

Eixo Temático: Inovação e Sustentabilidade

**CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
COMO FERRAMENTAS DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

**SOCIAL CONTROL AND MANAGEMENT OF TRANSPARENCY PUBLIC AS
EFFECTIVE TOOLS OF FUNDAMENTAL RIGHTS**

Laura Bazzo e Ricardo Vargas Garcia

RESUMO

A partir deste trabalho de pesquisa, buscar-se analisar a efetividade do Controle Social perante a administração dos recursos postos à disposição do Estado, bem como verificar se a Transparência cumpre o papel que lhe foi destinado. Desse modo, os temas serão desenvolvidos por meio de pesquisas bibliográficas, além do exame de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, uma vez que, o reconhecimento dos direitos sociais, como o acesso à informação, é fundamento da República Federativa do Brasil, ao dispor acerca da cidadania. Nesse sentido, os recursos públicos, quando não empregados em prol da coletividade, podem sofrer interferência e fiscalização da população. A isso, chama-se controle social. Entretanto, para que haja efetividade do controle social, mostra-se indispensável à aplicação do princípio da Transparência. Assim, faz-se imprescindível que o Estado coloque à disposição do cidadão as informações quanto à gestão desses recursos. No decorrer deste estudo, verificar-se-á a aplicação da Transparência, o interesse dos cidadãos em utilizar essas informações, bem como se há efetividade quando da utilização dos recursos para exercer o Controle Social.

Palavras-chave: Controle Social; Transparência; Gestão Pública.

ABSTRACT

From this research work, pick up will analyze the effectiveness of social control to the administration of the resources available to the State and verify that the Transparency plays the role which it was intended. Thus, the themes will be developed through literature searches, audit of constitutional and infra devices, since the recognition of social rights, such as access to information is the foundation of the Federative Republic of Brazil, by providing about citizenship. In this sense, public resources when not employed on behalf of the community may be interfered with and supervision of the population. The so called social control. However, to have an effective social control, it proves indispensable to the principle of transparency. Thus, it is essential that the State makes available to the citizen with information on the management of these resources. During this study, check shall be the application of transparency, citizens' interest in using this information, and if there is effective when the use of resources to exercise social control.

Keywords: Social Control; Transparency; Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

O presente trás como proposta de trabalho o tema Controle Social e Transparência. Desse modo, a partir do referido eixo temático, buscar-se-á responder à problematização quanto à efetividade do Controle Social na administração dos recursos públicos.

Com o objetivo amplo de verificar a finalidade, o desenvolvimento e as perspectivas do Controle Social e da Administração Pública, utilizar-se-á informações constante da cartilha Controle Social – Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social, a qual pode ser acessada junto ao endereço eletrônico da Controladoria Geral da União – CGU.

Ademais, a fim de melhor elucidar as propostas do presente estudo, faz-se necessário analisar a contribuição do Controle Social e da Transparência para a efetivação dos Direitos Fundamentais. Para tanto, serão enfatizados dispositivos no âmbito Constitucional, infraconstitucional e Direito Administrativo com o intuito de embasar os argumentos aqui trabalhados.

O trabalho está estruturado em duas partes pelo qual, inicialmente, expõe-se a atividade estatal e o controle das ações governamentais. Consequentemente, analisa-se o controle social e a efetiva transparência, bem como sua aplicabilidade, em um caráter prático, pelo Estado.

2 ATIVIDADE ESTATAL

Primeiramente, mostra-se fundamental a compreensão acerca do funcionamento do Estado para que, posteriormente, seja possível desenvolver os temas objeto de estudo neste artigo. Assim, verificar os objetivos da atividade estatal e como eles se apresentam são questões primárias que merecem ser desenvolvidas. O artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil dispõe quanto aos objetivos fundamentais: I- construir uma sociedade livre, justa e solidária; II- garantir o desenvolvimento nacional; III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Com o intuito de alcançar a previsão constitucional acima declinada, a máquina estatal necessita captar recursos e destiná-los às políticas sociais. Fala-se, portanto, de receitas públicas que se tornam despesas públicas a fim de atender ao bem comum. Desse modo, a receita pública deve ser compreendida como sendo o ingresso orçamentário, ou seja, recursos arrecadados pelo ente público e que são destinados a programas e ações governamentais.

Referida compreensão possui demasiada importância, uma vez que os ingressos possuem duas classificações, as quais seguem regulamentadas pela Lei. 4.320/64. Ou seja, além do ingresso orçamentário, há o ingresso extra orçamentário, cujo recurso é temporário e o Estado, apenas depositário desse recurso. A título de exemplificação, têm-se os contratos administrativos onde há depósito em caução.

Outro ponto a ser destacado refere-se à denominação ente público. A Constituição Federal registra de maneira expressa os entes que compõem a federação, bem como a autonomia que lhes é conferida. Nesse sentido, a organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. Do exposto, importante ensinamento pratica Paulo Gustavo Gonet Branco:

A soberania, no federalismo, é atributo do Estado Federal como um todo. Os Estados membros dispõem de outra característica – a autonomia, que não se confunde com o conceito de soberania. A

autonomia importa, necessariamente, descentralização do poder. Essa descentralização é não apenas administrativa, como, também, política. Os Estados-membros não apenas podem, por suas próprias autoridades, executar leis, como também é-lhes reconhecido elaborá-las. Isso resulta em que se perceba no Estado Federal uma dúplice esfera de poder normativo sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, há a incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro (2014, p.788).

Sendo assim, torna-se relevante a atribuição da autonomia no que tange a autoadministração, uma vez que a Administração Pública terá a sua própria organização, a qual não se confundirá com as organizações das outras entidades. Permite-se, com a forma de Estado sendo o regime da federação, a autonomia política.

Além dessas divisões em unidades federativas, cada poder também é responsável por exercer determinadas funções no âmbito estatal. Com isso, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si, do mesmo modo, estão munidos de autonomia, ou seja, a cada poder são atribuídas competências, sendo que nenhum deles se sobrepõe ao outro.

Nesse contexto, importa destacar as chamadas receitas orçamentárias, eis que constituem patrimônio público, além de servir como subsídio para execução de políticas públicas, ponto que será examinado adiante.

2.1 O CONTROLE DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS

Além do controle social, o qual será pormenorizadamente analisado, mister salientar outras formas de fiscalizar/controlar a Administração Pública que possuem relevante importância para que as atividades estatais atinjam a finalidade pública.

A Constituição Federal, ao mencionar a independência e a harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, pretendeu registrar que além de cada poder realizar cada um a sua função principal, o equilíbrio deve se fazer presente, ou seja, cada um dos poderes controla/fiscaliza um ao outro.

Destaca-se que todas as atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades da Administração Pública passam a ser objeto de fiscalização e controle pela própria Administração Pública, o chamado controle interno. Ainda, o Legislativo (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas (Estados) e Câmara dos Vereadores (Municípios) e o Judiciário), também exercem essa função de fiscalizar o Poder Executivo e, portanto, fazem parte do chamado controle externo. Corroborando essas palavras, Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

No exercício de suas funções, a Administração Pública sujeita-se a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos. Esse controle abrange não só os órgãos do Poder Executivo, incluindo a administração direta e a indireta, mas também os dos demais Poderes, quando exerçam função tipicamente administrativa; em outras palavras, abrange a Administração Pública considerada em sentido amplo. (2014, p. 845).

Nessa seara, o artigo 71 da Constituição Federal dispõe acerca do controle externo que, como visto, será exercido pelo Congresso Nacional, contando, ainda, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Além do mais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, possuem órgãos e entidades da própria administração que tem como função exercer o controle da atividade administrativa, a fim de manter a regularidade da Administração Pública, o chamado controle interno. Conforme o que foi expresso, determina o art. 70 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

Art.70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à 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. (grifei).

O controle é parte essencial para que a Administração Pública produza resultados efetivos e desempenhe boa gestão, contribuindo com a organização do Poder Público. Quando os desvios e as anormalidades são detectados, cria-se a oportunidade de correção e, por consequência, minimizam-se problemas, gerando segurança para a sociedade. Evidencia-se que a oportunidade de correção pode ser efetuada pela própria administração quando o erro é constatado internamente, é o que dispõe o princípio da autotutela administrativa. Do exposto, corroborando a doutrina da autotutela administrativa, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014, p. 197) defende que “a Administração Pública, como expressão do poder estatal, e no uso, tanto pode *anular* seus próprios atos no exercício do *controle interno* de legalidade, de legitimidade e de moralidade, quanto os pode *revogar*, avaliando-lhes a oportunidade e a conveniência”. Ainda, a súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal determina que:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Percebe-se, portanto, que existem vários mecanismos de controle e fiscalização dos atos procedidos pela Administração Pública. Nota-se, também, o interesse cada vez maior da população no sentido de lutar contra irregularidades e corrupção governamental, seja por meio de ativismo digital ou mesmo nas ruas através de manifestações. A participação do cidadão como fiscal de encontro a Administração Pública chama-se de controle social, tema que se passa a abordar.

3 O CONTROLE SOCIAL

O indivíduo, como membro do Estado, certamente se mostra como o maior interessado na efetividade da gestão pública. Sendo assim, a participação do cidadão no que se refere à fiscalização dos gastos públicos é um dos instrumentos auxiliares e indispensáveis a fim de garantir que o interesse público não seja lesado. Assim como os órgãos fiscalizadores, os

cidadãos também podem desempenhar essa função. Entretanto, algumas ações são fundamentais para que haja eficácia desse controle.

O fato dos cidadãos terem o conhecimento de que podem exercer a fiscalização da Administração Pública não basta para que esse papel seja cumprido. Para tanto, o direito à informação, assegurado constitucionalmente, deve se fazer presente, eis que sem ele a interferência se torna inerte. O inciso V do artigo 3º da Constituição Federal dispõe taxativamente acerca do controle social, garantindo o seu desenvolvimento:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do **controle social** da administração pública. (grifei)

Os indivíduos precisam receber informações, tanto no que tange aos atos praticados na gestão, como também orientações de como proceder no caso de verificação de alguma irregularidade. A contribuição do cidadão é de relevante importância, mas, para que ocorra de forma a possibilitar resultados positivos, imperativo a execução e a observância dos preceitos legais, os quais estabelecem os procedimentos capazes de permitir o controle pela sociedade.

Ora, da análise dos dispositivos assinalados acima, vê-se que cabe às autoridades promover o acesso aos indivíduos das informações acerca da gestão financeira, uma vez que o valor administrado não lhes pertence. A sociedade é quem detém as riquezas arrecadadas, as quais necessitam de representantes que ajam de forma conveniente para que o destino final do dinheiro público seja aplicado adequadamente, considerando-se as circunstâncias apresentadas.

Portanto, um dos requisitos de eficiência do controle social a ser observado é o da publicidade. A atribuição de representação concedida pelo povo deve satisfazer os interesses dos cidadãos, seus representados. Com isso, pode ser possível concretizar a ideia de Estado Democrático de Direito. Entretanto, por inúmeras vezes a coletividade não consegue alcançar esse direito assegurado constitucionalmente. Essa dificuldade decorre justamente do desatendimento da previsão legal.

As consequências desse desprezo são desastrosas, atingem a sustentação do país e desmerecem o direito fundamental de informação. Fato gravíssimo, relevante e que merece ser abrangido com cautela. Hely Lopes Meirelles (2010, p.83) renomado jurista brasileiro que foi, em seus ensinamentos, expôs que “a publicidade, como princípio da administração pública abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos, como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes”.

Destarte, cabe ressaltar que, conforme determina a lei 8429/1992 art. 11, constitui improbidade administrativa negar publicidade a atos oficiais. Além do mais, não poderá o administrador utilizar-se daquela para promoção pessoal em propaganda do governo, nesse contexto, o Superior Tribunal de Justiça consolidou na Jurisprudência o entendimento de que

este comportamento “trata-se de violação dos deveres de honestidade e legalidade e atentado aos princípios da Administração Pública”.

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROMOÇÃO PESSOAL EM PROPAGANDA DO GOVERNO. ATO ÍMPROBO POR VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE HONESTIDADE E LEGALIDADE E ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DOLO OU CULPA. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES COMINADAS ÀS HIPÓTESES DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DO VALOR GASTO COM A PUBLICIDADE. DOSIMETRIA DA PENA. (REsp 765.212/AC,STJ).

A publicidade está diretamente ligada à transparência administrativa, e é um princípio constitucional que deve ser observado pelo administrador. Ignorar a publicidade administrativa pode abrir margem para atos procedidos em discordância com a legalidade, e por consequência, a infringência aos princípios constitucionais. Importante lição sobre o tema efetua Celso Antonio Bandeira de Mello:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida (2010, p. 114).

Tendo em vista que o interesse coletivo é fator preponderante, os atos públicos devem ser realizados em atenção ao princípio da moralidade, já que são as regras que norteiam o comportamento humano diante da sociedade. Ou seja, tornar público não satisfaz e não atinge o direito à informação se não houver vinculação com a conduta moral dos representantes do povo. A publicação é apenas um dos instrumentos para assegurar a publicidade dos atos, os quais devem ser praticados de modo a satisfazer o bem comum. O sigilo é exceção e deve ser aplicado apenas quando não se tratar de dados públicos.

A Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/11, dotada de procedimentos que asseguram o direito do indivíduo às informações, regulamenta a previsão constitucional do artigo 5º, inciso XXXIII, com base nos princípios da administração pública, em especial, o princípio da publicidade. Vejamos:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

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

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

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

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (grifei).

Os procedimentos contidos nessa Lei, quando observados e executados, contribuem demasiadamente para o combate à corrupção, já que a gestão pública passa a ser controlada também por meio de ação da sociedade, satisfazendo a prestação dos serviços públicos.

Consoante disposição do artigo 37, parágrafo 3º da Constituição Federal, há formas de participação do cidadão na administração pública. Por meio de material elaborado pelo Professor José Alceu de Oliveira Filho, atuante na área de Metodologia da Pesquisa Científica e da Produção Científica da AVM - Faculdade Integrada, se obteve algumas considerações de instrumentos de controle social disponíveis à sociedade, quais sejam: Ação Popular, Ação Civil Pública, Sindicatos, Código de Defesa do Consumidor e Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que tem como objetivos:

Ação Popular: Pode-se resumi-la como a garantia dos direitos coletivos. Tem por propósito a defesa da moralidade com a *res pública* e administrativa, ao meio ambiente etc. A qualquer cidadão é assegurado o direito, individualmente, de entrar com uma ação popular no Poder Judiciário, desde que considere que um direito ou interesse público tenha sido lesado.

Ação Civil Pública: Procedimento jurídico iniciado mediante representação do Ministério Público. Pode ocorrer também por meio de associações legalmente constituídas.

Sindicatos: Tem por objeto social salvaguardar direitos de uma classe ou categoria social, que ao longo do tempo podem se transformar em conquistas, em última instância, perante o Estado, trazendo elevação de qualidade de vida a outras associações, já que suas demandas suscitam

um engajamento social amplo para o alcance de uma finalidade coletiva.

Código de Defesa do Consumidor: Proteção inserida pela Lei Maior do país, depois estatuída em Código do Consumidor, representa a mais divulgada e utilizada forma de controle social do cidadão, como consumidor de bens e serviços. Regulamentou as formas de acesso ao Poder Judiciário, propiciou a criação de serviços de atendimento aos clientes, procuradorias do consumidor dentre outras estâncias para amparo do cidadão.

Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Apoiados pelo princípio da participação comunitária recepcionado pela Constituição, hoje diversos estatutos utilizam estes conselhos de políticas públicas para respaldar decisões de gestão. Diversos setores da ação pública (Direitos Humanos, Educação, Assistência Social, Criança e Adolescente, Saúde, etc.) já consagraram estes conselhos formados por membros escolhidos pela comunidade como agentes participantes da tomada de decisões dos governos, trazendo para mais perto da sociedade a *accountability* dos seus mandatários. Mas ainda existem: as entidades do terceiro setor, orçamento participativo (art. 48 da LRF), relatórios periódicos e instrumentos como os Mandados de Segurança Coletivo, Mandados de Injunção, e outros. Observa-se que todos são meios sociais de controle externo direto. Porém, ainda há os meios indiretos: Ministério Público e os Tribunais de Contas.

Para informações de cunho pessoal e que de alguma forma possam estar incorretas e prejudicando o indivíduo, o instrumento adequado para correção do fato é denominado habeas data. Este é cabível, em um contexto judiciário, quando o interessado obteve a negação administrativa do feito. Desta forma, por meio do Poder Judiciário o prejudicado efetuará as devidas adequações. A previsão legal está disposta na Constituição Federal, em seu art. 5º, LXXII, determinando que “conceder-se-á habeas data para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante e para retificação de dados quando não prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo”. Corroborando essas palavras, leciona André Ramos Tavares:

O próprio Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu que “o acesso ao habeas data pressupõe, dentre outras condições de admissibilidade, a existência do interesse de agir. Ausente o interesse legitimador da ação, torna-se inviável o exercício desse remédio constitucional. A prova do anterior indeferimento do pedido de informação de dados pessoais, ou da omissão em atendê-lo, constitui requisito indispensável para que se concretize o interesse de agir no habeas data. Sem que se configure situação prévia de pretensão resistida, há carência da ação constitucional do habeas data. (2011, p. 1032).

Do ponto de vista coletivo, além do exposto, há outros mecanismos disponíveis à sociedade para o exercício do controle social. Assim, tendo em vista que as políticas públicas precisam ser planejadas juntamente com a sociedade civil, por meio de seus representantes, têm-se os seguintes instrumentos que auxiliam nesse planejamento: Plano Plurianual, Lei de

Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. O artigo 165, do capítulo II da Seção II da Constituição Federal assim preconiza:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

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

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e

contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (grifei)

A partir dessas disposições é importante ressaltar que a sociedade pode participar da elaboração do Plano Plurianual a fim de que, no decorrer do quadriênio, as necessidades contidas no planejamento sejam amparadas. Do mesmo modo, pode haver participação na Lei de Diretrizes Orçamentárias quando da eleição dos programas a serem executados no exercício posterior. Ademais, quando da deliberação dos recursos públicos para a execução, a sociedade também deve se mostrar presente. A votação nas casas legislativas compõe esse senso participativo.

A cartilha Controle Social – Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social – disponibilizada pela Controladoria Geral da União, expõe outras formas de controle social, o qual pode ser exercido por meio de **conselhos de políticas públicas** ou individualmente pelo cidadão:

Assim, os conselhos podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria. A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes.

A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos. A legislação brasileira prevê a existência de inúmeros conselhos de políticas públicas, alguns com abrangência nacional e outros cuja atuação é restrita a estados e municípios.

A instituição de conselhos e o fornecimento das condições necessárias para o seu funcionamento **são condições obrigatórias para que estados e municípios possam receber recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de uma série de ações.** No caso dos municípios, os conselhos foram criados para auxiliar a prefeitura na tarefa de utilizar bem o dinheiro público. (grifei)

Abaixo seguem alguns exemplos de conselhos com as suas respectivas atribuições, bem como com os representantes que o integram, constante da Coleção Olho Vivo – Cartilha de Controle Social – Segunda edição.

Conselho de Alimentação Escolar

O que faz	Quem faz parte
• Controla o dinheiro para a merenda.	• Representante(s) da prefeitura.

<p>Parte da verba vem do Governo Federal. A outra parte vem da prefeitura.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verifica se o que a prefeitura comprou está chegando às escolas. • Analisa a qualidade da merenda comprada. • Examina se os alimentos estão bem guardados e conservados. • Deve se reunir frequentemente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Representante(s) da câmara municipal. • Representante(s) dos professores. • Representante(s) de pais de alunos. • Representante(s) de um sindicato ou associação rural (cada órgão ou entidade indica seu representante).
---	--

Conselho Municipal de Saúde

O que faz	Quem faz parte
<ul style="list-style-type: none"> • Controla o dinheiro destinado à saúde. • Acompanha as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais. • Participa da elaboração das metas para a saúde. • Controla a execução das ações na saúde. • Deve se reunir frequentemente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Representante(s) das pessoas que usam o Sistema Único de Saúde. • Profissionais da área de saúde (médicos, enfermeiras). • Representante(s) de prestadores de serviços de saúde (hospitais particulares). • Representantes da prefeitura.

Conselho de Assistência Social (Os programas são voltados para as crianças (creches), idosos, portadores de deficiências físicas)

O que faz	Quem faz parte
<ul style="list-style-type: none"> • Acompanha a chegada do dinheiro e a aplicação da verba para os programas de assistência social. • Aprova o plano de assistência social feito pela prefeitura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Representantes indicados pela prefeitura e pelas entidades que fazem assistência social no município, como creches, associações de apoio ao adolescente, ao idoso, associações comunitárias.

A partir dos argumentos alinhavados, percebe-se que a efetividade do controle social se relaciona diretamente com a atenção que o cidadão atribui em relação aos objetivos das políticas públicas. A maneira que o indivíduo encara as irregularidades, quando apresentadas, é de fundamental importância. Denunciar possíveis irregularidades se mostra como forma de internalização dos direitos concedidos propiciando um controle efetivo. A participação social não é o único meio de tornar eficaz a aplicação dos recursos públicos, uma vez que os governantes também necessitam fazer a sua parte, agindo com moralidade na execução de seus atos. Todavia, a qualidade na gestão dos serviços públicos depende inegavelmente da mobilização popular.

A educação pode ser considerada a base para que a participação do cidadão se torne mais frequente. Para tanto, os educadores devem ser atuantes, colaborando com a aproximação dos educandos às finalidades dos conselhos. As políticas públicas necessitam de aprimoramento.

4 A TRANSPARÊNCIA

A Administração Pública possui o dever de informar à sociedade os assuntos que interessem à coletividade, independentemente de solicitação. Facilitar o acesso às informações atentando-se para o princípio da publicidade é obrigação das ações governamentais. Desse modo, a disposição contida no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal cumpre seu objetivo. A Cartilha Olho Vivo no dinheiro público – Orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e exercício do controle social -disponibilizada por meio da CGU, pontua as atividades que devem ser realizadas pelo poder público a fim de efetivar a transparência dos atos de gestão:

A transparência da gestão pública e das ações do governo depende, portanto:

- da publicação de informações;
- de espaços para a participação popular na busca de soluções para problemas na gestão pública;
- da construção de canais de comunicação e de diálogo entre a sociedade civil e o governante;
- do funcionamento dos Conselhos, órgãos coletivos do poder público e da sociedade civil com o papel de participar da elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas;
- da modernização dos processos administrativos, que, muitas vezes, dificultam a fiscalização e o controle por parte da sociedade civil;
- da simplificação da estrutura de apresentação do orçamento público, aumentando assim a transparência do processo orçamentário.

Para que o controle social possa ser efetivamente exercido, é preciso, portanto, que os cidadãos tenham acesso às informações públicas. **Essa transparência implica, no entanto, um trabalho simultâneo do governo e da sociedade: o governo, levando a informação à sociedade; a sociedade, buscando essa informação consciente de que tudo o que é público é de cada um de nós.** (grifei)

Com base nos apontamentos acima, verifica-se que o cidadão, primeiramente, necessita compreender as informações que lhe são lançadas, a fim de que também possa exercer o controle da administração. A informação precisa ser divulgada de forma simples e de fácil compreensão para que atinja os objetivos delineados constitucionalmente.

A divulgação por si só das informações acerca da gestão financeira se mostra insuficiente e ineficaz. Ao disponibilizar informações, a Administração Pública precisa atingir a sociedade como um todo e não apenas parcelas da população. Por isso, a utilização de linguagem acessível é requisito para concretizar a transparência, a qual possui como elementos basilares a publicidade, a compreensão das informações e a utilidade dessas.

Isso porque o orçamento é a lei na qual os governos (municipal, estadual ou federal) deixam claro o que pretendem fazer com o dinheiro público.

Nos municípios, essa lei é votada uma vez por ano na câmara municipal. Esse é um bom momento para participar. Em muitas cidades do Brasil, a população participa ativamente do processo do orçamento. Nessas cidades, os moradores decidem como será utilizado o dinheiro da prefeitura e acompanham de perto os gastos.

É importante destacar que os órgãos federais também comunicam às câmaras municipais as verbas transferidas aos municípios. Por sua vez, a prefeitura deve comunicar por escrito aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais com sede no município a chegada da verba federal. (Cartilha Olho Vivo no dinheiro público – Orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e exercício do controle social -disponibilizada por meio da CGU).

Para a sociedade compreender os mecanismos de gestão, bem como os assuntos que estão sendo divulgados e publicados, faz-se necessário que o governo proporcione o acesso. O Portal da Transparência (www.portaldatransparencia.gov.br) se mostra como exemplo de ampliação da divulgação dos assuntos relacionados às ações governamentais e que pretende contribuir com a democracia e cidadania.

Ao acessar o Portal da Transparência, o cidadão poderá fazer três tipos de consultas:

- Gastos Diretos do Governo – Por essa consulta, o cidadão pode obter informações sobre os gastos diretos do Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços. A pesquisa pode ser feita por órgão ou por tipo de despesa, como diárias, material de expediente, compra de equipamentos, obras e serviços, e, ainda, podem ser consultados os gastos realizados por meio de Cartões de Pagamentos do Governo Federal.
- Transferências de Recursos – Esta consulta permite que o cidadão confira como é feita a transferência do dinheiro público federal a estados, municípios, Distrito Federal e direto ao cidadão. Aqui é possível consultar a distribuição de recursos de programas como o Bolsa Família, a merenda escolar e a aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), entre outros.

Além dessas duas formas de consultas, o Portal da Transparência também permite conhecer informações sobre os convênios firmados pelo Governo Federal, o que torna possível verificar com as entidades municipais, estaduais ou privadas o andamento das atividades realizadas com recursos federais repassados via convênio.

A plataforma mencionada acima foi trazida como meio de exemplificação de noção de transparência no que tange a gestão dos recursos públicos. As informações contidas no portal permitem que o cidadão tenha conhecimento do destino dos recursos públicos federais que são transferidos aos estados, municípios e Distrito Federal. O portal é, teoricamente, um dos meios pelos quais o cidadão pode exercer o controle social, eis que há a divulgação de valores, bem como do destino dado aos montantes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio do presente estudo, denota-se que a Controladoria Geral da União (CGU) vem desempenhando campanhas de divulgação, principalmente no que tange ao controle social e transparência da Administração Pública. A Cartilha utilizada como fonte de pesquisa divulga ao cidadão os meios que estão disponíveis para a efetivação do controle da gestão pública.

Entretanto, deve-se atentar que um grande número da população não possui acesso às informações virtuais, o que dificulta demasiadamente a participação desses indivíduos na gestão dos recursos públicos. Outro ponto que merece destaque é o fato da divulgação das informações.

Apesar de muitos conteúdos serem divulgados por meio do Governo Federal, a população não se mostra participativa e controladora, fato este que está mais interligado com a atuação do Poder Público do que com a sociedade. Referida verificação restou consubstanciada a partir da análise das plataformas. As informações, embora divulgadas, não instigam a participação dos cidadãos e, quando instigam, não há um resultado efetivo para a sociedade, o que, por sua vez, desmotiva o interesse em controlar os recursos.

Nesse sentido, tem-se um governo institucionalizado, cuja democracia acaba por perder espaço diante dos grupos sociais. Os reflexos dessa institucionalização demonstra um estado não gerencial, sem métodos participativos e que oportunizam o controle dos indivíduos perante a transparência das informações divulgadas.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html>. Acesso em 25 Mai. 2015.

BRASIL. LEI Nº 8429/92 DE 02 DE JUNHO DE 1992. **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.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em 15 de Jun. 2015

BRASIL. LEI Nº 12.527 DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e**

dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 05 Mai. 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO-CGU. **Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público: Controle Social. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social.** 3ª ed. Brasília. 2012. Disponível em: <[HTTP://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/colecao-olho-vivo](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/colecao-olho-vivo)>. Acesso em: 26 Mai. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.
PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em: <<https://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: 08 Mai. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** Atualizado por Eurico de Andrade Azevedo/Délcio Balestero Aleixo/José Emmanuel Burle Filho. 33. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo.** 16ª ed. São Paulo: Forense, 2014.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.