p. 145, 2002) e, portanto, de observância obrigatória no âmbito da Administração Pública (HARADA, p. 86. 2010). Todavia, a partir da leitura da parte final do artigo 70 da CF/88, infere-se que a fiscalização não se dará mais apenas sob o ângulo da pura legalidade, como acontecia nos regimes constitucionais anteriores (BASTOS, p. 150, 2002), mas também em relação aos aspectos de legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Assim, em contraponto ao controle de legalidade, que é formal, o controle quanto aos aspectos da legitimidade e da economicidade surge para analisar o próprio mérito do ato administrativo. Em outras palavras, enquanto o controle de legalidade fiscaliza a adequação

formal dos atos emanados do Poder Público com as leis, os controles de legitimidade e de economicidade irão fiscalizar a própria substância desses atos. Senão vejamos:

O controle de legitimidade busca observar se, para além das formalidades previstas em lei, os gestores públicos estão atuando de acordo com os valores essenciais da sociedade.

Nesse contexto, Celso Ribeiro Bastos leciona que a ilegitimidade vai além da ilegalidade, pois ato ilegal é aquele que afronta o disposto na lei, enquanto ato ilegítimo é aquele que transcende ao que seria razoável se esperar de um ato daquela natureza, é ato que não atende às reais necessidades públicas (BASTOS, p. 150, 2002).

Compartilhando da mesma ideia, J. R. Caldas Furtado ensina que para que algo seja considerado legal é necessário que esteja de acordo com a lei, o legítimo e o justo. Nesse sentido uma conduta será legal quando for permitida pela lei; será legítima quando for moralmente justa. No entanto a lei nem sempre será reflexo do que é melhor para a sociedade, pois não estar isenta de ser influenciada por disputas política (FURTADO, p. 329. 2009).

Em sequência, a título de exemplo do que seria um ato ilegítimo, Furtado expõe a construção de um “estádio de futebol, suntuoso e colossal, que consumiu capital fabuloso e tem elevado custo de manutenção, mas absolutamente desproporcional ao que se pratica naquela praça esportiva” (FURTADO, p. 330. 2009). Ademais, para o autor, tanto maior será a ilegitimidade de tal obra quanto maior a insatisfação de necessidades básicas da comunidade, tais como: “sistema de saúde ineficiente, educação fundamental precária, falta de saneamento básico, ausência de segurança pública, carência de moradia e marginalidade social” (FURTADO, p. 330. 2009).

O controle sob o aspecto da economicidade, por sua vez, efetiva-se por meio da aplicação do princípio do custo-benefício, que busca a melhor proposta pelo menor custo possível. “Com efeito, o princípio do custo/benefício significa que deve haver adequação entre receita e despesa, de modo que o cidadão não seja obrigado a fazer maior sacrifício e pagar mais impostos para obter bens e serviços que estão disponíveis no mercado a menor preço” (TORRES, p. 268. 1994).

Acerca do tema, cabe ressaltar uma crítica realizada pelo professor Ricardo Lobo Torres, o qual sustenta que o controle de economicidade foi previsto com o objetivo de que os aspectos materiais da execução orçamentária fossem fiscalizados, contudo, não passa de um enunciado formal, pois não trouxe em si qualquer conteúdo ou determinação material, tornando-se um princípio constitucional vazio, sem conteúdo (TORRES, p. 211. 1994).

As subvenções são auxílios conferidos, pelas autoridades governamentais, às entidades públicas ou privadas que não possuam finalidades lucrativas e realizem serviços voltados à consecução de atividades relevantes ou de interesse do Poder Público.

De acordo com o art. 12, § 3º, I e II da Lei 4.320/1964, as subvenções podem ser: sociais, que são aquelas destinadas às instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; e econômicas, que são aquelas destinadas às empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

Já a renúncia de receitas trata-se de importante instrumento de política fiscal levado a efeito por meio das isenções, remissões, anistias e moratórias, dentre outros meios previstos em lei.

Em última análise, cabe destacar que, após dispor acerca das dimensões e dos aspectos da fiscalização financeira e orçamentária, o parágrafo único do art. 70 da CF/88 estabelece quem são os destinatários do controle previsto em seu *caput*, *ipsis litteris*:

Art. 70 [...]

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (Constituição do Brasil, 1988).

Comparando-se o teor do dispositivo acima transcrito com seu correspondente na Constituição Federal de 1967, percebe-se uma ampliação dos destinatários do controle social pela Constituição Federal de 1988, visto que na Constituição anterior só havia previsão de prestação de contas pela União. Trata-se, portanto, de importante inovação trazida pela atual Constituição Federal.

De acordo com Regis Fernandes de Oliveira, no texto anterior, a fiscalização incidia apenas sobre a União, ou seja, sobre a administração centralizada, desenvolvida pela Presidência da República, bem como pelos órgãos a ela vinculados. A nova redação, por sua vez, alcança tanto a administração direta como a indireta (autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações públicas) (OLIVEIRA, p. 391, 2008).

2.3 CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO

Diversos são os critérios utilizados pelos doutrinadores para classificarem o controle orçamentário, não havendo uma uniformidade. Todavia, aos fins a que propõe o presente

trabalho, mostram-se úteis as classificações que distinguem o controle orçamentário exercido pelo Estado e controle orçamentário exercido pela sociedade.

Nesse contexto, destacamos as classificações propostas por Jair Lima Santos e por Rodrigo Márcio Medeiros Paiva.

Para Jair Lima Santos, o controle orçamentário divide-se em controle público Estatal e controle público não-Estatal: controle público estatal é aquele exercido pelo Estado e divide-se em controle interno e controle externo (jurisdicional, parlamentar ou político e controle exercido pelo Tribunal de Contas). Já o controle público não-Estatal refere-se ao controle social (SANTOS, p. 24. 2002).

Seguindo esse mesmo posicionamento, Rodrigo Márcio Medeiros Paiva classifica o controle da administração pública em controle governamental ou Estatal, exercido por meio de instituições da estrutura Estatal e em controle social, exercido por estruturas da sociedade civil, seja de forma isolada ou em conjunto com órgãos governamentais (PAIVA, 2004).

2.3.1 Controle Público Estatal

Como se infere do próprio nome, o controle público Estatal é aquele levado efeito pelo próprio Estado, através da administração pública.

A Constituição Federal determina sua realização por meio de dois níveis de controle: o sistema de controle interno, exercido no âmbito de cada órgão ou Poder e o controle externo que, em âmbito federal, é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio dos Tribunais de Contas da União e, em atenção ao princípio da simetria, nos Estados, é exercido pela Assembleia Legislativa com auxílio do Tribunal de Contas Estadual e, nos Municípios, pela Câmara de Vereadores com auxílio do Tribunal de Contas Municipal (onde houver) ou Estadual.

2.3.1.1 Controle Público Estatal Interno

Segundo as lições do professor Hely Lopes Meirelles, o controle interno pode ser conceituado como sendo aquele realizado no âmbito da própria entidade ou órgão, ou seja, o controle realizado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes, o controle realizado pelos órgãos do Legislativo ou do Judiciário sobre seu pessoal e atos administrativos,

respectivamente, todos esses podem ser considerados controles internos (MEIRELLES, p. 699. 1989).

Em suma, pode-se dizer que o controle interno é aquele exercido no âmbito interno do próprio órgão ou Poder que está sendo fiscalizado.

Constitucionalmente, o controle interno está previsto nos artigos 70 (parte final) e 74 (incisos I, II, III, IV e § 1º) da CF/88 e, infraconstitucionalmente, nos artigos 75 ao 80 da Lei 4.320/64.

Conforme acima já visto, nos subtópicos 1.1 e 1.2 do presente trabalho, o art. 70 da CF/88 dispõe que os responsáveis pelo sistema de controle interno, no exercício de suas funções, deverão observar tanto as dimensões da fiscalização (contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial) como seus aspectos (legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas).

Observe-se que a Constituição fala em “sistema de controle interno de cada Poder”. De acordo com Rodrigo M. M. Paiva, “a noção de sistema remete a um conjunto de partes inter-relacionadas que interagem entre si para a consecução de uma mesma finalidade”, para o autor, essa “exigência constitucional de um sistema de controle dá a noção exata da importância da função controle dentro da Administração Pública” (PAIVA, 2004).

O art. 74 da CF/88, por sua vez, prescreve que “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de [...]” (Constituição do Brasil, 1988).

Perceba-se que, enquanto o artigo 70 fala em “sistema de controle interno de cada Poder”, o artigo 74 fala em sistema de controle interno mantido, de forma integrada, pelos três Poderes em âmbito Federal, ou seja, além do controle realizado pelos sistemas internos de cada Poder (art. 70, parte final, da CF/88), os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, deverão manter um sistema integrado, formado através da interação daqueles sistemas individuais (art. 74, da CF/88).

As finalidades deste sistema integrado de controle interno vêm previstas no artigo 74, da CF, na seguinte sequência:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (Constituição do Brasil, 1988).

Todavia, não obstante a Constituição da República tenha previsto um sistema de controle interno integrado, não determinou o Poder responsável por realizar tal integração. Diante desta omissão constitucional, alguns autores têm entendido que, uma vez que compete ao Executivo cumprir o orçamento e prestar contas da entidade governamental, a este Poder “cabe a tarefa de fazer a consolidação e a integração dos relatórios e demonstrações do controle interno de cada Poder” (JUND, p. 654. 2008).

Por fim, quanto aos dispositivos constitucionais que regulam o controle Estatal interno, o § 1º do art. 74 da CF traz hipótese de aplicação do princípio administrativo da hierarquia, pois prescreve que “os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária” (Constituição do Brasil, 1988).

No que concerne às normas infraconstitucionais que regulamentam o controle em análise, cumpre-nos destacar o art. 77 da Lei 4.320/64, o qual prescreve que o controle interno poderá ser prévio, concomitante ou posterior.

De acordo com as lições de Benjamin Zymler, como se extrai do próprio nome, controle prévio é aquele realizado de forma prévia ao aperfeiçoamento do ato administrativo, como sua condicionante; o controle concomitante, por sua vez, é aquele efetuado durante a implementação da medida ou ato, a fim de verificar a regularidade de sua formação e, por fim, o controle subsequente ou a *posteriori* é aquele exercido após a conclusão do ato ou medida. “É também designado por controle corretivo, uma vez que tem a finalidade de corrigir eventuais defeitos que viciam o ato, podendo levar, inclusive, à declaração de sua nulidade (ZYMLER, p. 21. 1998).”

2.3.1.2 Controle Público Estatal Externo

De um modo geral, os autores costumam conceituar controle externo como sendo o controle realizado por qualquer Poder ou órgão constitucional externo àquele que está sendo controlado.

Nessa esteira, consoante leciona Hely Lopes Meirelles, controle externo é aquele realizado por um Poder ou órgão sobre as atividades de outro Poder, como, por exemplo, a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo (MIRELLES, p. 700. 1989).

A Constituição Federal, por sua vez, em seu artigo 71, utiliza-se da expressão controle externo em referência específica ao controle levado a efeito pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, *in verbis*: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]” (Constituição do Brasil, 1988).

Nesse mesmo sentido são as lições do professor Ricardo Lobo Torres, que definem o controle externo como aquele exercido “pelos órgãos que não procedem à execução do orçamento: Congresso Nacional e Tribunal de Contas” (TORRES, p. 340. 1994).

Para o professor Benjamin Zymler, essa atuação conjunta do Congresso Nacional com o Tribunal de Contas para a realização do controle externo, da forma como é concebida no Brasil e na maioria dos países, “deriva da necessidade de conjugar a legitimidade democrática do Parlamento com a imparcialidade do órgão técnico, que exerce competência fiscalizatória a partir de padrões objetivos de cunho técnico-jurídico” (ZYMLER, p. 42. 1998).

Por outro lado, a importância de um controle externo levado a efeito por entes estranhos àqueles responsáveis pela execução do orçamento público se dá em virtude da possível independência com que a realizam (MEDAUAR, p. 101. 1990).

Constitucionalmente, o controle externo a ser realizado pelo Congresso Nacional está previsto no art. 49, X, da CF, dentre o rol de atribuições deste órgão, bem como nos artigos 70 e 71 da CF, estes últimos inclusos na seção específica que trata da fiscalização e do controle financeiro e orçamentário.

De igual modo, a competência do Tribunal de Contas para exercer o controle externo está prevista nos artigos 71 e 72 da mencionada seção. Nestes mesmos artigos são estabelecidas as atribuições constitucionais do TCU, que devem servir de parâmetro aos Tribunais de Contas no âmbito dos Estados e Municípios, onde houver.

Outrossim, cumpre esclarecer que as atribuições do Tribunal de Contas não se resumem àquelas previstas na Constituição, a legislação infraconstitucional também lhe traz outras atribuições, tal como aquela prevista no Estatuto Jurídico das Licitações e contratos administrativos - Lei nº 8.666/93, que possibilita a representação ao TCU de qualquer irregularidade na sua aplicação (ZYMLER, p. 28. 1998).

Já no âmbito infraconstitucional, o controle externo vem regulamentado pelo Capítulo III da Lei 4.320/64, composto apenas pelos artigos 81 e 82: o primeiro dispõe que o controle da execução orçamentária pelo Poder Legislativo tem por objetivo “verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento” (Lei n. 4.320, 1964); o artigo 82, §§ 1º e 2º, por seu turno, regulamenta a prestação de contas anual do Poder Executivo ao Legislativo.

2.3.2 Controle Público não-Estatal ou Social

Controle social é aquele exercido diretamente pela sociedade ou por organizações não governamentais. Para Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, trata-se do primeiro e talvez mais valioso sistema de controle e, por este motivo, “cada dia mais avançam as concepções que, no âmbito do direito, procuram encontrar meios de efetivar o controle social da Administração Pública e do próprio Estado” (FERNANDES, p. 50. 2008).

No que concerne ao controle social do orçamento público, a grande relevância deste controle está no fato de que os cidadãos, além de serem os principais financiadores do Estado, através do pagamento de tributos, são os destinatários dos serviços públicos e, portanto, os principais beneficiados com a correta aplicação dos recursos públicos.

Além disso, o Brasil é um país muito extenso, dividido em mais de 5.500 Municípios, cada um destes com administração própria. Assim, apesar de haver o controle orçamentário Estatal, tanto interno quanto externo, como visto acima, este torna-se insuficiente para, sozinho, fiscalizar todos os gestores públicos, fazendo-se imprescindível a participação da sociedade.

Ademais, como o controle social, os instrumentos e os pressupostos essenciais para o seu exercício são objetos específicos ao presente estudo, tal controle será melhormente analisado no segundo capítulo desta monografia.

2.3.2.1 Controle privado (HARADA, p. 91. 2010) ou particular (BASTOS, p. 151, 2002).

O controle privado ou particular, previsto no art. 74, § 2º, da CF/88, é considerado um importante instrumento de controle social, tendo em vista que, de acordo com a norma constitucional em questão, “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte

legítima para, **na forma da lei**, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (grifo nosso) (Constituição do Brasil, 1988).

Trata-se de modalidade de controle externo não Estatal, ou seja, é o controle do orçamento público realizado por entes externos não só ao órgão ou Poder que está sendo fiscalizado, mas à própria Administração Pública. Contudo, deve-se atentar para o fato de que possui previsão no art. 74 da CF que, em seu *caput*, incisos I ao IV e § 1º, estatui normas acerca do controle Estatal interno.

Outrossim, convém reproduzir o posicionamento de grande parte da doutrina, a qual comunga com o entendimento de que, conquanto o art. 74, § 2º da CF, traga em seu bojo a expressão “na forma da lei”, isso não significa que para o exercício do direito nele previsto seja necessário lei regulamentando-o (SILVA, p. 757).

No mesmo sentido, Regis Fernandes de Oliveira defende que “[...] mesmo antes da existência do dispositivo, qualquer um poderia denunciar irregularidades perante os órgãos públicos” (OLIVEIRA, p. 393), portanto, desnecessária a existência de lei específica regulando a matéria. Contudo, reconhece o autor, “[...] convém que haja expressa previsão para evitar que algum servidor burocrata deixe de tomar qualquer providência, sob a leviana alegação de que o denunciante não é parte legítima, embora constatada evidente ilegalidade ou manifesta irregularidade” (OLIVEIRA, p. 393, 2008).

3 CONTROLE SOCIAL

3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONTROLE SOCIAL

Segundo Lúcio Evangelista, a expressão controle social é de uso recente nos meios sociais e acadêmicos, tendo sido introduzida e ganhado força após a redemocratização e estabilidade econômica do País (EVANGELISTA, 2010).

De fato, os movimentos sociais que lutaram pelo fim do regime militar e consequente redemocratização do país, desde a década de 70, tiveram grande influência na elaboração da Constituição Federal de 1988, que traz em seu bojo diversos dispositivos que versam sobre formas de participação popular.

Todavia, não se pode olvidar que o controle social tenha origem antes mesmo da carta constitucional de 1988 (BREDE, 2008). Nesse sentido, podemos citar a Lei Nº 4.717, de 29 de junho de 1965, que regulamenta a propositura de Ação Popular contra atos lesivos ao patrimônio público e em seu artigo 1º estabelece que:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos. (grifo nosso) (Lei n. 4.717, 1965).

Ainda assim, não se pode negar que a Constituição Federal de 1988 é, de fato, “o marco mais significativo do início desta forma de controle no Brasil [...]” (BORBOREMA, 2006), pois foi ela que, através do seu art. 1º, parágrafo único, consagrou o princípio da soberania popular, resgatando o componente que faltava na aplicação do célebre conceito lincolniano de que a democracia é o regime que realiza o governo do povo, pelo povo e para o povo (BRITO, p. 115-122. 1992) e, assim, superando o conceito até então existente de uma democracia meramente representativa.

De acordo com MARTINS, o controle social não se restringe a valores puramente eleitorais, pois, limitar a ideia de Estado Democrático ao direito ao voto, seria o mesmo que diminuir o valioso princípio ao exercício do sufrágio (MARTINS, p. 317. 2010).

E conclui, o mencionado autor, salientando que “o Estado Democrático somente é pleno quando dele participa o cidadão. Aqui, valorizamos, como não poderia deixar de ser, o princípio participativo como postulado da democracia plena” (MARTINS, p. 318. 2010).

Nesse contexto, a carta constitucional de 1988 instituiu importantes mecanismos de participação popular, conferindo aos cidadãos e à sociedade civil organizada, para além do direito ao voto (BREDER, 2008), os direitos constantes no Quadro 1.

Ademais, a Reforma Administrativa de 1995 também merece destaque na consagração do controle social no país:

Em sua monografia, intitulada “Controle Social: Reformando a administração para a sociedade”, vencedora em primeiro lugar do Prêmio Serzedello Corrêa de 2001, Francisco Carlos da Cruz Silva ensina que a ênfase no modelo “gerencial” ou “pós-burocrático” para a Administração Pública no Brasil surge em 1995, tendo como principal objetivo a redução do custo da máquina pública. A elevação de tal custo, por sua vez, é diagnosticada como sendo resultado dos benefícios a servidores públicos e pelos excessivos controles *a priori* consolidados na Constituição de 1988, próprios da administração burocrática, os quais estariam emperrando e reduzindo a eficiência da administração, fazendo com que o Estado se voltasse para si mesmo e para os interesses corporativos dos funcionários públicos (SILVA, p. 21-72).

Destarte, na busca de solucionar as dificuldades encontradas no modelo burocrático clássico, marcado pela impessoalidade, formalismo (legalidade), ideia de carreira, hierarquia e profissionalização, a Reforma de 1995 surge com a proposta de implementação do modelo gerencial. Este, por sua vez, apesar de manter a maioria das características da burocracia, sugere uma redução ao formalismo, conferindo, desta forma, uma maior liberdade ao gestor público mediante descentralização e buscando-se o controle de resultados. É nesse contexto que a atuação da sociedade mostra-se necessária a fim de participar da fiscalização dos administradores nessa nova perspectiva do controle. Em síntese, a sociedade, nesse sistema, deverá ter uma participação maior na fiscalização da atuação dos gestores e funcionar como uma forma de controle externo que seria o controle social. Assim, por meio de medidas ligadas ao Plano de Reforma Administrativa, a possibilidade de controle social passa a incorporar cada vez mais o ordenamento jurídico brasileiro (SILVA, p. 21-72).

A partir de então, obedecendo aos ditames constitucionais e aos princípios norteadores da reforma administrativa, vem sendo produzido um abrangente arcabouço de normas legais e

infralegais contemplando os meios necessários à participação popular e ao controle social da administração pública (BREDEDER, 2008).

Dentre as referidas normas, podemos destacar: a Lei 8429/92, que dispõe sobre a possibilidade de representação popular contra atos de improbidade administrativa; a Lei Nº 9.755/98, que determinou a criação da *homepage* Contas Públicas pelo TCU; a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000); a Lei 10.683/03, que dispõe sobre a possibilidade de denúncias perante a CGU; o Decreto Nº 5.482/05, que regulamenta o portal da transparência disponibilizado pela CGU e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Do exposto, torna-se evidente a existência de amplo fundamento jurídico: normas constitucionais, infraconstitucionais e infralegais para o Controle Social (CONCEIÇÃO, 2010).

3.2 CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL

De acordo com o relatório final da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, o controle social pode ser entendido como a participação do cidadão tanto no acompanhamento quanto no controle da gestão pública, “é o conjunto de atividades realizadas pela sociedade na fiscalização e no monitoramento das ações da Administração Pública” (CGU, 2010). Em outras palavras, pode-se considerar o controle social como sendo a denominação dada ao acompanhamento da gestão pública e à fiscalização dos gastos públicos quando realizados diretamente pela sociedade (EVANGELISTA, 2010).

A partir dos conceitos acima mencionados, percebe-se que o controle social pode e deve ocorrer em, pelo menos, dois momentos distintos e complementares: no processo de elaboração do orçamento público, participando da definição das políticas públicas a serem implementadas pelo governo, a fim de que estas expressem as reais necessidades da comunidade, e no momento da execução do orçamento público, fiscalizando se as receitas públicas estão sendo, efetivamente, destinadas às finalidades elencadas nas leis orçamentárias.

Quanto à capacidade para exercer o controle social, de acordo com Antônio César Lima da Conceição, desde que em seus discursos haja certo discernimento, qualquer pessoa pode exercê-lo, de maneira geral e irrestrita, até mesmo uma criança poderá expressar o que deseja ou não dos seus governantes, uma vez que o título de eleitor não pode ser tomado

como comprovante de cidadania, mas apenas como um documento cuja finalidade é organizar e impor lisura ao processo eleitoral (CONCEIÇÃO, 2010).

Também entendemos que o posicionamento do professor Carlos Ayres de Britto é no sentido de que o controle social pode ser realizado por todos, inclusive por crianças, na medida em que, de acordo com as lições do referido autor, o controle social caracteriza-se como direito público subjetivo, e, portanto, “[...] direito referido a um sujeito privado, expressamente adjetivado como indivíduo, cidadão, nacional, trabalhador, adolescente, criança” (BRITO, p. 115-122. 1992).

3.3 IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL

Diversos são os fatores que conferem importância ao controle social, mormente considerando-se que cada membro da sociedade deve ser tratado pelos gestores da *res* pública sob três ângulos distintos: como cidadão, acionista e cliente. Cidadão na medida em que se estabelece como detentor de direitos, como à saúde, ao lazer, ao esporte, etc.; acionista porque ele contribui, dá sua parcela ao Estado; e cliente porque utiliza os serviços públicos, os quais devem primar pela qualidade (BULGARIM, p. 116. 2011).

Nesse sentido, seguem abaixo alguns dos motivos pelos quais o controle social goza de tanta importância:

Trata-se de mecanismo fundamental ao fortalecimento da cidadania, pois, ao tempo em que disponibiliza à população instrumentos para que esta acompanhe o planejamento e a execução das ações dos governos e cobre uma boa gestão, está contribuindo para uma maior aproximação da sociedade ao Estado (CGU, 2010).

Fornece aos cidadãos meios para que estes fiscalizem tanto a arrecadação quanto a correta aplicação dos recursos públicos, o que é de grande relevância, principalmente considerando-se que os cidadãos são os principais financiadores do Estado. Segundo Marcus Vinícius Mitre Cartaxo, os tributos são a maior fonte de financiamento das despesas públicas, havendo estimativa de que os brasileiros comprometam cerca de 40 % de seu rendimento bruto para o pagamento de tributos diretos e indiretos (CARTAXO, 2010).

Auxilia na prevenção à corrupção, servindo como instrumento inibidor de desvios e abusos no trato da coisa pública (SECCHIN, p. 28-45. 2008). Igualmente, ainda que haja a prática de atos corruptos, a contribuição da sociedade civil faz-se essencial na cobrança pela efetiva responsabilização do gestor público envolvido (CGU, 2010).

Atua como mecanismo de legitimação do Estado. Nesse meandro, para Antônio César Lima da Conceição, “o controle social não serve somente aos cidadãos, mas também à legitimidade do próprio Estado e como fundamentação de sua existência” (CONCEIÇÃO, 2010). Em sentido mais amplo, Lenise Barcelos de Mello ressalta que a participação da sociedade deve ser sim legitimadora das ações de governo, “mas também de interferência, demonstrando suas necessidades, seus desejos, suas reclamações e suas sugestões” (SECCHIN, p. 28-45. 2008).

Detecta irregularidades na gestão da *res pública* de forma ágil, uma vez que a sociedade é a principal destinatária dos serviços públicos. Nesse sentido, Lúcio Evangelista destaca que o cidadão é o que se encontra mais próximo das ações e serviços desenvolvidos pelos entes federativos (União, Estados, DF e Municípios), sejam estes da administração direta ou indireta, sem contar que a população local é a beneficiária direta ou potencial de eventuais benefícios ou prejuízos proporcionados pelas políticas públicas. São milhares de olhos e ouvidos que tudo vêem e ouvem. Ninguém, em sã consciência, pode subestimar a força transformadora do cidadão no exercício do controle social, que pode ser visto como o autocontrole dos recursos que ele disponibilizou ao Estado (EVANGELISTA, 2010).

Diante dos argumentos acima expostos, não há que se olvidar da importância e necessidade de que haja, efetivamente, uma fiscalização da atuação dos gestores públicos por parte da sociedade, mormente no que concerne a um país de contornos territoriais tão extensos como é o Brasil (cerca de 5.565 Municípios), o que dificulta, em grande medida, a realização de todo o controle financeiro e orçamentário do país apenas pelos órgãos de controle Estatais. Dentro deste contexto:

[...] o controle social assume uma importância ainda maior, pois os cidadãos possuem melhores condições de identificar situações que considerem prejudiciais ao interesse público, já que não é possível aos órgãos de controle fiscalizar detalhadamente tudo o que acontece em todos os recantos do país (CGU, 2010).

De fato, analisando-se as atribuições conferidas pela Constituição Federal aos órgãos de controle Estatal (interno e externo) e tendo em vista a descentralização da federação brasileira em uma grande quantidade de estruturas político-administrativas, percebe-se que as estruturas e recursos daqueles órgãos tornam-se insuficientes aos seus fins.

Contudo, o controle Estatal não pode ser descartado e também goza de grande relevância no passo em que os cidadãos quase sempre estão despreparados ou não dispõe de

tempo para verificar as leis, confrontar documentos fiscais, conciliar extratos, escritas contábeis, analisar prestações de contas – para tais atividades e atributos há órgãos formalmente constituídos, a atuação do cidadão, em princípio, quando não conseguir obter as informações necessárias ou solucionar o problema de modo satisfatório junto ao órgão diretamente responsável, seria a de informar aos órgãos competentes sobre eventuais atividades que no seu entender não sejam corretas (EVANGELISTA, 2010).

Assim, conclui-se que, na verdade, os controles social e Estatal complementam-se, um auxiliando o outro, ambos com o objetivo de impedir a malversação dos recursos públicos.

Coadunando com este pensamento, Marcus Vinícios Mitre Cartaxo dispõe que, enquanto o controle institucional depende da atuação da sociedade, visto que esta, por ser o alvo da ação Estatal, possui ferramentas para avaliar a qualidade dos serviços prestados; por outro lado, a sociedade depende do controle institucional, visto que este possui corpo técnico especializado, capaz de atuar na verificação de possíveis irregularidades praticadas por gestores públicos (CARTAXO, 2010).

Por fim, calha mencionar o posicionamento de Lenise Barcellos de Mello, a qual comunga com o entendimento de que o controle social serve de “reforço” ao controle Estatal sobre atos dos gestores públicos (Executivo, Legislativo, Judiciário). No entanto, para a referida autora, o controle social vai além, “fomenta o exercício da cidadania, facilitando, com isso, a existência de uma sociedade mais justa, mais independente, conhecedora de seus direitos e obrigações” (SECCHIN, p. 28-45. 2008).

3.4 INSTRUMENTOS PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL SOBRE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Observa-se que o controle social e o controle Estatal, trabalhando em conjunto, são importantes mecanismos de controle dos gastos públicos. Todavia, para que haja tal atuação conjunta entre os controles social e Estatal, mostra-se necessária a existência de instrumentos que façam a interação entre tais controles, ou seja, de meios através dos quais as irregularidades no emprego dos recursos públicos constatadas pelos cidadãos possam chegar ao conhecimento dos órgãos de fiscalização Estatal.

É justamente com essa função que nossa legislação prevê uma série de órgãos perante os quais a sociedade pode realizar denúncias, tais como: os Tribunais de Contas da União e dos Estados, a Controladoria Geral da União e dos Estados, o Ministério Público Federal e

Estaduais e o Poder Judiciário, dentre outros. Como afirma Cartaxo, “a denúncia é o instrumento que liga o controle social ao controle Estatal. É o cidadão acionando o aparato do Estado para que este realize o exercício de controle sobre os atos de gestão praticados pela administração pública” (CARTAXO, 2010).

Nesse contexto, a seguir, apresentaremos algumas informações acerca dos procedimentos para realização de denúncias perante os órgãos acima referidos.

3.4.1 Denúncias ao Tribunal de Contas da União

Consoante estabelece o art. 74, § 2º, da CF/88, “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (Constituição do Brasil, 1988).

O Tribunal de Contas é órgão de controle externo que auxilia o Poder Legislativo na fiscalização de atos que envolvam a utilização de recursos públicos.

No âmbito da União, a referida fiscalização será levada a efeito pelo Tribunal de Contas da União; nos Estados, pelo Tribunal de Contas do Estado e, nos Municípios, por este ou, onde houver, pelos Tribunais de Contas dos Municípios.

Conforme consta no próprio portal eletrônico do TCU (<http://portal2.tcu.gov.br>), na seção “Ouvidoria – Serviço ao cidadão” existem cinco canais que os cidadãos podem utilizar para realizar denúncias perante o TCU, quais sejam: a) Internet – através do preenchimento de um “cadastro do manifestante”, disponível no referido *site* através do *link* “Ouvidoria”; b) Telefone - 0800-6441500; c) Fax - (61) 3316-5015; d) Correio – encaminhando correspondência para o seguinte endereço: SAFS, Q. 4, Lote 1, ed. Sede, 2.º andar, sala 221, CEP: 70042-900; e e) Atendimento presencial, o qual deve ser agendado previamente por meio de contato telefônico.

Em relação ao modo como as denúncias devem ser realizadas perante o TCU, por sua vez, a Lei nº 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências, traz um capítulo falando sobre o assunto. A seguir exemplos desses artigos:

Capítulo IV

Denúncia

Art. 53. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

[...]

§ 3º A denúncia será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do responsável.

§ 4º Reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, assegurando-se aos acusados a oportunidade de ampla defesa.

Art. 54. O denunciante poderá requerer ao Tribunal de Contas da União certidão dos despachos e dos fatos apurados, a qual deverá ser fornecida no prazo máximo de quinze dias, a contar do recebimento do pedido, desde que o respectivo processo de apuração tenha sido concluído ou arquivado.

Parágrafo único. Decorrido o prazo de noventa dias, a contar do recebimento da denúncia, será obrigatoriamente fornecida a certidão de que trata este artigo, ainda que não estejam concluídas as investigações.

Art. 55. No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria.

[...]

§ 2º O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé (Lei n. 8.443, 1992).

3.4.2 Denúncias à Controladoria Geral da União

Quanto às formas que o controle Estatal das contas públicas pode ser realizado, vimos que existe o controle externo e o controle interno. O controle externo é realizado pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, já o controle interno é realizado pela Controladoria Geral da União.

Conforme definição disponível em seu próprio sítio eletrônico, (<http://www.cgu.gov.br/CGU/>):

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

A CGU também deve exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

Nesse sentido, a Lei 10.683, de 28 de maio de 2003 (revogada pela MP nº 870 de 01/01/2019), que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências, em seu artigo 18, estabelece que:

Art. 18. À Controladoria-Geral da União, no exercício de sua competência, cabe dar o devido andamento às **representações ou denúncias** fundamentadas que receber, relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde. (grifo nosso)

Tais representações ou denúncias acerca da malversação dos recursos públicos podem ser realizadas de duas formas: a) pelo preenchimento do “Formulário de Denúncia”, disponível no site da CGU (<http://www.cgu.gov.br/CGU/>), através dos *links* Ouvidoria-Geral > Fale com a Ouvidoria > Formulário de Manifestação, juntamente com as informações dos requisitos necessários ao seu preenchimento; e b) pelo envio de correspondência para o seguinte endereço: Controladoria-Geral da União, SAS Quadra 1, Bloco “A” – Edifício Darcy Ribeiro – Brasília (DF), CEP 70070-905 ou para uma das suas unidades regionais.

3.4.3 Denúncias ao Ministério Público Federal

Previsto na Constituição Federal como uma das funções essenciais à justiça, o Ministério Público vem definido no art. 127 da CF como sendo uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Dentre suas funções institucionais, previstas no art. 129 da CF, encontramos o inciso III, segundo o qual cabe ao MP a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, dentre outros interesses.

Ademais, o Ministério Público trata-se de legitimado à propositura da Ação de Improbidade, regida pela Lei nº 8.429, de 02 de julho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Por todas essas suas atribuições, torna-se imprescindível que cheguem ao Ministério Público denúncias acerca de irregularidades na gestão dos recursos públicos.

Aqui, destaca-se a importância de cada indivíduo está mais perto dos gestores em observar o que não está sendo realizado da forma correta e encaminhar tais informações a órgãos como o MP, que possuem atribuições para atuarem na tentativa de reverter o quadro de corrupção do nosso país. Tais denúncias podem, inclusive, serem realizadas de forma anônima. No Ministério Público Federal do Estado de Alagoas, a título de exemplo, as

denúncias podem ser realizadas diretamente na sala de atendimento ao cidadão no prédio localizado na Avenida Juca Sampaio, 188, Barro Duro, Maceió – AL, CEP 57.045-365 ou através de formulário eletrônico disponível no site da instituição - <http://www.pral.mpf.mp.br/> - no atalho localizado à direita “Para o cidadão: consulte, opine, denuncie e peça informação”.

3.4.4 Ação Popular

O art. 5º, LXXIII, da CF/88 dispõe que:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (Constituição do Brasil, 1988).

Trata-se da elevação ao status de garantia constitucional da Ação Popular, instrumento de denúncia existente no ordenamento jurídico brasileiro desde 29 de junho de 1965, através da edição da Lei nº 4.717, que já conferia a qualquer cidadão a legitimidade para pleitear, perante o Poder Judiciário, a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público.

4 REQUISITOS FUNDAMENTAIS AO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL: TRANSPARÊNCIA E INFORMAÇÃO

Até o momento, vimos que a legislação brasileira tem evoluído bastante na regulamentação do controle social, prevendo, inclusive, diversos instrumentos através dos quais este controle pode ser exercido pela sociedade, como as denúncias perante diversos órgãos estatais mencionadas no capítulo anterior. Todavia, apesar do reconhecido avanço, só isso não é o suficiente. De nada adiantam tais mecanismos de controle se a sociedade não consegue compreender a “linguagem orçamentária” e, portanto, constatar se existem ou não irregularidades na execução do orçamento público. Por isso, pode-se dizer que o acesso às informações públicas e à transparência destas são pressupostos essenciais ao exercício do controle social, ou seja, é necessário que as informações sobre a gestão dos recursos públicos sejam disponibilizadas aos cidadãos de forma clara, objetiva e transparente, sob pena do controle social ser inutilizado pela sociedade por falta de compreensão desta acerca das irregularidades existentes na execução do orçamento público.

Destarte, mostra-se imprescindível investigar o tratamento conferido pela legislação pátria ao acesso e à transparência das informações públicas.

4.1 *HOME*PAGE CONTAS PÚBLICAS

Tendo como objetivo ampliar o acesso de dados e informações das contas públicas nas três esferas de governo (União, Estados e Municípios), uma das primeiras iniciativas legislativas foi a promulgação da Lei Federal 9.755/98, que dispõe sobre a criação, pelo Tribunal de Contas da União, na internet, da *homepage* “Contas Públicas”. As regras para a implementação desta, por sua vez, vêm estabelecidas na Instrução Normativa nº 28/99, editada pelo TCU.

Como se vê, o principal objetivo da referida lei era criar uma página eletrônica na qual fosse possível a consulta, pelos cidadãos, dos dados e informações acerca dos gastos públicos e, com isso, fomentar o controle social. Para tanto, a *homepage* Contas Públicas disponibilizaria *links* através dos quais tal consulta pudesse ser realizada.

Contudo, apesar do bom intento da referida lei Federal, em pesquisa desenvolvida por Ribeiro e Borborema (BORBOREMA, 2006), a qual resultou na dissertação de pós-graduação

intitulada “A *homepage* Contas Públicas: Um diagnóstico de contribuição para o controle social”, os autores identificaram que a *homepage* Contas Públicas apresenta diversas deficiências, dentre as quais podemos citar: a) a existência de *links* não operacionais e de *links* que, sendo operacionais, encaminham para informações defasadas; b) a pouca quantidade de órgãos federais e entes estaduais que divulgam suas contas na *homepage* Contas Públicas; c) a disponibilização, à sociedade, de informações sem qualquer tratamento, dificultando seu entendimento; d) a inexistência de estrutura organizada pelo TCU para a manutenção da *homepage*; e) a não obrigatoriedade, aos órgãos que já mantêm publicação em seu próprio *site*, de constar seus *links* na *homepage*, fazendo com que os cidadãos tenham que procurar as informações desejadas sobre as contas públicas em diversos portais eletrônicos.

Além disso, para Ribeiro e Borborema (2006), o principal problema da *homepage* está no fato de que nem a Lei nem a IN trouxeram a previsão de sanções para o descumprimento de seus objetivos. Assim, quando os entes da federação perceberam tal deficiência, ela foi rapidamente esquecida, como se depreende a partir da verificação do baixo número de entes federados que possuem *links* divulgados no portal eletrônico e pela desatualização encontrada nos *links* dos órgãos que possuem suas próprias páginas de contas públicas na Internet.

Outrossim, os autores ressaltam que, em resposta a uma reclamação acerca do não cumprimento da Lei e da IN pelos poderes do Estado do Amazonas, o Tribunal de Contas da União respondeu que não possui competência de exigir tal cumprimento, tendo em vista que se trata de órgãos cujos recursos estão fora de seu alcance de fiscalização constitucionalmente previsto.

Por fim, existem outras duas barreiras, identificadas por Marcus Vinícius Mitre Cartaxo, ao acesso de informações sobre os gastos públicos através da *homepage* Contas Públicas. A primeira delas é que para se obter tais informações, faz-se necessário o preenchimento de formulário com a identificação do órgão responsável e do nível de governo (Municípios e Estados) e que existam os *links* que permitam acesso às páginas específicas contendo os referidos dados e informações e a segunda é a exclusão digital, ainda muito forte no Brasil (CARTAXO, 2010).

4.2 PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Em novembro de 2004, seis anos após a criação da *homepage* Contas Públicas, mais um instrumento com vistas à transparência das contas públicas é criado, trata-se do Portal da Transparência, de iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU).

Conforme se depreende da definição disponibilizada em seu próprio sítio eletrônico - <http://www.portaltransparencia.gov.br/> - no link “sobre o portal”, o Portal da Transparência, no âmbito federal:

É uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), lançada em novembro de 2004, para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar.

Ainda no que concerne às finalidades do Portal da Transparência, o Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet, em seu art. 1º estabelece que:

Art.1º O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores - Internet, tem por finalidade veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os seguintes procedimentos:
I-gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal;
II-repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios;
III-operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza; e
IV-operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento (Decreto n. 4.482, 2005).

O grande avanço do Portal da Transparência em relação à *homepage* Contas Públicas é que nesta, como vimos, a consulta é realizada a partir de *links* que, em regra, devem remeter o cidadão às informações desejadas, o que, muitas vezes, não ocorre de maneira adequada. Naquele, por sua vez, a consulta é feita diretamente no portal e há a possibilidade de se obter informações de forma padronizada.

A título de exemplo, Marcus Vinícius Mitre Cartaxo narra a situação de um cidadão de que deseje identificar gastos do governo federal realizados no Município de Belém/PA através de convênios. Pela *homepage* Contas Públicas, o cidadão terá acesso a um *link* que o levará à página do Município de Belém/PA onde constam as informações, já pelo Portal da Transparência, o cidadão poderá realizar a consulta no próprio portal (CARTAXO, 2010).

Contudo, não obstante o avanço do Portal da Transparência em relação à *homepage* Contas Públicas, ainda constata-se algumas limitações no portal, como o não fornecimento de explicações sobre termos técnicos e o fornecimento apenas de relatórios já formatados, sem a possibilidade de consultas personalizadas, o que dificulta o acesso das informações desejadas (BORBOREMA, 2006).

Ademais, assim como a *homepage* Contas Públicas, o Portal da Transparência trata-se de mais uma forma de acesso via rede mundial de computadores, enfrentando os obstáculos ainda existentes em nosso país quanto à exclusão digital, tendo em vista que muitos brasileiros se quer possuem acesso a computadores e à internet. Nesse sentido, surge a necessidade que os entes governamentais criem políticas de inclusão digital (CARTAXO, 2010).

4.3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Editada em 04 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 101, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, surge com o objetivo primordial de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Tendo em vista as finalidades da LRF, a transparência pode ser considerada como um dos seus pilares, consoante se depreende do teor do seu capítulo IX, intitulado “Da transparência, controle e fiscalização” (Lei Complementar n. 101, 2000), o qual traz a previsão da disponibilização de instrumentos que possibilitem o conhecimento e a compreensão das contas públicas pela sociedade.

Nesse sentido, o art. 48 da LRF estabelece que seja dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público, aos seguintes instrumentos de transparência da gestão fiscal: 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.

Em complemento à LRF, em 2009, foi editada a Lei Complementar nº 131, conhecida como “Lei da Transparência”, que incluiu na LRF dispositivos os quais conferem relevância aos mecanismos de participação popular e à divulgação, na internet, de instrumentos para o exercício do controle social, conforme se depreende do teor dos incisos I e II do art. 48 da LRF:

Art. 48 [...]

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Essas novas exigências, trazidas pela Lei Complementar nº 131, revelam significativo avanço no que concerne à publicidade na execução orçamentária pelas três esferas de governo. Entretanto, não resolvem o problema relativo à linguagem tecnicista com que os dados são disponibilizados.

Destarte, verifica-se que a grande falta das leis complementares nº 101 e 131, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Transparência, respectivamente, está na determinação de que “os dados sejam disponibilizados como concebidos, sem tratamentos. Assim, caso o cidadão queira se inteirar dos objetivos de determinada despesa, deverá buscar outras fontes complementares de informações” (EVANGELISTA, 2010). Em outras palavras para que haja um controle social efetivo é necessária a criação de novos instrumentos que possam traduzir e resumir essa grande quantidade de informações de modo a facilitar o entendimento de como são executadas as contas públicas. Somente assim a sociedade poderá ocupar seu lugar de coparticipante do controle dos gastos públicos (BORBOREMA, 2006).

4.4 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

4.4.1 Aspectos gerais

Pelo acima exposto, percebe-se que, durante muitos anos, foram criados normas e instrumentos na tentativa de fornecer aos cidadãos informações acerca da gestão do erário público, tornando possível a realização de denúncias quando verificada a malversação dos recursos públicos. Contudo, sem se obter o sucesso almejado, tendo em vista que as

informações continuavam sendo disponibilizadas numa formatação muito técnica e, portanto, incompreensível a maior parte da população brasileira.

Finalmente, em 16 de maio de 2012, temos a entrada em vigor da Lei nº 12.527, publicada em 18 de novembro de 2011 e mais conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que surge justamente com o propósito de regulamentar o acesso à informação constitucionalmente previsto.

O grande avanço trazido pela Lei de Acesso à Informação à transparência das informações públicas e, conseqüentemente, ao controle social, está na determinação de que tais informações sejam disponibilizadas tanto quando solicitadas, o que é chamado Transparência Passiva (art. 10º), quanto independentemente de solicitação - Transparência Ativa (art. 3º, II).

Ademais, consoante à referida lei, as informações devem ser disponibilizadas “de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (art. 8º, § 3º, I).

De acordo com a LAI, estão obrigados a observarem os seus preceitos: os órgãos públicos integrantes dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) nos três âmbitos federativos (Federal, Estadual e Municipal); o Ministério Público; o Tribunal de Contas; as Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e demais entidades controladas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como as entidades privadas sem fins lucrativos que, de alguma forma, sejam beneficiadas com recursos públicos (art. 1º, I e II e art. 2º).

Nesse contexto, a Lei traz uma série de regras acerca de como será realizada a divulgação das informações; do procedimento de acesso à informação, incluindo prazos e instâncias recursais; das restrições do acesso à informação no que concerne aos assuntos considerados imprescindíveis à segurança do Estado ou da Sociedade, os quais são classificados em secretos, ultrassecretos e reservados e das punições aplicadas aos agentes públicos, militares, pessoas físicas e empresas que devam observância à lei.

No âmbito Federal, a Lei de Acesso à Informação é regulamentada pelo Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012, o qual, em seu artigo 68, preconiza que a Controladoria-Geral da União é o órgão responsável por fiscalizar o cumprimento da LAI pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Em relação aos Estados e Municípios, por sua vez, o órgão responsável pelo monitoramento da aplicação da Lei de Acesso à Informação deverá ser definido por legislações próprias dos referidos entes federativos (art. 45 da LAI), tendo em vista que a LAI

apenas define normas de caráter geral e alguns dispositivos específicos de aplicação no âmbito Federal.

Assim, tendo como objetivo auxiliar os Estados e os Municípios na implementação da Lei de Acesso à Informação, em janeiro de 2013, a Controladoria-Geral da União criou o programa Brasil Transparente que, dentre outras ações, oferece capacitação presencial e virtual de agentes públicos, distribuição de manuais, cartilhas e outros materiais informativos e a cessão do código fonte do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), conforme disposto na própria página eletrônica da CGU. (CGU, 2013).

De acordo com levantamento realizado pela CGU, até o dia 04 de agosto de 2014, houve 1.434 adesões ao programa Brasil Transparente, distribuídas da seguinte forma: 34% no Nordeste, 23% no Sul, 20% no Sudeste, 11% no Norte, 12% no Centro-Oeste e cinco adesões de âmbito nacional (CGU, 2013).

Em relação à regulamentação da Lei de Acesso à Informação, por sua vez, através de levantamento realizado pela CGU (CGU, 2013). a partir dos sítios oficiais do Poder Executivo estadual e municipal, até o mês de maio/junho de 2014, dentre os 26 Estados, Distrito Federal e os 254 Municípios com população acima de 100 mil habitantes analisados, constatou-se que a LAI encontra-se regulamentada:

- ✓ No Distrito Federal e em 19 Estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins), totalizando um percentual de 73% (setenta e três por cento) dos Estados;

- ✓ Em 19 Capitais (Belém, Belo Horizonte, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Florianópolis, Goiânia, João Pessoa, Manaus, Natal, Palmas, Porto Alegre, Recife, Rio Branco, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória), totalizando um percentual de 73% (setenta e três por cento) das capitais;

- ✓ E em 30% (trinta por cento) dos Municípios com população acima de 100 mil habitantes, incluindo as capitais.

A partir dos dados acima mencionados, percebe-se que ainda há uma baixa regulamentação da LAI nos Municípios, isso porque, não obstante o bom intento da Lei de Acesso à Informação, a transparência e o amplo acesso à informação por ela tão almejados não serão alcançados apenas com sua edição, “é indispensável que com ela sejam oferecidos soluções e recursos materiais, físicos e humanos capazes de efetivamente permitir o atendimento que a Lei pretende oferecer ao contribuinte” (GARRIDO, 2014), principalmente

no âmbito dos Municípios, os quais em sua maioria não possuem condições de sozinhos, efetivarem os seus comandos, “não por descaso de seus gestores, mas por falta de tecnologia ao seu alcance, de treinamento de seus servidores, de escolas de formação para as práticas básicas de gestão pública, por precariedade de serviços públicos indispensáveis ao pleno atendimento daquilo que é apregoado pelos textos legais” (GARRIDO, 2014).

Por esses motivos, inclusive, de acordo com art. 8º, § 4º da Lei 12.527, os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes não são obrigados a divulgarem dados através da internet, mantida, contudo, a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.4.2 Implementação da Lei de Acesso à Informação

Em relação aos resultados da Lei de Acesso à Informação, nesses pouco mais de 8 anos de vigência da lei, alguns relatórios têm sido publicados com vistas a fornecerem uma visão geral sobre sua implementação no país.

Até o momento, dois destes relatórios foram produzidos pela CGU, uma vez que o Decreto 7.724/2012, em seu art. 60, V, dispõe ser de competência deste órgão, em âmbito federal, “preparar relatório anual com informações referentes à implementação da Lei nº 12.527, de 2011, a ser encaminhado ao Congresso Nacional” (Decreto n. 7.724, 2012). Assim, nos anos de 2013 e 2014, respectivamente, foram publicados, pela Controladoria-Geral da União, o primeiro e o segundo Relatórios sobre a implementação da Lei 12.527/2011, referentes aos períodos de 16 de maio até 31 de dezembro de 2012 e de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2013, respectivamente.

Tendo em vista o curto período de tempo em que a lei estava em vigor (16 de maio de 2012 a 31 de dezembro de 2012), o primeiro relatório sobre a implementação da Lei 12.527/2011, publicado pela CGU, trouxe mais informações sobre o histórico do direito de acesso à informação no Brasil, os principais dispositivos que regulamentam tal direito e sobre a preparação do Poder Executivo Federal para a execução da Lei de Acesso à Informação do que propriamente conclusões positivas e/ou negativas acerca da implementação da lei no âmbito Federal, o que se espera que seja seu real intento.

Ademais, neste primeiro relatório, a CGU apresentou as estatísticas resultantes dos primeiros meses de vigência da LAI (quantidade de pedidos e respostas, órgãos mais

demandados, perfil geral dos solicitantes, etc.); explicou o seu papel enquanto instância recursal e órgão fiscalizador da aplicação da lei no âmbito Federal, bem como listou exemplos de algumas iniciativas notáveis realizadas por alguns órgãos federais.

Por fim, a própria CGU concluiu que, não obstante o avanço no acesso de informações públicas, proporcionado pela Lei de Acesso à Informação, ainda havia (como até hoje há) muitas dificuldades a serem enfrentadas para que se tenha uma efetiva execução da lei:

Os desafios não ficaram no passado. A entrada em vigor da LAI trouxe novas dificuldades para o dia-a-dia dos órgãos e entidades, que gradativamente precisam ser superadas, mediante o amadurecimento de questões que são novas para o setor público. Mas, por outro lado, tais dificuldades têm proporcionado uma oportunidade de aprendizado coletivo, em virtude da necessidade de debates sobre temas complexos que possibilitam um processo de autoconhecimento das próprias instituições, que têm sido provocadas a entender melhor suas estruturas, seus processos de trabalho, sua produção e organização de informações, para melhor atender ao cidadão (Lei n. 12.527, 2011).

No segundo relatório publicado pela CGU (Lei n. 12.527, 2011), por sua vez, após dois anos de vigência da lei de acesso à informação, foi possível ao órgão verificar as principais lições aprendidas e algumas soluções e estratégias utilizadas por órgãos e entidades do Poder Executivo Federal com o mister de cumprir com as disposições da Lei. Nesse contexto, a CGU listou as seguintes lições aprendidas: o fluxo interno bem definido para tramitar e responder a pedidos de informação melhora o atendimento; servidores capacitados contribuem para melhoria no atendimento ao cidadão; bons procedimentos de gestão documental agilizam a entrega da informação; a divulgação proativa da informação facilita o acesso da informação pelo cidadão; informações que antes eram sigilosas passaram a ser divulgadas, ampliando a transparência e viabilizando o controle social; a padronização de entendimentos traz confiança para o cidadão; uma boa estrutura do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) facilita o acesso ao cidadão;

Todavia, a CGU não é a única a publicar relatórios acerca da implementação da LAI. Devido à importância do tema acesso à informação, outras instituições também têm monitorado a execução da lei em comento e publicado relatórios sobre suas conclusões. Nesse sentido, podemos citar a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), reconhecida como uma das entidades que impulsionaram a aprovação da Lei de Acesso à Informação, e o Artigo 19 América do Sul, organização não governamental que atua na América do Sul em defesa da liberdade de expressão, do direito à informação e da liberdade de imprensa.

No que concerne ao relatório publicado em maio de 2013 pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), intitulado “Relatório de Desempenho da Lei de Acesso a Informações Públicas” (ABRAJI, 2013), verifica-se que os profissionais consultados puderam constatar alguns problemas na implementação da LAI em seu primeiro ano de vigência.

Nesse meandro, podemos citar as seguintes irregularidades apontadas no relatório da ABRAJI: a) ausência de prazos para análise de recursos pela CGU - de acordo com a Associação em questão “o sistema implantado para acompanhamento de andamento dos processos funciona bem até que o pedido chegue à terceira instância, no caso, a CGU, responsável por cobrar informações dos ministérios”. Contudo, a CGU é o único órgão para o qual a legislação não prevê o cumprimento de prazos, assim, a partir desse momento os recursos chegam a passar meses sob avaliação; b) fornecimento dos dados em formatos fechados, o que impede aos cidadãos reaproveitá-los e encontra-se em desconformidade com a LAI; c) falta de estrutura para atendimento aos requerimentos de informações e falta de regulamentação por diversos órgãos federais; d) alegação de sigilo muitas vezes utilizada de forma indevida; e) falta de capacitação de servidores a fim de adequar o atendimento ao público às determinações da LAI e f) falta de transparência na Comissão Mista de Reavaliação de Informações, última instância recursal da lei, que não publica agenda de suas reuniões e nem a ata dos seus encontros.

Em relação aos relatórios publicados pelo Artigo 19 América do Sul, tendo como objeto a LAI, interessa-nos dois deles.

O primeiro, publicado em maio de 2013 e intitulado “Balanço de 1 ano da LAI” (ARTIGO 19, 2013), foi produzido a partir do banco de dados da Artigo 19 América do Sul, bem como de uma ampla reunião realizada com 15 organizações da sociedade civil atuantes em diferentes áreas e teve como principal objetivo avaliar os avanços e desafios após um ano de vigência da Lei 12.527.

Consoante o citado relatório do Artigo 19 América do Sul, o balanço geral da reunião em relação à LAI foi positivo, mormente quanto: a) à ampliação do acesso à informação, tendo em vista que agora os pedidos podem ser feitos com base na lei e não através de contato direto com autoridades, o que, antes da lei, era bastante comum e terminava por inibir o acesso à informação por parte de muitas organizações e b) a maior informalidade na elaboração dos pedidos, sem a necessidade de técnica legal na argumentação e justificação das demandas.

Por outro lado, também foram identificados pelo relatório do Artigo 19 América do Sul diversos pontos negativos, divididos em: a) percepções gerais da LAI; b) transparência ativa e c) transparência passiva.

Neste passo, quanto às percepções gerais da Lei de Acesso à Informação, constatou-se: a) má qualidade das repostas aos pedidos de informação, havendo muitas respostas vagas e incompletas; b) dificuldade de adaptação à LAI por parte dos órgãos públicos, os quais ainda apresentam muitas falhas estruturais, sejam eletrônicas ou físicas, dificultando a apresentação das demandas; c) diferentes posturas dos órgãos públicos com relação ao acesso à informação parecem indicar a necessidade de uma melhor regulamentação e maior fiscalização da LAI a fim de garantir a eficiência da lei em todas as esferas de governo; d) dados em formatos fechados, muitas vezes incompatíveis com os *softwares* mais utilizados; e) constrangimentos ainda existentes na formulação dos pedidos devido à necessidade de identificação do solicitante e f) falta de indicação, nos órgãos, de uma autoridade responsável por receber os pedidos, bem como de informações sobre a competência do órgão a ser consultado.

No que atine à transparência ativa, por sua vez, o principal problema identificado foi a lista, trazida pela LAI, de itens a serem publicizados obrigatoriamente pelos órgãos públicos, considerada pelas organizações como fechada, reduzida e limitada. Ademais, as ONG's salientam que mesmo os itens de divulgação obrigatória, previstos na lei, não são observados por muitos *sites* visitados, como os “pedidos e as repostas mais frequentes” e a “lista de documentos classificados como sigilosos” e suas respectivas justificativas, por exemplo.

E, no que concerne à Transparência Passiva, conforme o relatório em análise, verificou-se: a) nos sistemas eletrônicos para envio de pedidos de informação, a limitação de caracteres ou de perguntas, a exigência de que o peticionante saiba para qual sessão interna do órgão o pedido deve ser dirigido e a necessidade de sua identificação, o que, nos pequenos Municípios, representa um grande entrave ao acesso igualitário de informações, tendo em vista que tais pedidos são recebidos por alguns funcionários como uma espécie de insulto ou ofensa e b) quanto aos recursos, a necessidade técnica de argumentação jurídica e o fato de que a última instância é uma Comissão interministerial, ou seja, não independente e sem representação paritária da sociedade civil.

Por fim, cumpre ressaltar que o Relatório “Balanço de 1 ano da Lei de Acesso à Informação Pública” não se limita a identificar os pontos positivos e negativos da LAI, apresentando uma série de recomendações a serem cumpridas em curto, médio e longo prazo, dentre as quais, esta listada:

Em curto prazo: a) a promoção de campanhas de conscientização e de divulgação da LAI voltadas ao público em geral, bem como a distribuição de materiais indicando os possíveis órgãos públicos a serem demandados de acordo com o programa ou com a política pública que se deseja consultar, os responsáveis por sua coordenação e os endereços completos para envio dos pedidos de informação e b) a promoção de oficinas de capacitação em acesso à informação, inclusive para ONG's que atuam na base, pois ao treinar as ONG's locais e regionais, estas tanto atuarão como veículos ao encaminhamento e recebimento de pedidos de informação, fortalecendo o exercício da lei por meio do seu uso, como irão funcionar como um paliativo na proteção da identidade dos requerentes, uma vez que os pedidos poderão ser realizados em nome das próprias ONG's e encaminhados via internet;

Em médio e longo prazo: a) redução legal das exigências de identificação do requerente para a formulação de pedidos de informação a fim de proteger a integridade física dos requerentes e garantir igualdade no tratamento; b) ampliação legal do rol de informações para a transparência ativa; c) criação legal de um órgão independente e unificado, com representação da sociedade civil, que possa acompanhar, fiscalizar e implementar a LAI nas diferentes esferas do poder público e d) modificação dos procedimentos para interposição dos recursos, com o mister de que estes se tornem mais fáceis e acessíveis.

O segundo relatório a que nos referimos foi publicado pelo Artigo 19 América do Sul em 15 de maio de 2014 e é intitulado “Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013” (ARTIGO 19, 2013).

Tal relatório reproduz uma avaliação realizada pelo Artigo 19 América do Sul, entre setembro e dezembro de 2013, em 51 órgãos dos três Poderes em âmbito Federal, bem como as conclusões de uma reunião entre organizações da sociedade civil, desta vez para debater e trocar experiências pelos dois anos de vigência da Lei de Acesso à Informação.

Mais uma vez, o relatório produzido pela organização não governamental em questão retrata dificuldades na implementação da LAI, tanto no campo da transparência passiva, quanto no campo da transparência ativa, vejamos:

Quanto à transparência passiva, o Artigo 19 América do Sul destaca os seguintes obstáculos ainda existentes: respostas incompletas ou insatisfatórias aos pedidos de informação; classificação de informações como sigilosas em desacordo com a lista obrigatória de documentos classificados e desclassificados por órgão; negativas de acesso à informação sob o argumento de que o órgão público não consegue separar ou eliminar as informações pessoais dos documentos (uso da tarja preta); respostas enviadas sem identificação do órgão,

o que dificulta a elaboração de recursos; desrespeito aos prazos previstos em lei; não divulgação da informação mesmo após a terceira instância recursal ter determinado o acesso; problemas que podem advir da identificação dos requerentes em contextos locais; falhas nos e-SICs e problemas com os recursos.

Já em relação à transparência ativa, foram listados: o descumprimento da divulgação de ações de participação popular; o descumprimento da divulgação de programas e projetos, listas de documentos classificados e conteúdo executivo-orçamentário, principalmente para órgãos da Justiça e do Legislativo; e a não divulgação de relatórios estatísticos pelos órgãos públicos.

Cumprir ainda salientar que, em seu relatório, mais uma vez, a Artigo 19 América do Sul trouxe diversas recomendações, divididas em três classes:

Recomendações para ampliar o cumprimento da transparência ativa: reforço na divulgação de informações prévias sobre oportunidades de participação popular e sobre programas e projetos nos sites do Legislativo e da Justiça; disponibilização e atualização constante das listas de documentos classificados e desclassificados e, caso o órgão não disponha dessas listas ou documentos, que tal informação esteja clara e expressa em seu *site* e ampliação da lista de informações a serem obrigatoriamente divulgadas.

Recomendações para ampliar o cumprimento da transparência passiva: identificar e acompanhar os órgãos com maiores dificuldades em cumprir a transparência passiva; promover a regulamentação efetiva da LAI e a implementação dos SICs nos órgãos da Justiça; capacitar os servidores públicos sobre os prazos definidos pela LAI, elevar a oferta de cursos, *workshops* ou outro tipo de formação continuada aos funcionários dos SICs; monitorar o cumprimento de prazos, inclusive das solicitações de prorrogação de prazo dos pedidos de informação; realizar gestão junto aos órgãos que violarem a LAI; reestruturar os formulários dos e-SICs e Ouvidorias de órgãos dos três Poderes para retirar exigências desproporcionais aos pedidos de informação; aplicar as sanções previstas na LAI em caso de descumprimento de suas determinações, dentre outras.

Recomendações de médio e longo prazo para a implementação da LAI: criação de Conselhos de Fiscalização do Acesso à Informação; criação de um órgão central independente para a implementação e a fiscalização da LAI, que tenha poder de fazer recomendações, emitir balanços e centralizar informações colhidas com os órgãos nos três níveis de Poder e que, de preferência, possa atuar na esfera federal e junto aos governos estaduais e municipais; divulgação proativa dos pedidos de informação e suas respostas para reduzir a necessidade de

solicitar informação e a quantidade de solicitações repetidas; controle da aplicação do artigo 13 do Decreto 7.724/2012 do Executivo Federal, o qual determina que não serão atendidas solicitações genéricas, desproporcionais ou desarrazoadas ou “que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações”, o qual tem sido usado de forma indiscriminada; redução da exigência de identificação de quem faz pedidos de informação; construção de catálogos das bases de dados em poder dos órgãos públicos dos três níveis da federação; justificação dos casos de exceção, demonstrando que a informação demandada não pode ser concedida porque pode causar um dano substancial a um direito protegido e este seria superior ao interesse público na divulgação da informação e criação de um fundo orçamentário para medidas de promoção da LAI em cada órgão público.

Por fim, cabe destacar que, consoante teor do relatório “Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013”, algumas das organizações presentes na reunião para debater sobre os avanços e desafios dos dois anos da Lei de Acesso à Informação também participaram da elaboração do relatório do primeiro ano da LAI, intitulado “Balanço de 1 ano da Lei de Acesso à Informação Pública” e verificaram que, não obstante algumas deficiências ainda existentes, houve uma evolução na implementação da Lei de Acesso à Informação, principalmente no âmbito do Poder Executivo Federal.

Do acima exposto, percebe-se que a Lei de Acesso à Informação surge com um papel essencial na regulamentação do direito fundamental à informação, sendo um importante marco regulatório no âmbito do controle social no Brasil, uma vez que dispõe acerca do tratamento que deve ser conferido às informações públicas a fim de que estas se tornem transparentes, ou seja, compreensíveis e, conseqüentemente, passíveis de utilização pela sociedade.

Contudo, apesar de todo o avanço trazido pela lei em questão, através dos diversos relatórios acima mencionados, viu-se que ainda falta muito a ser realizado para a que a LAI seja, de fato, implementada, alcançando, assim, o acesso e a transparência das contas públicas necessários para que o controle dos gastos públicos pela sociedade (controle social) possa ser impulsionado.

Quadro 1 - Mecanismo de participação popular, previsto na Constituição Federal de 1988

CONTEÚDO	FONTE
Direito à informação	Art. 37, CF/88
Direito a pedir informação	Art. 5º, XXXIII, CF/88
Direito à petição	Art. 5º, XXXIV, a, CF/88
Direito ao exame das contas municipais	Art. 31, § 3º da CF/88
Direito à propositura de Ação Popular	Art. 5º, LXXIII
Direito em plebiscito	Art.14, I e art.18, §§3º e 4º da CF/88
Direito em referendo	Art.14, II da CF/88
Direito à iniciativa popular	Art.14, III, Art.27, §4º, da CF/88
Direito ao acompanhamento de contratações/licitações pelos entes da administração direta e indireta	Art. 37, XXI da CF/88
Direito à formulação de denúncias perante o TCU	Art. 74 da CF/88
Direito na gestão administrativa da seguridade social	Art.194, parágrafo único, VII da CF/88

Fonte: O autor (2018)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle do orçamento público pode ser tanto Estatal, seja de forma interna, realizado internamente a cada órgão, ou de forma externa, levado a efeito pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas (artigos 70 ao 75 da CF/88) quanto não-Estatal ou social, exercido diretamente pela sociedade ou por organizações não governamentais. Ambos os controles, Estatal e não-Estatal, complementam-se na importante tarefa de fiscalizar a gestão dos recursos públicos pela Administração Pública.

O controle social, por sua vez, torna-se de grande relevância, tendo em vista que os cidadãos são os principais financiadores e destinatários dos serviços públicos e, portanto, os mais interessados em que os recursos públicos sejam devidamente aplicados nas necessidades sociais mais prementes.

Não obstante já houvesse previsão desta forma de controle orçamentário desde 1965, através da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 4.717), foi com o advento da Constituição Federal de 1988 e da Reforma Administrativa 1995 que diversas normas constitucionais, legais e infralegais com vistas à participação da sociedade no controle dos gastos públicos foram editadas.

Nesse sentido, podemos citar a criação de diversos instrumentos através dos quais os cidadãos podem, efetivamente, exercer o controle social, tais como as denúncias acerca de irregularidades no emprego dos recursos públicos perante: a Controladoria-Geral, tanto no âmbito da União quanto dos Estados; o Tribunal de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, onde houver, e o Ministério Público Federal e Estadual. Ademais, os cidadãos também podem ingressar com uma denúncia diretamente no Poder Judiciário, através da Ação Popular.

Contudo, só isso não é o suficiente. Além de prever a possibilidade de realização do controle orçamentário pela sociedade, bem como instrumentos para o exercício deste controle, como os acima citados, faz-se imprescindível que o Estado permita que a sociedade tenha acesso às informações públicas e que estas informações sejam fornecidas em uma linguagem clara, objetiva e de fácil compreensão. Ou seja, é necessário que haja transparência nas contas públicas, sob pena do controle social ser inutilizado.

Nesse mister, verifica-se que uma série de normas foram criadas, dentre as quais, pode-se listar como mais importantes: a Lei Federal nº 9.755/98, que dispõe sobre a criação

pelo Tribunal de Contas da União, na internet, de *homepage* (página eletrônica) intitulada “Contas Públicas”; a Lei Complementar nº 101, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que surge com o objetivo primordial de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e tem como um dos seus pilares a transparência; a Lei Complementar nº 131, conhecida como “Lei da Transparência”, a qual confere relevância aos mecanismos de participação popular e divulgação, na internet, de instrumentos para o exercício do controle social; O Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, que regulamenta o Portal da Transparência e a Lei nº 12 527/2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

Esta última, por sua vez, representa um dos marcos legislativos mais importantes na regulamentação do direito de acesso à informação e à transparência pública, pois determina que as informações de interesse público sejam disponibilizadas “de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (art. 8, § 3º, I), tanto quando solicitadas (transparência passiva), quanto independentemente de solicitação (transparência ativa), consoante o teor do art. 3º, II da LAI.

Até então, não havia uma norma tratando especificamente da forma como as informações sobre a utilização das verbas públicas deveriam disponibilizadas à população. Assim, as leis orçamentárias, as contas públicas, bem como outros documentos tratando sobre os recursos públicos e a aplicação destes eram colocados à disposição da população em uma linguagem totalmente técnica, sem qualquer tratamento, dificultando a compreensão de seu conteúdo e, desta forma, impossibilitando sua utilização pelos cidadãos. Por todos estes motivos, a LAI representou um grande avanço ao exercício do controle social no Brasil.

Ocorre que, não obstante o bom intento da Lei de Acesso à informação, através das pesquisas realizadas, verificamos que ainda falta muito para que a referida lei seja, de fato, implementada, alcançando o acesso e a transparência das contas públicas necessários para que o controle dos gastos públicos pela sociedade possa ser efetivado.

Nesse sentido, podemos citar a falta de regulamentação da Lei de Acesso à Informação por parte de alguns Estados e de muitos Municípios; a inexistência de um órgão independente e unificado, com representação da sociedade civil, que possa acompanhar, fiscalizar e implementar a LAI nas diferentes esferas do poder público; a exigência de identificação do denunciante; a falta de respeito aos prazos legais para resposta aos pedidos de informação; a má qualidade das respostas aos pedidos de informação, as quais, muitas vezes, são vagas ou incompletas; dentre outros desafios a serem superados. Outrossim, ainda há uma grande falta

de esclarecimento da população acerca dos mecanismos de controle social colocados a sua disposição, o que dificulta o exercício desta forma de controle.

Desta forma, podemos concluir que, para que haja um efetivo controle social, além de haver normas prevendo órgãos com atribuições para receber as denúncias dos cidadãos sobre a malversação dos recursos públicos e dispondo acerca da obrigatoriedade de que as informações relativas ao manejo das verbas públicas sejam disponibilizadas à população de forma clara, objetiva e de fácil compreensão, o Estado deve fiscalizar se os destinatários de tais normas estão, de fato, cumprindo-as, pois, apesar do significativo avanço da legislação brasileira na regulamentação do controle social, do acesso à informação e da transparência das contas públicas, se não houver a implementação de tais leis, elas nada mais serão que normas com eficácia jurídica, mas sem eficácia social, das quais, infelizmente, nosso ordenamento jurídico já está repleto.

Além disso, para que haja uma efetiva implementação do direito ao acesso e à transparência das informações públicas, o Estado deve buscar atender às recomendações trazidas pelos diversos relatórios publicados pela CGU e por organizações não governamentais.

Apesar dos desafios ainda existentes, ao término das pesquisas, pudemos perceber o grande avanço na regulamentação do controle social pela legislação brasileira desde o advento da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, observamos a existência de uma grande quantidade de normas constitucionais, legais e infralegais dispondo acerca do controle social, de instrumentos para realização deste controle e do tratamento que deve ser conferido às informações públicas a fim de que estas sejam compreendidas pelos cidadãos.

Destarte, vê-se que, se, efetivamente, não existe uma grande demanda de denúncias de irregularidades no manuseio das verbas públicas levadas a efeito por parte da população, tal não ocorre pela inexistência de leis regulamentando a matéria ou de instrumentos colocados à disposição da sociedade, pois, a partir da presente monografia, demonstramos que tanto as referidas leis quanto os citados instrumentos existem. As maiores dificuldades ainda encontradas no exercício do controle social, portanto, fogem ao campo da eficácia jurídica, estando restritas ao campo da eficácia social, ou seja, da efetividade. É necessário investir em publicidade sobre o controle social para que a sociedade acompanhe os gastos públicos, ainda se faz necessário punir os órgãos que não cumprem com as exigências das leis.

REFÊRENCIAS

ARTIGO 19 AMÉRICA DO SUL. **Balança de 1 ano da Lei de Acesso à Informação Pública**. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/05/balancoLai.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

ARTIGO 19 AMÉRICA DO SUL. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013**. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/05/Relatório-Monitoramento-LAI-2013.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO. **Relatório de desempenho da Lei de Acesso a Informações Públicas**. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://old.abraji.org.br/midia/arquivos/file1368697819.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e tributário**. 9. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BORBOREMA, Ernani Avelar; RIBEIRO, Cyro de Castilho. **A homepage contas públicas: um diagnóstico de contribuição para o controle social**, 2006. Disponível em <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 02 set. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *In*: 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL. Texto-Base: Eixo II – mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/a-conferencia>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 09 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República **Decreto nº. 5.482, de 30 de junho de 2005**. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº. 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2012, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estitui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº. 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº. 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. **Presidência da República. Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República **Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Legislação Republicana Brasileira. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 19 out. 2018.

BREder, Jane Carvalho. **Controle social**: um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União. 2008. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0ACA12C33D14>. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre controle social do poder e participação popular. **Revista de Direito Administrativo**, Brasília: n. 189, p. 115-122, 1992.

BULGARIM, Maria Clara Cavalcante, et al. **Orçamento familiar e controle social**: instrumento de organização da sociedade. Brasília: Fundação Brasileira de Contabilidade, 2011.

CARTAXO, Marcus Vinicius Mitre. **O Acesso às Informações acerca da despesa pública como Incentivo ao Controle Social**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/acesso-as-informacoes-acerca-da-despesa-publica-como-incentivo-ao-controle-social.htm>. Acesso em: 05 jan. 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Brasil Transparente**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente>. Acesso em: 07 set. 2018.

CONCEIÇÃO. Antônio César Lima da. **Controle social da administração pública: informação e conhecimento**. 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0ADED2B42F79>. Acesso em: 05 out. 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Mapa de Adesões**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/adesao>. Acesso em 07 set. 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Mapa da Transparência**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/mapa-transparencia>. Acesso em: 07 set. 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **1º Relatório sobre a implementação da Lei nº 12. 527/2011**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/1relatoriolai.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório sobre a implementação da Lei nº 12. 527: Lei de Acesso à Informação**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio-2-anos-lai-web.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania**. 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/controle-social-versus-transparencia-publica-uma-questao-de-cidadania.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

FURTADO, J. R. Caldas. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GARRIDO, Elena Pacita Gois. **Lei de Acesso às informações públicas**. Disponível em: http://www.leideacesso.cnm.org.br/leideacesso/pdf/Artigo_LeideAcessoInformacao.pdf. Acesso em: 07 set. 2018.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público: comentários à Lei de improbidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 27, n. 108, Brasília: Senado Federal, pp. 101-126, out./dez. 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PAIVA, Rodrigo Márcio Medeiros. **O controle social na administração pública**: propostas para estruturar e estimular o seu desenvolvimento. João Pessoa, 2004. Disponível em: <https://docplayer.com.br/19571173-Rodrigo-marcio-medeiros-paiva-o-controle-social-na-administracao-publica-propostas-para-estruturar-e-estimular-o-seu-desenvolvimento.html>. Acesso em: 23 jun. 2018.

SANTOS, Jair Lima. O TCU e os Controles Estatal e Social da Administração Pública. In: **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 33, n. 94, p. 13-47, out./dez. 2002.

SCLIAR, Wremyr. Controle externo brasileiro. Poder Legislativo e Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, ano 46, n. 181, Brasília: Senado Federal, pp. 249-275, jan./mar. 2009.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. **Revista Controladoria Geral da União**, Brasília, Ano III, n. 5, p. 28-45, dez. 2008.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade. In: **Prêmio Serzedello Corrêa 2001 – Monografias Vencedoras**: Perspectivas para o Controle Social e Transparência da Administração Pública, Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2002. P. 21-72.

SILVA, José Afonso da. **Curso e de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista de Informação Legislativa**, ano 31, n. 121, Brasília: Senado Federal, pp. 265-271, jan./mar. 1994.

ZYMLER, Benjamin. Questões de controle. Controle das finanças públicas no Brasil: visão atual e prospectiva. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 29, n. 76, Brasília: TCU, pp. 15-42, abr./jun. 1998.