

O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA NO DIREITO BRASILEIRO:

à luz do controle social na gestão pública*

Isabela Santos Britto e Ruana Talita Penha de Sá**

Sumário: Introdução; 1 Transparência *versus* Publicidade; 2 Participação popular como forma de controle administrativo; 3. Mecanismos disponíveis e a efetiva participação popular na gestão pública brasileira; Considerações finais; Referências.

RESUMO

O presente artigo foi desenvolvido com o objetivo de analisar o princípio da transparência no direito brasileiro como instrumento de controle estatal pelo cidadão, resultando em um bom funcionamento administrativo, tendo em vista que a democracia além de representação política pressupõe a participação do povo. Observa-se, assim, que quanto mais ampla e efetiva a publicidade das decisões públicas, maior sua eficiência, em observância ao modo inibidor que advém da transparência no âmbito público.

PALAVRAS-CHAVE

Controle social. Transparência. Participação. Cidadania

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 assegura aos cidadãos o acesso à informação e incentiva-os a participar na elaboração e discussão de projetos de lei, bem como nos orçamentos e leis orçamentária, em que põe a disposição dos cidadãos tais instrumentos com o escopo de fomentar uma participação ativa atuando em nome da coletividade. Assim como, garante em seu art. 1º o princípio do Estado Democrático de Direito, sendo este um dos fundamentos estruturantes do Estado brasileiro.

A esse respeito, é sabido que o acesso público à informação é um direito inalienável do cidadão posto que tal direito é um fator imprescindível para a efetivação de um Estado democraticamente transparente e responsável. É dizer, segundo José Maria Jardim (1999, p.49), que o “grau de democratização do Estado encontra, na sua visibilidade, um elemento balizador: o maior acesso à informação governamental, mais democrática as relações entre o Estado e a sociedade civil”. É nessa esteira, de características democráticas de um Estado e atuação de cidadãos que se começa a

conceber reciprocamente a transparência administrativa e direito à informação. (JARDIM, 1999, p.49-50).

Nessa seara, é primordial que o Estado se utilize de promoções para realizar uma maior transparência no setor público, isto é, que apesar dos efeitos não coadunarem integralmente com a premissa proposta, faz-se necessário o estímulo, a participação ativa dos cidadãos na edificação da informação pública. (LOPES, 2010, p.8).

Como dito, a Carta Magma foi um marco primordial para a disseminação de uma cultura democrática de modo a proporcionar uma representatividade bem como, uma participação efetiva dos cidadãos no controle da Administração Pública fazendo emergir o controle social. Desse modo, nas palavras de Ângela Arruda e Jose Teles (2012, p.02):

O cidadão é o executor do controle social, podendo verificar, acompanhar e fiscalizar a regularidade dos atos governamentais, com a ação direta individual ou coletiva que se acrescenta aos órgãos institucionais legalmente criados para esta finalidade, todos imbuídos do mesmo propósito, a defesa do interesse público.

Nesse mesmo viés, Cloves Lopes, delinea que os cidadãos devem ser avaliados como parceiros que ostentem um papel fundamental na formulação de políticas, significando dizer que, essa interação advém do exercício do controle social, do qual prioriza uma participação ativa da coletividade. Desse modo, a relação Estado *versus* cidadão não deve ser concebida unidirecionalmente, em que o governo fornece ao cidadão informações que julga pertinentes e entende apropriada, é necessário conceber uma relação bidirecional, sendo imprescindível a interação da coletividade nas políticas públicas tendo como premissa a “parceria” aliada a melhoria da qualidade e do nível de transparência, como forma de reduzir as assimetrias de informações e abusos de controles governamentais. (LOPES, 2007, p.9).

Desse modo, Martins Júnior arremata essa orientação afirmando que o art. 37, §3º, I a III assegura que é concebido ao cidadão a participação para regular o direito de representação bem como averiguar a qualidade de serviços e eventual negligência ou abuso no exercício da função pública. Assim, é garantido constitucionalmente a participação da comunidade na condução dos negócios públicos sendo um fator legítimo orientado pelo princípio democrático bem como pelo princípio da transparência (MARTINS JÚNIOR, 2010, p.40-41).

Destarte, tendo em vista a relevância do tema, o presente trabalho objetiva aprofundar o estudo acerca do princípio da transparência no Estado brasileiro, mais

especificamente no que diz respeito ao controle social no viés de defesa de interesses coletivos, no qual a participação popular é primordial na gestão e no controle da Administração Pública, visto que é um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito o acesso à informação alicerçado no princípio da transparência e publicidade.

1. TRANSPARÊNCIA *VERSUS* PUBLICIDADE

A priori, vale advertir que os princípios de forma geral dão forma e alicerçam a Constituição. E nessa esteira, tem-se o princípio da transparência no qual está ligado a ideia de Estado Democrático de Direito, sendo um princípio democrático em que é concebido como uma pedra angular a esse Estado, bem como a contemporânea Administração Pública que tem como escopo reduzir os espaços para informações de caráter sigiloso da atividade administrativa. (MARTINS JÚNIOR, 2010, p.34-35).

Não obstante, a intensa intervenção estatal e consequentemente a opacidade administrativa, conduz a uma crescente demanda social de transparência, haja vista que a participação popular é um fator primordial para interagir, conhecer e até mesmo partilhar decisões, fazendo com que haja uma estreita abertura entre a Administração e os administrados e em contrapartida proporcione um aumento na efetividade de satisfação do interesse público. (MARTINS JÚNIOR, 2010, p.38).

Desse modo, Debasch (*apud* JARDIM, José Maria, 1999, p.56-57) arquitetou a transparência em diversas perspectivas, a primeira diz respeito ao direito de saber, a segunda ao direito de controle e por último o direito do cidadão de ser ator. Nesse sentido tais concepções enfatizam que o cidadão tem o dever de saber o que acontece internamente na Administração e em contrapartida ela atua em nome do interesse geral, além do conhecimento, tem o cidadão o direito de controlar, fiscalizar as decisões administrativas e como utilizar-se dos fundos públicos, e por fim o cidadão não deve ser considerado um mero expectador da vida administrativa, mas sim um usuário e cliente da Administração.

Ainda nesse viés, observa-se que a transparência se instrumentaliza pela participação da sociedade, e concretiza-se pela publicidade dos atos administrativos através de veículos de divulgação objetivando assim aproximar o público da transparência na gestão. É necessário, contudo, que não haja vocábulos tecnicistas, visto que, o Portal da Transparência deve ser acessível a todo cidadão comum. (ARRUDA; TELES 2012, p.5).

Nesse aspecto, Wallace Paiva e Martins Júnior (2010, p.50), afirma que devido a essa estruturação da transparência como sendo princípio e, portanto norma jurídica ela constitui um dever da Administração Pública concomitante ao direito subjetivo do cidadão bem como da comunidade no geral. Os doutrinadores ainda arguem que:

A transparência administrativa franqueia-se uma oxigenação da Administração Pública, sobretudo pela participação popular. A potencialidade de seus expedientes atribui maior eficiência e consensualidade em sua atuação, satisfazendo o interesse público e as necessidades coletivas. (...) Uma Administração Pública aberta e transparente, relacionando-se de maneira sistemática, organizada e permanente com os administrados, coleta dados e subsídios, mas estreitos a reais necessidades do público.

Por outro lado temos o princípio da publicidade, no qual nossa Carta Republicana delinea esse tema, em que essa tendência é alinhada de modo amplo no tocante as atividades administrativas, invertendo o que antes era oculto/ secreto, agora se torna público aos cidadãos, viabilizando um Estado democrático de direito. Significa dizer que, nas palavras de Celso Lafer (*apud* MEDAUAR, Odete, 2007, p.126) “numa democracia a publicidade é a regra básica do poder e o segredo, a exceção, o que significa que é extremamente limitado o espaço dos segredos do Estado”.

Assim sendo, nas palavras de Judicael Pinho (p.66) a publicidade administrativa proíbe atos secretos e sigilosos a Administração Pública, contudo caso a falta desse sigilo ponha em risco a sociedade e segurança do Estado, será aceito desde que essa restrição de informações esteja contida em lei bem como estipulado um prazo para sua atuação. É dizer que, essa prerrogativa dada à sociedade é garantida explicitamente na Constituição de 88, em seu art.37 quando impõe a obrigação de divulgação dos atos administrativos, senão vejamos *ipsis litteris* o artigo supracitado:

Art. 37, caput: **A administração pública direta e indireta** de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios** de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte. (grifo nosso).

Nesse diapasão, é visível que não apenas a publicidade está garantida pela Constituição, mais vários outros princípios e segundo Aruza Macedo e Soraya Siqueira (2008) é intrínseca a relação entre o princípio da moralidade em conjunto com a publicidade, posto que a incidência daquele se justifique pelo fato de que todo ato administrativo deve primar pela publicização, é algo necessário, contudo pode as autoridades mostrar interesse particular quanto àqueles atos e nesse sentido estaria comprometendo a validade moral de tal prática. Corroborando essa ideia, os autores supramencionados advertem que “no direito público esse valor moral só terá força e

relevância quando exposto aos administrados, ou seja, o povo, os maiores interessados pela boa gestão da verba”. (MACEDO; SIQUEIRA, 2008, p. 6-7).

Desse modo, Judicael Pinho arremata essa ideia afirmando que a publicidade é um dever jurídico dos agentes, entidades e órgãos de qualquer esfera administrativa. Concomitante ao dever administrativo é direito da coletividade, no qual a transparência não se acomoda apenas com o cumprimento do dever da publicidade é necessário uma conexão aos deveres de boa-fé e lealdade, bem como a veracidade (PINHO, Judicael Sudario de, p.65).

2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FORMA DE CONTROLE

Dentre as garantias advindas do Estado Democrático de Direito, fundamento da nossa República, observa-se a previsão da participação decisiva do povo como direito político, nos termos do art. 1 da CF/88. Nesse sentido, a administração pública tem o condão de gerir suas condutas à luz da máxima transparência e publicidade, a fim de possibilitar ao cidadão constatar que a gestão tem visado atender de forma mais adequada o interesse público.

Nesse diapasão, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (apud MARTINS JÚNIOR, 2010, p.331) salienta que a transparência ou publicidade do processo administrativo e a gestão participativa decorre da democratização da Administração Pública. E ainda, afirma que estão previstos constitucionalmente os instrumentos dessa participação, a exemplo, o direito à informação, publicidade administrativa, seguridade social e saúde pública.

Por controle popular administrativo, a doutrina entende o instrumento assegurado pelo ordenamento jurídico a fim de que a própria administração pública, os Poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o povo, possam exercer o poder de fiscalização, guia e revisão da atuação de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas de Poder (ALEXANDRINO, 2012. p.813).

Assim, em face da evolução nas relações entre o Estado e a sociedade sob a ótica da transparência. Destaca-se, a participação como forma de controle estatal exercido pelo povo em detrimento dos controles meramente burocráticos. Cabendo, portanto, aos administrados participar da gestão pública, influenciando o respectivo processo, a ponto de minimizar as possibilidades de lesão ao indivíduo ou à coletividade, bem como a prática de atos ilegítimos, como prevê o artigo 5º, LXXII da CF/88.

Sendo assim, o controle das atividades estatais pela sociedade, com fulcro na transparência, instaura uma nova legitimidade pela partilha na atuação conjunta dos negócios públicos. De modo que ambos são beneficiados pelos resultados, como aduz Lira e colaboradores (2003, p.68):

A atuação conjunta entre governo e sociedade pode resultar em valiosos ganhos econômicos, sociais e culturais. Os ganhos econômicos são os advindo dos recursos que o controle social pode evitar que sejam escoados pela corrupção. Os ganhos sociais advém da elevação da qualidade dos serviços prestados à população pela administração pública e da melhora dos indicadores sociais relativos à saúde e à educação. Os ganhos culturais advém do fortalecimento de valores importantes para a cidadania, como a responsabilidade sobre a coisa pública.

Não obstante, Martins Júnior (2010, p.328), leciona que a participação e a consensualidade são decisivas para a eficiência da gestão pública, contenção de abusos, decisões legítimas, observância dos interesses da justiça, contribuem, também, para o desenvolvimento das responsabilidades das pessoas e viabiliza a instauração da ordem, ao passo que os comandos estatais tornam-se mais aceitáveis pela sociedade.

Em que se pese a importância da participação do povo no controle da administração pública, alguns dispositivos constitucionais preveem expressamente em seu texto, formas regulamentadas dessa inserção popular. A exemplo, o artigo 37, parágrafo 3º da CF/88:

- I- as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
- II- o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
- III- a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública;

Por outro lado, no plano infraconstitucional, a lei complementar nº. 101/2000 também assegura aos cidadãos o exercício do controle administrativo, na medida em que dispõe em seu bojo acerca da garantia de transparência, a fim de viabilizar a sociedade o controle e fiscalização da gestão fiscal do Estado. Contudo, com o intuito de dar publicidade as informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a lei de responsabilidade fiscal foi alterada pela LC nº 131/2009 (EVANGELISTA, 2010, p.16).

No entanto, salienta-se, que a participação ativa da sociedade é imprescindível para ampliar a transparência nos gastos públicos, pois mesmo nas situações em que, ao cidadão, falta tempo ou capacitação para verificar leis ou confrontar informações documentadas, este ainda disporá da possibilidade de acionar os órgãos constituídos

para desenvolver tais atividades que a seu entender não estão condizentes com o interesse público (EVANGELISTA, 2010, p.21).

Nesse sentido, tem entendido o Governo Brasileiro, referindo-se, em seu Portal, a transparência como um mecanismo indutor de responsabilidade para os atos dos gestores públicos, bem como instrumento da sociedade, no intuito de colaborar com informações e controle das ações de seus governantes resguardando a aplicação dos recursos para suprir os interesses públicos.

3. MECANISMOS DISPONÍVEIS E A EFETIVA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Decorre da Constituição Federal de 1988 a previsão da inserção popular como forma de controle estatal da gestão público, de modo que ao cidadão é garantido o direito à informação, publicidade administrativa, seguridade social e saúde pública do cidadão. Outrossim, faz-se necessário, também, a instituição de mecanismos que viabilizem o real acesso e controle a atuação dos governantes pelo seus administrados.

Nessa seara, destaca-se a lei de responsabilidade fiscal, a lei do processo administrativo, a lei do habeas data e a lei de arquivos que elencam em seu conteúdo a previsão de que os governos divulguem dados orçamentários e financeiros, e até mesmo atos administrativos da sua gestão.

Ressalta-se, contudo, que a transparência administrativa ganha respaldo apenas com a Lei Complementar 131/2009, que alterou a lei de Responsabilidade Fiscal, suprimindo a lacuna constante da Carta Magna de 1988. Por meio desta tem-se como instrumentos da transparência na gestão fiscal, nos termos do seu art.48, “os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio”. Prevendo ainda, em seu parágrafo único, a participação popular no processo administrativo.

Outro aspecto relevante da transparência no Brasil foi à criação do Portal da transparência, em 2004, pelo Governo Federal, o qual viabilizou ao cidadão obter o acesso à informações sobre a execução do orçamento, bem como sobre as transferências diretas dos recursos públicos. Ademais, também se disponibiliza informações governamentais por meio da Carta de Serviços ao Cidadão, a qual visa estabelecer compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (JORDÃO, 2011. p.11).

Entretanto, Marcus Vinicius de Azevedo Braga (2011, p.7), salienta que “o simples fato de tornar dados disponíveis não faz de uma organização transparente”. De modo que a doutrina aponta a transparência como estágios, resultando em cinco, quais sejam o da acessibilidade, da usabilidade, informativo, do entendimento e da auditabilidade (CAPPELLI; LEITE; ARAÚJO, 2010.p.101-102).

Em que se pese a importância da participação ativa do cidadão na gestão pública, na sociedade brasileira, observa-se ainda a predominância da cultura do silêncio, na medida em que os cidadãos não reivindicam seus direitos, sendo omissos em diversas situações contrárias à própria cidadania, como afirma o pesquisador Fabio Iglesias da UNB. Corroborando com esse posicionamento, a pesquisa do sociólogo Pedro Demo, que afirma que “o brasileiro até se mobiliza, mas não dá continuidade as suas exigências e não vê a importância de se aprofundar” (apud EVANGELISTA, 2010. p.25).

Atualmente, porém, a sociedade brasileira tem ampliado sua participação na fiscalização da Administração pública, buscando, nos princípios da publicidade e transparência, dentre outros como o da participação popular e da motivação, desenvolver o controle social com o fito de assegurar o interesse público, como leciona Ribeiro e Borborema (2006, p. 70).

No Brasil, a sociedade vem procurando maior participação, assim como, tem crescente interesse no controle dos gastos da Administração Pública. Em face desse novo quadro de controle social, não só a própria Administração Pública, como outros setores da sociedade, têm disponibilizado ferramentas que visam a fortalecer o controle social. Vários são os sites que procuram fornecer dados sobre os gastos públicos de modo que o cidadão comum possa exercer seu direito/dever de controlar a maneira como são aplicados os recursos transferidos ao Estado na forma de impostos.

Por fim, vale notar, que neste ano, a Controladoria-Geral da União, realizou no Brasil a 1º Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, tendo como objetivo principal promover a transparência pública e estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública, contribuindo para um controle social mais efetivo e democrático.

Assim, com intuito de incentivar o controle popular, as propostas e diretrizes resultantes de todo o processo conferencial, subsidiarão a criação de um Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social, podendo ainda se transformarem em políticas

públicas, projetos de lei e até mesmo, passar a compor agendas de governo em âmbito municipal, estadual ou nacional¹.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho não pretende exaurir o tema abordado, contudo, permite-nos advertir que é imprescindível a participação da sociedade atuando como fiscal dos atos administrativos bem como gerenciando a gestão pública, evitando em contrapartida abusos e corrupção em nosso Estado brasileiro. Visto que, como estudado, o controle social constitui um direito subjetivo do cidadão de fiscalizar a função administrativa do Estado.

Sendo assim, observa-se que na sociedade brasileira o controle social vem crescendo de forma gradativa e lenta, tendo em vista a predominância ainda da cultura do silêncio, que advém do déficit histórico que a transparência vivenciou no Estado Brasileiro, sendo este mitigado, atualmente com as iniciativas e estímulos para a participação social no controle da gestão pública.

¹ Mais informações em <<http://www.consociat.cgu.gov.br/a-consociat/>>. Acesso em 12 de novembro de 2012.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 20ed. Ver e atual. São Paulo: Método, 2012.

ARRUDA, Ângela Maria Furtado; TELES, José Sinval. **A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos**. Disponível em: < http://www.fate.edu.br/revistacontabeis/images/stories/documentos/A_Importancia_do_Control_Social_na_Fiscalizacao_dos_Gastos_Pblicos.pdf> Acesso em: 11/11/2012.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **A auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência**. Brasília, 2011.

CAPPELLI, Claudia. LEITE, Julio Cesar Sampaio Prado; ARAÚJO, Renata Mendes. A importância de um modelo de estágios para avaliar a transparência. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ, nº.45-Setembro de 2010. Mensal.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Apud MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p.331.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública**: uma questão de cidadania. Brasília, 2010.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999. Disponível em: < <http://www.uff.br/ppgci/editais/transparencia.pdf>> Acesso em: 10/11/2012.

JORDÃO, Rogério. **Acesso à Informação Pública**: uma introdução à lei nº. 12.527 de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011. Disponível em:<<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em 10/09/2012.

LIRA, Ana Magda de Azevedo; Rosa, Antonio Quintino; Filho, Aru Braga Pacheco; Gomes, Beatriz Pinheiro de Melo; Santos, Denise Curcio; e Moraes, Evelise Quadrado de. **A Educação corporativa aplicada ao tribunal de Contas da União como estímulo ao controle social**. 2003. Disponível em<<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 10/11/2012.

LOPES, Cristiano Aguiar. **Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro.**

MACEDO, Aruza Albuquerque; SIQUEIRA, Soraya de Albuquerque. **O princípio da publicidade como forma de controle dos atos administrativos. A sociedade como fiscalizadora dos atos públicos.** Disponível em: <http://www.fa7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic/iv_encontro/principiodapublicidadeformadecontrole.pdf>. Acesso em 12/11/2012.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa:** publicidade, motivação e participação popular. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 11º ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2007.

PINHO, Judicael Sudário de. **Controle Social das Contas Públicas:** transparência e controle social na Carta Maior. Disponível em:
<<http://pt.scribd.com/doc/25270429/Controle-Social-das-Contas-Publicas-Apresentacao>> Acesso em: 12/11/2012.

* Paper apresentado como requisito para obtenção de nota na disciplina Direito Administrativo, ministrado pelo Professor Leonardo Valles Bento.

** Graduandas em direito na Unidade de Ensino Superior Dom Bosco.