

CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Celso Augusto Matuck Feres Junior

11.1 Introdução

A CRFB/1988 logo destaca em seu art. 1º, parágrafo único, que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”¹.

Partindo-se, assim, da ideia central advinda com a ordem constitucional de 1988, consistente na implementação de um Estado Democrático de Direito, o presente capítulo discorre sobre o controle social da Administração Pública no Brasil, especialmente aquele voltado ao controle das contas públicas.

Inicialmente, verifica-se se o controle social pode ser, de fato, considerado como uma espécie de controle, juntamente com os órgãos estatais voltados ao controle da Administração Pública, esclarecendo-se, inclusive, a relação jurídica com estes os órgãos oficiais.

Na sequência, sem deixar de discorrer sobre o Estado Democrático de Direito como pressuposto do controle social, examina-se a distinção

¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

trazida pela doutrina entre “controle social do poder” e “participação popular”.

Em seguida, tendo como presente a ideia de que o controle social compete genericamente à sociedade, refletir-se-á sobre a sua titularidade, de modo a identificar quem pode exercê-lo, se há alguma restrição ou condicionamento, ou se o seu exercício é amplo e irrestrito.

Feitas essas considerações gerais, apreciar-se-á a transparência das informações e instrumentos de controle social da administração pública, analisando-se não apenas a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI), mas a transparência na gestão fiscal advinda com a edição da LRF.

Nesse caminho, partindo do princípio da transparência fiscal, o artigo pontua, ainda que brevemente, os instrumentos de controle social da gestão fiscal, sem deixar de discorrer sobre o controle social decorrente das constatações do dia a dia pelo cidadão.

Enfim, o capítulo explana sobre os aspectos gerais do controle social da Administração Pública, sem, no entanto, a preocupação de aprofundar o tema, mas tão-só oferecer uma panorâmica sobre o assunto e a sua importância para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito brasileiro.

11.2 Controle social da Administração Pública

Antes de examinar as questões relacionadas ao efetivo funcionamento do controle social da Administração Pública, convém verificar se as suas características permitem considerá-lo como uma espécie de controle da Administração Pública, bem como averiguar se a CRFB/1988 garante o seu livre exercício.

11.2.1 Controle social é espécie de controle?

Ao discorrer sobre o controle da Administração Pública, José dos Santos Carvalho Filho conceitua-o como sendo “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder”².

2 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 993.

Embora a definição de “controle da Administração Pública” seja importante para o entendimento inicial da matéria, não é suficiente para exata compreensão do que venha a ser o controle social, uma vez que a qualificação advinda com a palavra “social” impede a utilização dos fundamentos jurídicos e formas de atuação que são típicos do controle realizado pelos órgãos estatais.

Assim, partindo da indagação sobre se o controle da Administração Pública ocorre apenas quando suscitar medida ou proposta pelo agente controlador em face do ato controlado, Odete Medauar conclui que a palavra “controle”, quando relacionada à Administração Pública, pode ter dois sentidos, um restrito e um amplo. Em suas palavras:

Em acepção restrita considera-se controle a atividade que possibilita a edição de ato ou medida pelo agente controlador em decorrência do confronto que realizou. Daí o conceito seguinte: **controle da administração pública é a verificação da conformidade da atuação desta a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado.**

Em acepção ampla, o controle significa **verificação da conformidade da atuação da Administração Pública a certos parâmetros, independentemente de ser adotada, pelo controlador, medida que afete, do ponto de vista jurídico, a decisão ou o agente³.** (grifos nossos)

Com base nessa reflexão, então, pode-se observar o controle social como espécie de controle, independentemente da possibilidade de adoção de qualquer medida em face do ato estatal controlado.

Nesse caminho, cabe destacar que a CRFB/1988, de modo a garantir um equilíbrio, dotou os poderes da República com competências o controle de um poder sobre o outro, dentro da conhecida ideia do *check and balances*. Não obstante isso, Odete Medauar reforça que, diante da realidade do Estado e da sociedade, é possível identificar tipos de controle não inseridos em nenhum dos três poderes, como é o caso do ministério público⁴, ou mesmo o “controle extraorgânico ou controle social”.

Entretanto, embora o controle social possa ser considerado espécie de controle e que a fiscalização da sociedade sobre a Administração

3 MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 30.

4 MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 30.

Pública seja de extrema relevância, a Constituição instituiu um sistema oficial de controle, com poder, ferramentas e dever de atuação em face de atos praticados em desconformidade com a legislação, não podendo o controle social atuar em sua substituição. Justamente por isso Hélio Saul Mileski, com precisão, faz o seguinte destaque:

No entanto, o controle social exercido pelo cidadão não se esgota em si mesmo, nem possui a função de substituir o controle oficial regulado constitucionalmente. O controle social é complementar ao controle oficial e depende deste último para ter eficácia. O controle social, para fazer valer as suas constatações contra irregularidades praticadas pelo Poder Público, deve buscar a própria Administração para correção das falhas encontradas, representar aos integrantes do sistema de controle interno, denunciar os fatos ao Tribunal de Contas ou representante do Ministério Público.

O controle social não se sobrepõe nem exclui os demais controles, especialmente o oficial, porque necessita deste último para ter eficácia. O exercício do controle social é independente e universal, mas não produz resultados unicamente pela sua ação, ele depende do controle oficial para fazer valer as suas constatações. Assim, o controle social deve ser considerado um aliado do controle oficial, devendo ter uma atuação conjugada com o controle oficial⁵.

Dessa forma, com essas considerações, pode-se afirmar que o controle social da Administração Pública é aquele realizado em complemento ao controle oficial, mas sem substituí-lo, a fim de fiscalizar os atos praticados pelo Poder Público no interesse da sociedade.

11.2.2 Pressuposto: Estado Democrático de Direito

Quando se estuda o tema do controle social da Administração Pública, a primeira ideia que se deve ter em mente é a liberdade que os indivíduos gozam para examinar atos do Poder Público e apontar equívocos e ilegalidades, isto é, a de fiscalizar os poderes e os agentes estatais. Nesse sentido, ensina Carlos Ayres Britto, que é uma fiscalização “que recai sobre o poder, sobre o governo, para saber até que ponto as autoridades

5 MILESKI, Hélio Saul. Controle social: um aliado do controle oficial. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, n. 36, a. 8, mar./abr. 2006. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49233>. Acesso em: 16 set. 2021.

públicas são cumpridoras dos seus deveres para com as pessoas humanas, as associações e a coletividade em geral”⁶.

Disso decorre o entendimento de que o controle social tem como pressuposto a existência de um ambiente democrático, livre, em que prevaleça o império da lei e onde as autoridades tenham o dever de prestar contas de seus atos ao povo, titular do poder. Por conseguinte, o controle social não encontra espaço em um estado ditatorial.

Passando ao largo da teorização sobre democracia e estado de direito, pois não é o escopo do capítulo, a doutrina em geral entende que a democracia moderna não pode estar dissociada do Estado de Direito.

Nesse caminho, ressalta José Afonso da Silva, que o Estado Democrático de Direito não significa somente a união formal dos conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito, em que o “democrático” apenas qualifica o Estado, posto que irradia valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, também, sobre a ordem jurídica⁷. Sobre o mote, o nobre jurista destaca:

A democracia que estado democrático de direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre justa e solidária em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por seus representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização interesses diferentes da sociedade⁸.

Ainda, menciona com precisão:

Deve, pois, ser destacada relevância da lei no Estado Democrático de Direito, não apenas quanto ao seu conceito formal de ato jurídico abstrato, geral, obrigatório e modificativo da ordem jurídica existente, mas também à sua função de regulamentação fundamental, produzida segundo um procedimento constitucional qualificado. A lei é efetivamente

6 BRITTO, Carlos Ayres. *Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”*. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/porta/web/hp/9/docs/doutrinaparc_06.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

7 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 119.

8 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 119.

o ato oficial de maior realce na vida política, ato de decisão política por excelência, é por meio dela, enquanto emanada da atuação da vontade popular, que o poder estatal propicia ao viver social modos predeterminados de conduta, de maneira que os membros da sociedade saibam, de antemão, como guiar-se na realização de seus interesses⁹.

Com base nessas considerações, é possível identificar na CRFB/1988 que o Estado brasileiro está estruturado sobre um arcabouço jurídico que admite a existência e a atuação de um controle social da Administração Pública, cuja essência remonta à participação do povo na escolha de seus representantes (votando e sendo votado) e nos processos de tomada de decisão, como na iniciativa legislativa, bem como na obrigação dos gestores prestarem contas de sua gestão.

Entretanto, com o intuito de delimitar o tema proposto, é preciso diferenciar, desde já, a diferença entre “controle social” e “participação popular”.

De acordo com Carlos Ayres Britto¹⁰, participação popular não se confunde com controle social. Segundo o ex-ministro, no caso da participação popular o objetivo é “negociar” com o Estado a produção de uma nova regra jurídica pública, uma verdadeira emanção da soberania popular, assegurada por instrumentos como o plebiscito, referendo, e iniciativa legislativa.

De maneira diversa, destaca que o controle social, por sua vez, é uma emanção da cidadania, da liberdade¹¹. Sustenta que o controle social não é forma de exercício do poder político, na medida em que “a regra condutora do direito subjetivo ao controle preexiste à manifestação da vontade individual e não aporta consigo uma autorização para o seu titular agir enquanto editor normativo”¹².

Isso significa que o objetivo do controle social consiste na verificação do cumprimento da legislação pelo Poder Público e por seus agentes,

9 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 121.

10 BRITTO, Carlos Ayres. *Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”*. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparc_06.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

11 Cf. BRITTO, Carlos Ayres. *Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”*. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparc_06.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

12 Cf. BRITTO, Carlos Ayres. *Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”*. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparc_06.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

tendo como referência, portanto, regras preexistentes ao ato estatal praticado. No mesmo sentido, também, Odete Medauar ressalta:

Parece adequado inserir, no âmbito do controle social, atuações do cidadão, isolado ou mediante associações, referentes a decisões já tomadas, a decisões em vias de adoção, com intuito de verificar ou provocar a verificação da sua legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, conveniência e oportunidade etc. Os mecanismos de controle social permitem, por si, que a Administração corrija ou evite inadequações nos seus atos ou omissões, e também suscitam a atuação dos órgãos de controle. Embora possam embutir alguma finalidade reivindicatória, não se encontra aí o objetivo dos instrumentos de controle social. Desse modo, manifestações aleatórias, genéricas, meros protestos, passeatas pedindo paz (de regra, após crimes de repercussão), manifestações organizadas ou insufladas, de notório/oculto objetivo político-partidário, invasão de bens públicos, protestos contra reintegração de posse, lançamento objetos em agentes políticos não representam controle sobre a Administração Pública¹³.

Enfatiza-se, assim, que o controle social irá se debruçar sobre o cumprimento de normas preexistentes pela Administração Pública, com nítido caráter verificador¹⁴. Ao passo que a participação popular tem como objetivo a elaboração ou modificação de norma jurídica, como forma de exercício de soberania e participação nas decisões políticas do estado. Todavia, como bem advertem Ana Carla Bliacheriene e Renato Jorge Brown Ribeiro, participação popular e controle social são conceitos que se complementam e muitas vezes se interpenetram¹⁵.

De todo modo, conforme anotado por Dinorá Adelaide Mussetti Grotti, o princípio da participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é inerente a ideia de Estado Democrático de Direito¹⁶.

13 MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 176-177.

14 MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 176.

15 BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Fiscalização financeira e orçamentária: controle interno, controle externo e controle social do orçamento. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1.231.

16 GROTTI, Dinorá Adelaide Mussetti. A participação popular e a consensualidade na Administração Pública. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 10, n. 39, p. 132-144, abr./jun. 2002.

11.2.3 Titularidade do controle social

É notório que o controle social cabe à sociedade, no entanto, não se pode deixar de refletir sobre quem pode exercê-lo, se há alguma restrição ou condicionamento, ou se o seu exercício é amplo e irrestrito.

A CRFB/1988 destaca logo em seu art. 1º que a República Federativa do Brasil tem como um de seus fundamentos a cidadania. Para fins do controle do Estado, tem-se entendido que a cidadania não pode ser limitada apenas ao nacional em pleno gozo dos direitos políticos. Nesse sentido, Carlos Ayres Britto, de maneira assertiva, destaca:

A distinção que estamos a fazer, no interior do capítulos dos direitos e deveres individuais e coletivos, é simplesmente esta: chamamos de “direitos de liberdade” os direitos individuais e os coletivos oponíveis ao poder político, ou, em certa medida, *contra esse poder*; tendo por beneficiário o indivíduo ou, então, o grupo que exerce tais direitos; e chamamos de “direitos da cidadania” aqueles igualmente oponíveis ao poder político, ou, em certa medida, *contra esse poder*, mas tendo por beneficiário o conjunto da sociedade (e não a pessoa isolada que aciona tais direitos). Equivale a reconhecer, por conseguinte, que a cidadania está presente no capítulo em foco, e não apenas no subconjunto normativo que a Lei Fundamental designa por “Direitos Políticos”. Aliás, os direitos da cidadania também circulam para além do próprio capítulo dos direitos e “Qualquer cidadão [...] é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (§ 2º do art. 74). **Mais ainda, entendemos que cidadão é o indivíduo habilitado a atuar em prol de toda a coletividade, seja ou não seja eleitor, como se dá na impugnação a mandato eletivo (§ 10 do art. 14) e no questionamento da legitimidade das contas dos Municípios (§ 3º ao art. 31)**¹⁷. (grifo nosso)

E continua sustentando que qualquer indivíduo, enquanto titular de direitos de liberdade, pode fiscalizar os atos estatais:

Ora, proclamar que o controle popular do poder é forma de exercícios dos direitos de liberdade, ou de cidadania, é considerá-lo enquanto direito público subjetivo: isto é, **um direito referido a um sujeito privado, expressamente adjetivado como indivíduo, cidadão, nacional,**

17 BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel_06.pdf. Acesso em 20 set. 2021.

trabalhador, adolescente, criança (quem faz a adjetivação é a Constituição mesma), porém com a particularidade de que o seu exercício opera às custas do Poder Público. É exprimir, direito subjetivo que tem por contraponto um específico dever estatal, uma ação ou omissão (conforme o caso) diretamente cobrado do Estado¹⁸. (grifo nosso)

À vista desse entendimento, é razoável afirmar que o exercício do controle social é amplo e irrestrito, podendo ser exercido por todos, até mesmo por uma criança, necessitando, claro, de discernimento sobre o que se discorre¹⁹.

Por fim, cabe o alerta de Kiyoshi Harada²⁰ de que o direito de petição previsto no art. 5º, inciso XXXIV, da CRFB/88 desde a sua promulgação, permite que qualquer cidadão denuncie a Administração Pública por irregularidades na execução orçamentária ou em razão de qualquer ato irregular praticado.

Dito isso, e considerando apenas os **mecanismos formais de atuação da sociedade**²¹, é possível vislumbrar o exercício do controle social sob duas formas: livre (diretamente) ou através da participação em órgãos do Estado.

O exercício livre e direto do controle social é o que José dos Santos Carvalho Filho denomina de “controle natural”²². Ocorre quando qualquer indivíduo, associações, sindicatos, organizações não governamentais, enfim, todo aquele que se deparar com irregularidades praticadas pelo Estado levar a informação ao conhecimento dos órgãos oficiais de controle,

18 BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”**. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparc_06.pdf. Acesso em 20 set. 2021.

19 Cf. SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito administrativo de participação: cidadania, direito, estado, município**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 261.

20 HARADA, Kiyoshi. **Fiscalização financeira e orçamentária e a atuação dos tribunais de contas: controle interno, controle externo e controle social do orçamento**. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1.271.

21 Cf. MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; PEREIRA, José Matias. **Controle social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática**. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, a. 34, n. 98, p. 63-72, out./dez. 2003. p. 66.

22 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 1003.

como os tribunais de contas e o ministério público, ou, ainda, ingressar com a ação popular²³, quando legitimado.

Já o exercício do controle social por meio da participação em órgãos do Estado ocorre nos casos em que a lei determina que um ou mais representantes da sociedade façam parte da composição de algum órgão estatal colegiado, como é o caso do Conselho da República (CRFB/88, art. 89, inciso VII), Conselho Nacional de Justiça (CRFB/1988, art. 103-B, inciso XIII), Conselho Nacional de Educação (Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995), Conselho Nacional de Saúde (Decreto n. 5.839, de 11 de julho de 2006) etc.

11.3 Transparência das informações e instrumentos de controle social da Administração Pública

A CRFB/1988 estabelece expressamente no seu art. 37, *caput*, o princípio da publicidade para os atos praticados pela Administração Pública.

Partindo-se da premissa de que a Constituição brasileira está voltada à instituição de um Estado Democrático de Direito, onde a forma republicana de governo impede a administração patrimonialista dos bens e recursos públicos, não haveria sequer a necessidade da previsão expressa do princípio da publicidade, uma vez que é ínsito à gestão de bens alheios o dever de prestar contas e informações. Em vista disso, a publicidade pode ser observada como dever da Administração Pública e direito da sociedade²⁴.

Ao tratar do tema, Hélio Saul Mileski afirma que “para que haja participação popular, imperiosamente impõe-se a existência de transparência dos atos governamentais”²⁵. Logo, o princípio da transparência fortalece a

23 O art. 5º, inciso LXXIII, da CFRB/1988, dispõe que “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;”, cf. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

24 Cf. LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 1555.

25 MILESKI, Hélio Saul. Controle social: um aliado do controle oficial. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, n. 36, a. 8, mar./abr. 2006. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49233>. Acesso em: 16 set. 2021.

democracia, mas sem deixar de considerar que o fortalecimento desta enseja também um maior acesso às informações estatais²⁶. Contudo, conforme bem alerta José Ribamar Caldas Furtado²⁷, há ainda uma forte barreira cultural a ser transposta no país, uma vez que o gestor público brasileiro não está acostumado ao procedimento de expor suas contas, tampouco se sente à vontade com isso.

Sobre essa questão, talvez, decorra a intenção do legislador em editar leis para forçar e estimular os gestores públicos a implementarem a transparência em suas gestões, como é o caso da LAI e da LRF.

Digno de nota, ainda, é uso da tecnologia para a divulgação e disponibilização dos atos estatais, permitindo maior acesso da sociedade às informações públicas, o que, por consequência, contribui para a eficácia do controle social.

11.3.1 Lei de Acesso à Informação

A Lei n. 12.527/2011 destaca logo de início a sua intenção em assegurar o direito fundamental de acesso à informação. Para esse fim, ela trouxe diversas disposições voltadas ao cumprimento da transparência, tanto ativa (aquela divulgada em local de fácil acesso, independentemente de requerimentos – normalmente disponível na rede mundial de computadores) quanto a passiva (por meio do serviço de informações ao cidadão mediante requerimento).

Dentre as suas diversas disposições, merece realce o fato de determinar que as informações devam estar atualizadas e disponíveis de modo completo, além de possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações.

Especificamente em relação à transparência ativa, a LAI fez questão de enumerar, no seu art. 8º, os pontos que entendeu serem indispensáveis de plena divulgação, destacando-se: I – registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de

26 Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. Arts. 48 a 59. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 399.

27 FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Direito financeiro*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 507.

atendimento ao público; II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III – registros das despesas; IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de **órgãos** e entidades; e VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Por fim, nesta breve síntese, cabe mencionar que a LAI dispôs que as informações devem ser disponibilizadas e estruturadas sempre de maneira inteligível ao cidadão, de modo a não gerar confusão e dúvidas, e em local de fácil acesso (visualização), a fim de evitar qualquer embraço na obtenção do dado, viabilizando, com isso, a transparência e a fácil compreensão das informações pela sociedade. Aliás, sobre essas questões, bem anota Marcus Abraham ao salientar que “a transparência não se expressa pela quantidade de informações, mas também pela sua qualidade, objetividade, inteligibilidade e, sobretudo, utilidade”²⁸.

11.3.2 Transparência na gestão fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu com a intenção de implementar no Estado brasileiro uma gestão fiscal mais responsável por parte dos poderes e órgãos públicos, sobressaindo nesta nova dinâmica de gestão a transparência como princípio para os gestores. O art. 1º, § 1º, da LRF assim preconizou:

Art. 1º. [...]

§ 1º. **A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar²⁹. (grifo nosso)

28 ABRAHAM, Marcus. *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 247.

29 BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

Em comentários à LRF, especificamente quanto à transparência, Gilmar Ferreira Mendes assentou:

O **princípio da transparência** ou clareza foi estabelecido pela Constituição de 1988 como pedra de toque do Direito Financeiro. Poderia ser considerado mesmo um princípio constitucional vinculado à ideia de **segurança orçamentária**. Nesse sentido, a ideia de **transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade. A busca pela transparência é a busca pela legitimidade**³⁰. (grifo nosso)

Nota-se, assim, que o princípio da transparência fiscal garante não apenas a fiscalização das contas públicas, mas amplia, efetivamente, a discussão sobre as finanças públicas ao propiciar maior consciência ao cidadão acerca das questões fiscais, fazendo surgir o que Marcus Abraham denomina de “cidadania fiscal”³¹.

No que concerne à transparência fiscal, a LRF foi modificada posteriormente pelas LC n. 131, de 27 de maio de 2009 (conhecida como Lei da Transparência, por inserir e modificar dispositivos para aperfeiçoar e forçar a transparência dos atos de gestão) e n. 156, de 28 de dezembro de 2016 (que trouxe medidas de reforço à responsabilidade fiscal), de modo que a transparência da gestão fiscal atualmente está prevista, basicamente, nos instrumentos a seguir apontados.

O art. 48 da LRF destaca que são instrumentos da 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 (RGF), para os quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

Ademais, em reforço à homogeneidade na divulgação dos dados, ressalta que a União, os estados, o DF e os municípios disponibilizarão suas

30 MENDES, Gilmar Ferreira. Arts. 48 a 59. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 397.

31 ABRAHAM, Marcus. *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 249.

informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, no caso, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), devendo, ainda, serem divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Nesse contexto, tanto o RREO (bimestral) quanto o RGF (quadrimestral), previstos nos arts. 52 e 54, respectivamente, reúnem informações essenciais ao acompanhamento da gestão fiscal. Isso, sem deixar de reforçar a obrigatoriedade de divulgar, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público.

Aliás, a fim de imprimir maior força normativa às disposições sobre transparência fiscal, o art. 73-C estabelece que a falta de divulgação das informações determinadas pela LRF impede o recebimento de transferências voluntárias. Trata-se de previsão importantíssima, uma vez que o recebimento de transferências voluntárias em desacordo com as condições legais é conduta tipificada como crime de responsabilidade, conforme o art. 1º, inciso XXIII, do Decreto-lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967³².

Nesse caminho, buscando, ainda, promover a transparência, a LRF assegurou a participação popular nos processos de elaboração e discussão dos planos, LDO e LOA através das audiências públicas. Trata-se do conhecido orçamento participativo, previsto no seu art. 48, § 1º, inciso I, que determina a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão das leis orçamentárias.

Outro ponto de suma relevância para o controle social refere-se à disposição contida no art. 49, que determina que as contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo fiquem disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. A propósito, quanto ao prazo previsto, Gilmar Ferreira

32 O artigo 1º, inciso XXIII, do DL n. 201/1967 estabelece que: “Art. 1º. São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: [...] XXIII – realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei”, cf. BRASIL. Decreto-lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

Mendes³³ pondera que as contas de exercícios anteriores também devam permanecer à disposição da sociedade, não apenas a do ano em referência, isso como forma de satisfazer o objetivo republicano da LRF.

Ainda em relação à transparência fiscal, merece atenção as despesas tidas como sigilosas.

Diversas razões levam os governos a realizarem despesas sigilosas, geralmente relacionadas a questões de segurança nacional e atividades policiais de inteligência. Entretanto, o primeiro aspecto que não se pode perder de vista é que, em uma República, a utilização de recursos deve sempre atender o interesse público, jamais interesses particulares. Ainda, não pode haver sigilo para os órgãos de controle.

Entende-se, disso, que a utilização de recursos públicos de modo sigiloso, embora legítima, não pode desvirtuar-se de sua finalidade pública, modicidade de gastos e, sempre, ser auditável pelos órgãos de controle, que deverão garantir o sigilo dos processos ou, ao menos, postergar a análise das despesas para momento posterior que não mais represente perigo para o Estado ou para a sociedade.

11.3.3 Constatações do dia a dia: controle social na prática

Apesar da imprescindibilidade que a transparência tem para o controle social, não é a única forma que a sociedade tem para fiscalizar e controlar a Administração Pública.

Os indivíduos, no dia a dia, deparam-se que uma infinidade de situações em desconformidade com a legislação, especialmente com as leis orçamentárias, muitas das quais desconhecidas dos órgãos oficiais de controle.

Isso porque é o cidadão que está mais próximo dos desmandos ou dos serviços públicos ineficientes, por exemplo, a falta de médicos no posto de saúde, baixa qualidade da merenda escolar, buracos nas ruas etc. Nestes casos e em muitos outros, o indivíduo é o primeiro a se deparar com a irregularidade, fazendo com que denuncie a questão aos órgãos oficiais de controle (ministério público, tribunais de contas, ouvidorias, defensoria pública) ou, se for o caso, promova a ação popular. Sobre esse aspecto, precisa observação de Gustavo Gonçalves Ungaro:

33 MENDES, Gilmar Ferreira. Arts. 48 a 59. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 405.

A reclamação, em geral motivada por insatisfação pessoal ante conduta funcional ou prestação de serviço, também propicia medidas de aperfeiçoamento de orientações e procedimentos, além de permitir a detecção de hipóteses sujeitas à responsabilização, e são usualmente encaminhadas via Ouvidoria do ente prestador do serviço considerado insatisfatório³⁴.

Observa-se, assim, que a reclamação feita aos órgãos oficiais de controle é uma importante forma de exercício do controle social, pois decorre de uma constatação empírica dos cidadãos que, afinal, são os destinatários dos serviços públicos.

11.4 Conclusão

Ao longo do capítulo oferece-se uma visão geral sobre o controle social da Administração Pública, especificamente aquela direcionada ao controle das contas públicas, ressaltando-se a sua relevância para o Estado Democrático de Direito.

Aproveitando-se dos ensinamentos de Hélio Saul Mileski, verificou-se que o controle social da Administração Pública é aquele realizado em complemento ao controle oficial, mas sem substituí-lo, tendo como fundamento jurídico para o seu exercício a própria CRFB/1988.

Aliás, pontuou-se detidamente que a cidadania, fundamento da República Federativa do Brasil, assegura o exercício do controle social, que, como visto, tem sua titularidade incondicionada, dela podendo fazer uso qualquer indivíduo, associações, organizações sociais, sindicatos, partidos políticos, enfim, todo aquele que se deparar com alguma irregularidade na Administração Pública.

Nesse caminho, sem deixar de destacar a indispensabilidade da transparência dos atos estatais, discorre-se sobre a relevância da transparência da gestão fiscal e seus instrumentos de controle, como forma de propiciar maior consciência ao cidadão acerca das questões fiscais.

Enfim, ao esmiuçar os aspectos jurídicos gerais do controle social da Administração Pública, com ênfase no controle das contas públicas, concluiu-se que a transparência dos atos estatais associada a uma sociedade vigilante, propiciam o fortalecimento e amadurecimento do Estado Democrático brasileiro, com a consequente melhoria dos serviços públicos e da vida das pessoas.

34 UNGARO. Gustavo Gonçalves. *Controle interno da Administração Pública sob a Constituição de 1988 e sua eficiência para a transparência e o enfrentamento da corrupção*. 2019. 339 f. Tese (Doutorado em Direito) – Departamento de Direito do Estado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 70.