UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
POLO UNIVERSITÁRIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO

CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: BASES NORMATIVAS DA TRANSPARÊNCIA E DO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Bruno Alex Londero

Santa Maria, RS, Brasil

2012

CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: BASES NORMATIVAS DA TRANSPARÊNCIA E DO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

por

Bruno Alex Londero

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública – modalidade EAD da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo

Santa Maria, RS, Brasil
2012

Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Especialização em Gestão Pública
Polo Universitário de Santa do Livramento

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a monografia de especialização

CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: BASES NORMATIVAS DA TRANSPARÊNCIA E DO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

elaborada por
Bruno Alex Londero

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

COMISÃO EXAMINADORA:

Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Prof. Dr. Daniel Arruda Coronel (UFSM)

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM)

Santa Maria/RS, 22 de dezembro de 2012

DEDICATÓRIA

Dedico o presente trabalho a meus pais, Auri e Carmem, minha irmã, Érika e minha namorada Vanessa.

Agradecimento especial aos professores, colegas e amigos que seguem firmes na árdua caminhada da vida.

"As oportunidades multiplicam-se à medida que são agarradas".

(Sun Tzu, A Arte da Guerra)

RESUMO

Monografia de Especialização
Universidade Federal de Santa Maria
Curso de Especialização em Gestão Pública
Polo Universitário de Santa do Livramento

CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: BASES NORMATIVAS DA TRANSPARÊNCIA E DO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

AUTOR: BRUNO ALEX LONDERO
ORIENTADOR: PROF. DR. LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAÚJO
Data e Local da Defesa: Santa Maria, 22 de dezembro de 2012.

A busca pela maior participação do cidadão brasileiro no estabelecimento de prioridades para a aplicação de recursos públicos, no acompanhamento e na fiscalização das ações governamentais é tema atual e recorrente nas discussões tanto da Administração Pública, quanto dos próprios cidadãos. O presente trabalho adentra justamente esse contexto, onde a gradativa abertura das informações públicas aos usuários internos e externos, a adoção de práticas de transparência na gestão e a indução ao desenvolvimento de medidas que oportunizem o exercício do controle social passam a ser regra, sob o prisma social e normativo. O problema que instiga o presente trabalho é a busca por conhecer quais são os substratos normativos que amparam a legislação brasileira no que concerne ao controle das contas públicas, o acesso à informação e a transparência governamental. São apresentadas as principais formas de exercício do controle sobre os atos da administração pública, qual sejam o controle interno, o controle externo e o controle social, enfatizando a crescente relevância deste último. Posteriormente, é realizada uma análise da importância da promoção da transparência pública e do acesso à informação e aos dados públicos para o exercício de um controle social consciente. Na sequência, foi realizado um levantamento das principais normas nacionais e supranacionais relativas à liberdade de acesso à informação, ao controle e à transparência governamental, inclusive aquelas que se aplicam à produção e guarda de informações de natureza estatal, culminando na análise de recente Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). O que se percebe é a preocupação do legislador em dotar o Estado de mecanismos cada vez mais abrangentes e aprimorados de geração, guarda e disponibilização de informações, merecendo maior atenção o investimento em políticas públicas na área de Educação Fiscal e de sensibilização dos cidadãos aos assuntos afeitos à área pública, com vistas a aprimorar os atuais mecanismos de controle social da Gestão Pública.

Palavras-chave: controle social, transparência e acesso à informação.

ABSTRACT

Monograph Specialization
Universidade Federal de Santa Maria
Specialization in Public Management
Polo Universitario Santana do Livramento

CONTROL IN BRAZILIAN GOVERNMENT: REGULATORY BASIS OF TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION FOR EFFECTIVE GOVERNMENT OF SOCIAL CONTROL

AUTHOR: BRUNO ALEX LONDERO
LEADER: PROF. DR. LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAÚJO
Date and Local of the Defense: Santa Maria, December 22, 2012.

The quest for greater participation of Brazilian citizens in setting priorities in the application of public resources, monitoring and oversight of government actions is current and recurring theme in discussions of both the Public Administration, as the citizens themselves. This work enters precisely this context, where the gradual opening of public information to internal and external users, the adoption of practices of transparency in management and induction development of measures that give the opportunity for the exercise of social control become the rule, the prism social and normative. The problem that instigates the present work is to seek to know what are the substrates that support normative Brazilian legislation regarding the control of public accounts, access to information and government transparency. It presents the main ways of exercising control over the acts of the public administration, which are internal control, external control and social control, emphasizing the growing importance of the latter. Subsequently, an analysis is performed of the importance of promoting transparency and public access to information and public data to control the exercise of a social conscious. Further, a survey of major national and supranational concerning freedom of access to information, control and transparency in government, including those that apply to the production and storage of information in nature state, culminating in the analysis of recent Law No. 12.527/2011 Act (Access to Information). What we see is the concern of the legislature provide the State with mechanisms increasingly comprehensive and enhanced generation, storage and disclosure of information, deserving more attention in the investment policies in Education Tax and awareness of the issues accustomed to public area, aiming to enhance existing mechanisms for social control of public management.

Keywords: social control, transparency and access to information.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Princípios correlatos ao direito de acesso à informação e à transparência pública com seus respectivos conteúdos..... 31
Quadro 2 - Mapa da Lei de Acesso à Informação..... 54
Quadro 3 - Normas que amparam o sistema normativo brasileiro acerca da liberdade de acesso à informação, do controle e da transparência pública..... 55

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... 9

2 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... 11

2.1 Controle: definição, aspectos gerais e principais classificações..... 11

2.2 Controle Interno na Administração Pública..... 14

2.3 Controle Externo na Administração Pública..... 17

2.4 Controle Social e a Fiscalização Democrática das Contas Públicas..... 19

3 PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E ACESSO À INFORMAÇÃO E DADOS PÚBLICOS..... 25

3.1 A transparência na Administração Pública e o acesso à informação como direito humano fundamental..... 25

3.2 Princípios basilares do acesso à informação e da transparência pública..... 28

3.2.1 Princípio da máxima divulgação..... 28

3.2.2 Princípio da obrigação de publicar..... 28

3.2.3 Princípio da promoção de um governo aberto..... 29

3.2.4 Princípio da limitação da abrangência das exceções..... 29

3.2.5 Princípio do emprego de procedimentos que facilitem o acesso..... 29

3.2.6 Princípio dos custos de obtenção das informações..... 29

3.2.7 Princípio da realização de reuniões abertas..... 30

3.2.8 Princípio da precedência na divulgação..... 30

3.2.9 Princípio da proteção para os denunciantes..... 30

4 BREVE ANÁLISE DO SISTEMA NORMATIVO QUE AMPARA O ACESSO À INFORMAÇÃO, O CONTROLE E A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA..... 32

4.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos..... 32

4.2 Lei 4.320, de 17 de março de 1964..... 34

4.3 Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos..... 35

4.4 Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967..... 36

4.5 Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos..... 37

4.6 Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988... 38

4.7 Lei nº 8.159, de 11 de janeiro de 1991..... 39

4.8 Lei 9.507, de 12 de novembro de 1997..... 40

4.9 Lei Complementar nº 101, de 4 maio de 2000, alterada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009..... 41

4.10 Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão..... 43

4.11 Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 29 de setembro de 2003..... 44

4.12 Decreto nº 6.976, de 07 de outubro de 2009 e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público..... 46

4.13 Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010..... 49

4.14 Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011(Lei de Acesso à Informação)..... 50

4.14.1 Estrutura e conteúdo da lei..... 51

4.14. A edição do Decreto nº 7.724/2012 e a regulamentação da Lei de Acesso à 54

2 Informação.....
5 CONCLUSÃO..... 5
9
REFERÊNCIAS..... 6
3

1 INTRODUÇÃO

O atual papel a ser desempenhado pela Administração Pública é tema de recorrentes discussões no cenário sócio-econômico brasileiro, sendo também foco das mais acaloradas divergências quanto a real importância e efetividade do Estado na prestação dos serviços públicos e na garantia dos direitos individuais e coletivos..

Além disso, os frequentes casos de erros, fraudes e desvios de recursos públicos, aliados à alta carga tributária fazem com que paire um acentuado descrédito sobre as instituições estatais.

A repercussão prática disso é o marcante desinteresse pelos assuntos de caráter público, que distancia cada vez mais uma parcela relevante da sociedade da formulação, acompanhamento e controle das políticas públicas nas diversas áreas de intervenção estatal.

Nessa linha, proliferam-se hordas de cidadãos desacreditados e sem qualquer ideia do real papel que a sociedade deve exercer junto ao poder público, seja na eleição de seus representantes, na exigência de uma contraprestação digna pelo pagamento de impostos ou mesmo nos casos em que há detecção de desvios de finalidade do gasto governamental.

A fim de viabilizar uma melhor relação da sociedade com os governantes, além de possibilitar a implementação de um controle social das contas públicas, a lei e, na sequência, a sociedade civil organizada passaram a desenvolver mecanismos de acompanhamento e intervenção na formulação das políticas públicas e na fiscalização dos atos e gastos dos gestores públicos.

Ocorre que, ao buscar informações relacionadas a temas de interesse público tais como orçamento, patrimônio, licitações, tramitação de processos administrativos, dentre outros, boa parte dos cidadãos brasileiros deparou-se diante de uma situação de notório descaso e desleixo para com o Direito à Informação, protegido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, pelo Pacto de Direitos Civis e Políticos, por Convenções Internacionais de Direitos Humanos e pela Constituição Cidadã de 1988.

Com a negativa do acesso a informações ou pior que isso, com a inserção do requerente em um círculo vicioso de peregrinação a diferentes órgãos, departamentos, setores e (ir)responsáveis pela prestação daquelas, inviabiliza-se qualquer forma de exercício de um controle eminentemente social da gestão pública. Afinal de contas, é inviável controlar ou mesmo opinar de forma segura acerca de assuntos por vezes complexos e desconhecidos sem que se tenha acesso a informações elementares que são públicas por natureza.

O problema que instiga o presente trabalho é a busca por conhecer quais os substratos normativos que amparam a legislação brasileira no que concerne ao controle das contas públicas, o acesso à informação e a transparência governamental.

Trata-se de uma pesquisa descritiva cuja abordagem é de natureza qualitativa, já que voltada para um melhor conhecimento e aprofundamento teórico-empirico relativo ao controle social, à transparência na divulgação, bem como ao acesso às informações públicas, com vistas a tornar efetiva a participação popular no discussão e no acompanhamento das ações governamentais.

Além disso, será utilizado o método dedutivo, partindo-se das generalidades observadas na doutrina e na legislação para chegar a conclusões específicas, que sejam capazes de servir de base à análise sistemática do controle social e da transparência pública.

Ao tratar de tão relevante temática, o presente trabalho está estruturado de modo a apresentar as principais formas de exercício do controle sobre os atos da administração pública, levando-se em consideração, precipuamente, a localização do entre controlador em relação ao controlado, qual sejam o controle interno, o controle externo e o controle social, enfatizando a crescente relevância deste último.

Posteriormente, é realizada uma análise da importância da promoção da transparência pública e do acesso à informação e aos dados públicos para o exercício de um controle social consciente que incentive a melhoria contínua da gestão do patrimônio e dos serviços públicos, sem perder de vista o atendimento das demandas sociais latentes.

Na sequência, desenvolve-se de um estudo sistematizado dos principais instrumentos legais que dispõem sobre a transparência pública, incluindo Convenções e Tratados dos quais o Brasil seja signatário, destacando-se a recente entrada em vigor da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação, que regulamentou o art. 5º, XXXIII da Constituição Federal.

Por fim, são apresentadas as conclusões da pesquisa, possibilitando a retomada do cerne da temática abordada além de se constituir em um ponto de conexão para novos trabalhos.

2 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública desempenha funções que, por sua natureza, relevância e abrangência, interferem significativamente nas condições de vida em sociedade, seja em seus aspectos políticos, econômicos ou mesmo na garantia dos direitos e deveres individuais e coletivos.

Com vistas a acompanhar a realização dos planos governamentais nas mais diversas áreas estratégicas faz-se necessário implementar sistemas de controle dos atos administrativos que supram de informações adequadas ao rearranjo do sistema: o próprio Estado, seus órgãos de controle e a sociedade de modo geral.

Nesse contexto, os próximos itens apresentarão as definições gerais e os principais aspectos relativos ao controle, enfatizando a classificação que o segrega, conforme sua origem ou localização em: controle externo, controle interno e controle popular ou social.

Além disso, o presente capítulo servirá de referencial teórico para a adequada compreensão dos capítulos seguintes que trarão à baila as principais convenções, leis e outros dispositivos assinalados pelo legislador brasileiro como ferramentas de transparência na divulgação de dados e informações de interesse público de forma a possibilitar a efetivação do controle social da Administração Pública.

2.1 Controle: definição, aspectos gerais e principais classificações

Segundo Chiavenato (2001), o controle consiste na verificação de que tudo ocorre em conformidade com o plano adotado, as instruções emitidas e os princípios estabelecidos. Tem por objetivo apontar as falhas e os erros para retificá-los e evitar sua reincidência.

Na visão do mencionado autor, o controle é um dos quatro princípios da Administração que tem como função controlar o trabalho executado, para se certificar de que o mesmo está sendo executado de acordo com as normas estabelecidas e segundo o plano previsto.

Não se pode deixar de compreender a função controle como ferramenta integrada ao ciclo administrativo, de modo a possibilitar o constante acompanhamento e revisão crítica das ações implementadas pela Administração Pública.

Assim, esse mecanismo deve estar presente em qualquer atividade realizada, já que consiste basicamente em conferir de maneira crítica se os resultados obtidos estão em conformidade com o planejado.

Na Administração Pública, a função controle consubstancia-se numa ferramenta fundamental para garantir que a sociedade tenha suas necessidades atendidas, pois os agentes públicos, gestores dos recursos públicos que são, seja por exigência legal e mesmo por pressões sociais, devem prestar contas do que foi realizado e tais informações necessitam representar efetivamente os resultados mais efetivos à coletividade.

No que atine ao controle administrativo, para Alexandrino e Paulo (2010, p.759) este corresponde ao:

> (...) conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria administração pública, os Poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes políticos, em todas as esferas de Poder.

Por óbvio, antes de se cogitar a implementação de medidas de controle, faz-se necessário fixar um padrão de desempenho almejado, para somente então se proceder a coleta dados, a comparação do realizado com esperado e, por fim, manter ou propor medidas de ajuste dos processos que estão sendo estudados.

Sendo assim, e nos termos da lição de Castro (2010), tem-se que na Administração Pública os dirigentes devem agir de acordo com normas legais que fixam as competências dos órgãos, elas delimitam o seu campo de atuação e estabelecem controles aos quais devem se sujeitar

Isso significa que, na Administração Pública, os dirigentes não podem agir com absoluta independência, realizar atos não autorizados legalmente sem objetivar o interesse ou o fim público. Em poucas palavras, não há atos administrativos plenamente discricionários, pois ao menos no que se refere à competência e è finalidade há vinculação aos preceitos legais ou regulamentares. É a plena expressão do princípio constitucional da legalidade como regra ao atos administrativos, como assinala o art. 37, caput da Carta Magna.

Deste modo, a Administração Pública segundo Mello (2010) sujeita-se a múltiplos controles, no afã de impedir que se desgarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ou mesmo de particulares.

São impostos controles que ela própria deve exercer, para obstar ou corrigir comportamentos indevidos praticados por diversos escalões administrativos de seu corpo orgânico central e periférico, como controles que este mesmo corpo orgânico exercita em relação às pessoas jurídicas auxiliares do Estado (autarquias, empresas públicas, sociedades

mistas e fundações governamentais). Tais controles envolvem quer aspectos de conveniência e oportunidade ou mesmo da legalidade de seus atos.

São muitas as classificações do controle. Medauar (2012) expõe enunciações e classificações de diversos autores que possibilitam larga percepção sobre as espécies de atividades fiscalizadoras exercidas sobre a atuação da Administração Pública. No entanto, para os fins deste trabalho, são expostas apenas as modalidades reconhecidas pela doutrina administrativa majoritária, além de se dar um enfoque direcionado à origem de onde provém o controle ou conforme o órgão ou ente fiscalizador.

Nessa esteira, segundo o órgão ou ente fiscalizador, Meirelles (2009) afirma que o Controle pode ser classificado em externo ou interno. Será externo, quando realizado por órgão estranho à Administração. Será interno, quando exercido pelo próprio órgão executor das atividades, sobre seus próprios atos e agentes, espontaneamente ou por provocação – recurso administrativo, reclamação, abaixo-assinado, etc.

Convém destacar que, o conceito da palavra controle sempre foi cercado de polêmicas e incompreensões, pois muitas vezes os gestores públicos o relacionam, única e exclusivamente, como um ato de interferência de profissionais com a missão constitucional de verificar falhas e irregularidades e corrigi-las. No entanto, pode-se observar que o controle tem uma função essencial de colaborar com o exercício da gestão pública, sendo para este fim subdividido, com base no a1rt. 70 da Constituição Federal, em interno e externo.

Assim, para Alexandrino e Paulo (2010, p. 759), o controle interno é

> (...) aquele exercido dentro de um mesmo Poder, seja o exercido no âmbito hierárquico, seja o exercício por meio de órgãos especializados, sem relação de hierarquia com o órgão controlado, ou ainda o controle que a administração direta exerce sobre a administração indireta de um mesmo Poder.

Cabe mencionar que o controle interno é exercido pela própria Administração Pública que deve acompanhar e corrigir eventuais falhas no decorrer das atividades inerentes à manutenção dos serviços públicos essenciais ou não. Deve ser organizada, a teor do art. 71 da Carta Constitucional, uma estrutura central de controle interno, adequada e que revele em suas ações resultados positivos, no sentido de subsidiar o administrador com informações e elementos técnicos de modo a evitar desperdícios, abusos, fraudes e desfalques, ainda muito comuns atualmente.

No que se refere ao controle externo, exercido precipuamente pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, busca verificar se o sistema de controle interno está funcionando adequadamente, validando e acreditando suas informações para então passar a exercer seu poder de fiscalização sobre os aspectos contábeis, orçamentários, financeiros, patrimoniais, dentre outros.

Tal espécie de controle também pode ser exercida entre os três Poderes, cada um acompanhando e fiscalizando a atuação dos demais, nos termos das diretrizes constitucionais abordadas na sequência, e levando-se em consideração que deve ser mantida a autonomia de cada Poder, seguindo a clássica Teoria dos Freios e Contrapesos.

Já o controle social ou popular, deve ser operacionalizado via atuação direta da população ou mesmo por organizações não governamentais e outras entidade de caráter apartidário, típicas do terceiro setor. Esse controle, ao mesmo tempo em que integra o cidadão no seio das decisões administrativas e na gestão do patrimônio público, possibilita uma maior flexibilização, redução da sobrecarga burocrática e maior eficiência nas tarefas a cargo dos mecanismos institucionais de controle interno e externo.

Para melhor compreensão do tema, serão abordados os controles exercidos, aprofundando a classificação que os reúne quanto a sua origem em internos, externos e sociais ou populares, destacados pela Carta Magna e demais legislações aplicáveis.

2.2 Controle Interno na Administração Pública

O controle interno ou controle administrativo direto, conforme Rocha (2001) é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Ex'ecutivo sobre seus serviços ou agentes, o controle do Legislativo e do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre o seu pessoal e os atos administrativos que pratiquem, será considerado interno.

De acordo com Remyrech (2005, apud Nascimento, 2010, p. 194):

> O controle interno faz parte do plano de organização da Administração Pública e tem os mesmos objetivos, ocupa-se essencialmente de informações que retroalimentam a função de comando, concorrendo para a correta tomada de decisões: coexiste com as demais funções da administração, e com elas, por vezes, se confunde, sendo cada qual indisponível para funcionamento do sistema que formam, de tal maneira que a falha em uma delas pode embaraçar o funcionamento de todo o conjunto.

Nesse diapasão, o próprio Texto Constitucional, em seu art. 74, informa que a Administração, vista como o Poder Executivo – tal como os Poderes Legislativo e Judiciário - deverão manter um sistema integrado de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas e do orçamento; de comprovar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; de exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e de apoiar o controle externo.

Em conformidade com o Decreto-Lei Federal 200/1967, o Controle será abrangente dos aspectos administrativos, orçamentário, patrimonial e financeiro, tendo por principais objetivos assegurar, em cada Ministério, a observância da legislação e dos programas do Governo, coordenar as atividades dos distintos órgãos e harmonizá-las com as dos demais Ministérios, avaliar a atuação dos órgãos supervisionados e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e sua economicidade.

Sob a supervisão ministerial, segundo dispõe o Título IV – Da Supervisão Ministerial do referido Decreto-Lei, o Controle efetuar-se-á, em todos os níveis, pela Chefia competente, sem prejuízo dos controles setoriais. Nas esferas estaduais, municipais e do Distrito Federal os objetivos do controle interno, *mutatis mutandis*, são, evidentemente, os mesmos, mas a estrutura administrativa variará de acordo com a legislação de cada qual.

Uma das funções do controle interno, segundo Nascimento (2010), é a avaliação de sua própria atividade. Sabendo-se que suas funções convivem na administração com todas as demais funções, resulta que ele está presente em cada desdobramento da organização.

Já o objetivo do controle interno segundo Castro (2010) é funcionar, simultaneamente, como um mecanismo de auxílio para o administrador público e instrumento de proteção e defesa do cidadão. O controle interno garante que os objetivos da organização pública sejam alcançados e que as ações sejam conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz.

No setor público, conforme lição do CRC/RS (2003), a preocupação com o fortalecimento do mecanismo de controle interno vem se constituindo em permanente interesse das autoridades governamentais, tendo como principais objetivos: obtenção de informações precisas e adequadas para a formulação de diretrizes de ação administrativas; comprovação da veracidade dos informes e relatórios contábeis, financeiros e operacionais; e proteção de ativos, que devem ser protegidos contra quaisquer situações de risco, fraudes, desperdícios, erros decorrentes de cálculos incorretos e contabilizações inadequadas.

Diante de sua importância na gestão e com amparo na lição de Castro (2010), tem-se que, mesmo que existam controles atuando em tempos e formas diferentes, todos eles estão

voltados para resultados comuns: visam assegurar a conformidade da atividade a determinadas regras ou normas.

Assim, há o controle prévio, o qual antecede a conclusão ou a operatividade do ato e tem como objetivo final dar segurança àquele que o pratica ou que por ele se responsabiliza, sendo a técnica utilizada nesse caso, a contabilidade.

Já, o controle que acompanha a realização do ato para verificar a regularidade de sua formação, denomina-se controle concomitante, tendo este como objetivo final garantir a execução da ação, e como técnica utilizada, a fiscalização.

Por fim, tem-se o controle subsequente ou posterior, que se efetiva após a conclusão do ato praticado, visando corrigir-lhe eventuais defeitos, tendo assim, como objetivo final avaliar a eficiência e a eficácia das ações administrativas, certificar a veracidade dos números e comprovar o cumprimento das normas, sendo a técnica utilizada para tal, a auditoria.

Em resumo, independentemente de posturas ou ideologias político-partidárias, a gestão governamental deve contar com uma estrutura organizada de controle interno, a fim de que seja capaz de garantir o resultado de sua missão, reduzir riscos e preservar a responsabilidade dos dirigentes, que é indelegável e inerente a sua autoridade.

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

Segundo Mello (2010), a CGU também deve exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

Além disso, referido órgão vem atuando ativamente como indutor do processo de participação popular na Administração Pública, desenvolvendo programas nas áreas do Controle Social, da Educação Fiscal e da Transparência Pública.

Assim, o controle interno na Administração Pública, seja por meio da CGU ou de órgãos pontualmente localizados, permite identificar possíveis falhas, desvios, debilidades ou deficiências, objetivando retroalimentar o comando com informações que permitam a tomada de decisões, que identifiquem a necessidade de intervenção para alterar o curso de ação e

modificar as políticas administrativas ou que recomendem a sua manutenção em ações futuras.

2.3 Controle Externo na Administração Pública

O controle externo, na definição de Guerra (2005, p. 108):

> (...) é aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração Pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outros.

Assim, pode-se afirmar que o controle externo é indispensável ao funcionamento pleno da máquina administrativa. Porém, para que o mesmo tenha credibilidade, os órgãos que têm competência para realizá-lo devem seguir os princípios e procedimentos impostos pelas normas jurídicas, regulamentos e instruções normativas específicas.

Ao encontro disso, tem-se que o Estado moderno, em sua conformação tríade, ou seja, com a divisão do poder em três ramificações distintas – Legislativo, Executivo e Judiciário - necessita de devida orientação para delimitar a atuação dos seus órgãos. Com isso, pode-se atingir o fim último do Estado: a tutela (em sentido amplo) dos seus cidadãos. Esses poderes estão unidos por um sistema. Cada um deles tem sua função específica, mas cada um por si mesmo pode intervir no outro, a fim de corrigir atos discrepantes dentro dos limites fixados pela constituição.

Sinteticamente, Guerra (2005) menciona, com base na Constituição Federal de 1988, os pontos que merece1m destaque quanto ao sistema de freios e contrapesos entre os poderes. Segundo sua lição, o Poder Legislativo controla o Judiciário participando da escolha dos membros dos tribunais superiores; julgando os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) nos crimes de responsabilidade; e fiscalizando a forma como é gerenciado o dinheiro público pelo Poder Judiciário, no exercício da atividade administrativa.

Também, vale ressaltar que, nos termos do art.49 da Constituição Federal, o Poder Legislativo controla o Executivo, julgando o Presidente da República, o Vice-Presidente, os Ministros de Estado, nos crimes de responsabilidade; apreciando as contas do Presidente da República e dos demais órgãos da Administração Pública; e fiscalizando e controlando os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, podendo convocar Ministros de

Estado para prestar informações e criar comissões parlamentares de inquérito para apuração de fatos relevantes.

A função do Legislativo como consta no supra referido art. 49 da Carta Constitucional é a de elaborar leis, bem como fiscalizar e controlar os atos da Administração Pública, incluídos os da administração indireta, sendo auxiliado, no desempenho destas últimas funções, pelo Tribunal de Contas.

Ainda, o Legislativo, dentro das suas formas de controle, tem a possibilidade de: sustação de atos e contratos do Executivo; recebimento de petições, queixas e representações dos administrados e convocação de qualquer autoridade ou pessoa para depor; promover autorizações ou aprovações necessárias para atos concretos do Executivo; julgamento das contas do Executivo; e a possibilidade de suspensão e destituição do Presidente ou de Ministros. Há ainda alguns poderes controladores privativos do Senado Federal, que são: aprovar previamente por voto secreto, após argüição pública, a escolha de magistrados nos casos estabelecidos na Constituição; autorizar operações externas de natureza financeira de interesse da União ou demais unidades da Federação; fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida da União e demais entes da Federação; dispor sobre limites e condições de crédito externo e interno da União e demais entes da Federação; e dispor sobre limites e condições para concessão de garantia da União em operações de crédito interno e externo, como também para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Quanto ao Poder Executivo, este controla o Judiciário nomeando os ministros do STF e demais tribunais superiores. Além disso, controla o Legislativo participando da elaboração das leis, por meio da sanção ou veto aos projetos de lei aprovados e participando da escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União.

Em relação ao Poder Judiciário, a teor do art. 96 e seguintes da Constituição Federal, este fiscaliza o Legislativo realizando o controle da constitucionalidade das leis e atos administrativos e julgando os membros do Congresso Nacional nos crimes comuns e os membros do Tribunal de Contas da União, nos crimes comuns e de responsabilidade.

No que diz respeito ao Controle de Contas, tem-se que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem prestar contas aos Tribunais de Contas, conforme estabelecido no art. 71 da Constituição Federal. Assim, cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) o controle externo das contas dos Poderes constituídos e ainda um dos seus papéis fundamentais é responsabilizar aqueles que cometeram alguma irregularidade no desempenho de suas funções junto à Administração Pública. Nascimento (2010) afirma que tanto a lei maior

(Constituição Federal) como a lei básica do orçamento (Lei 4.320/64) mostram, claramente, que as questões centrais de interesse do controle externo são os aspectos legais ligados à questão do dinheiro público e à observância dos limites financeiros consignados no Orçamento.

Nesse sentido, a fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas, como órgão auxiliar do Legislativo, recai sobre os registros e demonstrativos contábeis, as movimentações financeiras, orçamentárias, patrimoniais e operacionais da Administração Pública, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. Cabe ao Tribunal de Contas ainda apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República; julgar as contas dos administradores públicos, tanto da Administração direta, indireta, quanto fundacional; apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal nas referidas entidades; realizar inspeções e auditorias em quaisquer Poderes e entidades da Administração direta, indireta ou fundacional; fiscalizar as contas das empresas supranacionais de cujo capital a União direta ou indiretamente participe; e aplicar sanções previstas em lei.

Além disso, os Tribunais de Contas vêm buscando um contato cada vez mais estreito com os gestores públicos, de modo a oportunizar cursos de capacitação e a formação continuada dos mesmos, sempre no intuito de reduzir erros e otimizar a tomada de decisões e o consequente atendimento das demandas sociais. A visão tradicional de mera atuação punitiva vem cedendo espaço à prevenção pela via da educação e do controle prévio e concomitante das decisões e realizações governamentais.

2.4 Controle Social e a Fiscalização Democrática das Contas Públicas

Com relação ao controle exercido pela população, Mello (2010) afirma que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, é parte legítima para, na forma da lei, promover o Controle Social, ou seja, denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas, colaborando assim no controle externo dos atos da Administração Pública.

Assim, o Controle Social, nas palavras de Castro (2007, p. 136), pode ser definido como “um instrumento disposto pelo constituinte para que se permita a atuação da sociedade no controle das ações do estado e dos gestores públicos, utilizando de qualquer uma das vias de participação democrática”.

Este controle advém da própria evolução do Estado e do conceito democracia. Assim, o Controle Social, conforme Castro (2010) se manifesta no exercício do voto para escolha dos

governantes e representantes junto ao Parlamento Municipal, Estadual e Nacional. Outra forma está no controle das ações do Governo. Isso pode ser feito por meio de representações e de petição aos órgãos públicos, pelo direito de obter certidão e informações, assim como pelos institutos jurídicos do *habeas data*, *habeas corpus*, mandado de segurança, individual e coletivo, pela ação popular e pela ação civil pública, entre outros.

Ainda, outra forma de controle das ações públicas, é por meio do acompanhamento das informações publicadas pelos gestores públicos, pois a obrigação da transparência na divulgação das informações foi ampliada com o advento da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei Complementar 131/2009 – Lei da Transparência Fiscal e, mais recentemente, da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação Essas normas trouxeram uma série de obrigações para a Administração Pública quanto à prestação de contas ao cidadão e à sociedade de um modo geral.

Nessa esteira, o parágrafo único do art. 48 e o art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecem o seguinte:

> Art. 48 – (...) Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.
>
> Art. 49 – As contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarão 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.

Nascimento (2010) preconiza que outro meio de Controle Social que se tem destacado são os meios de comunicação e a mídia. Em que pesem alguns excessos, esse tem sido um meio eficiente e temido por parcela significativa dos agentes públicos. Os jornalistas garimpam os fatos, para então denunciar e exigir – por meio da pressão proveniente da opinião pública – a ação do Poder competente na apuração de responsabilidades.

A população conta, ainda, com a Controladoria Geral da União (CGU), que permite a manifestação direta do cidadão, seja na realização de denúncias sobre possíveis irregularidades na Administração Pública Federal ou mesmo para sanar dúvidas sobre os mais diversos assuntos afeitos ao Poder Público Federal. Em sua página na internet, são disponibilizados todos os convênios celebrados pelo Governo Federal com Estados e Municípios, para que a população fiscalize o destino dos recursos e eventuais fraudes ou

desvios, além de várias outras informações de interesse social, tal como folha de pagamento do serviço público, licitações celebradas, execução orçamentária e financeira, etc. .

Considerando o exposto e do modo como vem delineado, particularmente nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, a ação ambivalente do controle faz com que um dos seus desdobramentos - o Controle Interno - se confunda com a própria administração, pois este deve servir aos objetivos que lhes são próprios, convergentes a propiciar a eficaz aplicação dos recursos públicos, atendendo aos melhores padrões de eficiência e de economicidade. Nessa condição, presta apoio ao outro segmento - o Controle Externo, atribuído ao Poder Legislativo, que o exerce com auxílio do Tribunal de Contas. Integrados, Controle Interno, Controle Externo e Administração, cumpre-lhes promover a realização do bem público, para permitir a obtenção do resultado máximo, com o mínimo de recursos, sem desvios e desperdícios. A interação de ambos é que forma o denominado sistema de controle.

Ressalta-se que o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas constituem órgãos de ação permanente de controle externo, com funções deferidas pela Constituição Federal, de conformidade com o disposto nos artigos 31, 70 e seguintes, como, também, pela Lei Orgânica de cada Município. Mas há, ainda, a ação de controle eventual, que pode ser desencadeada pelos cidadãos ou por seus representantes, através da denominada ação de controle de cidadania, cujos instrumentos são a ação popular e ação civil pública.

Através da Ação Popular, prevista no artigo 5º da Constituição Federal, inciso LXXIII e na Lei nº 4.717/1965, qualquer cidadão é parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe. Já, a Ação Civil Pública deriva de função relevante atribuída ao Ministério Público pela Constituição Federal, em seu artigo 129, inciso III, incumbindo-lhe de "promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos".

Merecem destaque outras formas secundárias de ações administrativas ou judiciais erigidas para responsabilizar e penalizar os administradores públicos, que servem, tanto quanto as demais, para compeli-los a se preocuparem com o próprio controle, ou seja, o controle interno de sua administração. Entre estas estão às previstas no Decreto-Lei nº 200/1967, na Lei nº 8.429/1992 e na Lei Complementar nº 101/2000.

Desta última norma, interessa transcrever o §1º do artigo 1º:

> 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 Pagar.

Nesse contexto de forte normatização com vistas a institucionalizar os mecanismos de controle, as ideias de participação e Controle Social estão intimamente relacionadas devido à possibilidade de intervenção da sociedade na gestão pública, onde deste modo, os cidadãos podem expressar suas necessidades e anseios, auxiliando a Administração para que a mesma adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, exercendo controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

Segundo Carvalho (2001 apud Ferreira, 2004), só recentemente o senso comum se apropriou do termo "controle social", que pode ser entendido como um conjunto de processos e mecanismos de controle por parte da sociedade civil sobre as estruturas político institucionais do Estado. Esse controle só é possível quando ocorre a pressão, o constrangimento e a cooperação por parte dos atores sociais envolvidos no processo político.

Deste modo, o Controle Social é uma ferramenta própria da sociedade civil, que deve ser municiada e habilitada para acionar os mecanismos de interpelação junto ao Estado, de modo que os cidadãos possam impedir que seus interesses sejam ofendidos ou mesmo relegados a segundo plano. Para tanto, é necessário não só estabelecer princípios legais e instituições que funcionem como instrumento de acompanhamento e fiscalização das ações do poder público, mas também que haja uma sociedade realmente capaz de controlá-lo.

No Brasil, entretanto, a cultura do Controle Social ainda é muito incipiente e enfrenta inúmeras dificuldades. Pessoa (2009) destaca: o baixo nível de confiança da sociedade civil na ação dos políticos e da burocracia, a dificuldade da população em ter acesso aos meandros da Administração Pública, a legislação extremamente complexa sob o prisma do cidadão comum, a falta de uma prática de participação política popular, o baixo nível educacional do povo em geral, a pouca transparência e publicização dos atos político-administrativos, a ineficiência dos mecanismos formais de controle social.

Uma das principais formas de participação da sociedade na Administração Pública dá-se por meio da intervenção no Orçamento Público, o qual se constitui, resumidamente, numa previsão da arrecadação das receitas e da execução das despesas anuais. O Orçamento tanto no processo de elaboração, como na sua execução, é um dos elementos estruturantes da Gestão Pública. Através dele podem ser identificadas as prioridades de um governo, sua capacidade de resposta às demandas sociais, como também sua capacidade de implementar as

políticas públicas e ainda expressar as diretrizes do plano anual do governo em cada segmento ou área estratégica.

Assim, o Orçamento Público é uma ferramenta de planejamento que o governo utiliza para promover crescimento econômico e social. Quanto maior o interesse do poder público em aumentar a eficiência e a eficácia na implementação dos diversos programas existentes no Orçamento, mais importante se torna a utilização de mecanismos de discussão, elaboração, fiscalização e avaliação dos mesmos.

Estes mecanismos são importantes em todas as etapas do processo orçamentário, tanto na fase de elaboração quanto na fase de execução, a fim de assegurar que as reais necessidades dos cidadãos estejam refletidas no Orçamento Anual e que os compromissos assumidos durante a fase de elaboração sejam cumpridos.

As experiências do Orçamento Participativo no Brasil têm sido um avanço em termos de Controle Social na fase de elaboração do orçamento, na medida em que coloca, ao longo do processo, o cidadão decidindo junto com o poder público, garantindo que as necessidades maiores da cidade, em termos de investimentos, estejam realmente alocadas na peça orçamentária.

Não se pode perder de vista que, tanto o controle interno quanto o externo contam com maior facilidade na obtenção das informações utilizadas nas suas inspeções, verificações e auditorias, especialmente pela objetividade e clareza das leis e regulamentações específicas sobre o tema que já se fazem presentes há décadas no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse diapasão, com acesso satisfatório às fontes de dados e informações e amparada por um forte arcabouço legislativo, é consequência lógica e natural a possibilidade de se implementar um controle mais acurado da gestão pública seja a nível interno ou externo. E foi o que se percebeu com o passar dos anos, especialmente com a atuação de órgãos como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União.

Por outro lado, o controle social, dependente que é do acesso livre a informações dos órgãos públicos, por muitas décadas pereceu frente o descaso dos detentores de tais informações que se viam ameaçados pelos novos mecanismos de participação popular que vinham se desenhando interna e externamente à Administração Pública.

Nesse interim, a inserção do cidadão como figura ativa e participativa nas decisões cotidianas ou mesmo pontuais do gestor, por muito tempo foi vista como oportunidade de questionar ou mesmo refutar ilegais ou inadequadas as ações e decisões deste último. Tal situação colocava boa parte dos governantes e servidores públicos, em especial os agentes

políticos, em posição defensiva e avessa ao pleno acesso aos dados e informações do respectivo Ente.

Sem informação não há controle. Logo, as constatações de irregularidades e de má gestão dos recursos públicos, porventura apontadas, acabam por serem vistas como mero achismo, o que realimenta o descrédito na atuação das organizações sociais de controle e mesmo a inefetividade de suas ações, em que pese sua mobilização e relevância temática.

Igualmente, a maior participação dos usuários nas ações e decisões governamentais imprescinde de que haja um sistema normativo que regulamente de maneira abrangente e operacional as formas de controle, o acesso à informação e a transparência dos entes públicos.

3 PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E ACESSO À INFORMAÇÃO E DADOS PÚBLICOS

No capítulo anterior, restou consignada a imprescindibilidade de que haja uma efetiva transparência na divulgação das informações públicas como forma de se viabilizar o pleno emprego dos instrumentos de controle social da Administração Pública.

Nesse contexto, por meio da disponibilização ativa ou passiva das informações, a população tem a sua disposição ferramentas que permitem o exercício da democracia em seu sentido mais amplo, seja por meio da participação popular no planejamento e no controle das ações e decisões do governo ou mesmo no apontamento de incorreções e da malversação de recursos de natureza pública.

3.1 A transparência na Administração Pública e o acesso à informação como direito humano fundamental

Conforme a CGU (2011, p. 8):

> A informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos. Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público. O acesso a estes dados constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta.

Logo, o cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação, cultura e benefícios sociais. Nesse interim, o acesso à informação pública tem sido cada vez mais reconhecido como um direito humano fundamental em várias partes do mundo.

Com relação a essa notória transformação, Mendel (2009, p. 3) assevera que:

> Nos últimos anos, houve uma verdadeira revolução no direito a informação, que é comumente compreendido como o direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos. Enquanto, em 1990, apenas 13 países haviam adotado leis nacionais de direito a informação, hoje mais de 70 dessas leis já foram adotadas em nível global, e estão sendo consideradas ativamente em outros 20 ou 30 países. Em 1990, nenhuma organização intergovernamental reconhecia o direito a informação. Agora, todos os bancos multilaterais de desenvolvimento e uma série de outras instituições financeiras internacionais adotaram políticas de divulgação de informações. Em 1990, havia uma visão predominante do direito à informação como uma medida de governança administrativa, ao passo que hoje este direito é cada vez mais considerado como um direito humano fundamental.

Outrossim, o acesso à informação oportuniza a melhoria nas condições individuais de cada cidadão, de modo que este possa tomar consciência e lutar por seus direitos individuais, bem como exercer seu papel de participante nas mobilizações pelos interesses de cunho coletivo.

Ou seja, os efeitos de se incentivar a transparência e a própria participação popular podem ser vistos como sinergéticos, já que o resultado da atuação conjunta no acompanhamento das ações governamentais produz respostas mais abrangentes que a simples soma dos resultados que cada indivíduo alcança atuando isoladamente.

Ademais, o maior contato com informações antes adstritas ao Estado e que impactam diretamente no dia-a-dia da população acaba por reduzir gradativamente a dissonância e o monopólio do conhecimento. Cumpre salientar que, tanto o fenômeno da dissonância entre os detentores e usuários das informações públicas, quanto sua concentração exacerbada e desarrazoada está intimamente relacionada ao ideal weberiano de dominação racional burocrática exercido pelo Estado em contraposição aos interesses dos diversos estratos sociais.

Nesse diapasão, muitas nações ainda enfrentam severas resistências políticas e culturais à cultura da liberdade. A própria história brasileira ainda vem buscando formar uma cultura de participação nas decisões públicas e demanda pela transparência dos atos e fatos administrativos e das prioridades a serem eleitas pela coletividade.

Entretanto, a resistência à liberdade de informação, bem como as restrições de ordem legal e comportamental e a famosa "culpa do sistema" são fatores que dificultam a efetivação dos direitos individuais e coletivos e fazem lembrar clássica passagem da obra O Processo, de Kafka (2005, p.153):

> Diante da lei está um porteiro. Um homem do campo dirige-se a este porteiro e pede para entrar na lei. Mas o porteiro diz que agora não pode permitir-lhe a entrada. O homem reflete e depois pergunta se então não pode entrar mais tarde. 'É possível, mas agora não'. Uma vez que a porta da lei continua como sempre aberta, e o porteiro se posta ao lado, o homem se inclina para olhar o interior através da porta. Quando nota isso, o porteiro ri e diz: 'Se o atrai tanto, tente entrar apesar da minha proibição. Mas veja bem: eu sou poderoso. E sou apenas o último dos porteiros. De sala para sala, porém, existem porteiros cada um mais poderoso que o outro. Nem mesmo eu posso suportar a visão do terceiro'. O homem do campo não esperava tais dificuldades: a lei deve ser acessível a todos e a qualquer hora, pensa ele; agora, no entanto, ao examinar mais de perto o porteiro, com o seu casaco de pele, o grande nariz pontudo e a longa barba tártara, rala e preta, ele decide que é melhor aguardar até receber a permissão de entrada. O porteiro lhe dá um banquinho e deixa-o sentar-se ao lado da porta. Ali fica sentado dias e anos. Ele faz muitas tentativas para ser admitido, e cansa o porteiro com seus pedidos.
> Muitas vezes o porteiro submete o homem a pequenos interrogatórios, pergunta-lhe a respeito da sua terra e de muitas outras coisas, mas são perguntas indiferentes,

> como as que costumam fazer os grandes senhores, e no final repete-lhe sempre que ainda não pode deixá-lo entrar. O homem, que se havia equipado bem para a viagem, lança mão de tudo para subornar o porteiro. Este aceita tudo, mas sempre dizendo: 'Eu só aceito para você não achar que deixou de fazer alguma coisa'. Durante todos esses anos, o homem observa o porteiro quase sem interrupção. Esquece os outros porteiros e este primeiro parece-lhe o único obstáculo para a entrada na lei. Nos primeiros anos, amaldiçoa em voz alta o acaso infeliz; mais tarde, quando envelhece, apenas resmunga consigo mesmo. Torna-se infantil, e uma vez que, por estudar o porteiro anos a fio, ficou conhecendo até as pulgas da sua gola de pele, pede a estas que o ajudem a fazê-lo mudar de opinião. Finalmente, sua vista enfraquece e ele não sabe se de fato está escurecendo em volta ou se apenas os olhos o enganam. Contudo, agora reconhece no escuro um brilho que irrompe inextinguível da porta da lei. Mas já não tem mais muito tempo de vida. Antes de morrer, todas as experiências daquele tempo convergem na sua cabeça para uma pergunta que até então não havia feito ao porteiro. Faz-lhe um aceno para que se aproxime, pois não pode mais endireitar o corpo enrijecido. O porteiro precisa curvar-se até ele. 'O que você ainda quer saber?', pergunta o porteiro, 'você é insaciável'. 'Todos aspiram à lei', diz o homem, 'como explicar que, em tantos anos, ninguém além de mim pediu para entrar?' O porteiro percebe que o homem já está no fim, e para ainda alcançar sua audição em declínio, ele berra: 'Aqui ninguém mais podia ser admitido, pois esta entrada estava destinada só a você. Agora eu vou embora e fecho-a.

O que vem se alterando sensivelmente e em escala global, já há algumas décadas, é a visão desse direito de acesso à informação como um direito humano de natureza fundamental, já que possibilita o exercício de uma série de outros direitos individuais e coletivos. Além disso, desenha-se uma mudança de percepção quanto ao dever do Estado de incentivar e desenvolver atitudes pró-ativas relativas à transparência e à participação popular nas decisões da Administração Pública.

Mesmo que em momentos de evolução distintos, os sistemas normativos internacionais e o arcabouço jurídico brasileiro passaram e possivelmente ainda passarão por uma severa mudança paradigmática rumo ao aprimoramento da relação Estado x Cidadão.

Na lição de Kuhn (1978), a mudança de paradigma é a busca constante pela resposta mais adequada a determinado problema social, sendo esta marcada pelo conflito de possíveis soluções, em tese igualmente válidas e aplicáveis. Se em dado momento histórico, o sigilo no trato das informações públicas era a regra, certamente este não subsiste como a melhor alternativa para satisfazer as atuais demandas populares.

Fruto de transformação social significativa, o acesso à informação vem se consubstanciando como instrumento indissociável da busca pela consolidação de um Estado Democrático de Direito. Em tal mister, está alicerçado em uma rede principiológica que nutre os Acordos, Tratados e Convenções Internacionais, sem olvidar a forte influência exercida nas legislações nacionais e supranacionais.

3.2 Princípios basilares do acesso à informação e da transparência pública

Na visão de Mendel (2009), os regimes de direito a informação de diferentes países variam consideravelmente, entretanto, apresentam uma série de semelhanças notáveis. Quando a prática possui regularidade, pode ser caracterizada como prática aceita que oferece compreensão ampliada de padrões comuns nessa área, em especial com a adoção de princípios inerentes à efetivação de um sistema jurídico que prime pela transparência pública e incentive o controle social das ações e decisões do Estado.

Considerando a relevância e influência que tal lição exerce nos marcos legislativos nacionais e supranacionais, serão abordados, na sequência, os princípios do(a): máxima divulgação, obrigação de publicar, promoção de um governo aberto, limitação das abrangências das exceções, emprego de procedimentos que facilitem o acesso à informação, realização de reuniões abertas, custo de obtenção das informações

3.2.1 Princípio da máxima divulgação

O princípio da máxima divulgação tem como referencial a efetiva disponibilização de um volume significativo e cada vez mais abrangente de dados e informações públicas úteis à compreensão da situação administrativa do Estado.

Outrossim, divulgar ao máximo é fornecer subsídios suficientes para oportunizar o acompanhamento das decisões levadas a cabo pelo Poder Público, seja por parte dos órgãos institucionais de controle interno e externo, como pela população em geral ou mesmo por organismos representativos da sociedade civil organizada.

3.2.2 Princípio da obrigação de publicar

Quanto à exigência de publicar dados e informações públicas, trata-se de procedimento inerente ao contexto de delegação social de poderes aos agentes políticos e servidores públicos. Uma vez referendado e atribuído um complexo de poderes-deveres, via eleição dos representantes políticos e mesmo pela aprovação em concurso público de servidores ou pela nomeação de servidores em cargos em comissão ou para o exercício de funções gratificadas, a população de modo algum abre mão de seu direito de participar da gestão do aparato estatal.

Dessa forma, publicar dados e informações essenciais não é mera faculdade e sim uma obrigação de todos os órgãos públicos que assegura que os gestores estão prestando contas de seus atos frente os "verdadeiros" detentores do poder, que nada mais são que os próprios cidadãos.

3.2.3 Princípio da promoção de um governo aberto

A promoção de um governo aberto está atrelada à necessidade inatacável dos órgãos públicos promoverem ativamente a abertura de suas decisões à participação popular e ao controle finalístico das ações governamentais.

3.2.4 Princípio da limitação da abrangência das exceções

O princípio da limitação da abrangência das exceções aduz que estas devem ser claras e estritamente definidas e sujeitas a rigorosos testes de dano e interesse público. Uma vez que a regra é a máxima divulgação, os casos em que serão mantidos o sigilo e a proteção das informações públicas deverão ser pontualmente explicitados e precedidos de acurada análise quanto à necessidade, pertinência e, sobretudo, quanto ao interesse público em questão.

3.2.5 Princípio do emprego de procedimentos que facilitem o acesso

Em relação ao princípio que defende o emprego de procedimentos que facilitem o acesso, percebe-se sua relação com a utilização de todos os meios informacionais que se façam úteis e necessários à plena disponibilização e acesso aos dados e informações públicas pelos cidadãos. Cumpre destacar, desde a utilização de meios mais tradicionais como rádio, televisão, jornais e publicações impressas, até canais de comunicação em franco desenvolvimento, merecendo relevo a rede mundial de computadores, tanto no que se refere aos sites institucionais e mesmo na inserção do Poder Público nas mais notáveis redes sociais (facebook, twitter, etc).

3.2.6 Princípio dos custos de obtenção das informações

As pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em razão dos altos custos envolvidos. Logo, a Administração Pública deve primar pela economicidade e

variabilidade no emprego de meios de divulgação oportunizando o acesso a todos aqueles que tenham interesse geral ou específico, sem, contudo, opor barreiras de ordem tecnológica ou financeira que ceifem os direitos básicos dos usuários dos serviços públicos.

Nesse contexto, as cobranças de taxas devem ser adequadas e justas, os meios de disponibilização flexíveis e de fácil utilização a ponto de satisfazer as demandas dos mais segmentados perfis de cidadãos.

3.2.7 Princípio da realização de reuniões abertas

Item delicado é o que faz referência à realização de reuniões abertas nas instituições públicas. É o governo que abre sua "caixa preta" aos cidadãos, permitindo e incentivando sua participação em reuniões que vão desde o julgamento de processos licitatórios até a escolha de prioridades a serem incluídas nas leis orçamentárias e mesmo nos atos de gestão patrimonial. Diz-se delicado, pela tênue linha que separa a liberdade de participação dos usuários daquelas prerrogativas e dos poderes-deveres inerentes aos gestores públicos que, por vezes conflitantes, geram insegurança e merecem ser tratados com precaução de ambos os lados.

3.2.8 Princípio da precedência na divulgação

No contexto da transparência, vale ressaltar que as leis que não estejam de acordo com o princípio da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas. Assim, o movimento de acesso à informação e participação dos usuários nas decisões governamentais é sistêmico e passa por uma gradativa mudança de perspectiva ideológica e cultural do gestor público e do cidadão, sem olvidar o ajuste no ordenamento jurídico que asseguro a implementação de mecanismos adequados para a operacionalização daqueles direitos.

3.2.9 Princípio da proteção para os denunciantes

Os indivíduos que trazem a público informações sobre atos ilícitos precisam ser protegidos. Para tanto, faz-se necessária a organização de um complexo de ferramentas que, ao mesmo tempo em que dê ao cidadão suporte pessoal e jurídico para solicitar informações de seu interesse e denunciar atos e decisões atentatórias ao Erário, não se torne fonte de denúncias desarrazoadas que mobilizem pessoal e recursos públicos desnecessariamente.

Na sequência, o Quadro 1 resume o conteúdo dos princípios elementares sob os quais estão alicerçados o direito à informação e a transparência na Administração Pública.

Princípio	**Conteúdo**
Máxima divulgação	A legislação sobre liberdade de informação deve ser guiada pelo princípio da máxima divulgação.
Obrigação de publicar	Os órgãos públicos devem ter a obrigação de publicar informações essenciais.
Promoção de um governo aberto	Os órgãos públicos precisam promover ativamente a abertura do governo.
Limitação da abrangência das exceções	As exceções devem ser claras e estritamente definidas e sujeitas a rigorosos testes de "dano" e "interesse público".
Procedimentos que facilitem o acesso	Os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de um exame independente em caso de recusa.
Custos	As pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em razão dos altos custos envolvidos.
Reuniões abertas	As reuniões de órgãos públicos devem ser abertas ao público.
A divulgação tem precedência	As leis que não estejam de acordo com o princípio da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas.
Proteção para os denunciantes	Os indivíduos que trazem à público informações sobre atos ilícitos – os denunciantes – precisam ser protegidos.

Quadro 1 – Princípios correlatos ao direito de acesso à informação e à transparência pública com seus respectivos conteúdos
Fonte: Adaptado de Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. Brasília, 2009 por Toby Mendel

Em vista do contexto apresentado, é perceptível a relevância de se implementar um sistema de controle público baseado na liberdade de acesso às informações e na transparência governamental. Outrora, inolvidável a necessidade de um sistema normativo que positive as diretrizes básicas para se operacionalizar o controle, seja ele institucional ou social, com fulcro na ordem jurídica e nos princípios aplicáveis aos diferentes contextos sócio-históricos brasileiros.

Sendo assim, a próxima unidade irá abordar essa base normativa de tratados, convenções, leis e decretos que, uma vez incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, foram constituindo os limites formais que servem de suporte à efetivação da liberdade de informação e de um novo arranjo estatal delineado para o atendimento de demandas informacionais cada vez mais complexas e frequentes.

4 BREVE ANÁLISE DO SISTEMA NORMATIVO QUE AMPARA O ACESSO À INFORMAÇÃO, O CONTROLE E A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O presente capítulo pretende realizar um levantamento das principais normas nacionais e supranacionais, bem como tratados e convenções aplicáveis à Administração Pública Brasileira no que tange à liberdade de acesso à informação, ao controle e à transparência governamental, inclusive aquelas que se aplicam à produção e guarda de informações de natureza estatal.

Como discutido no capítulo anterior, não se pode perder de vista o papel integrador que o sistema normativo desempenha na efetivação de mecanismos de controle governamental. Logo, sem o amparo de uma rede normativa que intercomunique os atores e os sistemas de controle interno, externo e social, resta severamente prejudicado qualquer ideal de participação popular nas decisões cotidianas do gestor público, seja na seara do planejamento ou mesmo nas etapas de controle e fiscalização dos atos administrativos.

Para melhor estruturação e encadeamento lógico-racional das ideias abordadas, as normas serão apresentadas em ordem cronológica, possibilitando, assim, uma análise de sua evolução e aprimoramento no contexto social e histórico em que estão inseridas, bem como seu papel de ferramentas inolvidáveis ao acompanhamento e controle da gestão pública pelos próprios agentes públicos e, principalmente, pela sociedade civil.

4.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos

A Declaração Universal de Direitos Humanos foi adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

Por meio da leitura de seu preâmbulo, percebe-se que a referida carta foi redigida sob o impacto das atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial. A revelação desses horrores só começou a ser feita – e de forma deveras parcial – após o encerramento das hostilidades. Além disso, nem todos os membros das Nações Unidas, à época, partilhavam por inteiro as convicções expressas no documento: embora aprovado por unanimidade, os países comunistas (União Soviética, Ucrânia e Rússia Branca, Tchecoslováquia, Polônia e Iugoslávia), a Arábia Saudita e a África do Sul abstiveram-se de votar.

Em artigo publicado pelo Editorial da Escola de Governo do Estado de São Paulo em seu site (2008, p. 01), resta demonstrado que:

> Na mente dos seus autores, a Declaração seria a primeira etapa de um processo que se desdobraria em várias fases, como foi decidido durante a sessão de 16 de fevereiro de 1946 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. A segunda fase consistiria em desenvolver os princípios da Declaração Universal de Direitos Humanos em pactos ou acordos internacionais de conteúdo mais específico; o que foi feito, sobretudo, em 1966 com a aprovação, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, de dois Pactos Internacionais: o de Direitos Civis e Políticos e o de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A Declaração de 1948, retomando os ideais da Revolução Francesa, representou a manifestação histórica de que se formara, enfim, em âmbito universal, o reconhecimento dos valores supremos da igualdade, da liberdade e da fraternidade entre os homens, como restou presente em seu art. 1º.

Nesse contexto, cumpre salientar que as disposições da Convenção não buscaram apenas garantir o respeito pleno as liberdades individuais, mas também o acesso a informações e dados sob a guarda do Estado que sirvam de algum modo ao controle das ações e decisões dos representantes investidos em funções de representação popular.

É o que estabelece o art. XIX daquele documento, um dos primeiros instrumentos legais que alicerça o direito de acesso à informação e dados públicos, ao afirmar que ”toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

Com esse ideal embrionário de transparência pública, Canela e Nascimento (2009, p.12) defendem que:

> Ao direito do indivíduo de acessar informações públicas contrapõe-se o dever de os atores públicos divulgarem informações e serem transparentes. O cumprimento desse dever contribui para aumentar a eficiência do poder público, diminuir a corrupção e elevar a *accountability*.

Nessa etapa do desenvolvimento sócio-cultural, político e econômico a discussão acerca da implementação de um controle das contas públicas por parte da sociedade ainda estava firmando suas raízes, sendo que sua aceitação por parte dos detentores das informações ainda era muito restrita e vista com grandes desconfianças. Em que pese tais dificuldades, era o começo de uma longa caminhada em busca da garantia plena do livre acesso às informações

e do respeito à participação da sociedade no planejamento, na execução e na fiscalização das políticas públicas.

Simon (2008, p. 22-23), assevera que:

> (...) a Declaração Universal deu ensejo à inclusão do ser humano no palco das relações internacionais, antes monopólio absoluto dos Estados, que tinham o poder não contestado de vida e morte sobre seus nacionais. Deflagrou, assim, um processo irreversível e contagioso de democratização, dentro e fora dos Estados, um processo que hoje chega a questionar a própria estrutura da ONU, anacrônica no poder de veto conferido aos Países-Membros do Conselho de Segurança num contexto histórico muito distinto do contemporâneo. Cuida-se, em suma, da cidadania planetária, única forma de fazer frente aos problemas igualmente planetários com que nos deparamos neste momento.

A Declaração Universal, desde sua discussão e promulgação até os dias atuais, teve o mérito de ser vanguardista ao buscar equalizar forças dissonantes e conflitantes em um período conturbado do Pós Segunda Guerra Mundial. Foi alicerce para a elaboração de Cartas Constitucionais de diversos países, inclusive a brasileira, e trouxe à tona a imprescindibilidade de se garantir o respeito as liberdades individuais e coletivas como forma de se promover um desenvolvimento mais sustentável das nações.

No que diz respeito à transparência pública, o referido documento além de importante por si só, foi precursor de diversas convenções e tratados internacionais, sem contar as legislações de caráter nacional, que buscaram moralizar e publicizar as ações desempenhadas pelo setor público, incluindo assim a sociedade como agente no processo de discussão, execução e acompanhamento das políticas públicas e da gestão dos recursos pertencentes à coletividade.

4.2 Lei 4.320, de 17 de março de 1964

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Nesse contexto, a Carta Constitucional de 1988 estabelece, em seu art. 165, §9º, que Lei Complementar disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, assim como sobre as normas de gestão financeira e patrimonial. Enquanto não editada essa Lei Complementar, a Lei 4.320/1964 foi recepcionada como o instrumento legal que cumpre a referida disposição constitucional.

Além disso, ela trata de modo claro os aspectos relacionados ao controle interno e externo da execução orçamentária, consignando em seu art. 75, que os mesmos compreenderão: a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos; e, o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Apesar de já estar há mais de 45 anos em vigor, de fundamental importância para o processo orçamentário e para a correta escrituração e divulgação das informações públicas em todas as esferas de governo - federal, estadual, municipal e do Distrito Federal – tem sido, indubitavelmente, o papel desempenhado pela Lei 4320/64.

Pires e Motta (2006) lembram que nesse seu longo período de vigência, em momento algum serviu de empecilho para o surgimento de significativas reformas orçamentárias e financeiras, da adoção de técnicas mais modernas, o que lhe dá, efetivamente, o honroso aspecto de lei básica de orçamento.

4.3 Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos foi aprovado e promulgado pela Resolução 2200 A(XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de Dezembro de 1966, entrou em vigor em 1976, quando foi atingido o número mínimo de adesões (35 Estados). No Brasil, em virtude da ditadura militar que governou o país por 21 anos, o Pacto somente foi ratificado quando seus principais aspectos já se encontravam garantidos na atual Constituição Federal, em seu título II, denominado "Dos Direitos e Garantias Fundamentais", tendo sido recepcionado formalmente através do Decreto nº 592 de 06 de julho de 1992.

Em seu art. 19, faz constar que toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou qualquer outro meio de sua escolha.

De outro norte, o item 3 do art. 19 exceptua a regra da publicidade máxima, restringindo-a, entretanto, apenas nos casos em que se faça necessário assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas ou para proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral pública.

Esse pacto foi um dos referenciais nas discussões acerca da transparência pública, buscando assegurar o livre acesso, com restrições oponíveis apenas em hipóteses taxativas, nos casos em haja comprometimento da segurança do Estado ou das liberdades individuais.

4.4 Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967

O Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

Para Ribeiro (2002), essa norma tem como foco a Reforma Administrativa e a implantação de um orçamento-programa ainda não padronizado para União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ademais, destaca-se no Decreto-Lei: a introdução dos princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle; a ação governamental norteada pelos instrumentos: plano geral de governo; programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; orçamento-programa anual; e programação financeira de desembolso; a instituição da obrigatoriedade da orçamentação por programas; a vinculação de projetos às despesas de capital e das atividades às despesas correntes; e, a disposição sobre normas de administração financeira e de contabilidade.

Cumpre destacar que o art. 7º estabelece que a ação governamental obedecerá o planejamento que vise promover o desenvolvimento econômico social do País e a segurança nacional, estando essa amparada por instrumentos básicos como: o plano geral de governo; programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; orçamento-programa anual; e, programação financeira de desembolso.

Percebe-se que o Decreto Lei nº 200/67 surgiu em um momento de marcante reestruturação administrativa da máquina pública que, apesar de ainda arraigada à essência patrimonialista, buscava organizar uma estrutura burocrática que possibilitasse não apenas o controle isolado das ações governamentais, mas sim um maior interrelacionamento entre as ações desempenhadas pelo Controle Interno e Externo.

Em conclusão, as adequações na estrutura pública e na produção das informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais acabaram por preponderar se comparadas à transparência na divulgação das mesmas. Afinal de contas, conforme lição de Bresser-Pereira (1998) não se pode deixar de lado que o Brasil passava por um período de exceção, e as informações de natureza estatal eram sigilosas e controladas sobremaneira pela Ditadura Militar.

4.5 Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos

A Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, também chamada de Pacto de San José da Costa Rica, foi assinada em 22 de novembro de 1969, na cidade de San José, na Costa Rica, e ratificado pelo Brasil em setembro de 1992, por meio do Decreto nº 678.

Referido documento buscou consolidar, entre os países americanos, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito aos direitos humanos essenciais, independentemente do país onde a pessoa resida ou tenha nascido.

Conforme notícia divulgada no site do Egrégio Supremo Tribunal Federal em 23 de novembro de 2009:

> O objetivo da constituição deste tratado internacional é a busca da consolidação entre os países americanos de um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito aos direitos humanos essenciais, independentemente do país onde a pessoa viva ou tenha nascido. O pacto tem influência marcante da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que compreende o ideal do ser humano livre, isento do temor e da miséria e sob condições que lhe permitam gozar dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos.

O art. 13 é referência sobre liberdade de pensamento e de expressão, como em seu item 1, segundo o qual o direito à liberdade de pensamento e de expressão compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

Tais pressupostos são indispensáveis para dar suporte a um arcabouço jurídico que busque a divulgação livre de informações de natureza pública, sem a colocação de empecilhos, de fatores humanos ou tecnológicos que obstem a plena participação popular dos assuntos culturais, sociais e políticos da Administração Pública.

Em que pese a possibilidade de se estabelecer restrições de acesso, como prevê o item 2 do artigo em comento, tais restrições devem ser definas de modo taxativo e jamais podem ocorrer por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões.

Afinal de contas, a transparência pressupõe o livre e amplo acesso às informações públicas e a imposição de barreiras, tais como a apresentação circunstanciada de motivos que

amparem o pedido, a cobrança de taxas exorbitantes, a utilização de meio tecnológicos inacessíveis ao solicitante, dentre outras, colide frontalmente com tal princípio, cerceando a participação popular na gestão pública.

4.6 Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, dispõe em seu artigo 5º, XXXIII que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, a serem prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvando aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O inciso X, do mesmo artigo 5º, estabelece um referencial que limita o acesso às informações públicas uma vez que "são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação".

Quanto à necessidade de regulamentar os procedimentos de acesso à informação, o art. 37, §3º, II, dispõe que a "lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII".

Além do mais, o art. 216, § 2º da Carta Constitucional, aduz que "cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem".

O que se percebe quando da leitura do texto constitucional, é que esse instrumento normativo deixa consignado de maneira clara e abrangente o status de direito humano fundamental que a informação alcançou no regime democrático nacional.

Tendo por alicerce diversos tratados e convenções internacionais, a Carta Constitucional buscou assegurar ao cidadão o exercício do seu direito de acesso à informação. A relevância de se valorizar e efetivar o acesso às informações reveste-se de natureza elementar e indissociável do regime democrático brasileiro, vez que, na visão de CGU (2011, p.07):

> Reconhecido como um direito humano fundamental, o acesso à informação pública está inscrito em diversas convenções e tratados internacionais assinados pelo Brasil. Ao contemplá-lo, o País integra-se, ainda, a um amplo grupo de nações que reconhece ser a informação sob a guarda do Estado um bem público. Preceito que, como mostra a experiência internacional, favorece a boa gestão e, fundamentalmente, fortalece os sistemas democráticos, resultando em ganhos para todos.

Outrossim, com base nas informações prestadas pela CGU (2011), observa-se que transparência não é assunto novo no País. Diferentes leis e políticas já contemplaram, de maneiras variadas, esta questão. A partir da Constituição de 1988, novas legislações (como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Processo Administrativo, a Lei do Habeas Data e a Lei de Arquivos) entraram em vigor prevendo que governos divulgassem, por exemplo, dados orçamentários e financeiros, bem como atos administrativos.

4.7 Lei nº 8.159, de 11 de janeiro de 1991

A Lei nº 8.159, de 11 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências estabelece em seu art. 1º que " é dever do Poder Público a gestão documental e a de proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação".

Outrossim, seu art. 4º dispõe acerca do direito que todos têm de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade. A lei faz ressalva àquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Nessa esteira, além de conceituar arquivos públicos e privados e traçar diretrizes sobre a organização e administração de Instituições Arquivísticas Públicas, a lei definia, em seus arts. 21 a 24, parâmetros para o acesso e o sigilo a órgãos públicos. Mencionados dispositivos foram revogados pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

Por fim, fora a base conceitual, a lei 8.159/91 tem uma função eminentemente prescritiva, de modo que seus procedimentos, a teor do art. 3º, 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 da implementação do controle social no seio do setor governamental

4.8 Lei 9.507, de 12 de novembro de 1997

A Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito do habeas data. Wald e Fonseca (2006) explicam que a base dessa lei encontra-se na Constituição de 1988 que, ao criar o *habeas data* no inciso LXXII do art. 5º, assegurou às pessoas em geral o acesso às informações sobre elas constantes de "registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público".

Do texto constitucional emana que, em princípio, todos os registros e bancos de dados "oficiais" – de entidades governamentais – estão sujeitos à regra (ressalvadas as informações sigilosas por questão de segurança da sociedade e do Estado, como restringido pelo inciso XXXIII do mesmo art. 5º da Constituição, regulamentado pela Lei n. 8.159/91). Mas também os registros ou bancos de dados particulares poderão ser acessados pelos interessados, desde que sejam caracterizados como de "caráter público".

A lei disciplinou um rito extrajudicial, estabelecendo que o interessado apresentará o seu requerimento de fornecimento de informações ao órgão ou entidade depositária do registro ou banco de dados, o qual deverá ser apreciado em 48 horas (art. 2º, *caput*). A decisão deverá ser comunicada ao requerente em 24 horas (art. 2º, parágrafo único), sendo que, em caso de deferimento, marcar-se-á dia e hora para a divulgação das informações (art. 3º, *caput*).

Além disso, foi criada uma sistemática judicial para acesso às informações que porventura não sejam fornecidas ou o sejam em desacordo.

No que diz respeito à transparência na disponibilização das informações públicas, cabe destacar que a Lei nº 9.507/97 embora tenha fixado prazos céleres para a resposta às solicitações, não estipulou punições pelo seu descumprimento, fato que reduziu severamente sua eficácia como medida extrajudicial.

Não bastasse isso, sua abrangência ainda está restrita apenas às informações a que se referem o art. 7º, quais sejam: para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público; para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo; e, para a anotação nos assentamentos do interessado, de

contestação ou explicação sobre dado verdadeiro mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável.

Diante disso, constata-se que a solicitação de informações e o habeas data, de que tratam a mencionada lei, são medidas relevantes para a transparência pública mas ainda carecem de maior efetividade e abrangência, pela inexistência de sanções ou mesmo pela dependência, na maioria das vezes, de solicitação forçada pela via judicial. Foi um passo importante, mas que demonstrou a necessidade de se buscar cada vez mais a ampla transparência, por meio da máxima divulgação, sem exigência de motivos e outras justificativas desnecessárias por se tratar de informações públicas em sua essência.

4.9 Lei Complementar nº 101, de 4 maio de 2000, alterada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

No contexto do art. 1º daquela norma, a responsabilidade na gestão fiscal:

> Art. 1º (...)
>
> § 1º (...) 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 Pagar.

Pode-se perceber a relevância dessa lei, ao estabelecer medidas de austeridade fiscal, estabelecendo limites objetivos para os gastos públicos, inclusive o comprometimento de valores com pagamento de pessoal e a contratação de operações de crédito. Além disso, não deixa de lado a questão relativa aos ingressos de valores nos cofres públicos e as renúncias de receitas e outros benefícios que, uma vez concedidos, irão afetar o equilíbrio das contas públicas.

Mais especificamente no que tange à transparência, merece destaque o disposto no caput do art. 48, segundo o qual são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos,

orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Nesse dispositivo, a lei elenca diversos instrumentos que deverão ser amplamente divulgados com vistas a oportunizar à sociedade o exercício do direito-dever de participar do planejamento e do controle dos atos de gestão orçamentário, financeiro e patrimonial que a Administração Pública leva a cabo.

E a norma vai além, ao dispor no parágrafo único do supramencionado art. 48, sobre outras medidas que deverão ser tomadas para assegurar a transparência fiscal, quais sejam: o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e, adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Vale ressaltar que a redação original do parágrafo único art. 48 não fazia menção à disponibilização, em tempo real e na internet, das informações relativas à execução orçamentária e financeira dos entes públicos. Foi a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, conhecida como Lei da Transparência Fiscal ou Lei Capiberibe, que acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e determinou a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei da Transparência Fiscal (LTF) também incluiu o art. 48-A na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especificando que o acesso público deverá ser possibilitado a qualquer pessoa física ou jurídica, abrangendo, quanto às despesas, todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado. Já no que pertine às receitas, deverão estar à disposição pública, ao menos, as informações relativas ao lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Segundo Debus e Nascimento (2003), a LRF atribui à Contabilidade Pública novas funções no controle orçamentário e financeiro, garantindo-lhe um caráter mais gerencial. Com essa lei, as informações contábeis passaram a interessar não apenas à Administração Pública e aos seus gestores. Logo, a sociedade gradativamente vai se tornando participante do processo de acompanhamento e fiscalização das contas públicas, mediante o emprego de instrumentos que a LRF incorpora para esta finalidade, sem olvidar as significativas melhorias consubstanciadas com a disponibilização de informações públicas na rede mundial de computadores, conforme preconiza a LTF.

4.10 Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão

A Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão foi aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em sua 108ª Sessão Regular, no dia 19 de outubro de 2000.

Na visão de Mendel (2009), esse é o mais completo documento oficial sobre liberdade de expressão no sistema interamericano até o momento. Seu preâmbulo reitera o papel de destaque da transparência e sua ligação umbilical com o direito à informação:

> CONVENCIDO de que a garantia do direito de acesso à informação mantida pelo Estado assegurará maior transparência e prestação de contas das atividades do governo e o fortalecimento das instituições democráticas;

Por derradeiro, os princípios contidos naquele documento reconhecem de forma inequívoca o direito a informação:

> 3. Toda pessoa tem o direito de acesso à informação sobre si e seus bens com presteza e sem ônus, independentemente de estar contida em bancos de dados ou cadastros públicos ou privados e, se necessário, de atualizá-la, corrigi-la ou emendá-la.

Ademais, nos termos do Item 4, o acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Então, os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito. Esse princípio comporta somente limitações excepcionais que precisam ser definidas previamente por lei na eventualidade de um perigo real e iminente que ameace a segurança nacional das sociedades democráticas.

4.11 Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 29 de setembro de 2003

Com a publicação do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, passou a efetivamente viger em território nacional a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e subscrita pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.

O preâmbulo da Convenção consigna que a mesma surgiu da preocupação com a gravidade dos problemas e com as ameaças que a corrupção acarreta para a estabilidade e segurança da sociedade, colocando em risco a estrutura democrática das nações. Além do mais, afirma que a prevenção e a erradicação da corrupção são responsabilidades de todos os Estados e que estes devem cooperar entre si, com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações de base comunitárias, para que seus esforços neste âmbito sejam eficazes.

Dentre suas finalidades, merece destaque a promoção da integridade, da obrigação de render contas e da devida gestão dos assuntos e dos bens públicos, como consta no seu art. 1º, c.

Nessa esteira, cada Estado Parte tem autonomia para estabelecer suas políticas e práticas de prevenção da corrupção em consonância com os princípios basilares de seu ordenamento jurídico, a teor do art. 5º, I da Convenção:

> Art. 5º - Políticas e práticas de prevenção da corrupção
>
> 1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, **a transparência** e a obrigação de render contas (grifo nosso).

Cabe ressaltar que a transparência nas ações públicas aparece relacionada dentre as práticas necessárias para que se previna a corrupção, uma vez que além de possibilitar maior facilidade de controle dos órgãos especializados, tanto internos quanto externos, disponibiliza dados e informações relevantes à participação e controle pela população.

Essa previsão resta repisada pelo art. 7º da Convenção, ao que ele indica a adoção de sistemas que promovam a transparência e previnam conflitos de interesses, mantendo e

mesmo fortalecendo tais estruturas de gestão administrativa, sem que haja qualquer conflito com a legislação interna de cada país.

Não obstante a relevância dos dispositivos mencionados, tém-se que o cerne da Convenção contra a Corrupção, no que diz respeito à informação pública e participação da sociedade, é constituído pelos seus arts. 10 e 13.

O art. 10 trata da informação pública, sua disponibilização e a necessidade de simplificação administrativa para que se facilite o acesso do público em geral àquilo que lhe seja necessário para o acompanhamento das ações públicas:

> Artigo 10
>
> Informação pública
>
> Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, **adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder**. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas:
>
> **a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público;**
> b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e
> c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública. (grifo nosso)

Verifica-se que o dispositivo acima referido tem um enfoque mais direcionado à Administração Pública e sua atuação de maneira transparência e alinhada com as demandas dos usuários de suas informações. É a nova percepção da Gestão Pública direcionada para seus objetivos e alinhada com os preceitos de eficácia, eficiência e efetividade organizacional.

Já o art. 13, amplia o rol de medidas que visam garantir a participação ativa da sociedade na adoção de decisões que interfiram diretamente na sociedade e acarretem ameaças de desrespeito à lei e aos anseios sociais:

> Art. 13
>
> Participação da sociedade
>
> 1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as

> organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes:
> **a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões;**
> **b) Garantir o acesso eficaz do público à informação;**
> c) Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários;
> d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei e ser necessárias para: i) Garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros; ii) Salvaguardar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas. (grifo nosso)

Por fim, deve-se repisar que a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção foi elaborada de modo a integrar o Estado, os órgãos de Controle e a sociedade em um esforço contra a corrupção e seus efeitos nefastos ao desenvolvimento sustentável do País.

Nesse viés, a transparência na divulgação de informações torna-se imprescindível à participação popular consciente e à implementação do controle social. Afinal, não se pode fiscalizar as ações governamentais e evitar a corrupção sem o acesso amplo e tempestivo aos dados e informações que estão sob a guarda da Administração Pública.

4.12 Decreto nº 6.976, de 07 de outubro de 2009 e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público

A adoção de mecanismos eficazes de realização do controle social das ações da Administração Pública passa, antes de tudo, pelo registro adequado de seus atos e fatos administrativos.

Nesse ponto, a Contabilidade, como ciência que tem por objeto de estudo o patrimônio das entidades, deve suprir satisfatoriamente as necessidades informacionais relativas a gestão dos bens, direitos e obrigações do Estado, sem olvidar o registro e acompanhamento do orçamento público, ferramenta gerencial de utilização obrigatória por força de previsão constitucional.

Ocorre que, em vista da alta rigidez administrativa bem como pela herança acentuadamente burocrática da estrutura administrativa brasileira recente, que remonta aos primórdios do século XX, a Contabilidade Pública serviu, por muitas décadas, como instrumento de simples registro das ações públicas com fito no cumprimento de exigências legais e na elaboração do orçamento como mecanismo de mera legitimação do gasto público.

A publicidade dos atos públicos era exceção, pois vista como risco aos agentes políticos, ainda receosos de uma participação popular nas discussões e decisões públicas. Assim, o voto era quase como uma carta de confiança irrestrita aos governantes investidos no poder e a estrutura burocrática com fundo patrimonialista legitimava essa dominação do Estado sobre a população em geral.

Embora algumas cortinas de liberdade tenham se aberto em meados dos anos 1900, falar em transparência na divulgação de informações públicas antes de findo o Regime Militar e iniciada a redemocratização brasileira, em 1985, é desconhecer a natureza monopolística inerente aos que governavam a Nação.

Com a promulgação da Constituição Cidadã, em 1988, a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, aliadas ao gradativo processo de garantia das liberdades individuais e coletivas, deu-se efetivamente início à utilização de uma sistemática de participação e controle das ações públicas por parte da sociedade.

Ocorre que, a base legislativa da Contabilidade Pública ainda remonta ao período ditatorial e a um momento de desenvolvimento e de necessidades sociais dissonantes das atuais. Logo, a Constituição de 1988 estabelece, em seu art. 165, §9º, que Lei Complementar disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, assim como sobre as normas de gestão financeira e patrimonial. Já que essa Lei Complementar ainda não foi editada, a Lei 4.320/1964 foi recepcionada como o instrumento legal que cumpre a referida disposição constitucional.

Dessa forma, a fim de se reduzir o abismo entre o que a legislação define como parâmetros para contabilização e demonstração das informações públicas e a real necessidade informacional, foi editado o Decreto nº 6.976, de 07 de outubro de 2009, que dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências .

Segundo o artigo 2º daquela norma, o Sistema de Contabilidade Federal visa a evidenciar a situação orçamentária, financeira e patrimonial da União. Nessa esteira, a teor do artigo 7º, XVII, compete ao órgão central do Sistema de Contabilidade Federal (Secretaria do Tesouro Nacional) definir, coordenar e acompanhar os procedimentos relacionados com a disponibilização de informações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para fins de transparência, controle da gestão fiscal e aplicação de restrições.

A partir de então, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, vêm editando diversas Portarias Individuais e Conjuntas dispondo sobre orçamento e

Contabilidade Pública e adequando as principais normativas do tema à realidade gerencial da administração brasileira.

Mesmo sem força normativa para revogar dispositivos das leis anteriores, as Portarias Individuais STN e Conjuntas STN/SOF vêm se destacando pela inovação e aprimoramento da gestão, contabilização e apresentação das informações públicas, merecendo destaque igualmente as Resoluções expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e que tratam nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC T 16).

A aprovação das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC T 16), demonstrando considerável preocupação com a transparência e a instrumentalização do controle social, deu-se por meio da Resolução CFC nº 1.128, de 21 de novembro de 2008, alterada pela Resolução CFC nº 1.268, de 21 de dezembro de 2009.

A NBC T 16.1, que conceitua, define o objeto e campo de aplicação da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, estabelece que a função social dessa deve refletir, sistematicamente, o ciclo da administração pública para evidenciar informações necessárias à tomada de decisões, à prestação de contas e à instrumentalização do controle social.

Tal norma também apresenta o objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, como sendo o de:

> (..) fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.

Outrossim, a instrumentalização do Controle Social é vista como o compromisso fundado na ética profissional, que pressupõe o exercício cotidiano de fornecer informações que sejam compreensíveis e úteis aos cidadãos no desempenho de sua soberana atividade de controle do uso de recursos e patrimônio público pelos agentes públicos.

Nessa mesma linha, a NBC T 16.2 que trata do patrimônio e dos sistemas contábeis, menciona que o "sistema contábil representa a estrutura de informações sobre identificação, mensuração, avaliação, registro, controle e evidenciação dos atos e dos fatos da gestão do patrimônio público, com o objetivo de orientar e suprir o processo de decisão, a prestação de contas e a instrumentalização do controle social".

Na seara da divulgação das demonstrações contábeis, o item 11 da NBC T 16.6, aduz que a divulgação das demonstrações contábeis e de suas versões simplificadas é o ato de disponibilizá-las para a sociedade e compreende, entre outras formas: a publicação na

imprensa oficial em qualquer das suas modalidades; a remessa aos órgãos de controle interno e externo, a associações e a conselhos representativos; a disponibilização das Demonstrações Contábeis para acesso da sociedade em local e prazos indicados; e, a disponibilização em meios de comunicação eletrônicos de acesso público.

Por derradeiro, de todas as disposições relativas à qualidade das informações produzidas e divulgadas pelo setor público brasileiro, aquela que mais simboliza a mudança de uma perspectiva eminentemente formalista para um viés gerencial é a constante na NBC T 16.5 que trata do registro contábil. Dentre outras questões, essa norma prevê que os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo nos conflitos entre elas a essência sobre a forma.

É a evolução normativa com vistas a otimizar a elaboração de informações claras e fidedignas, induzindo assim a transparência e, por conseguinte, o exercício do controle por parte da sociedade civil.

4.13 Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010

O Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

Esse decreto surgiu em decorrência da necessidade de se regulamentar a disponibilização de dados a que se refere a Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive com as alterações efetivadas pela Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência Fiscal), estabelecendo requisitos tecnológicos mínimos, com ênfase nos sistemas informatizados utilizados pela Administração Pública de cada ente da federação.

Com vistas a garantir a geração de informação para o meio eletrônico de acesso público, o decreto positiva em seu art. 6º que o sistema de informação deverá permitir a integração com meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, assegurando à sociedade o acesso às informações sobre a execução orçamentária e financeira conforme o art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 2000, as quais serão disponibilizadas no âmbito de cada ente da Federação.

Da mesma forma, pelo que dispõe o art. 7º faz-se necessário que sejam geradas, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as

informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira de suas despesas e receitas.

Deve-se salientar a preocupação contínua do legislador em regulamentar os meios eletrônicos de acesso às informações públicas como ferramentas para que a transparência pública seja efetiva e cada vez mais próxima do dia-a-dia da população brasileira.

4.14 Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011(Lei de Acesso à Informação)

A Lei nº 12.527, sancionada em 18 de novembro de 2011, e que vigora desde maio de 2012, denominada Lei de Acesso à Informação, veio à luz no ordenamento jurídico brasileiro com a missão de suprir a superficialidade da legislação até então vigente no país, em especial no que diz respeito à regulamentação objetiva do acesso a informações públicas, procedimentos específicos para sua obtenção, proteção por sigilo e, por fim, a penalização aos agentes públicos civis ou militares que descumprirem seus preceitos.

Nesse contexto, ela 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.

Em que pese a existência de convenções, tratados, previsão constitucional e infra constitucional, resoluções e outras normativas acerca da transparência na divulgação de informações públicas, tais instrumentos padeciam de uma quase total inoperância pela inexistência de uma norma que efetivamente regulamentasse o tema em seus pormenores operacionais.

Na sequência será apresentada de forma sucinta, porém abrangente e sistematizada, a estrutura da Lei nº 12.527/2011, destacando-se seus principais capítulos e dispositivos e abordando com maior ênfase aqueles que se relacionam ao foco do presente estudo, sem a intenção de esgotar o assunto, até mesmo por sua amplitude e relevância. Além disso, não se pode perder de vista o conteúdo do Decreto nº 7.724, de 17 de maio de 2012, que regulamentou a Lei de Acesso à Informação relativamente as suas especificidades e com fito na sua efetividade de seus resultados.

4.14.1 Estrutura e conteúdo da lei

A Lei de Acesso à Informação está estruturada em VI capítulos com temáticas e natureza específicas e abordagem sistêmica dos assuntos.

Nessa esteira, o Capítulo I trata da aplicabilidade da lei, das diretrizes para assegurar o direito de acesso, seus principais conceitos e dá ênfase ao dever do Estado de garantia do acesso.

Cumpre ressaltar que a lei, a teor de seu art. 1º, abrange os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo as Cortes de Contas e o Ministério Público, bem como 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.

As disposições são aplicáveis, 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.

Além disso, o art. 3º, inciso I apresenta o princípio da publicidade máxima, definido como preceito geral e exceptuando o sigilo para situações que possam comprometer a segurança nacional e os direitos e liberdades individuais.

Outro princípio em destaque na legislação é o da abertura de dados, um estímulo à disponibilização em formato aberto, ou seja, acessível a todos os interessados sem qualquer exigência de tecnologia onerosa ou sistema de difícil aquisição. Isto é um aspecto inovador, voltado principalmente para a disponibilização de dados e informações na internet e que pode ser observado no artigo 8º, §3º, incisos II e III.

Interessante o comentário tecido pelo IDP (2012, p.17-18) sobre os citados dispositivos:

> Pela leitura de tais disposições, vê-se que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, utilizando-se de todos os meios e instrumentos legítimos para tanto. Ressalte-se que é obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). Assim, fica claro que os órgãos públicos não devem permanecer inertes, devem ser proativos quanto à divulgação de informações.

O Capítulo II estabelece obrigações para os órgãos e entidades do poder público quanto à gestão da informação; define os tipos de informação que podem ser solicitadas; estabelece obrigações de divulgação espontânea de informações, bem como medidas que devem ser adotadas para assegurar o acesso a informações.

Destaca-se o art. 6º, no qual consta que cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar: a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; a proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Ou seja, pela Lei, estão asseguradas duas formas de transparência: ativa e passiva. Consoante lição do IDP (2012), a primeira, transparência ativa, ou seja, aquela que cabe ao próprio ente público, consiste nos conteúdos mínimos a serem divulgados pelo órgão ou ente público, como estrutura organizacional, endereços, horários e locais de atendimento ao público, despesas, repasses e transferências de recursos financeiros, procedimentos licitatórios, contratos celebrados, dados sobre programas, ações, projetos, obras, e respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.

Já, a segunda, se trata da transparência passiva, consistente no pedido de informação efetuado pelo interessado e é tratada nos artigos 10 a 14. Os dispositivos asseguram que o pedido de informação prescinde de justificação, devendo apenas conter sua especificação e a identidade do requerente. A resposta deve ser oferecida no prazo máximo de vinte dias, prorrogáveis por mais dez mediante justificativa expressa e ciência ao solicitante. O serviço de busca e fornecimento de informações deve ser gratuito, salvo no caso de cópia de documentos.

Quanto ao Capítulo III, o mesmo define como deve ser feito o pedido de informações e como devem ser apresentados os recursos contra a decisão negativa de acesso. Nesse ponto, imprescindível comentar dois dispositivos basilares desse capítulo e da própria lei: o §3º do art. 10 e o §1º do art 11.

De um lado, o primeiro dispositivo é taxativo ao estabelecer que são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação da informação de interesse público. Ora, se a informação é de interesse público, o Estado não pode interpor obstáculos ao seu livre acesso, devendo disponibilizá-la em meio físico, digital ou através do seu sítio oficial na internet.

Por outro lado, o §1º do art.11 estabelece que, não sendo possível conceder o acesso imediato, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte)

dias: comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão; indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou, comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação. O prazo supramencionado poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requente.

O Capítulo IV trata da impossibilidade de negativa de informações necessárias à proteção de direitos individuais; estabelece critérios, graus e prazos de sigilo para classificação das informações; institui o dever do Estado de proteção e controle de informações sigilosas; define procedimentos de classificação, reclassificação de informações e trata das informações pessoais.

A lei define expressamente, em seu art. 23, as hipóteses em que as informações são passíveis de classificação e restrição ao acesso por prazo determinado e, em regra, não superior a 25 anos, seja pela imprescindibilidade à segurança da sociedade ou mesmo do Estado.

Dessa forma, o sistema de classificação de informações tem três níveis – ultrassecreto, secreto e reservado – com prazos de sigilo de, respectivamente, 25, 15 e 5 anos. Transcorrido esse prazo, renovável apenas uma vez, a informação é automaticamente tornada pública. Para a classificação, deve-se considerar o interesse público, a gravidade do dano à segurança da sociedade e do Estado e o prazo máximo de restrição, utilizando o critério menos restritivo possível, nos termos do art. 24 da Lei de Acesso à Informação.

Não obstante, é relevante citar que o parágrafo único do art. 21 deixa claro que as informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

Relativamente às informações pessoais, o art. 31 prevê que seu tratamento deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

O Capítulo V define condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente, público ou militar; define possíveis sanções, trata da responsabilidade pelos danos causados pela divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou pessoais.

A fim de assegurar o cumprimento e a efetividade da lei, o art. 32 aduz que o agente público que se recusar a fornecer informações, retardar o acesso a elas ou fornecer dados

incorretos deliberadamente comete infração administrativa, e poderá ser punido com, no mínimo, uma suspensão. Se for o caso, o agente público também poderá responder a processo por improbidade administrativa. Além disso, o agente público que divulgar documentos considerados sigilosos sem autorização também é passível de punição.

Já, o derradeiro Capítulo VI, institui a Comissão Mista de Reavaliação de Informações e o Núcleo de Segurança e Credenciamento. Define prazos para reavaliação de informações ultrassecretas e secretas; dispõe sobre a designação de autoridade responsável pelo acompanhamento da implementação da Lei em cada órgão ou entidade e sobre a designação de órgão da Administração Pública Federal com atribuições relacionadas à implementação da lei; estipula o prazo de vigência e de regulamentação e trata da alteração e revogação de outros dispositivos legais.

Para melhor visualização e compreensão da estrutura e da organização dos títulos que compõem a Lei nº 12.527/2011, colaciona-se o Quadro 2, ora denominado *Mapa da Lei de Acesso à Informação*.

Tema	**Onde encontrar**	**Palavras-chave**
Garantias do direito de acesso	Artigos 3º, 6º e 7	Princípios do direito de acesso/Compromisso do Estado
Regras sobre a divulgação de rotina ou proativa de informações	Artigos 8º e 9º	Categorias de informação/Serviço de Informações ao Cidadão/Modos de divulgar
Processamento de pedidos de informação	Artigos 10, 11, 12, 13 e 14	Identificação e pesquisa de documentos/Meios de divulgação/Custos/Prazos de atendimento
Direito de recurso a recuso de liberação de informação	Artigos 15 ao 20	Pedido de desclassificação/Autoridades responsáveis/Ritos legais
Exceções ao direito de acesso	Artigos 21 ao 30	Níveis de Classificação/Regras/Justificativa do não-acesso
Tratamento de informações pessoais	Artigo 31	Respeito às liberdades e garantias individuais
Responsabilidade dos agentes	Artigos 32, 33 e 34	Condutas ilícitas/Princípio do contraditório

Quadro 2 Mapa da Lei de Acesso à Informação
Fonte: Site da Controladoria Geral da União (2012)

4.14.2 A edição do Decreto nº 7.724/2012 e a regulamentação da Lei de Acesso à Informação

Com relação à efetiva operacionalização dos ditames legais concernentes ao acesso a informações públicas, cumpre salientar que o Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012, nos

termos de seu artigo 1º, regulamentou, no âmbito do Poder Executivo Federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo, conforme o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

O mencionado diploma legal apresenta uma base conceitual e procedimental que permite a adequada operacionalização da Lei de Acesso à Informação, de modo a ratificar seu escopo de norteadora de um processo de maior transparência, facilidade e amplitude no acesso às informações e de indutora do processo de participação do cidadão e usuário dos serviços públicos no processo de controle da gestão pública.

Como se pode perceber, as normativas internacionais e a legislação brasileira há muito vem buscando direcionar o modo de atuação governamental para um viés mais transparente e que oportunize maior participação dos cidadãos nos assuntos de natureza pública.

As conquistas práticas, em especial àquelas ocorridas últimas décadas, não devem soar como frutos do acaso e sim de uma base normativa que veio preparando o solo para a abertura do governo à participação popular e de um cenário sócio-político favorável às tentativas de efetivatação de um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, com vistas a apresentar de maneira esquemática as normas que amparam o sistema normativo brasileiro acerca da liberdade de acesso à informação, do controle e da transparência pública, segue o Quadro 3.

Norma	**Conteúdo**
Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948	A declaração constitui instrumento de aplicação obrigatória e necessária para os membros da comunidade internacional, assegurando o respeito aos direitos individuais e coletivos dos cidadãos. Com relação ao direito de acesso à informação, defende a liberdade plena de acesso às informações públicas, apontando a restrição a esse acesso como exceção.
Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964	Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados dos Municípios e do Distrito Federal.
Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 16 de dezembro de 1966	Com natureza universalista, foi um dos referenciais nas discussões acerca da transparência pública, buscando assegurar o livre acesso, com restrições oponíveis apenas em hipóteses taxativas, nos casos em haja comprometimento da segurança do Estado ou das liberdades individuais.

Norma	Conteúdo
Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967	Trata-se importante marco legal que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969)	Esta Convenção consagra diversos direitos civis e políticos, entre outros: o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica, o direito à vida, direito à integridade pessoal, direito à liberdade pessoal e garantias judiciais, direito à proteção da honra e reconhecimento à dignidade, à liberdade religiosa e de consciência, à liberdade de pensamento e de expressão, e o direito de livre associação.
Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988	Dentre outras previsões relevantes, dispõe em seu art. 5º, XXXIII sobre o direito de recebimento de informações dos órgãos públicos e, no art. 216, §2º, sobre a atuação da administração pública na gestão documental e disponibilização de arquivos governamentais para consulta pública.
Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.
Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997	Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data.*
Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, dedicando seu Capítulo IX à transparência, controle e fiscalização das contas públicas.
Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, de 19 de outubro de 2000	Instrumento de considerável amplitude e relevância enfatiza que a garantia do direito de acesso à informação mantida pelo Estado assegurará maior transparência e prestação de contas das atividades do governo e o fortalecimento das instituições democráticas.

Norma	Conteúdo
Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 25 de setembro de 2003	A Convenção da ONU é o mais abrangente tratado internacional sobre prevenção e combate à corrupção que tem por objetivos, dentre outros: promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; e, promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.
Resolução CFC nº 1.128, de 21 de novembro de 2008, alterada pela Resolução CFC nº 1.268, de 21 de dezembro de 2009.	Aprova as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, priorizando a essência sobre a forma no registro das informações e reestruturando a Contabilidade do setor público de maneira a reduzir a assimetria entre as informações divulgadas e seu padrão de compreensibilidade. Enfatiza a natureza gerencial e de suporte à decisão que a Contabilidade deve assumir, bem como seu papel de instrumentalizadora do controle social por meio da transparência na divulgação de informações governamentais.
Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 (Lei da Transparência Fiscal ou Lei Capiberibe)	Alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009	Dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências.
Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010	Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal e dá outras providências.

Norma	Conteúdo
Lei nº 12.527, de 18 'de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)	Surgiu com o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecendo procedimentos específicos para a solicitação e o atendimento dos pedidos de informações, elencando as hipóteses excepcionais de sigilo e estabelecendo penalidades em caso de descumprimento.
Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012	Regulamenta a Lei de Acesso à Informação, em especial sua base conceitual, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso.

Quadro 3 - Normas que amparam o sistema normativo brasileiro acerca da liberdade de acesso à informação, do controle e da transparência pública.
Fonte: Elaboração do autor.

Ao analisar o deslinde legislativo, resumido no quadro acima, verifica-se a preocupação do legislador em dotar o Estado de mecanismos abrangentes e aprimorados de geração, guarda e disponibilização de informações com vistas a simplificar o acesso às informações no momento e forma mais apropriados.

Assim, as bases normativas foram sendo progressivamente ampliadas e a legislação acompanhando a evolução sócio-política brasileira de modo a oferecer mecanismos que viabilizassem a participação dos cidadãos na concepção de políticas públicas, na execução e no controle dos atos administrativo e da gestão do patrimônio público.

5 CONCLUSÃO

A Administração Pública, ao desempenhar suas atribuições, necessita de um sistema estruturado de controle, com vistas a acompanhar o atingimento de seus objetivos por meio da utilização racional e consciente do seu orçamento e patrimônio.

No presente trabalho, foram apresentadas as principais formas de controle das ações e realizações públicas, merecendo destaque a classificação que leva em conta a origem ou localização do órgão controlador em relação ao controlado.

Nesse contexto, foi ressaltada a importância do controle interno, organizado e atuante em toda e qualquer estrutura administrativa autônoma de cada um dos Poderes. Além disso, foi abordado o controle externo, seja ele exercido pelo Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, pelo Judiciário ou por outro órgão que não seja parte integrante da estrutura daquele fiscalizado. Igualmente, discorreu-se sobre o conceito, a relevância e o efetivo exercício do controle social sobre as ações governamentais.

Após as exposições anteriores, pode-se concluir que a função controle é indispensável na Administração Pública, seja para acompanhar a execução de programas, apontar falhas e desvios, velar pela boa utilização e guarda dos bens patrimoniais e pela perfeita aplicação dos princípios adotados e constatar a veracidade das operações realizadas.

Ainda, é imprescindível que a Administração Pública dedique redobrada atenção à execução de planos e programas, para que os objetivos previamente planejados sejam atingidos, e mesmo no sentido de corrigir possíveis falhas que se tenham verificado, efetivando os rearranjos demandados pelo sistema.

Portanto, sendo o controle uma função administrativa, deverá ser exercido em todas as atividades e níveis da Administração, no sentido de procurar atingir as metas com o máximo de eficiência e eficácia e a fim de que os objetivos organizacionais e as necessidades dos programas também sejam atendidos, bem como a resposta social maximizada.

Firme-se, ainda, que para a preservação dos direitos e garantias populares, no contexto de um Estado Democrático de Direito, todas as formas de exercício do controle fazem-se necessárias. Além disso, ressalte-se aqui a indispensável atuação do controle social ou popular, cujo exercício enseja o aprimoramento da Administração Pública, por meio de mecanismos menos burocratizados, mais eficientes e que passam a atuar como partes integrantes da vida da sociedade, com regras a serem satisfeitas e objetivos a serem alcançados de maneira compartilhada entre governo e cidadãos.

Através de uma participação mais ativa da sociedade, simplificam-se e aprimoram-se as formas de controle dos gastos públicos em todo Brasil garantindo, assim, a correta aplicação dos recursos públicos nas finalidades para as quais os mesmos foram aprovados.

De outro norte, não se deve imaginar que a mera disponibilização de informações em meio virtual de acesso público, incutirá na consciência da população brasileira o hábito de participar da gestão pública por meio do acompanhamento das ações governamentais.

Faz-se necessário, antes de mais nada, otimizar a elaboração de informações claras e fidedignas, induzindo o exercício do controle por parte da sociedade civil.

O que se percebe é a preocupação do legislador em dotar o Estado de mecanismos cada vez mais abrangentes e aprimorados de geração, guarda e disponibilização de informações.

Os substratos normativos foram sendo progressivamente ampliados e a legislação acompanhando a evolução sócio-política brasileira de modo a oferecer instrumentos que viabilizassem a participação dos cidadãos na concepção de políticas públicas, na execução e no controle dos atos administrativo e da gestão do patrimônio público.

Nesse contexto, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, foi um instrumento de aplicação obrigatória e necessária para os membros da comunidade internacional, consolidando o respeito aos direitos individuais e coletivos dos cidadãos. Com relação ao direito de acesso à informação, defende a liberdade plena de acesso às informações públicas, apontando a restrição a esse acesso como exceção.

A partir deste documento, ampliaram-se as discussões sobre a liberdade de informação e o direito ao acesso de dados e informações sob a guarda do Poder Público, além de se desenvolver sobremaneira a base principiológica que sustenta as legislações de diversos países, inclusive do Brasil.

Dentre as principais normativas que serviram de base para a edição da Constituição Cidadã de 1988, com seu viés eminentemente garantista e protetor das liberdades individuais e dos direitos coletivos, cumpre citar: a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 16 de dezembro de 1966; o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 e a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969).

Com a promulgação da nova Carta Constitucional, e num contexto de abertura política e de substituição do regime da ditadura militar pelo presidencialismo republicano, a questão da liberdade de informação, da transparência e o incipiente controle social foram encontrando terreno fértil para seu pleno desenvolvimento.

A edição de normas específicas, além de tratados e convenções internacionais dispondo sobre: arquivos públicos; acesso à informação e o habeas data; Responsabilidade e Transparência Fiscal; Princípios de Liberdade de Expressão; combate à corrupção; nova sistemática de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e padrões mínimos de informações para disponibilização e acesso público, consolidou a busca pela transparência e pela simplificação no acesso às informações públicas. Para tanto, o Estado foi sendo dotado de mecanismos e organizando sistemas de informações úteis e apropriados à demanda interna e externa de natureza legal e gerencial.

Nesse sentido, não foi apenas o viés jurídico que foi sendo alterado, de modo a acompanhar apropriadamente a evolução sócio-política e administrativa brasileira. Vale citar a mudança no perfil de informações, que deixou de ser unicamente quantitativa para valorizar a questão qualitativa e o caráter de gerencial daquilo que se torna público.

É necessário o conhecimento dessa evolução pela qual o Estado Brasileiro foi passando, para se constatar que a recente promulgação da Lei nº 12.527/2011, a chamada Lei de Acesso à Informação, não pode ser considerada como marco isolado da ruptura com uma cultura de obscurescência no acesso às informações e de protecionismo estatal aos assuntos ditos apenas de seu interesse.

Inobstante tamanho aprimoramento normativo, a mudança de paradigma no que atine à liberdade de acesso à informação, à transparência pública e ao controle social são movimentos sistêmicos na direção da consolidação de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, mas não são as únicas medidas a serem implementadas. Nesse caminho, ainda é notório o abismo cultural que segrega a esmagadora parcela da população brasileira de uma participação efetiva nas decisões da administração pública, seja no planejamento ou no acompanhamento destas.

Faz-se necessário desenvolver, de maneira intensiva, inserindo inclusive dentro dos ambientes escolares básicos, políticas públicas na área de educação fiscal, de responsabilidade sócio-política e de sensibilização aos assuntos afeitos à área pública.

Dessa forma, é possível inclusive mudar o foco das discussões econômicas nacionais, da alta carga tributária para a mais efetiva aplicação dos valores recolhidos, fazendo diminuir a sensação de que o Estado é mero agente arrecadador e que pouco ou quase nada faz pela sociedade que representa.

A população passará então a ser figura mais ativa nas políticas públicas e nas decisões de governo. Com isso, importante passo pode ser dado rumo a uma maior participação popular e, consequentemente, a uma governança pública que esteja em consonância com os

verdadeiros anseios sociais.

Como tema que desponta para futuras pesquisas, assume cada vez maior papel nas discussões públicas a estruturação de redes de controle governamental, que envolvam os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, entidades representativas da sociedade civil e Organizações do Terceiro Setor, dentre outros relevantes atores sociais.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 18 ed. São Paulo: Método, 2010

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2012.

_____. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 9 set. 2012.

_____. **Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009.** Dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6976.htm. Acesso em 3 mar. 2012.

_____. Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm. Acesso em: 3 mar. 2012.

_____. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 13 jul. 2012.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos

Municípios e do Distrito Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 13 jul. 2012.

_____. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm. Acesso em: 13 jul. 2012.

_____. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm. Acesso em: 10 jun. 2012.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 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/L8429.htm. Acesso em: 13 jul. 2012.

_____. **Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997.** Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9507.htm. Acesso em: 6 fev. 2012.

_____. **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 § 3ºdo 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/l12527.htm. Acesso em: 13. Jul. 2012.

_____. **Lei Complementar nº 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: 13. Jul. 2012.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 13. Jul. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do estado para a cidadadia: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. **Acesso à informação e controle social das políticas públicas.** Brasília: ANDI e Artigo 19, 2009.

CASTRO, D. P. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público:** integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CASTRO, R. P. A. de. **Sistema de controle interno:** uma perspectiva do modelo de gestão Pública Gerencial. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CHIAVENATO, I. **Teoria geral da administração.** 6. ed. São Paulo: Campus, 2001.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969). **Normativas.** Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 11 fev. 2012.

_____. Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, de 19 de outubro de 2000. **Normativas.** Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm. Acesso em: 11 jan. 2012.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. NBC T 16 – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. **Resoluções.** Disponível em: http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001128. Acesso em: 13 nov. 2012.

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL. **A Organização do Sistema de Controle Interno dos Municípios**. 2. ed. Porto Alegre: Pallotti, 2003.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à Informação Pública**: uma introdução à lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011.

DEBUS, I.; NASCIMENTO, E.R. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2003.

ESCOLA DE GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Os direitos humanos na Declaração Universal de 1948 e na Constituição Brasileira em vigor.** São Paulo: EGESP, 2008. Disponível em http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/115-direitos-humanos-declaracao-1948. Acesso em: 20 nov. 2012.

FERREIRA, D. E. S. **Mecanismos de controle sobre o processo de orçamentação pública.** Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/19586/19150>. Acesso em 12 nov. 2010.

GUERRA, E. M. **Os controles Externo e Interno da Administração Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO. Direito fundamental de acesso a informações públicas: análise do direito comparado e da Lei nº 12.527/2011. **Portal de Periódicos do IDP.** Brasília, 2012. Disponível em: http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cadernovirtual/article/viewFile/700/478. Acesso em: 10 out. 2012.

KAFKA, F. **O processo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

KUHN, T. S. **Estrutura das revoluções científicas.** 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

MEDAUAR, O. **Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDEL, T. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil). Declaração universal dos direitos humanos, de 10 de dezembro de 1948. **Legislação.** Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em: 17 out. 2012.

_____ . Pacto internacional sobre direitos civis e políticos, de 16 de dezembro de 1966. **Legislação.** Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_politicos.htm. Acesso em: 17 out. 2012.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão Pública:** gestão pública aplicada: União, Estados e Municípios, gestão pública no Brasil, de JK à Lula, gestão orçamentária e financeira, a gestão fiscal responsável, tributação e orçamento, tópicos especiais em contabilidade pública, gestão das contas nacionais, gestão ecológica e ambiental. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PESSOA, M. F. **Fundamentos para uma política de promoção da ética na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2009.

PIRES, S. D. B. P.; MOTTA, Walmir F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque Reflexão Contábil.** Maringá, v. 25, n. 2, p. 16-25, mai-ago/2006.

RIBEIRO, S. M. R. Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. In: VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2002, Lisboa. **Anais eletrônicos.** Lisboa: CLAD, 2002. Disponível em http://w3.ufsm.br/biblioteca/images/PDF/mdt%202012.pdf. Acesso: 05 nov. 2012

ROCHA, L. M. A função controle na Administração Pública – controle interno e externo. **Fórum Administrativo**. Belo Horizonte, v.1, n.2, 2001.

SIMON, P. **Declaração Universal dos Direito Humanos**: ideal de justiça, caminho da paz. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Nacional, 2008. Disponível em: http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/psimon/separatas/declaracao.pdf. Acesso em: 11 set 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Pacto de San José da Costa Rica sobre direitos humanos completa 40 anos.** Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=116380>. Acesso em: 12 out. 2012.

WALD. A., FONSECA, R.G. **O habeas data na Lei n. 9.507/97.** São Paulo: Saraivajur, 2006. Disponível em: http://www.saraivajur.com.br/menuesquerdo/doutrinaArtigosDetalhe.aspx?Doutrina=743. Acesso: 10 jan. 2012.