

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
NÍVEL MESTRADO**

ANDERSON GUIMARÃES BELCHIOR RAMOS

**A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO SENADO FEDERAL: EM QUAL GRAU O
SENADO DA REPÚBLICA PERMITE O CONTROLE SOCIAL?**

SÃO LEOPOLDO

2019

Anderson Guimarães Belchior Ramos

A Transparência Pública no Senado Federal: em qual grau o Senado da República
permite o controle social?

Dissertação apresentada como requisito
parcial para obtenção do título de Mestre
em Direito, pelo Programa de Pós-
Graduação em Direito da Universidade do
Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Orientadora: Professora Doutora Têmis Limberger

São Leopoldo

2019

R175t Ramos, Anderson Guimarães Belchior
A transparência pública no Senado Federal: em qual grau o Senado da República permite o controle social? / Anderson Guimarães Belchior Ramos -- 2019.
130 f. ; 30cm.
Dissertação (Mestrado em Direito) -- Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2019.
Orientador: Profa. Dra. Têmis Limberger.

1. Direito. 2. Direito à informação. 3. Lei de acesso à informação. 4. Transparência pública. 5. Gastos públicos. 6. Senado. I. Limberger, Têmis.

CDU 34

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
NÍVEL MESTRADO

A dissertação intitulada: "**A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO SENADO FEDERAL: EM QUAL GRAU O SENADO DA REPÚBLICA PERMITE O CONTROLE SOCIAL?**" elaborada pelo mestrando **Anderson Guimarães Belchior Ramos**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

São Leopoldo, 25 de junho de 2019.

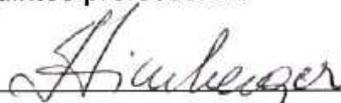


Profa. Dra. **Fernanda Frizzo Bragato**

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dra. Têmis Limberger



Membro: Dr. Anderson Vichinkeski Teixeira



Membro: Dr. Lucas Gonçalves da Silva

Participação via Webconferência

À minha mãe, com meu eterno amor e gratidão.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, por ser meu porto seguro em todas as horas;

Às minhas irmãs Aline e Aylin pelo apoio, cuidado e carinho;

Ao meu irmão Alexandre, por, mesmo sendo o caçula, cuidar de mim nas horas de
atribuição;

Aos meus sobrinhos Enzo, Sarah e Elyse pelo carinho;

À Cris Porto pela ajuda na superação desta etapa;

Ao professor Wilson Engelmann, pelas valiosas sugestões a esta pesquisa;

Aos professores Leonel Rocha, Lenio Streck, Miguel Wedy, Anderson Teixeira,
José Luís Bolzan e Marciano Buffon pelo aprendizado e debate aberto e crítico,
tão relevantes para minha formação acadêmica, que ultrapassam esta dissertação;

À professora e orientadora Têmis Limberger, por aceitar este desafio, acolhendo-me
e, logo de início, ter me apresentado às suas pesquisas,
ponto fundamental deste trabalho; e pela generosidade, inteligência, perspicácia e
paciência em favor desta empreitada;

Aos colegas da turma, pela troca de experiências e solidariedade;

Aos amigos que ganhei nesta caminhada, Augusto Tarradt Vilela, Bianka Adamatti,
Brunize Finger, Cristiny Mroczkoski, Daniele Weber, Guilherme Barcelos,
Lilian Jacob, Maria Eduarda Klein, Mariana Aguiar, Pedro Neurbath Jung, Selmar
Maia e Valquiria de Moraes Onofrio pelo apoio, amizade e carinho presentes em
todos os momentos; e

Aos dedicados Vera Loebens e Ronaldo Rodrigues, pelo suporte aos pedidos
apresentados no decorrer do curso.

A mente que se abre a uma nova ideia jamais voltará ao seu tamanho original.
(Albert Einstein)

RESUMO

A dissertação objetiva verificar se o Senado da República cumpre, em seu sítio eletrônico, o inciso XXXIII do artigo 5º e o artigo 37 da Constituição Federal e a Lei 12.527/2011, que determinam, dentre outros pontos, que a transparência pública é direito do administrado e dever do administrador. Para tanto, utilizaram-se o método fenomenológico-hermenêutico e o método indutivo. A partir de (i) pesquisa bibliográfica sobre a lei de acesso à informação, (ii) de investigação sobre a transparência no Brasil e no mundo (iii) de dados coletados no sítio eletrônico do Senado da República e (iv) das informações prestadas por meio do Sistema de Informação ao Cidadão, concluiu-se que o Senado Federal não permite o controle social em grau aceitável. Não permitindo ao cidadão a fiscalização de seus atos, especialmente quanto as suas despesas, dificultando o entendimento das informações com informações técnicas, expondo as informações de maneira genérica ou não permitindo acesso à informações com detalhes que permitam o controle social.

Palavras-chave: Direito à informação. Lei de acesso à informação. Transparência pública. Gastos públicos. Senado.

ABSTRACT

The dissertation aims to verify whether the Senate of the Republic complies, on its website, the article 5 (XXXIII) and article 37 of the Federal Constitution and the Law 12.527/2011, which determine, among other points, that public transparency is the right of Administrated and duty of the administrator. Therefore, the phenomenological-hermeneutic method and the inductive method were used. From (i) bibliographic research on the law of Access to information, (ii) Research on transparency in Brazil and in the World (iii) of data collected on the electronic site of the Senate of the Republic and (iv) of the information provided through the system of Information to the citizen, it was concluded that the Federal Senate does not allow social control in an acceptable degree. Not allowing the citizen to supervise their actions, especially regarding their expenses, hindering the understanding of information with technical information, exposing information in a generic way or not allowing access to information with details that allow social control.

Keywords: Right to information. Access to information law. Public transparency. Public spending. Senate.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Características reunidas e organizadas para o conceito de transparência	21
Figura 2 - Aba de transparência do Senado Federal.....	88
Figura 3 - Aba de transparência do Senado Federal – destaque para os dizeres participação popular e controle social	91
Figura 4 - Apresentação do Senado Federal, suas competências e estrutura.....	92
Figura 5 - Página de orçamento e finanças.....	93
Figura 6 - Página de orçamento e finanças.....	94
Figura 7 - Página de perguntas frequentes	96
Figura 8 - Ferramenta de pesquisa do Senado Federal.....	97
Figura 9 - Página do serviço de informação ao cidadão do Senado Federal	98
Figura 10 - Detalhamento de despesa com modalidade que não privilegia a transparência.....	101
Figura 11 - Resultado da pesquisa por receitas do Senado Federal de 2017.....	102
Figura 12 - Informação de último nível de receita disponível para o cidadão.....	103
Figura 13 - Informação de último nível de receita disponível para o cidadão.....	103

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Usuários das informações públicas.....	17
---------------------------------------------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
GDPM	Gestão da Dívida Pública Municipal
iGOVTI	Gestão de Pessoas e Índice de Governança de TI
IPC	Índice de Percepção da Corrupção
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
OEA	Organização dos Estados Americano
ONU	Organizações das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
TIC	Tecnologia da informação e comunicação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 A TRANSPARÊNCIA.....	15
2.1 A Construção de um Conceito de Transparência	16
2.2 A Transparência como Princípio Fundamental	23
2.3 A Transparência no Plano Internacional	27
2.4 A Transparência no Brasil	30
3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR: O CONTROLE SOCIAL.....	37
3.1 O Conceito de Controle Social	38
3.2 O Controle Social na Constituição Brasileira	42
3.3 Os Instrumentos para o Exercício do Controle Social.....	47
3.4 A Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) como Fomentadora da Participação Popular.....	56
4 CULTURA DO SIGILO X CULTURA DA TRANSPARÊNCIA.....	67
4.1 A Cultura do Sigilo	68
4.2 A Cultura da Transparência.....	75
5 O SENADO FEDERAL E O ACESSO À INFORMAÇÃO	81
5.1 O Senado Federal e a Transparência.....	82
5.2 O Sítio Eletrônico do Senado Federal e o Atendimento à Legislação Brasileira	88
5.3 Análise das Informações Prestadas pelo Senado Federal	99
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS.....	115
ANEXO A - EMAIL ATENDIMENTO Nº4106.....	127
ANEXO B - EMAIL ATENDIMENTO Nº4854.....	128

1 INTRODUÇÃO

Em junho de 2009, foi veiculado pela imprensa que vários atos administrativos do Senado Federal foram mantidos em sigilo desde o final da década de 1990.

Entre estes atos, não publicizados, haviam medidas de contratação de familiares dos senadores e extensão da assistência odontológica e psicológica vitalícia a cônjuges de ex-parlamentares, aproximadamente 650 atos

O presidente da Casa, na época, José Sarney, negou as acusações e declarou que houve erro técnico, prejudicando a publicação dos atos.

Importante destacar que por se tratar da mais alta casa legislativa do país, deveria, em tese, cumprir os princípios esculpidos na Constituição Federal.

Essas informações demonstram a necessidade de se discutir o acesso à informação produzida pelo Senado, pois a falta deste acesso e a ausência da transparência são determinantes para que não haja a participação da sociedade e, por consequência, um terreno fértil para corrupção e ausência de controle social.

Além disso, quando a transparência pública brasileira é comparada com outros países, o Brasil ocupa a 105ª colocação entre 180 países avaliados, atrás de Jamaica, Indonésia, Afeganistão, Suriname, Somália, Trinidad e Tobago, Argentina, Guiana, Colômbia e Panamá.

Entretanto esta desonrosa posição não traduz o que determina a Constituição Federal, pois o acesso às informações públicas está previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do §3º do artigo 37 e no §2º do artigo 216, o que permite o controle social, e por consequência, o combate à corrupção.

Estudos indicam que quanto maior a transparência, menor a corrupção, tanto é assim que a Dinamarca ocupa, desde a criação do ranking de corrupção, da ONG Transparência Internacional, o topo do ranking, entre 168 países. O Brasil ocupa a posição de número 96, atrás de Timor Leste, Sri Lanka, Argentina, Índia e China, num total de 180 países pesquisados sobre corrupção.

Ocorre que, por mais de 20 anos a sociedade não pôde exercer de maneira plena seu controle social, pois não havia instrumentos para o exercício. Assim, em 18 de novembro de 2011 foi publicada a lei 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, que regulamentou o acesso às informações públicas, surgindo como instrumento fundamental para efetivação dos direitos dos cidadãos, pois dispõe sobre procedimentos e prazos que devem ser

observados pelas entidades públicas, assegurando, assim, o acesso à informação e o controle social, passando da cultura do segredo para a cultura da transparência, estabelecendo que a informação é regra e o sigilo a exceção.

O Senado informa, por meio de seus Relatórios anuais estatístico sobre pedidos de informação recebidos pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC/SGIDOC), que recebeu, entre 2012 e 2017, 7.706 solicitações de informação por meio do SIC.

Apesar dos números apresentados, não se vislumbra um maior controle social nos atos do Senado Federal.

Pelas razões expostas, a presente pesquisa objetiva responder à seguinte questão: As informações prestadas por meio do sítio eletrônico do Senado Federal permitem o controle social? Em caso positivo, em que grau?

Para tanto, elencaram-se duas hipóteses: (i) sim, as informações prestadas por meio do sítio eletrônico do Senado Federal permitem, em grau aceitável, o controle social Senado o controle social e (ii) não, as informações prestadas por meio do sítio eletrônico do Senado Federal não permitem, em grau aceitável, o controle social.

Os métodos utilizados para responder ao problema de pesquisa foram o fenomenológico-hermenêutico, a partir de pesquisa bibliográfica (livros, artigos científicos e legislação), para investigar a adequação do sítio do Senado Federal à Lei de Acesso à Informação e, conseqüentemente, o controle social.

Ao se analisar a adequação do sítio do Senado Federal à Lei de Acesso à Informação, por meio do referido método, foi possível levar em consideração as tecnologias de informação e comunicação como ferramenta essencial para a consolidação da transparência e do controle social. Valeu-se também, especificamente para o quarto capítulo, do método indutivo, pois foi realizada coleta de dados referentes à adequação das informações prestadas ativa e passivamente pelo Senado, por meio de seu sítio eletrônico e do SIC.

Destaca-se que a presente dissertação enquadra-se na linha de pesquisa Hermenêutica, Constituição e Concretização de Direitos, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS), ao levantar a discussão sobre a transparência pública e as crises pelas quais passa o Estado Social – sobretudo o brasileiro –, que refletem na concretização dos direitos fundamentais sociais, e ao esboçar critérios para o exercício dos direitos fundamentais, dentre eles o do acesso à informação (legalmente instituído pela Lei 12.572/2011). Este trabalho

também está alinhado à disciplina Estado e Administração Pública, ministrada pela Professora Doutora Têmis Limberger, ao abordar a necessidade de uma atuação eficiente e eficaz da Administração Pública para a concretização do direito fundamental de acesso à informação e transparência pública.

Este estudo ficou dividido em quatro capítulos. Iniciou-se o primeiro com a abordagem de elementos históricos sobre a transparência no país e no mundo, a construção de um conceito de transparência, a abordagem da Transparência como princípio fundamental e por fim a transparência no Senado Federal.

No segundo capítulo, são apresentadas informações acerca do controle social, especialmente o controle social na Constituição brasileira e seus instrumentos para o exercício do controle social, bem como a Lei 12.527/2011 (LAI) como fomentadora da participação popular. O objetivo é fornecer subsídios para a formulação de parâmetros para a verificação da possibilidade de que as informações prestadas pelo sítio do Senado permitem o controle social.

Após, no terceiro capítulo, estruturou-se um enfoque sobre o sigilo e a transparência, abordando a cultura do sigilo e a cultura da transparência, que, a partir da Constituição de 1988, passou a ser explicitamente o modelo estatal do Brasil.

O capítulo de encerramento foi dedicado à análise das informações prestadas pelo Senado, quer seja de forma ativa, quer seja de forma passiva, para responder a pergunta central. Para tanto, foram abordados dois tópicos: no primeiro, se o sítio eletrônico do Senado Federal atende à legislação brasileira, quanto à disponibilização (sem solicitação) das informações elencadas na lei 12.527/2011.

Ao final, defendeu-se que o sítio do Senado, com as informações prestadas, ativa e passivamente, não permite o controle social e grau aceitável.

Espera-se, com este trabalho, contribuir para o debate acerca da transparência pública e do acesso à informação, da maneira prevista em lei – especificamente no que tange ao mínimo necessário para o exercício do controle social.

2 A TRANSPARÊNCIA

Desde a Constituição de 1988, o Brasil vive uma crescente preocupação com a participação popular na elaboração e fiscalização das políticas públicas, bem como com a transparência no trato do dinheiro público.

A transparência que se deseja é bem mais do que acesso a documentos, relatórios, dados, ou mesmo orientação política de um governo. A transparência é permitir o pleno acesso à informação, com clareza para o seu entendimento, bem como dos fundamentos dos atos administrativos, em todas as esferas de poder.

Ser transparente é garantir acesso e debate acerca dos atos da gestão, evitando o distanciamento hoje existente entre governantes e governados, utilizando o acesso e debate como uma ferramenta de combate a corrupção e conscientização dos representantes acerca da vontade dos representados.

Transparência significa, ainda, abertura, comunicação e prestação de contas dos atos públicos, de tal forma que seja fácil para os cidadãos verem quais ações são executadas.

Entretanto, se a gestão pública for pouco transparente dificulta o debate democrático e a definição sobre o uso mais eficiente dos recursos públicos.

Assim, a maior transparência garante um controle democrático das políticas públicas, conseqüentemente, se transforma em instrumento para uma maior qualidade da política pública.

O acesso aos dados permite identificar as decisões acertadas e afastar ou impedir os atos que se mostrem menos acertados com os anseios da sociedade.

Deste modo, a gestão transparente tem como consequência a melhora das políticas públicas, permitindo o controle social e o fortalecimento da democracia o Estado Democrático, pois não há como rejeitar ou aprovar aquilo que não se conhece, bem como não há como cobrar mudanças se o conhecimento sobre o estado das coisas for obscuro.

Acerca do direito à informação, é dever do Estado comunicar suas atividades e os impactos que estas atividades produzem na vida da sociedade que, por sua vez, tem, conforme o texto constitucional, o livre acesso a estas informações.

Portanto, a transparência é condição indispensável para a consolidação das deliberações democráticas e o fortalecimento do desenvolvimento social, permitindo o debate acerca das questões relevantes à coletividade.

2.1 A Construção de um Conceito de Transparência

Inicialmente, há necessidade de construir um conceito de transparência.

Deste modo, segundo o Dicionário Houaiss, a transparência pode ser entendida como *qualidade do que não é ambíguo, clareza e limpidez*.¹ Na mesma esteira, o Dicionário da Língua Portuguesa dispõe que transparente é *a pessoa, empresa ou governo que esteja disposto a expor seus planos, procedimentos, erros, etc., sem nada esconder*.²

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, a transparência *consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos*. Acrescenta, ainda, que a disponibilização *não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização*.³

Para o professor Wallace Paiva Martins Junior, a transparência não se resume a publicidade, mas deve englobar instrumentos que concretizem a ideia da mais ampla visibilidade na atuação e gestão do interesse público e a consolidação do Estado Democrático de Direito.⁴

O professor Fábio Soares de Melo pontua que a transparência administrativa tem o objetivo de assegurar o controle da atividade desenvolvida, pela administração pública, pelos administrados, pois os atos administrativos devem ser, obrigatoriamente, motivados, permitindo o controle de sua respectiva legitimidade.⁵

Para Stein Kristiansen et al.,⁶ a transparência, como disposição de expor seus atos, deve ter alguns atributos para ser existir, tais como rapidez, facilidade de acesso,

¹ HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva 2001. p. 2753.

² XIMENES, Sérgio. **Dicionário da língua portuguesa**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ediouro, 2001. p. 853.

³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBCP, 2015. p. 20. Disponível em: www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/codigoMP_5edicao_web.pdf. Acesso em: 01 mar. 2018.

⁴ MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.13.

⁵ MELO, Fábio Soares de. **Processo administrativo tributário: princípios, vícios e efeitos jurídicos**. 2. Ed. Ver e atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. p. 47.

⁶ KRISTIANSEN, Stein; DWIYANTO, Agus; PRAMUSINTO, Agus; PUTRANTO, Erwan Agus. Public sector reforms and financial transparency: experiences from Indonesian Districts. **Contemporary Southeast Asia: a journal of international and strategic affairs**, [S.l.], v. 31, n. 1, p. 70, Apr. 2009

integralidade, relevância, qualidade, comparabilidade e confiabilidade das informações.

Desse modo, o cumprimento da transparência deve estar, efetivamente, conectado à necessidade de as informações serem inteligíveis, e não somente descreverem os atos praticados. Para Evandro Martins Guerra, a transparência se relaciona com a possibilidade de compreensão do conteúdo a ser transmitido, ou seja, o interessado não precisa ter conhecimento técnico do que está sendo divulgado, mas deve entender o que está lendo.⁷

Pode-se compreender, portanto, que a transparência só existe, efetivamente, quando é acessível, atual, simples e compreensível para qualquer pessoa.

Destaque-se, ainda, que, para Vanice Lírio do Valle só existe transparência quando a ação possui manutenção de um fluxo de informações. Estas são pertinentes, confiáveis, inteligíveis e oferecidas no momento oportuno; trazem fundamentação do ato administrativo e são dirigidas ativamente às diversas estruturas de poder e à cidadania.⁸

Deste modo, em linhas gerais, para que haja transparência, a informação deve estar completa e clara, tanto para quem a fornece, quanto para o usuário da informação. Este é bastante diverso, pois cada um tem a sua necessidade de acesso. Orion Augusto Platt Neto ilustra quem é esse usuário apresentando um quadro⁹, o qual foi adaptado e está exposto abaixo.

Quadro 1 - Usuários das informações públicas

Usuários	Síntese dos interesses presumíveis
Cidadãos, contribuintes ou eleitores	Exercer a participação política e o controle social, auxiliando na escolha e na atuação de governantes que atendam aos seus anseios
Fornecedores	Decidir a venda ao Estado, por meio do conhecimento da demanda e da capacidade de pagamento. Acompanhamento de licitações e de pagamentos pelos órgãos públicos

Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/265201>. Acesso em: 01 mar. 2018.

⁷ GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 53.

⁸ VALLE, Vanice Lírio do. Transparência e governança: novas vertentes legitimadoras do agir do poder. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 38, p. 26, maio 2008. Disponível em: <https://direitoadministrativoemdebate.wordpress.com/2010/04/20/transparencia-e-governanca-novas-vertentes-legitimadoras-do-agir-do-poder/>. Acesso em: 2018.

⁹ PLATT NETO, Orion Augusto. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social**. 2005. f. 169. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) -- Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/102063>. Acesso em: 2018.

Sindicatos	Negociar remunerações, condições de trabalho e benefícios de servidores públicos, de aposentados e de pensionistas
Empresários	Decidir a continuidade dos negócios, considerando alterações de carga tributária e do incentivo à atividade econômica pelo Estado, bem como oferecer oportunidade de captação de empregados e dirigentes para os seus quadros de recursos humanos
Investidores	Analisar o risco quanto à compra de título da dívida pública entre outras alternativas de investimentos afetadas pelo Estado
Organizações da vida civil (sindicatos, associações, etc.)	Acompanhar e fiscalizar a ação governamental de acordo com suas finalidades e identificar áreas ou núcleos de cooperação ou suporte para as suas atividades
Partidos políticos	Embasar suas críticas e propostas governamentais (planos de governo), inclusive através da alocação dos recursos públicos em ensino, pesquisa e extensão
Pesquisadores e estudantes	Desenvolver estudos acadêmico-científicos sobre o Estado, sua gestão e as finanças públicas. Localizar oportunidades e/ou concentração dos recursos potenciais ou reais destacados para a entidade
Instituições de crédito	Embasar suas decisões de concessão de crédito ao Estado
Governo em outras esferas ou poderes	Fiscalizar o uso de recursos; decidir o auxílio técnico e financeiro; instituir normas ou alterar as vigentes
Governos estrangeiros	Decidir sobre cooperação e auxílio financeiro na forma de empréstimos ou doações (transferências)
Mídia	Divulgar notícias e matérias investigativas

Fonte: Adaptado de Orion Augusto Platt Neto¹⁰.

Pode-se observar, portanto, a importância da forma como é oferecida a informação, principalmente pelas diferentes áreas em que atuam os usuários, cada um com necessidades distintas.

Ressalte-se, ainda, que, de acordo com o Professor Lino Martins da Silva, a transparência:

Constitui um dos alicerces da democracia representativa, pois incentiva o comportamento voltado para o espírito público e inibe a ação dos que se julgam donos da informação. Paralelamente, fornece informações de apoio à decisão dos administradores tanto em relação à redução de custos de monitoramento das ações como à promoção

¹⁰ PLATT NETO, Orion Augusto. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social**. 2005. f. 169. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) -- Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/102063>. Acesso em: 2018.

de melhorias na governança corporativa dos governos.¹¹

Há ainda a necessidade de que as informações divulgadas contemplem períodos anteriores, de tal forma que o usuário destas informações consiga realizar comparações durante períodos distintos dos gestores.

Acrescente-se, ainda, que o momento em que ocorre a divulgação da informação, em regra, é na prestação de contas pelo administrador, chamado também como *accountability*.

Quanto à *accountability*, pode-se usar a lição do professor Celso Antonio Bandeira de Mello para criar um conceito jurídico, quando expõe que os agentes públicos não são donos da coisa pública, mas simples gestores do interesse de toda a coletividade, tendo estes agentes públicos o dever de prestar informações e prestar contas de seus atos.¹² Ou seja, há o dever de divulgação e prestação de contas por meio dos agentes públicos, modernamente chamado de *accountability*.

Aqui, há necessidade de clarificar *accountability*, que pode ser definida como a relação da prestação de contas e da responsabilização dos governantes. É citada, por alguns autores, em conjunto com a transparência. Ocorre, porém, que não se deve reduzir o conceito de *accountability* somente à prestação de contas, pois o termo é mais abrangente que isso. Tanto é assim que Luiz Akutsu e José Pinho se referem a *accountability* como o dever de transparência, de publicizar atos públicos e de propiciar a participação da população nos processos das tomadas de decisões da administração pública.¹³

José Pinho e Marcelo Amaral também realizam essa associação, ao defenderem que a transparência é o empenho dos administradores com a prestação de contas e a responsabilização pelos seus atos.¹⁴

Volmor Slomski alerta que

¹¹ SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 9. Ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 350.

¹² MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 344.

¹³ AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 731-732, set./out. 2002. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6461/5045>. Acesso em: 23 abr. 2018.

¹⁴ PINHO, José Antonio Gomes; AMARAL Marcelo Santos. Sociedade da informação e democracia: procurando a accountability em portais municipais da Bahia. *In*: Enanpad, 32., Rio de Janeiro, 2008. **Anais eletrônico...** Rio de Janeiro, 2008. p. 9. Disponível em: www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A604.pdf. Acesso em: 2018.

Na administração pública, é, certamente, onde mais deve estar presente a filosofia da accountability (dever de prestar contas), pois, quando a sociedade elege seus representantes, espera que os mesmos ajam em seu nome, de forma correta, e que prestem contas de seus atos.¹⁵

Voltando ao conceito de transparência, tem-se que, em um estudo para conceituar transparência, Cappelli, Leite e Araújo concluíram que há uma hierarquia entre características pertencentes aos grupos acessibilidade, usabilidade, informativo, entendimento e auditabilidade. Essas características seriam como degraus:

- DeGRAU 1 – Acessibilidade

A transparência é realizada através da capacidade de acesso. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de portabilidade, disponibilidade e publicidade na organização.

- DeGRAU 2 – Usabilidade

A transparência é realizada através das facilidades de uso. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de uniformidade, simplicidade, operabilidade, intuitividade, desempenho, adaptabilidade e amigabilidade na organização.

- DeGRAU 3 – Informativo

A transparência é realizada através da qualidade da informação. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de clareza, completeza, correteza, atualidade, comparabilidade, consistência, integridade e acurácia na organização.

- DeGRAU 4 – Entendimento

A transparência é realizada através do entendimento. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de concisão, compositividade, divisibilidade, detalhamento e dependência na organização.

- DeGRAU 5 – Auditabilidade

A transparência é realizada através da auditabilidade. Esta capacidade é identificada através da aferição de práticas que efetivam características de validade, controlabilidade, verificabilidade, rastreabilidade e explicação na organização.¹⁶

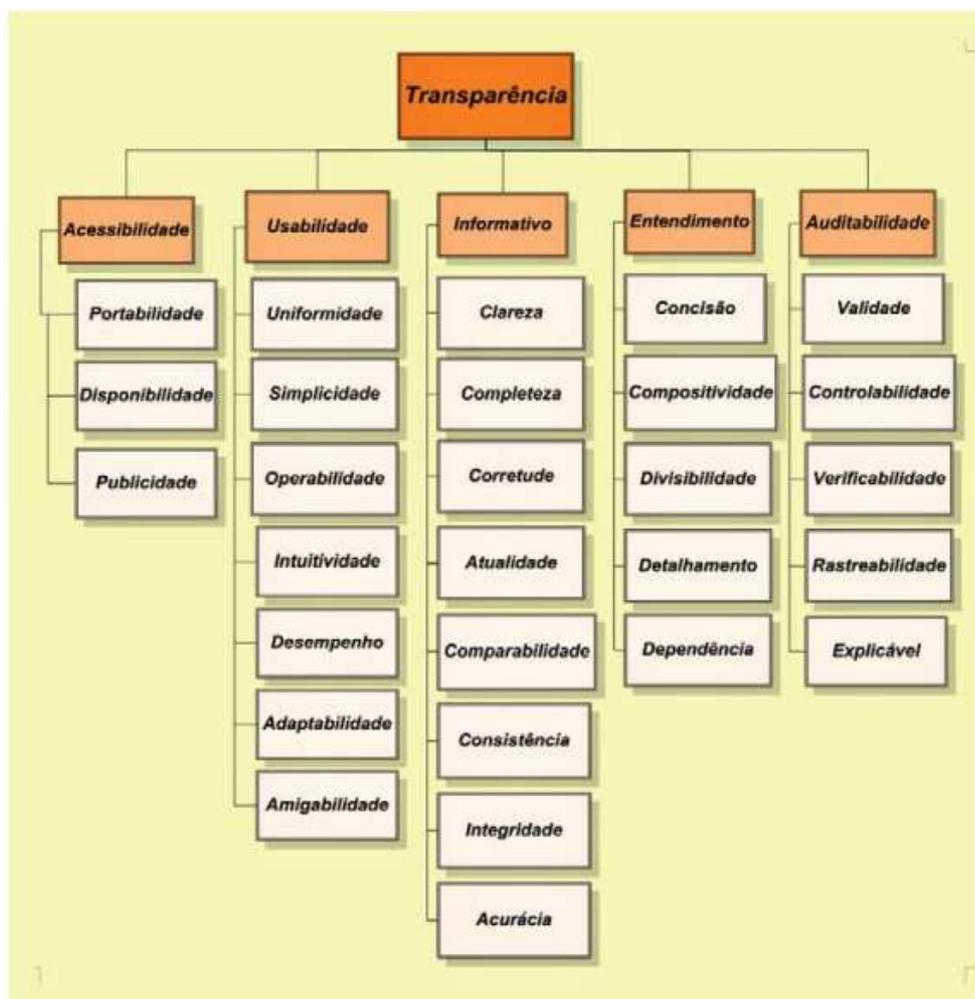
Os autores explicam, também, que não é necessário o cumprimento de todas as características de um determinado degrau para passar para o próximo.

Interessante a ilustração pedagógica acerca da transparência da Figura 1 dos autores.

¹⁵ SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública**: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a lei de responsabilidade fiscal. São Paulo: Atlas. 2001. p. 267.

¹⁶ CAPPELLI, Cláudia; LEITE, Julio Cesar Sampaio do Prado; ARAÚJO, Renata Mendes. A importância de um modelo de estágios para avaliar transparência. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 45, p. 101-102, set. 2010. Disponível em: www-di.inf.puc-rio.br/~julio/RevTCMRJ45.pdf. Acesso em: 23 jun. 2018.

Figura 1 - Características reunidas e organizadas para o conceito de transparência



Fonte: Cláudia Cappelli, Julio Cesar Sampaio do Prado Leite e Renata Mendes Araújo.¹⁷

Quando se fala em *res publica*, há de se destacar que deve haver ligação umbilical com a definição de transparência, pois, com o surgimento de regimes democráticos, houve a necessidade de uma gestão mais transparente.

¹⁷ CAPPELLI, Cláudia; LEITE, Julio Cesar Sampaio do Prado; ARAÚJO, Renata Mendes. A importância de um modelo de estágios para avaliar transparência. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 45, p. 99, set. 2010. Disponível em: www-di.inf.puc-rio.br/julio/RevTCMRJ45.pdf. Acesso em: 23 jun. 2018.

O professor José Eduardo Martins Cardozo observa que:

Seria de todo absurdo que um Estado como o brasileiro, que, por disposição expressa de sua Constituição, afirma que todo poder nele constituído “emana do povo” (art. 1º, parágrafo único, da CF), viesse a ocultar daqueles em nome do qual esse mesmo poder é exercido informações e atos relativos à gestão da *res pública* e às próprias linhas de direcionamento governamental.¹⁸

Assevera o professor Wallace Paiva Martins Junior, quando fala sobre transparência pública que consiste não só na informação ao povo do que a administração pública faz (executa, planeja ou realiza), mas também na explicação dos fundamentos da sua atuação, para que o povo possa avaliar a tomada de decisão e sua influência diante desta decisão.¹⁹

Em relação à verdadeira transparência das contas públicas, Platt Neto destaca três elementos necessários para que ela ocorra, que são os seguintes: publicidade, compreensibilidade e utilidade das informações. Esses elementos se subdividem em:

Área 1 – Publicidade das contas públicas: divulgação ampla, com estímulo ao interesse dos cidadãos, utilização dos meios de acesso preferidos pelos cidadãos, baixo custo de acesso e fornecimento em tempo hábil para decisão.

Área 2 – Compreensibilidade das informações: uso de linguagem acessível nos relatórios, uso de recursos de forma a facilitar o entendimento, fornecimento de informações complementares aos relatórios, foco de pertinência das informações nos relatórios e ações para formação dos usuários.

Área 3 – Utilidade das informações sobre a GDPM: seleção de conteúdos relevantes aos interesses dos usuários sobre o tema específico, úteis para o apoio à decisão dos cidadãos, abrangendo evidenciação do cumprimento dos aspectos legais, evidenciação da dívida pública, evidenciação das operações de crédito, evidenciação das despesas associadas à dívida, evidenciação da expressividade, riscos e justificativas para a dívida.²⁰

¹⁸ CARDOZO, José Eduardo Martins. **Princípios constitucionais da administração pública**. Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999. p. 159.

¹⁹ MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.19.

²⁰ PLATT NETO, Orion Augusto. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social**. 2005. f. 175. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) -- Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/102063>. Acesso em: 2018.

É de se ressaltar que o elemento publicidade destaca a divulgação das informações à sociedade em tempo hábil. O elemento compreensibilidade destaca a apresentação visual e a linguagem acessível e orientada para os usuários. O último elemento, chamado utilidade das decisões, denota a necessidade de a informação ser relevante, ou seja, útil para os usuários.

Importante destacar que autor correlaciona com a relevância a confiabilidade das informações, a qual garante a veracidade do que foi divulgado.²¹

Quanto à necessidade da transparência do ato administrativo, o professor Phillip Gil França expõe que o administrado tem o direito de saber motivos que embasaram o ato administrativo e a administração tem o dever de informar o “Por que?” A razão da produção do ato; “Quem?” Quem está produzindo o ato; “O que?” O conteúdo do ato; “Para que?” Os objetivos do ato; “Como?” As características do ato e “Qual o caminho? O nexo causal entre o ato e o interesse público.²²

Para o autor, é impensável que um ato administrativo tenha validade se a fundamentação para que o ato fosse produzido não tenha sido posta a luz, com a possibilidade de a sociedade debater seus fundamentos.²³ Ou seja, a transparência é necessária para que o ato administrativo tenha validade.

Deste modo, pode-se, então, definir um conceito para a transparência, qual seja: *o acesso livre, a qualquer tempo, por pessoa física ou jurídica, de toda e qualquer informação que tenha interesse, sem perda, atraso, ruído ou distorção.* Além disso, esta informação *deve ser compreensível, útil e verificável.*

2.2 A Transparência como Princípio Fundamental

A doutrina arrazoa que princípio é mandamento nuclear de um sistema, uma disposição fundamental que se irradia sobre todas as normas, com lógica e racionalidade, conferindo sentido harmônico.²⁴

Deste modo, houve, na administração pública, mais alterações nos últimos anos do que nos últimos vinte séculos, o que se pode chamar, conforme Paulo

²¹ Ibid., p. 175.

²² FRANÇA, Phillip Gil. **Ato Administrativo e interesse público**: gestão pública, controle judicial e consequencialismo administrativo. 3. ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo, RT, 2017. p. 46.

²³ Idem. p. 47.

²⁴ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 476-477.

Otero, de revolução administrativa,²⁵ que fez surgir o que a doutrina tem denominado de Novo Direito Administrativo, trazendo ao mundo jurídico novos conceitos à administração pública e a suas relações com os indivíduos. Deste modo, constitui um conjunto de transformações significativas para as formas de atividade administrativa tradicional.²⁶

Justamente neste ponto, a professora Têmis Limberger, em seu livro *Cibertransparência: informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade*, nos leva a questionar se a transparência é um novo princípio (um *Pan Principiologismo*).²⁷

Neste sentido, Di Pietro nos ensina que o princípio da motivação é outro princípio também próximo ao da transparência e que aquele está formalmente ligado ao princípio da publicidade, haja vista que esse princípio nada mais seria do que a transparência, ou seja, a ausência de decisões secretas e a possibilidade de dar ciência das decisões da administração e das razões que as justificam.²⁸

Há, ainda, ligação entre o princípio da transparência e o princípio da imparcialidade, pois a transparência do procedimento decisório constitui uma importante garantia da imparcialidade. Deste modo, a decisão com transparência *contribui para a objetividade, a isenção e a equidistância dos interesses em presença, projetando para o exterior um sentimento de confiança*,²⁹ permitindo, assim, que a transparência tenha uma dupla função quanto à imparcialidade da administração pública, garantindo que esta exista e que os particulares possam confiar nela.³⁰

Pode-se, ainda, afirmar que o princípio da eficiência, dentro da ideia de eficiência formal da administração, possui alicerce para a necessidade de transparência das atividades dos órgãos e agentes públicos.³¹

Ocorre, ainda, que transparência se apresenta como um sinônimo do princípio clássico da legalidade, posto que o princípio da transparência promove

²⁵ OTERO, P. **Manual de direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 2013. v. 1, p. 127.

²⁶ SILVA, S. Tavares da. **Um novo direito administrativo?** Coimbra: Editora Coimbra, 2010. p. 12.

²⁷ LIMBERGER, Têmis. **Cibertransparência: informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 41-45.

²⁸ DI PIETRO, M. S. Z. Necessidade de motivação do ato de dispensa do servidor celetista. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 13, p. 74, 1996.

²⁹ ALMEIDA, J. R. Nunes de. **Transparência e proporcionalidade no financiamento dos serviços de interesse econômico geral**. Porto: Vida Económica, 2014. p. 102.

³⁰ RIBEIRO, M. T. de M. **O princípio da imparcialidade da administração pública**. Coimbra: Almedina, 1996. p. 191.

³¹ GONÇALVES, L. A. **Direitos sociais: cidadania, política e justiça**. Rio de Janeiro: Sinergia, 2013.

os mesmos valores que o princípio da legalidade, ou seja, a exigência de norma para a ação. Portanto, a transparência está intimamente ligada à legalidade e deve desempenhar um papel crucial nos processos de decisão política em que o princípio da legalidade está fora do alcance e não faz sentido – nomeadamente, no caso de novas maneiras não ortodoxas de tomada de decisão, que, muitas vezes, se caracterizam por um alto grau de informalidade.³²

Pode-se acrescentar que a transparência, como princípio, torna possível a responsabilização dos agentes públicos, pois, ao dar publicidade aos atos de gestão pública, permite que os governos sejam responsabilizados por suas atuações e políticas adotadas em função dos fundamentos que devem ser apresentados.³³

Pode-se destacar, ainda, conforme ensinamentos de Martins Júnior, que a transparência reúne funções materiais e instrumentais como

O aperfeiçoamento do caráter democrático do Estado, contribuindo para a legitimidade do exercício do poder e da função pública (1); concretização da dignidade da pessoa humana, haja vista que as pessoas são tratadas com mais respeito uma vez que os agentes públicos devem ser transparentes e prestar contas à sociedade (2); restauração da confiança na Administração Pública, pois existe a possibilidade de acesso e participação da população nos procedimentos administrativos (3); existência de controle do devido processo legal, possibilitando um controle por parte dos órgãos de controle e da sociedade (4); garantia dos direitos dos administrados, uma vez que a Administração Pública é obrigada a exercer todas as suas obrigações, incluindo a garantia dos direitos dos administrados (5); maior adesão e consenso dos administrados às decisões administrativas, já que os administrados têm como acompanhar de forma transparente as decisões e fundamentações da Administração Pública (6).³⁴

O professor Geraldo Ataliba explica que a transparência é a necessidade de disposição à luz de todo e qualquer interesse entregue ao governo, como reflexo do princípio republicano.³⁵ Assim, o princípio da transparência administrativa é inerente ao próprio princípio do Estado Democrático.

³² BIJSTERVELD, S. Van. **Transparency in the European Union**: a crucial link in shaping the new social contract between the citizen and the EU. Holanda, 2004. p. 24. Disponível em: [HTTP://www.bigwobber.nl/wp-content/uploads/2009/01/transparencyeuropeii.pdf](http://www.bigwobber.nl/wp-content/uploads/2009/01/transparencyeuropeii.pdf). Acesso em: 16 set. 2018.

³³ RUBINSTEIN, F. **Notas sobre a transparência fiscal no direito financeiro**. São Paulo: RT, 2011. p. 881.

³⁴ MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 47.

³⁵ ATALIBA, Geraldo. Como fazer transparente a administração pública – mecanismos de controle popular. In **Problemas e reformas**: subsídios para o debate constituinte. São Paulo: OAB-SP, 1988, p. 60-73.

Como princípio, a transparência traz como grande conquista o reforço dos níveis e canais de vigilância sobre a juridicidade da atuação administrativa, com a efetiva e real preservação do interesse público, mola mestra da Administração Pública.³⁶

Ressalta, ainda, Wallace Paiva Martins Junior que a publicidade, motivação e participação popular são subprincípios da transparência administrativa, pois ultrapassa o âmbito limitado da publicidade. Por isso no ordenamento jurídico brasileiro há outro princípio de abrangência maior, o da Transparência.³⁷

Nesta esteira, a publicidade se põe como o primeiro estágio do princípio da transparência.

Tanto é assim que o professor Wallace Paiva Martins Junior assevera que:

A transparência não é instrumento de participação, e, sim o contrário: esta proporciona aquela – como também instrumento da legalidade, moralidade, eficiência, impessoalidade etc.³⁸

Assim, conforme Têmis Limberger:

Embora a transparência não seja expressa dentre os princípios que regem a administração pública [...] demonstra ser uma integração do princípio da publicidade conjugado com o direito à informação (art. 5º, XXXIII, CF/88) e o princípio democrático.³⁹

Deste modo, é certo que a transparência é um princípio fundamental, pois agrupa o princípio da publicidade, direito à informação, legalidade (que concentra os subprincípios da impessoalidade, motivação e interesse público), eficiência, eficácia, por fim, do Estado Democrático de Direito.

³⁶ MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 36.

³⁷ Idem. p. 37.

³⁸ Idem. p. 38.

³⁹ LIMBERGER, Têmis. **Cibertransparência**: informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 45.

2.3 A Transparência no Plano Internacional

Historicamente, o acesso à informação dos atos dos gestores era privilégio de poucos. Durante muitos séculos, o acesso à informação e a capacidade de manifestação estiveram disponíveis para um seletivo grupo de pessoas, pessoas estas que possuíam condições e permissão de acessar documentos e, portanto, a possibilidade de manifestação sobre tais atos.

Apenas como ilustração, na Grécia Antiga, mais especificamente em Atenas, o acesso à informação pelos cidadãos era pleno. Porém, eram considerados cidadãos apenas os homens nascidos em Atenas e maiores de 21 anos. Mulheres, estrangeiros e a maioria da população (formada por escravos) estavam alijados do processo decisório.⁴⁰

Segundo a Controladoria Geral da União (CGU), o primeiro país do mundo a possuir legislação sobre o acesso à informação foi a Suécia, em 1766⁴¹.

Na América Latina, o pioneirismo foi da Colômbia, ao estabelecer um código que permitia o acesso a documentos dos órgãos governamentais, em 1888, conhecido como Código de Organização Política e Municipal.

Os Estados Unidos, em 1967, aprovaram uma lei de direito à informação. Foram seguidos pela Dinamarca (1970), Noruega (1970), França (1978), Países Baixos (1978), Austrália (1982), Canadá (1982) e Nova Zelândia (1982).⁴²

Verifica-se, portanto, que legislações com o objetivo de concretizar o direito de acesso à informação datam de mais de 200 anos. Ocorre, porém, que, nos últimos quinze anos, o número de leis que garantem o acesso à informação subiu exponencialmente. Países de todas as regiões do mundo aprovaram legislações com o mesmo objetivo, e grande número de outros países assumiu o compromisso de adotar leis de direito à informação.⁴³

Acrescente-se a isto que o acesso à informação é considerado pelas Organizações das Nações Unidas (ONU) e dos Estados Americanos como direito

⁴⁰ MACIEL, José Fábio Rodrigues; AGUIAR, Renan. **História do direito**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 59.

⁴¹ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Orientações para a implementação da lei de acesso à informação nas ouvidorias públicas**. Brasília, DF: Controladoria Geral da União, 2012. p. 12.

⁴² MEDEIROS, Simone Assis; MAGALHÃES, Roberto; PEREIRA, José Roberto. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Inf. Inf.**, Londrina, v. 19, n. 1, p. 57, jan./abr. 2014. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/13520/14207>. Acesso em: 2018.

⁴³ *Ibid.*, p. 57.

fundamental, constando, inclusive, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que, em seu artigo 19, assim diz: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras”.⁴⁴

Na mesma esteira, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou Pacto de San José da Costa Rica, de 1978, declara, em seu artigo 13, que:

Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito 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.⁴⁵

Ainda acerca do acesso à informação no plano internacional, pode-se trazer a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, de 2000, que também prevê o acesso à informação como direito fundamental:

O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas.⁴⁶

Acrescente-se a estes dizeres internacionais a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2006, cujo artigo 10 afirma que:

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.⁴⁷

⁴⁴ Assembleia Geral da ONU. (1948). (217 [III] A). ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. **Declaração universal dos direitos humanos**. 2003. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 2018.

⁴⁵ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convenção americana sobre direitos humanos. Costa Rica. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 2018.

⁴⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Declaração interamericana de princípios de liberdade de expressão**. [S.l.], 2000. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/>. Acesso em: 2018.

⁴⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção. Resolução 217 A (III) da**

E avança quando elenca que os países devem:

Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões; Garantir o acesso eficaz do público à informação; Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários; Instaurar 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.⁴⁸

Ana Belver e Daniel Kaufmann ressaltam que a informação pública não deve estar restrita somente a uma área territorial. Acrescentam que a transparência não é o domínio exclusivo de uma região particular; existem transparências relacionadas em países, em cada região e categorias de renda.⁴⁹

Ressalte-se que, em 1990, apenas 13 países possuíam leis de acesso à informação. Atualmente, mais de 90 países já adotaram alguma norma regulamentando tal direito.⁵⁰

Segundo Sá e Malin, conforme o país, a lei é criada/adaptada com diferentes características. Exemplos disso são Inglaterra, Alemanha, França, Portugal e Bélgica, que acrescentaram na lei de acesso à informação a exigência de que as empresas estatais publiquem relatórios de sustentabilidade, informando a população sobre os impactos socioambientais de seus atos e investimentos.⁵¹

Cabe mencionar, ainda, que, no ano de 1993, foi criada a Transparência Internacional – Organisation Transparency International, com o objetivo de atingir *um mundo em que o governo, os negócios, a sociedade civil e o cotidiano das pessoas*

Assembleia Geral. Paris, 1948. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 2018.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ BELLVER, Ana; KAUFMANN, Daniel. **Transparenting transparency: initial empirics and policy applications.** Washington, DC: The World Bank, 2005. p. 1. Disponível em: https://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Transparenting_Transparency1711005.pdf. Acesso em: 2018.

⁵⁰ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Orientações para a implementação da lei de acesso à informação nas ouvidorias públicas.** Brasília, DF: Controladoria Geral da União, 2012. p. 12.

⁵¹ SÁ, Maria Irene da Fonseca; MALIN, Ana Maria Barcellos. Lei de Acesso à Informação: um estudo comparativo com outros países. Encontro Nacional de Pesquisas em Ciência da informação, 13., Encontro Nacional de Pesquisas em Ciência da informação. 2012. **Anais eletrônicos ...** [S.l.], 2012. p. 9. Disponível em: <http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xiiienancib/paper/viewFile/3776/2899>. Acesso em: 2018.

*estejam livres da corrupção*⁵². A página eletrônica do organismo informa que, atualmente, atua em mais de 100 países e trabalha, implacavelmente, para agitar a consciência coletiva do mundo e provocar a mudança.

Ainda, conforme seu sítio eletrônico, a Transparency International define-se como:

Politicamente apartidários e damos grande importância à nossa independência. Somente nós determinamos nossos programas e atividades - nenhum doador participa de nossas políticas. Nossas fontes de financiamento são transparentes, assim como nossos gastos.⁵³

Há, portanto, no plano internacional, claro movimento de políticas de acesso à informação e transparência.

2.4 A Transparência no Brasil

A administração pública brasileira evoluiu ao longo do tempo e, de acordo com Vivian Cristina Lima, por meio de três modelos distintos: patrimonialista, burocrático e gerencial. Porém, ressalta a autora que, apesar desses modelos se sucederem no tempo, nunca houve o abandono integral de qualquer um dos três, ou seja, encontram-se, até hoje, na administração pública brasileira, características de todos eles.⁵⁴

Saliente-se que, antes do patrimonialismo, o que predominava no Brasil era uma administração colonial, precária e comandada por um governo geral, conhecido como vice-reino. Em 1808, com a vinda da família real, foi possível a construção de um aparelho de Estado (criação de um Estado Nacional), pois, com a inserção do Brasil como parte integrante do Reino Unido de Portugal, houve a necessidade da constituição do aparato necessário ao desenvolvimento de um autogoverno e a formação de um Estado Nacional.⁵⁵

⁵² TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Who we are**. Apresenta a entidade, seus objetivos e financiamentos. Berlin, 2012. Disponível em: <https://www.transparency.org/howweare/organisation>. Acesso em: 15 dez. 2018.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ LIMA, Vivian Cristina. A proteção ao usuário de serviço público no contexto da reforma do estado. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 34, p. 188, 2000. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1839/>. Acesso em: 2018.

⁵⁵ COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 831, set./out. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>. Acesso em: 10 maio 2018.

O autor acrescenta, citando o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que, nesse tipo de governo, prevaleceu o regime patrimonialista, caracterizado pela extensão do poder do soberano e pela priorização do interesse privado em detrimento do público, ou seja, a *res publica* não se diferenciava da *res principis*. Assim, o nepotismo, a política centralizadora, a falta de definição de competências e o desenvolvimento de funções públicas por burgueses e nobres era a situação vivenciada.⁵⁶ Deste modo, como afirma Bresser-Pereira, o Estado era visto como propriedade do rei, sendo o nepotismo, o empreguismo e a corrupção extremamente presentes, tratados quase que como normas.⁵⁷

Como afirma Carlos César Pimenta⁵⁸, tal regime esteve mais presente (com maior ênfase) no Estado Brasileiro até o século XIX. Mesmo com alterações significativas no processo político de detenção do poder, não mais centralizado nas mãos de um imperador, o perfil das ações do Estado não mudou significativamente.

Bresser-Pereira destaca que, para o capitalismo, é extremamente importante a separação entre Estado e mercado. Ademais, para o autor, a democracia só existe quando a sociedade civil se separa do Estado ao mesmo tempo que o controla.⁵⁹

Assim, com a Revolução de 30, início do governo de Vargas, o Brasil deu um importante passo para a mudança de país agrário para industrial, marcado pelo desenvolvimento de um modelo de administração extremamente burocrático, necessário para criar uma gestão baseada na separação entre político e administrador público. Surgiu, assim, a administração burocrática moderna, racional-legal.⁶⁰⁶¹

Deste modo, com o fim da Era Vargas, o Estado liberal do século XIX foi substituído, aos poucos, pelo Estado econômico e social do século XX, uma vez que se tornaram evidentes as disfunções (lentidão na prestação de serviços, incapacidade de servir a sociedade, ineficiência, autorreferência) apresentadas pela burocracia.⁶²

Marcus Vinicius de Azevedo Braga ilustra que o fim do governo militar deu início a uma nova etapa no aprendizado democrático para a sociedade brasileira, com o

⁵⁶ Ibid., p. 865.

⁵⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, p. 4, 1996. Disponível em: www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf. Acesso em: 2018.

⁵⁸ PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 32, n. 5, p. 183, 1998.

⁵⁹ PEREIRA, op. cit., p. 4.

⁶⁰ Ibid., p. 4-5.

⁶¹ PEREIRA afirma, na página 5 desta mesma obra que *a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos*.

⁶² Ibid., p. 5.

fortalecimento das instâncias de participação popular e com o acompanhamento da coisa pública, quer seja pela imprensa, quer seja pelo cidadão.⁶³

Em 1988, estabelece-se, no Brasil, a transparência com a promulgação da Constituição Federal de 1988, cujos artigo 37, *caput*, e §1º determinam que:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.⁶⁴

Embora não esteja explícito o termo transparência, o princípio da transparência ficou implicitamente previsto com a leitura conjunta de outros dispositivos da Constituição Federal, como, por exemplo, no inciso XXXIII do artigo 5º, que assegura *a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral*.⁶⁵

Corroborando com este pensamento, a professora Têmis Limberger expõe que a transparência, como integração dos dizeres constitucionais, visa a assegurar que o ato foi praticado de acordo com a legalidade, a moralidade e os demais preceitos que regem a administração pública.⁶⁶

Porém, a professora Têmis Limberger acrescenta que é possível relacionar a ampliação da transparência à diminuição da corrupção e à concretização de direitos sociais.⁶⁷ A autora também traz à tona estudo qualitativo acerca da transparência em diversos países.

A citada autora, em outra obra, adiciona que o uso das novas tecnologias vai propiciar uma maneira diferente de publicizar os atos da administração, tornando-os

⁶³ BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. A auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 9, p. 52, 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25176/16823>. Acesso em: 01 mar. 2018.

⁶⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 ago. 2018.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ LIMBERGER, Têmis. **Cibertransparência**: informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 45.

⁶⁷ Ibid., p. 39.

mais acessíveis à população, e que o progresso tecnológico e o direito à informação trarão implicações no mundo jurídico em muitos aspectos.⁶⁸

Têmis Limberger avança informando que o princípio da transparência não é um novo princípio e que o Estado democrático se assenta no princípio geral da publicidade, devendo o sigilo ser excepcional e justificado. Destaca, ainda, que os dizeres da lei complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) não são de publicidade, mas de transparência.⁶⁹

Assim, em 2000, com a entrada em vigor da Lei Complementar 101/2000, a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal, houve uma tentativa de efetivação da transparência, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, evidenciando que *a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente*.⁷⁰

O dispositivo exige a transparência por meio de alguns instrumentos, como orçamento, prestações de contas, Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF), entre outros, mostrando que a transparência é fator ímpar para que o agente público tenha responsabilidade na gestão fiscal.

Deste modo, a Lei Complementar 101/2000, com as mudanças efetuadas com a Lei Complementar 131/2009, apresenta o *Capítulo IX - Da Transparência, Controle e Fiscalização*, no qual exige, com os artigos 48 e 49, maior transparência ao disciplinar o acesso às informações em tempo real por meio eletrônico, relacionadas à execução orçamentária e financeira, o acesso a informações referentes à despesa ou receita a qualquer cidadão, além da adoção de um sistema integrado de administração financeira e controle que atenda a um padrão mínimo de qualidade.⁷¹

Daniel Melo de Lacerda expõe que a transparência de gestão fiscal somente surgiu efetivamente com as alterações efetuadas pela Lei Complementar nº 131/2009, que permitiu *que toda e qualquer pessoa física ou jurídica tenha acesso a*

⁶⁸ LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 244, 2007. p. 50. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42471/41191>. Acesso em: 01 mar. 2018.

⁶⁹ LIMBERGER, op. cit., p. 43.

⁷⁰ BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dão Outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 01 mar. 2018.

⁷¹ Ibid.

*informações, em tempo real, sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*⁷²

Este apontamento é de essencial necessidade, tendo em vista que, mesmo com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal e seus princípios voltados à transparência, desde 2000, algumas informações ficavam restritas aos órgãos públicos, especialmente aos órgãos de controle externo. Em outros termos, a transparência somente tornou-se “pública” com as alterações feitas pela Lei Complementar 131/2009.

Acrescente-se a isto que a Lei Complementar 131/2009 incluiu alguns dispositivos na Lei de Responsabilidade Fiscal, como o artigo 48-A, que clarificou quais as informações devem ser divulgadas quanto à execução orçamentária e financeira:

Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: 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;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.⁷³

Há, ainda, outra alteração importante verificada no artigo 73-B, que dispõe sobre o prazo para que os entes se ajustem à referida exigência legal, sendo:

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000

⁷² LACERDA, Daniel Melo de. A importância do controle preventivo e a imprescindibilidade da transparência da gestão fiscal. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte**, Natal, v. 12, n. 1. p. 82, dez. 2010. Disponível em: https://arearestrita.tce.rn.gov.br/as/Publicacoes/revistas/REVISTA_TCE_2010_0212.pdf. Acesso em: 01 mar. 2018.

⁷³ BRASIL. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescentam 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: 12 mar. 2018.

(cinquenta mil) habitantes.⁷⁴

A penalização (branda) para o não cumprimento desses prazos, bem como para a não adoção do sistema integrado de administração financeira e controle, será o não recebimento das transferências voluntárias (recursos repassados sem qualquer imposição constitucional ou legal).⁷⁵ Isso acarretou que a Lei 101/2000 não trouxesse a transparência esperada quando da sua modificação pela Lei 131/2009.

O aspecto acima mostra, por exemplo, que a ideia de que a transparência das informações públicas ou a edição de instrumentos regulatórios que versem sobre a disponibilização de informações, por si sós, são insuficientes. Há a exigência da participação ativa da sociedade nos assuntos de interesse coletivo, bem como a penalização (perceptível) dos gestores que descumprirem a obrigação de transparência.

Deste modo, para controlar o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, anunciado na Lei Complementar 101/2000, foi emitido o Decreto 7.185, de 27 de maio de 2010, que, além de estabelecer o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, esclareceu outros pontos referentes aos instrumentos de transparência, destacando, em seu § 1º do artigo 2º, que *integrarão o sistema todas as entidades da administração direta, as autarquias, as fundações, os fundos e as empresas estatais dependentes*. Já em seu §2º, incisos II e III, definiu que *a liberação em tempo real será até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema e não poderá ocorrer a exigência de cadastro ou senhas para acesso*.⁷⁶

Portanto, constata-se que, no Brasil, o ente público tem como obrigação legal/constitucional divulgar as informações relacionadas a seus atos, quer sejam de receita, de despesa ou o que o administrado/cidadão entenda ser relevante.

É importante destacar que o controle da transparência também é realizado pelos órgãos de controle externo, por meio de acompanhamento de relatórios bimestrais, quadrimestrais ou semestrais e pela própria prestação de contas anual

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ BRASIL. **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: 12 mar. 2018.

enviada.⁷⁷ Porém, não basta apenas divulgar as informações à sociedade; estas informações precisam ser compreensíveis, sendo este talvez um dos grandes desafios da gestão pública.

⁷⁷ BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dão Outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 01 mar. 2018.

3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR: O CONTROLE SOCIAL

A participação popular, prevista na constituição brasileira, é a forma de intervenção direta dos cidadãos brasileiros em todas as esferas de governo, exercendo sua soberania constitucional nos temas de relevantes interesses sociais.

Nesse contexto, na democracia, o instrumento utilizado pelos cidadãos brasileiros como forma de exercer o poder emanado pela Constituição Federal de modo direto, ou ainda, fiscalizar os agentes políticos cujo tal poder foi delegado para ser exercido por meio de representação é a participação popular.

Entretanto, o controle social, definido pelo professor José Afonso da Silva, deve ser a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, com a valorização da cidadania e com as bases, desta participação, no princípio democrático.⁷⁸

Porém, as formas de participação popular mais citadas entre os doutrinadores constitucionalistas são aquelas que dizem respeito à função legislativa e estão expressamente previstas na Carta Magna de 1988, no seu artigo 14, quais sejam, a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo.

Cabe aqui trazer que o Brasil já possui leis que surgiram por meio de projetos de iniciativa popular. Como exemplo podemos trazer o projeto que deu origem à Lei 8.930/1994, projeto de lei que originou a lei 9.840/1999, a iniciativa da lei 11.124/2005 e a iniciativa popular da Lei Complementar nº 135/2010.

Fora da esfera legislativa, podemos citar a participação popular no judiciário, por meio dos julgamentos proferidos perante o Tribunal do Júri. Nos casos de crime doloso contra a vida o acusado é submetido a julgamento por um Conselho de Sentença, escolhido entre a população do local do crime (Código de Processo Penal, artigos 439 a 496), com decisão soberana, conforme o inciso XXXVIII do artigo da Constituição Federal de 1988.

Existem, ainda, meios de participação popular dentro do poder executivo. A Constituição Federal destaca algumas formas de intervenção do povo nas questões atinentes à seguridade social (artigo 194), à saúde pública (inciso III do artigo 198) e à assistência social (inciso II do artigo 204).

O legislador constituinte preocupou-se em garantir a participação popular na gestão das políticas públicas, como forma de garantir a efetivação dos direitos

⁷⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 99-108.

fundamentais, servindo, ainda, como instrumento de adequação da atuação do Estado às reais necessidades da população.

Portanto, a participação popular pode ser traduzida como importante instrumento de efetivação da vontade da sociedade, porém, para que haja o seu exercício há a necessidade de, conforme visto, transparência nos atos para que estes possam ser controlados.

3.1 O Conceito de Controle Social

Antes de adentrar nos instrumentos para a participação da sociedade nos atos da administração pública, há necessidade de conceituar controle social.

Mannheim define controle social como o *conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem*.⁷⁹

A ideia de controle social faz-se presente na sociedade desde a formação do Estado, passando por alterações conforme as transformações sociais, econômicas e políticas ocorridas. Vem sendo exercido, ao longo da história, com as mais diversas formas que o Estado tem assumido e com o propósito de intervir em um ambiente social em constante mudança.

Historicamente, bem como na teoria política, o significado de *controle social* é dúbio e pode ser idealizado em sentidos diferentes, seja com a concepção de Estado ou de sociedade civil. Tanto é empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade quanto para designar o controle da sociedade sobre as ações do Estado. Assim, a expressão *controle social* também possui uma carga negativa e provoca reações ambíguas.

Esta conceituação pode ser entendida à luz da visão gramsciana de Estado ampliado, que o considera como *todo o conjunto de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém o seu domínio, mas chega a obter o consenso dos governados*.⁸⁰

⁷⁹ MANNHEIM, K. **Sociologia sistemática**: uma introdução ao estudo de sociologia. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1971. p. 178.

⁸⁰ GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. p. 149.

Neste contexto, Hobbes atribuiu ao Estado poder absoluto de controlar os membros da sociedade, dentre este poder, o de restringir a sua liberdade, onde, voluntariamente, tornariam seus *súditos*, com o objetivo de acabar com a guerra de todos contra todos e, assim, garantir a segurança da coletividade e a posse da propriedade.

Ainda no contexto do controle do Estado sobre a sociedade como conceito de controle social, Locke, em sua obra *Dois Tratados sobre o Governo*, limitou o poder do Estado à garantia dos direitos naturais à vida, à liberdade e, principalmente, à propriedade. O 'povo' – que, para Locke, era a sociedade dos proprietários – mantém o controle sobre o poder supremo civil, que é o legislativo, no sentido de que este cumpra os deveres que lhe foram confiados: a defesa e a garantia da propriedade.⁸¹

Assim, controle social pode ser conceituado, historicamente, como o controle exercido pela classe dominante (embarcada no Estado/governo) sobre a população.⁸²

Porém, há outro contexto para conceituar controle social. Rousseau divulga a ideia do poder pertencer ao povo e/ou estar sob seu controle. O autor defende que só há governo sob controle do povo e considera necessária uma grande vigilância em relação ao executivo, por sua tendência a agir contra a autoridade soberana. Tanto que assim o escreveu:

[...] somente a vontade geral pode dirigir as forças do Estado segundo o fim de sua instituição, que é o bem comum, [...] Afirmo, portanto, que a soberania, não sendo senão o exercício da vontade geral, jamais pode alienar-se e que o soberano, que não é senão um ser coletivo, não pode ser representado a não ser por si mesmo; é perfeitamente possível transmitir o poder, não, porém, a vontade.⁸³

Neste contexto, controle social pode ser entendido, modernamente, como a possibilidade de a sociedade participar da formulação e da fiscalização das políticas sociais, acompanhar e fiscalizar as ações do Estado brasileiro em seus três níveis federados.⁸⁴ Esta participação vem sendo chamada de *controle social democrático*.

⁸¹ Primeiro tratado, §9. LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

⁸² CALVI, K. U. O controle social nos Conselhos de Políticas e de direitos. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, v. 8, n. 1, p. 9-20, jan./jun., 2008.

⁸³ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social ou princípio do direito político**. Tradução Ciro Mioranza. São Paulo: Escala Educacional 2006. p. 34. (série Filosofar).

⁸⁴ CALVI, K. U. O controle social nos Conselhos de Políticas e de direitos. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, v. 8, n. 1, p. 9-20, jan./jun., 2008.

Esse controle social democrático implica na participação do cidadão (organizado ou não) na gestão pública, fazendo, assim, a fiscalização, o monitoramento e o controle das ações da Administração Pública. Os cidadãos não devem participar apenas do processo de tomada de decisões acerca da implementação de políticas públicas, mas, também, do processo de fiscalização e controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados alcançados pelas diversas ações governamentais, para aferir sua necessidade de continuação ou modificação.

Para Di Pietro, o controle social *é, provavelmente, o mais eficiente meio de controle da administração pública.*⁸⁵

Há ainda o conceito que o controle social corresponde ao *poder legítimo utilizado pela população para fiscalizar a ação dos governantes, indicar soluções e criar planos e políticas em todas as áreas de interesse social.*⁸⁶

Portanto, com o controle social, não se pretende, apenas, implementar mecanismos que reduzam, eliminem ou previnam os desperdícios, os desvios e as malversações na aplicação dos recursos públicos. Busca-se, por meio da participação popular, assegurar que os gestores públicos se comprometam com as eficientes e efetivas concepção e implementação dos programas, projetos, ações e serviços.

Assim, no contexto do controle social democrático, o controle tem um sentido de vigilância, responsabilização, efetividade e compromisso com a coisa pública.

O controle social implica em uma intervenção da sociedade sobre o Estado. Esta intervenção ocorre quando a sociedade interage com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação nas três esferas da gestão (municipal, estadual ou federal).

Porém, há necessidade de que se tenha uma cidadania desenvolvida e um ambiente democrático. Assim, controle social deve ser entendido como um instrumento e uma expressão da democracia.

Importante destacar que, para que exista democracia, devem existir instrumentos que permitam a prestação de contas de funcionários do governo aos seus cidadãos, com o objetivo de garantir a natureza pública de seus atos, ou seja,

⁸⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 586.

⁸⁶ OLIVEIRA, A. **Controle social**: perspectivas para a fiscalização popular da administração pública no Brasil. Brasília, DF: Instituto Serzedello Corrêa, 2001. Prêmio Serzedello Corrêa 2001. p. 159. Monografias vencedoras - Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública.

*reduzir a razão do Estado a uma razão do público, dos interesses dos cidadãos, permitindo, assim, o controle deste sobre aquele.*⁸⁷

Deste modo, o conceito de *accountability* pública proporciona formas de gestão pública abertas à participação social. Esse conceito de gestão pública aberta à participação popular está dentro das concepções de reforma do Estado. *Trata-se, assim, de um conceito normativo informado – um dever ser do Estado democrático contemporâneo.*⁸⁸

Fernando Filgueiras segue com a seguinte afirmação:

[...] o objetivo normativo é claro, mas falta a ele uma conformação mais adequada à ideia de democracia e ao modo como opera na vida cotidiana, pois não se restringe aos problemas de gestão e eficiência econômica, desse modo, o conceito de *accountability* não se refere apenas ao processo contábil de prestação de conta, mas também a um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos.⁸⁹

O autor ilustra, nesta passagem, que o conceito de *accountability* pública deve responder ao fortalecimento de uma ideia essencial de democracia, qual seja, a autoridade do cidadão perante as instituições políticas.

Esse conceito de *accountability* pública parte da premissa de que o Estado, em uma democracia, deve ser controlado pela sociedade, de maneira a se responsabilizar perante o público.⁹⁰

Cabe aqui destacar os dizeres do conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Alexandre Figueiredo, que assim comentou sobre a necessidade de estímulo ao controle social:

A demora do indivíduo brasileiro em reagir a situações desvantajosas que o oprime e que é decorrente da ação ou inação dos nossos governantes é resultante da falta de conhecimento da existência de meios pacíficos de controlar os investimentos públicos que deveriam ser feitos com eficiência e transparência. Daí a necessidade de despertar a sociedade para uma mudança de atitude. Saindo da passividade para atuar de forma insistente e cotidiana na cobrança de

⁸⁷ TAYLOR, M. M; BURANELLI, V. C. Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. **Latin American Politics & Society**, [S.l.], v. 49, n. 1, p. 59-87, Spring, 2007.

⁸⁸ FILGUEIRAS, F. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 133-156.

⁸⁹ FILGUEIRAS, F. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 71.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 9.

nossos direitos. Insuflar o cidadão para exercer de forma responsável o chamado Controle Social.⁹¹

Deste modo, pode-se conceituar controle social, na perspectiva da modernidade, como a capacidade que a sociedade (organizada ou não) tem de intervir nas políticas públicas, seja em sua fase de planejamento ou de execução.

3.2 O Controle Social na Constituição Brasileira

A Constituição de 1988, sabidamente, foi elaborada sob grande influência da sociedade civil, que, por meio de pressão da população, estabeleceu a descentralização e a participação popular como marco no processo de elaboração das políticas públicas, especialmente nos campos das políticas sociais e urbanas. Assim, houve uma conjuntura favorável à participação da sociedade nos processos de tomada das decisões políticas fundamentais para o bem-estar da população.⁹²

Desse modo, a Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, tem em seu bojo, conforme já citado, um contexto mais favorável à participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões da administração pública que versem sobre políticas públicas. Surge, assim, *de maneira enfática, o papel do cidadão junto aos poderes públicos*.⁹³

De pronto, no parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988, há o destaque que *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*.⁹⁴

Porém, ao transferir seus poderes aos representantes eleitos, o cidadão abdica de uma parcela de participação nas decisões sobre as políticas públicas. Ressalte-se, porém, que é apenas uma parcela deste poder, tendo em vista a possibilidade do exercício do poder de modo direto, conforme a parte final do parágrafo único acima posto.

⁹¹ FIGUEIREDO, Alexandre. Controle externo e democracia: agente de controle. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 44, maio 2010.

⁹² CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Controle Social. **Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília DF, 2012. (Coleção olho vivo). Disponível em: <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em: 22 ago. 2018.

⁹³ TENÓRIO, Fernando Guilherme. Inovando com democracia, ainda uma utopia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 6, p. 231, nov./dez. 1999.

⁹⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 ago. 2018.

Deste modo, conforme José Afonso da Silva, a Constituição Federal de 1988 combina representação e participação direta. Portanto, institutos como o sufrágio universal, o sistema eleitoral e os partidos políticos configuram mecanismos que disciplinam a participação popular no processo político.⁹⁵

Contudo, ressalta o autor que ainda é uma democracia representativa, pois a democracia participativa caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo.⁹⁶

Frise-se que há outro garantidor constitucional da participação popular na administração pública. O inciso XXXIII do artigo 5º assim prescreve:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.⁹⁷

Do mesmo modo, o inciso LXXIII do artigo 5º assim prescreve:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.⁹⁸

Desta forma, para Maria Sylvia Di Pietro, com os instrumentos e dispositivos que determinam e viabilizam a participação e a soberania popular, previstos na Constituição Federal de 1988, iniciando pelo direito de votar e ser votado e a participação indireta, há, ainda, outras formas de controle social, como o direito de petição, o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse geral, o direito de denunciar aos Tribunais de Contas, etc.⁹⁹

Para exemplificar o que a autora nos explana, ou seja, que a Carta Magna trouxe outros meios de participação popular na administração pública, pode-se elencar a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos

⁹⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 141-142.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 ago. 2018.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 828.

públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (artigo 10); cooperação das associações representativas no planejamento municipal (inciso XII do artigo 29); política agrícola planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes (artigo 187); participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados de gestão da seguridade social (inciso VII do parágrafo único do artigo 194); e participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (§7º do artigo 227). Há outros exemplos, mas dependem, em sua maioria, de regulamentação posterior.¹⁰⁰

No mesmo caminho, Jaqueline Silva nos ensina que:

[...] com a abertura propiciada pela Constituição Federal de 1988, além da continuidade de algumas formas de participação que já existiam com o sentido de controle social, surgiram outras formas, dando-se destaque para as que representam cogestão, em função da possibilidade de influência nas políticas públicas.¹⁰¹

Para Marcos Augusto Perez, a Constituição Federal de 1988 trouxe um novo princípio de organização da administração pública, o princípio da participação popular em todos os níveis de governo, alterando significativamente a forma de o Estado se relacionar com a sociedade civil.¹⁰²

Claudio Gurgel e Agatha Justen, pontuando sobre o controle social na Constituição Federal de 1988, asseveram que *há, portanto, na Constituição Federal do Brasil, incentivo, ainda que pontual e difuso, a que a sociedade civil se organize e possa influenciar as decisões públicas*.¹⁰³

¹⁰⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 ago. 2018.

¹⁰¹ SILVA, Jaqueline M. C. da. Controle social das políticas públicas no Brasil. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 8, n. 1, p. 112, 2010. Disponível em: <http://http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp135433.pdf>. Acesso 01 set. 2018.

¹⁰² PEREZ, M. A. **A administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

¹⁰³ GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 359, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n2/v47n2a04.pdf> Acesso em 20 set. 2018.

Neste mesmo contexto, Felipe Alves e Mônia Leal esclarecem que a Constituição Federal de 1988 favoreceu e permitiu diversas formas de participação social, *como possibilidade de influência nas políticas públicas e inibição das práticas corruptivas, vindo a atuar de forma preventiva no âmbito deste fenômeno patológico*.¹⁰⁴

Porém, conforme o dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, participação significa *tomar parte em, compartilhar, associar-se pelo sentimento ou pensamento*.¹⁰⁵ Deste modo, esta participação no controle social deve ser conceituada como a ação de indivíduos e/ou grupos com o objetivo de influenciar o processo político. Aqui, nos interessa, especialmente, a participação popular no controle da administração pública. O controle social, que é espécie do gênero participação popular, gera para a sociedade a possibilidade efetiva de participação e ingerência nos processos decisórios.

Assim, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a democracia participativa, com o objetivo de concretizar os fundamentos do estado democrático de direito.

Esta democracia participativa deve ser entendida como o exercício da cidadania e não deve se limitar aos pleitos eleitorais (exercício da participação indireta). Precisa estender-se aos direitos de participação em colegiados, comitês e conselhos, com o direito/dever de reclamar, denunciar, representar queixas contra atos, omissões e irregularidades de autoridades ou entidades, de participar do planejamento e execução de políticas públicas.

José Afonso da Silva esclarece que a democracia direta é aquela na qual o povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando. A democracia indireta, ou representativa, é aquela em que o povo, como fonte primária de poder, mas não dirigindo os negócios do Estado diretamente, outorga as funções de governo aos seus representantes, os quais são eleitos periodicamente. E, finalmente, há a democracia semidireta, que é entendida como democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo – institutos estes que integram a democracia participativa.¹⁰⁶

¹⁰⁴ ALVES, Felipe D.; LEAL, Mônia C. H. O controle social como contraponto complemento ao controle jurisdicional de políticas públicas: combate à corrupção enquanto empecilho à efetivação dos direitos fundamentais sociais. **Unoesc International Legal Seminar**, [S.l.], p. 497, 2014. Disponível em: <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/uils/article/view/4027> Acesso em: 21 set. 2014.

¹⁰⁵ HOUAISS, Antônio. VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

¹⁰⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

Portanto, com um número cada vez maior de indivíduos participando da vida política, a autocracia¹⁰⁷ retrocede, e a democracia avança. De acordo com Bobbio, a democracia representativa significa que: “[...] as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade”.¹⁰⁸

Deste modo, permitindo a participação popular, a Constituição Federal de 1988 teve como objetivo corrigir o desequilíbrio existente entre Estado e cidadão ao obrigar ou recomendar a comunicação entre gestores e população, por meio de conselhos e fóruns.

Victor Faccioni ilustra que o cidadão, exercendo o controle social, *acompanhando as ações da gestão pública e avaliando os objetivos, processos e resultados é essencial para uma atuação administrativa mais célere e eficaz na consecução das demandas da sociedade.*¹⁰⁹

Apenas para reafirmar, Maria da Glória Gohn entende que o conceito de participação cidadã está *lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público.*¹¹⁰

Conforme Paulo Bonavides, a Constituição, no artigo 14, garantiu a participação popular com possibilidades formais de torná-la exequível. Assim, no constitucionalismo brasileiro, existem meios para o exercício do sistema participativo. Conclui o doutrinador asseverando que:

[...] de uma democracia representativa de fachada e já carcomida para uma nova e incipiente democracia de participação, eis a meta convergente de toda essa comunhão de esforços políticos da cidadania, dirigidos a uma legitimidade mais sólida das instituições.¹¹¹

¹⁰⁷ Conforme o Dicionário Houaiss, Autocracia é definida como Excesso de poder; poder absoluto e inquestionável; [Política] Tipo de governo em que uma pessoa ou um grupo de pessoas detém o poder completo sobre uma nação; autarquia; [Por Extensão] Política. Nação, país, estado, município, localidade etc. em que esse tipo de governo é exercido; [Por Extensão] Excessivamente poderoso.

¹⁰⁸ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

¹⁰⁹ FACCIONI, Vitor J. Tribunal de contas e a responsabilidade social, através de auditoria ambiental, auditoria operacional e auditoria social. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 107, fev./abr. 2004.

¹¹⁰ GOHN, M. da G. Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. **Meta: avaliação**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 143, maio/ago. 2013.

¹¹¹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 496.

Rogério Leal explica que o modelo de democracia representativa clássica, fundado na ideia de representação política total, não conseguiu se desincumbir com êxito de suas tarefas sociais e populares, transformando-se muito mais num espaço de composição de interesses privados. Assim, o modelo passa por uma crise de identidade (porque não sabe a quem representa), de eficácia (porque não responde por sua competência normativa) e de legitimidade (porque é refratário às demandas sociais emergentes ou reprimidas).¹¹²

Wilson Gomes destaca que, enquanto se fala em crise da democracia representativa, com todas as vantagens que a democracia apresenta na ênfase das liberdades individuais e na institucionalização do Estado democrático de direito, há, também, um distanciamento dos representantes e do sistema político em geral, pois os representados, progressivamente, se afastam da esfera política.

Assim, explana o autor: “[...] esta tendência autocontraditória das democracias contemporâneas resulta em uma redução ao mínimo da participação do cidadão na condução dos negócios públicos”.¹¹³

Portando, a Constituição Federal de 1988, apesar de prever a participação popular, direta e indiretamente, na gestão pública, não trouxe instrumentos para o exercício desta participação popular.

3.3 Os Instrumentos para o Exercício do Controle Social

Quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, o controle social sofria diversas limitações e, por esta razão, havia a necessidade de desenvolver medidas para o fortalecimento dessa participação, simplificando o acesso ao Estado e às informações sobre a máquina pública, de forma transparente e acessível para os cidadãos. As simplificações foram necessárias para que houvesse a diminuição do isolamento dos órgãos públicos, criando acesso mais fácil às informações com a manutenção de uma linguagem mais acessível, tendo em vista que a acessibilidade está diretamente ligada à transparência e à possibilidade de controle social.

¹¹² LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade**: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

¹¹³ GOMES, Wilson. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Org.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 23.

Havia, ainda, a necessidade da responsabilização dos agentes públicos e da busca de maior transparência da administração, pois, além de primordiais na construção da democracia, vinculavam-se à necessidade de combate à corrupção na esfera pública.

Deste modo, para que o cidadão interessado no bom desempenho da administração e das políticas públicas não seja vítima de “estelionato” de dirigentes políticos e gestores públicos, surge um projeto de pressões e contrapressões. Nele, o dirigente político eleito vigia o agente público para que este faça o que lhe foi determinado, levando-se em conta o que os cidadãos esperam, pois, do contrário, perdem-se votos, e o eleitor vigia o eleito, que monitora o burocrata, que coordena os agentes públicos para o oferecimento dos serviços públicos.

Porém, para que se tenha esse aprofundamento da democracia, é necessário um conjunto de canais de participação, de forma a aumentar as chances de expressão de um número cada vez maior de pessoas, possibilitando o compartilhamento do exercício do poder político. Ocorre que *a criação de novos espaços participativos, embora seja condição importante para assegurar uma dinâmica inclusiva efetiva, não é suficiente*.¹¹⁴

Portanto, é com essa exigência que os governos (em todos os poderes e níveis) começaram a oferecer, de forma tímida, mecanismos por meio dos quais os cidadãos têm a oportunidade de interferir na gestão pública, orientando as ações e os gastos do Estado em função dos interesses da sociedade¹¹⁵.

Filgueiras argumenta que *o pressuposto é de que uma ordem política democrática se consolida e legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos*, pois os cidadãos possuem autoridade maior, conforme determinação constitucional.¹¹⁶

Assim, conforme Claudio Gurgel e Agatha Justen, há três momentos, na história brasileira, em que a participação e a cidadania ganham destaque:¹¹⁷

¹¹⁴ FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 18, n. 36, p. 187, jun. 2010.

¹¹⁵ Iniciando esta abertura com as ouvidorias.

¹¹⁶ FILGUEIRAS, F. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011b. p. 133-156.

¹¹⁷ GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 362, abr. 2013.

O primeiro pode ser identificado, com clareza e fatura de referências, na Constituição de 1988, cujos traços gerais de certo modo correspondem ao conceito de cidadania de Marshall (1950), aquele em que se exigem os chamados três direitos — o civil, o político e o social. Na Constituição, como dito anteriormente, encontram-se, entre outros apelos à cidadania, os chamados Conselhos setoriais.

Citando Maria do Carmo Carvalho e Débora Felgueiras, os autores continuam:

O segundo momento expressivo foi representado pelo advento do orçamento-participativo, iniciativa que é objeto de disputa entre o PT gaúcho e o PSDB paulista, mas que por vários motivos se inscreveu na imagem e na prática mais forte e mais frequente do Partido dos Trabalhadores. A experiência das prefeituras de Porto Alegre, Mauá, Ribeirão Pires, Santo André e outras prefeituras brasileiras trouxe ao ambiente político um exemplo concreto de participação popular, ainda que com inúmeras limitações que vão do pequeno percentual do orçamento posto sob a decisão participativa até outras vicissitudes da política partidária.

E finalizam:

O terceiro momento diz respeito à reforma do Estado, empreendida pelo governo FHC, entre os anos 1995 e 1999, a que já se fez referência. Ali também existe a valorização do controle social, verificando-se, porém, uma frustrante prática de quase desconhecimento dessa dimensão da reforma e prevalecendo, como já comentado, o viés gerencial da New Public Management (NPM).

Cite-se, apenas como exemplo da abertura para a participação popular, o orçamento participativo (o primeiro foi feito em Porto Alegre – RS, em 1989).

Frise-se que o orçamento público sempre foi peça formal, de acesso restrito a pequenos grupos de técnicos, cuja ausência de transparência e, por consequência, de fiscalização, favorecia a manipulação de recursos, expressando práticas patrimonialistas de gestão do Estado.

Portanto, intervir na elaboração da peça orçamentária é intervir na essência de uma cultura política arcaica, focada no clientelismo e no saber tecnocrático. Assim, desvendando o funcionamento da máquina do Estado e as formas de receita e despesa, é possível mostrar possibilidades de distribuição orçamentária mais isonômicas.

Ressalte-se que o orçamento participativo demonstrou ser elemento crucial na transformação da relação Estado-cidadão, traduzido em um melhor planejamento do investimento municipal e, permitindo, assim, maior transparência para a ação

governamental, ao mesmo tempo em que contribuiria para a construção de novos sujeitos políticos. Porém, para que esta participação tivesse êxito como cultura organizacional, houve constatação da necessidade de que os cidadãos tivessem a compreensão de conceitos e operações orçamentárias fundamentais, tais como funções de planejamento, avaliação e controle, receita e despesa.

Neste mesmo contexto, como mais um passo no caminho do controle social, foram criadas as ouvidorias, dando mais uma abertura ao cidadão para que pudesse se manifestar sobre a atuação do Estado. As ouvidorias, geralmente, são instâncias administrativas responsáveis por acolher reclamações, denúncias, elogios, críticas e sugestões dos cidadãos referentes aos serviços e atendimentos prestados pelos órgãos públicos. Também é um instrumento com o qual o cidadão pode realizar o controle social.

Cabe aqui fazer um corte e trazer que, nos tribunais de contas, que têm função de controle externo, *as ouvidorias possuem o papel de provedoras de informações, tanto para o tribunal de contas, a fim de trazer insumos para as auditorias, quanto para a sociedade, a fim de contribuir para o controle social*. Destacam-se nas ouvidorias as denúncias e representações.¹¹⁸

Conforme já visto, o controle social e a participação popular necessitam de informações. Elas precisam ser completas e claras, bem como respeitar os cinco degraus expostos por Cappelli, Leite e Araújo, que seriam acessibilidade, usabilidade, informativo, entendimento e auditabilidade.

Logo, só há controle social com o aumento de transparência pública. Esta é a condição central para que haja, de fato, a fiscalização dos negócios públicos e um efetivo combate contra a corrupção governamental, pois, segundo Matias-Pereira, *a busca por transparência nos países democráticos exige a criação de instituições de controle, direito e garantia do bem público*.¹¹⁹

Frise-se que cidadania, como construção social, pressupõe a igualdade de direitos, conquistados pela ação e pela luta social e política dos cidadãos, baseada na participação popular e na negociação assumida por atores sociais. Para que haja cidadania, é necessária construção, individual e coletivamente, através do

¹¹⁸ DELMONDES, Edna. **A interação do tribunal de contas com o Parlamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

¹¹⁹ MATIAS-PEREIRA, J. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 12, abr./jun. 2005.

atendimento de suas necessidades essenciais, com a garantia de acesso aos chamados direitos fundamentais, tais como direitos civis, direitos políticos e direitos sociais.

Deste modo, o controle social possibilita o acompanhamento das condutas na gestão pública, permitindo a correção de imprecisões e, assim, mantendo a coerência na atividade administrativa.

Assim, a democracia participativa é vista como um modelo ideal do exercício do poder político, pautado no debate aberto entre cidadãos livres. Deste modo, as decisões políticas advêm de processos de ampla discussão, orientando-se por pluralismo, igualdade participativa, autonomia e justiça social, conferindo validade ao poder político.

Maria Sylvia Di Pietro ensina-nos sobre a participação popular:

Sem abdicar a proteção das liberdades individuais (Estado de Direito) e do bem comum (Estado Social), surgiu o Estado Democrático de Direito com a participação popular no processo político nas decisões do Governo e no Controle da Administração Pública.¹²⁰

Ocorre que, para que o cidadão possa participar do controle da coisa pública, é necessário que o Estado possa se fazer entender, buscando mecanismos que facilitem essa comunicação.

Ressalte-se que só há um controle social efetivo sobre os agentes governamentais na tentativa de combater a corrupção: quando existe a responsabilização desses. Assim, os governos devem se comprometer, diante de seus administrados, com seus próprios atos. Ocorre que, para que os governos sejam responsabilizados, deve haver a capacidade de os cidadãos atuarem (possuírem virtude cívica e capital social para tanto) e a existência de mecanismos institucionais que viabilizem o controle sobre as ações do governo.¹²¹

Para Rita Buzzi Rausch e Maurélio Soares, é imprescindível a existência de ferramentas para tornar possíveis a relação entre o Estado, a transparência e o controle social, relação essencial para o combate à corrupção: “A transparência do

¹²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 23.

¹²¹ PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. “Accountability social: la otra cara del control”. *In*: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Ed.). **Controlando la política**: ciudadanos y médios en las democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002.

Estado se realiza por meio do acesso dos cidadãos às informações governamentais, o que torna mais democrática e estreita a relação entre Estado e sociedade civil”.¹²²

Matias-Pereira ensina que o controle social deve ir além do exercido sobre os governantes e não se restringir a momentos eleitorais (voto). Ainda acrescenta:

[...] além do voto, o controle dos governantes pode ser feito por meio de: controle parlamentar; controle de procedimentos no interior da burocracia, através da fiscalização da conduta financeira e jurídica dos funcionários e de mecanismos de controle externo, como tribunais de contas, auditorias, comissões de inquérito; controle social, exercido tanto pela mídia como por grupos organizados da sociedade civil.¹²³

Neste contexto, para o autor, a modernização do sistema de controle da administração pública iniciou com a Reforma Administrativa da Constituição de 67, sustentando que o Decreto-Lei 200/1967 inaugurou a Reforma Administrativa e elencou as práticas de controle no âmbito da administração pública, entre elas as auditorias financeiras e orçamentárias, com o objetivo de garantir a conformidade com normas preestabelecidas para o atendimento das metas das organizações.¹²⁴

Ocorre que a primeira tentativa de instrumentalização para o exercício da participação popular se deu com a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como lei de responsabilidade fiscal. Esta lei, em seu artigo 48, originalmente, trouxe a transparência da gestão fiscal, dando ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, bem como às prestações de contas e ao seu respectivo parecer prévio.¹²⁵ Assim, em tese, combinado com o parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal, caberia o questionamento dos itens apresentados, caso houvesse entendimento sobre a ausência de um dos princípios da administração pública, esculpido no artigo 37 da Constituição Federal, especialmente o princípio da eficiência.

¹²² RAUSCH, R. B.; SOARES, M. Controle social na administração pública: a importância da transparência nas contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, [S.l.], v. 4, n. 3, art. 2, p. 24, set./dez. 2010.

¹²³ MATIAS-PEREIRA, José. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 11, abr./jun. 2005.

¹²⁴ MATIAS PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 161-197.

¹²⁵ BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dão Outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 01 mar. 2018.

Porém, não houve aproximação da população com a gestão pública e, como forma de tornar o controle social mais participativo, a Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, alterou a Lei Complementar 101/2000 e determinou, entre outras inovações, que houvesse fomento *à participação popular e à realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos plurianuais, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e dos orçamentos.*

Esta inovação avançou quanto à participação popular e, além de obrigar a *disponibilidade, durante todo o exercício, das contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo no respectivo Poder Legislativo e no órgão responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, permitiu que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato possa denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas na lei.*¹²⁶

Ressalte-se que, na época, já existiam, institucionalizadas, diversas formas de controle social, tais como os conselhos municipais e os comitês populares, que foram implantados na saúde, nos transportes coletivos e no orçamento municipal, entre outros. Ademais, o arcabouço normativo vigente já possibilitava diversas formas de manifestação do controle social, quer seja por meio de representação e denúncias às diversas instâncias do sistema de controle (interno, externo ou Ministério Público), quer seja por ações populares no Judiciário. Contudo, os mecanismos de controle social implantados eram insuficientes ou ineficazes, e houve desestímulo e conformação do cidadão diante dos atos de má gestão praticados pelo gestor público.

Ainda reportando à época da Lei Complementar 131/2009, havia a necessidade de desenvolvimento de mecanismos de ampliação do controle social, pois era visível que a população encontrava pontos de resistência. Assim, o controle social começa a ganhar força na gestão pública; primeiro, por um movimento que parte dos próprios gestores e profissionais da área pública em busca da presença de diferentes setores da população na formulação, na implementação e no monitoramento de suas políticas; segundo, quando diferentes setores da população passaram a exigir dos atores

¹²⁶ BRASIL. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescentam 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: 12 mar. 2018.

públicos maior transparência em suas ações e cobravam conduta ética em relação aos recursos que utilizavam.¹²⁷

Para viabilizar estes interesses sociais dos cidadãos, foram implantadas ações em diversos órgãos públicos, dando-se destaque às ouvidorias públicas, cuja característica de mecanismo de controle social é notória, pois visa a, sobretudo, garantir a satisfação do interesse público, permitindo ao cidadão que se manifeste sobre a atuação do Estado.

Evelina Dagnino explana que as novas formas de participação popular, como o orçamento participativo, são analisadas do ponto de vista da teoria democrática, sobretudo no que diz respeito à possibilidade de um aprofundamento da democracia.¹²⁸

Apesar de o controle social, naquele momento, estar pouco instrumentalizado, a pressão popular culminou na criação de mais de 24 mil conselhos e fóruns de controle social dos recursos públicos, presentes no nível subnacional, e, como efeito, em, aproximadamente, 2,75% dos prefeitos eleitos em 2004 já tendo seu mandato cassado ou ajuizado. Essas experiências chamaram a atenção em outros países, pelo sucesso de sua adesão.¹²⁹

Para que haja controle social da maneira como foi idealizado, é imprescindível que exista tanto acesso quanto transparência nos atos do governo, pois apenas com transparência e acesso eficazes a sociedade é capaz de tomar conhecimento das contas públicas e das ações governamentais e intervir, quando necessário.

Assim, estas novas formas para a concretização do Estado democrático de direito, têm o potencial de criar uma *sociedade informacional*, permitindo a população o controle e o processamento da informação.¹³⁰

A professora Têmis Limberger explica, citando Simon Nora, que:

¹²⁷ JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

¹²⁸ DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

¹²⁹ SPINK, Peter; TEIXEIRA, Marco Antonio. A disponibilidade de ser controlado: o controle social da administração pública. In: GUEDES, Álvaro Martins; FONSECA, Francisco (Org.). **Controle social na administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

¹³⁰ O termo sociedade informacional foi estabelecido por Manuel Castells que estabeleceu uma diferenciação entre sociedade informacional e sociedade da informação. O termo sociedade da informação enfatiza o papel da informação na sociedade. Todavia, a informação como comunicação de conhecimentos sempre foi presente em todas as sociedades, motivo pelo qual o termo sociedade informacional é mais adequado, por indicar o atributo de uma forma específica de organização social. CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1: A sociedade em rede.

A telemática, diferentemente da eletricidade, não transmite uma corrente inerte, mas veicula informação, e, quando corretamente utilizada, significa poder. Pode-se dizer que isso apresenta dois lados: primeiramente, uma vantagem propiciada pela informática, no sentido de armazenar o conhecimento e transmiti-lo de uma maneira veloz. Por outro lado, há o risco de que as liberdades sejam violadas, e tal possibilidade exige a intervenção do poder público, como forma de proteção dos indivíduos.¹³¹

Deste modo, as tecnologias da informação e comunicação (TICs) propiciam imensa facilidade na produção e difusão do conteúdo, uma vez que permitem a comunicação entre os computadores de forma rápida e fidedigna.

Tanto é assim que a professora Têmis Limberger nos ensina, quanto ao acesso e à transparência, que as informações disponibilizadas devem ser *acessadas e compreendidas* para que sejam usadas como ferramenta da democracia. Do contrário, haverá mera reprodução dos aspectos consumistas da sociedade.¹³²

Apenas como ilustração, os dispositivos legais que fomentaram ou permitiram, de algum modo, a participação popular nos últimos anos foram os seguintes: Lei nº 9.755/1998 (Contas Públicas); Lei Complementar nº 101/2000 (Responsabilidade Fiscal), Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que obrigam as entidades públicas a divulgarem relatórios periódicos com os resultados da aplicação dos recursos públicos previstos nos instrumentos orçamentários. Dessa forma, torna possível para a sociedade o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e a responsabilização dos gestores que descumprirem as normas.

Acerca da instrumentalização da participação popular e do uso da tecnologia da informação e comunicação, a professora Têmis Limberger antevia, em 2007, que:

O progresso tecnológico e o direito à informação vão trazer implicações no mundo jurídico em muitos aspectos, in casu. O uso das novas tecnologias vai propiciar uma maneira diferente de publicar os atos da administração, tornando-os mais acessíveis à população.¹³³

¹³¹ LIMBERGER, Têmis. Transparência Administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 244, p. 250, jan. 2007. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42471/41191>. Acesso em: 17 set. 2018.

¹³² LIMBERGER, Têmis. **Cibertransparência**: informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 35.

¹³³ LIMBERGER, Têmis. Transparência Administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 244, p. 251, jan. 2007. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/>

Portanto, hoje existem instrumentos para que o controle social seja exercido.

Porém, como o objetivo desta pesquisa é verificar a adesão ao sítio do Senado Federal com a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, a conhecida Lei de Acesso à Informação, seguem os aspectos teóricos e práticos da lei.

3.4 A Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) como Fomentadora da Participação Popular

Os professores Ingo Wolfgang Sarlet e Carlos Alberto Molinaro explicam que a democratização das relações de poder revelou a existência de um “direito humano ao saber”, que seria a união do direito à informação e seu acesso, com os instrumentos necessários para o seu exercício.¹³⁴

Com este pensamento, a regulamentação do direito à informação, no Brasil, traduz-se em uma vitória da democracia, pois não existe democracia plena se o controle das informações públicas fica concentrado nas mãos de poucos e tem caráter sigiloso. Igualmente, a participação popular na esfera pública implica em uma manifestação consciente e fundamentada, provida dos meios necessários para tanto. Assim, no estado democrático de direito, é essencial a participação da sociedade nas decisões que a afetam, fiscalizando seus representantes, observando as atuações dos gestores públicos, bem como emitindo opiniões para que estas possam servir como sustentáculo para alterações.

Com a promulgação da Lei de Acesso à Informação, regulamentada pelo Decreto 7.724/2012, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, houve a instrumentalização, após 22 anos, do direito constitucional dos cidadãos de terem acesso à informação pública. Isso possibilitou, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas de órgãos e entidades.

Assim dispõe o artigo 1º da Lei 12.527/2011:

Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II

article/ view/ 42471/41191. Acesso em: 17 set. 2018.

¹³⁴ SARLET, I. W.; MARTOS, J. A. M.; RUARO, R. L. (Org.). **Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 11-17.

do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.¹³⁵

A Lei de Acesso à Informação vale para os três poderes da União, estados, Distrito Federal e municípios, incluindo os Tribunais de Contas e o Ministério Público, conforme incisos I e II do parágrafo único do artigo 1º, que assim dispõe:

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

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

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.¹³⁶

Ressalta-se, ainda, que as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos também são obrigadas a dar publicidade às informações referentes ao recurso recebido, pois assim determina o artigo 2º. Entretanto, faz a ressalva, em seu parágrafo único, que *a publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação*, como abaixo transcrito:

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.¹³⁷

O artigo 3º assim dispõe:

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

¹³⁵ BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 17 set. 2018.

¹³⁶ BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 17 set. 2018.

¹³⁷ Ibid.

e com as seguintes diretrizes:

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

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

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

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

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.¹³⁸

O professor Ingo Sarlet expõe, a respeito do artigo 3º da Lei de Acesso à Informação, que a referida norma tem, entre outros objetivos, a publicidade como mandamento e o sigilo como exceção; o controle social da administração pública; divulgação independente de solicitação; desenvolvimento da cultura de transparência; e utilização das tecnologias da informação e da comunicação.¹³⁹

Cabe, neste momento, destacar, no inciso II, o termo *independente de solicitações*, pois é de importância ímpar trazer a definição sobre os tipos de transparência.

Ingo Sarlet explica a seguinte definição sobre os tipos de transparência:

Transparência ativa, diz-se quando o Estado concede proativamente amplo acesso a informações de interesse coletivo e geral, divulgando-as, principalmente, em seus sítios eletrônicos na internet. Transparência passiva é quando o Estado fornece informações específicas solicitadas por pessoas físicas ou jurídicas.¹⁴⁰

Portanto, por força de lei, o que se tem, como regra, é a transparência ativa, ou seja, as informações devem estar disponíveis sem a necessidade de solicitação por qualquer pessoa.

O artigo 3º também traz em seu inciso III a utilização da tecnologia de informação, também conhecida como tecnologia da informação e comunicação – TIC, como regra para a disponibilização das informações. Como é sabido, a internet mudou o conceito de território, permitindo que as limitações geográficas sejam superadas no *ciberespaço*.¹⁴¹

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ SARLET, I. W.; MARTOS, J. A. M.; RUARO, R. L. (Org.). **Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 20-21.

¹⁴⁰ Ibid. p. 19.

¹⁴¹ Conforme a Professora Têmis Limberger, o termo *ciberespaço* foi construído por William Gibson, na obra *Neuromancer* e é definido como o universo das redes digitais, campo de batalha entre multinacionais, palco de conflitos mundial, nova fronteira econômica e cultural. LIMBERGER,

Os processos de utilização das TICs no poder público trazem à tona a expressão governo eletrônico. Esta pode ser traduzida como um movimento de estudos e esforços para empregar as potencialidades tecnológicas no desenvolvimento de um Estado Virtual, uma articulação estrutural e cultural da gestão pública em todas os poderes e instâncias para, além da prestação de serviços *on-line*, a criação de novos canais de comunicação, bem como a participação da sociedade no governo.¹⁴²

Assim, o termo a ser utilizado é, conforme a professora Têmis Limberger, *cibertransparência*, pois *serve para designar as novas relações que se travam em rede, denominadas ciber, aglutinadas à ideia de transparência, potencializando a informação pública*.¹⁴³

Pode-se trazer, ainda, os ensinamentos do professor Perez Luño, o qual utiliza a expressão *teledemocracia* para tratar da projeção das novas tecnologias nos processos de participação política das sociedades democráticas. Ele nos ensina que esta teledemocracia pode ser dividida em uma versão fraca, na qual há um reforço dos canais tradicionais de representação parlamentar, e em uma versão forte, na qual a internet auxilia a pôr em prática as ideias teóricas de modelos alternativos a uma democracia representativa, ou seja, a busca por uma democracia fundamentada na participação direta e imediata dos cidadãos.¹⁴⁴

Assim, as tecnologias da informação e comunicação, especialmente a internet, têm um importante papel nesse sentido, pois auxiliam na divulgação de dados de interesse público e podem funcionar como um eficaz canal de comunicação entre sociedade e Poder Público. No que tange especificamente ao âmbito do Senado Federal, a internet, além de auxiliar na transparência das informações públicas relativas à atividade de senadores, traz consigo um enorme potencial de instrumentalizar práticas de intercâmbio entre sociedade civil e parlamentares.

Cite-se, como exemplos, algumas importantes ferramentas de TIC que, em suas páginas eletrônicas, disponibilizam todas informações sobre políticas públicas

Têmis. **Cibertransparência**: informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 45.

¹⁴² ROVER, A. J.; MEZZARROBA, O. **Democracia digital e governo eletrônico**. Florianópolis: Conceito, 2012. p. 35-37.

¹⁴³ LIMBERGER, Têmis. **Cibertransparência**: informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 45.

¹⁴⁴ PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?**. Barcelona: Gedisa, 2004.

governamentais, além de dados referentes a gastos públicos. Entre elas, estão Governo Eletrônico, Portal Brasil e Portal Transparência.¹⁴⁵

O inciso IV do artigo 3º nos traz a necessidade de *fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública*.

A professora Têmis Limberger destaca que a transparência é um dever da administração e um direito do cidadão. Portanto, esta união, dever e direito, tem o objetivo de satisfazer os princípios que regem a administração pública. Assim, o administrado pode constatar que a administração agiu dentro da legalidade, da moralidade, da efetividade e de outros princípios da administração pública.¹⁴⁶

Deste modo, continua a autora, *o fato de a informação estar mais disponível faz com que haja um maior cuidado com o trato do dinheiro público*.¹⁴⁷

Isso posto, é perceptível que o espaço público deve ser local de tratamento dos temas considerados relevantes pela sociedade. A abrangência desse tratamento, por meios de debates públicos, transforma-se, quando relevante, em políticas públicas a partir da reivindicação da sociedade civil, através dos movimentos sociais, mostrando, assim, a importância da participação dos cidadãos.

Assim, com o fomento à transparência tem-se, como regra, a fiscalização dos recursos públicos pelo cidadão, respondendo ao que determina o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, ou seja, o exercício direto do poder pelo cidadão.

Ainda sobre as diretrizes da Lei de Acesso à Informação, temos o inciso V, que determina que haja o *desenvolvimento do controle social da administração pública*. A lei determinou, como diretriz, o desenvolvimento do controle social, ou seja, a participação social, pois o Brasil ainda está em processo de aprimoramento do controle social.

Neste ponto, é importante destacar o que Maria Sylvia Di Pietro explanou sobre a participação popular no controle social da administração pública:

A participação popular na gestão e no controle da Administração Pública constitui o dado essencial que distingue o Estado de Direito Democrático do Estado de Direito Social. Corresponde à aspiração do indivíduo de participar, quer pela via administrativa, quer pela via judicial, da defesa da imensa gama de interesses públicos que o

¹⁴⁵ www.governoeletronico.gov.br, www.brasil.gov.br e www.portaltransparencia.gov.br

¹⁴⁶ LIMBERGER, Têmis. **Cibertransparência**: informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 44-45.

¹⁴⁷ Idem. p. 45.

Estado, sozinho, não pode proteger.

[...]

Mas grandes são as dificuldades, quer porque muitos dos instrumentos de participação estão previstos em normas programáticas, quer pelo desinteresse da grande massa da população, voltada que está para a própria sobrevivência, quer pelo desinteresse do poder público em implantar esses mecanismos.¹⁴⁸

O professor Fernando Lock diz-nos que a participação popular, como princípio constitucional, é o direito de participar da política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, confirmar, reformar ou anular atos públicos.¹⁴⁹ Portanto, o inciso estudado traduz-se na determinação para que os gestores cumpram o que a Constituição Federal de 1988 garante.

Por este motivo, ou seja, pelo desinteresse do poder público em implantar mecanismos de participação popular, previstos constitucionalmente, o inciso V do artigo 3º determina que haja o incentivo, a facilitação, a potencialização e o estímulo à participação popular.

A professora Têmis Limberger, explanando acerca do controle social sobre administração pública, afirma:

A transparência é uma via de mão dupla: de um lado a administração tem o dever de dar publicidade aos seus atos e, por outro, o cidadão tem o direito a ser informado. Deste modo, por meio da informação disponível por meio eletrônico, desenvolve-se um controle preventivo, estimula-se a participação popular, torna-se o exercício do poder mais transparente e, portanto, mais democrático. Evita-se que o cidadão desinformado dos assuntos públicos constitua-se num idiotes (conforme a nomenclatura dos gregos). Com a diminuição dos desvios de dinheiro gerados pela corrupção é possível viabilizar a melhoria das prestações sociais, que podem ser oferecidas à população, ou seja, concretizam-se direitos.¹⁵⁰

¹⁴⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 191, p. 38, jan. 1993.

¹⁴⁹ LOCK, Fernando do Nascimento. A participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, Santa Maria, v. 1, n. 1. p. 122-134. Set-nov. 2004. p. 122. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/view/122/3530>. Acesso em: 18 set 2018.

¹⁵⁰ LIMBERGER, Têmis. Transparência Administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 244, p. 263, jan. 2007. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42471/41191>. Acesso em: 17 set. 2018.

Deste modo, ao serem obrigados a prestar contas de sua gestão, os gestores públicos submetem o seu desempenho à avaliação da sociedade, submetendo-se, assim, ao controle social. Este é, conforme a cartilha da Controladoria Geral da União, *um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Contribui para a gestão ao favorecer a boa e correta aplicação dos recursos; é um mecanismo de prevenção da corrupção e fortalece a cidadania.*¹⁵¹

Ariosto Antunes Culau e Martin Francisco Fortis lecionam que a cultura do acesso criou o *cidadão-fiscal. Agente relevante no processo de fiscalização da utilização responsável dos recursos públicos, atua como elemento inibidor da corrupção, fraude e malversação de recursos públicos.*¹⁵²

Cristiano Alencar Lopes explana que este livre acesso à informação pública fez nascer o *auditor independente informal*, assim expondo:

A promoção do acesso à informação acerca da implementação de políticas públicas – principalmente dos resultados obtidos e dos dispêndios executados – é de suma importância por tornar possível o surgimento de uma espécie de ‘auditoria independente informal’, composta principalmente por especialistas e pesquisadores que trabalham com análise de políticas públicas. O trabalho desses analistas não ligados ao governo tende, na média e por questões naturais, a ser mais isento do que aquele realizado pelos próprios membros do governo, cujo incentivo para tornar públicas eventuais críticas à ação governamental é bastante limitado. Sempre é bom lembrar que a manipulação de dados divulgados por governos com o intuito de fazer com que seus resultados pareçam melhores do que realmente são é algo bastante comum em democracias, mesmo nas mais consolidadas. Metodologia, forma de divulgação, base de comparação, apresentação de informações, enfim, uma série de fatores pode ser utilizada para a maquiagem de dados oficiais.¹⁵³

¹⁵¹ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Acesso à informação pública**: uma introdução à lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF, 2011. p. 22.

¹⁵² CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de responsabilidade fiscal. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., Cidade da Guatemala, 2006. **Anais eletrônicos...** 2006. p. 9. Disponível em: [http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_camara_transparencia-controlesocial-lrf_leonardo_albernaz_200514_\(1\).pdf](http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_camara_transparencia-controlesocial-lrf_leonardo_albernaz_200514_(1).pdf). Acesso em: 17 set. 2018.

¹⁵³ LOPES, Cristiano Alencar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos, literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, DF, n. 8, p. 22-23, dez. 2007. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/arquivo.2013-04-18.4951615613>. Acesso em: 17 set. 2018.

Portanto, o Estado deve estimular o cidadão a participar ativamente da tomada de decisões e da formulação de políticas, incluindo a própria construção da informação pública, pois apenas fornecer ao cidadão informações públicas não é suficiente. Trata-se, assim, de construir um canal de diálogo entre a sociedade e o Estado como um novo modo de administrar a coisa pública, chamado de gestão compartilhada.

O autor explica, ainda, que *o envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas deve ser uma relação bidirecional, baseada no princípio da parceria* e não uma relação unidirecional, na qual o governo disponibiliza as informações que julga pertinentes e adequadas, manipulando-as. Desse modo, essa relação bidirecional, aliada à melhora da transparência governamental, tende a reduzir a desinformação e os abusos cometidos por autoridades.¹⁵⁴

Em seu artigo 5º, a Lei de Acesso à Informação assim determina: “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.¹⁵⁵

Portanto, a informação deve ser, além de transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, entregue ao cidadão mediante procedimentos objetivos e ágeis. Esta linguagem, conforme a Controladoria Geral da União, deve ser *simples, clara, breve e objetiva, para facilitar o entendimento por todas as pessoas*, sendo também chamada de *linguagem cidadã*.¹⁵⁶

A linguagem simples é a única forma de o cidadão ter acesso à informação, pois, conforme Ariosto Antunes Culau e Martin Francisco Fortis, há *baixo nível de escolarização da população brasileira e hermetismo da linguagem técnica*.¹⁵⁷

¹⁵⁴ LOPES, Cristiano Alencar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos, literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, DF, n. 8, p. 9, dez. 2007. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/arquivo.2013-04-18.4951615613>. Acesso em: 17 set. 2018.

¹⁵⁵ BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 17 set. 2018.

¹⁵⁶ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Guia prático da cidadania**: falando com a administração pública. Brasília, DF, 2017. p. 24.

¹⁵⁷ CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de responsabilidade fiscal. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., Cidade da Guatemala, 2006. **Anais eletrônicos...** 2006. p. 12.

Uma linguagem menos técnica deve ser adotada pelo simples fato de que a informação pertence ao cidadão e, com uma linguagem acessível a todos, os cidadãos podem se manifestar. Assim, as demandas sociais podem ser compreendidas e atendidas.

Quanto à qualidade da informação, o artigo 6º é claro quando determina que ela dever ser disponível, autêntica e íntegra.

Quando a lei determina que o poder público garanta que a informação seja disponível, autêntica e íntegra, seu objetivo é afastar as manipulações ou edições que podem ser feitas pelo seu detentor, pois a autenticidade, a disponibilidade e a integridade da informação são algumas das premissas da validade da informação.¹⁵⁸

A Lei de Acesso à Informação determina a garantia dos cinco degraus da transparência, que seriam a acessibilidade, usabilidade, informativo, entendimento e auditabilidade.¹⁵⁹

Os artigos 3º, 5º, 7º e 9º determinam a garantia de acesso e, caso haja negativa, direito a recurso, conforme determinam os artigos 15 e 16. Ressalta-se que a negativa de acesso à informação, quando não fundamentada, sujeita o responsável à penalização.

O artigo 4º expõe quais qualidades as informações devem ter, ou seja, a disponibilidade, a autenticidade, a integridade e a primariedade. Destaque para a primariedade, que determina ausência de modificações.

Já o artigo 8º traz a determinação da transparência ativa como regra, e sua divulgação em local de fácil acesso, especialmente por meio da internet.

Importante frisar que, ao solicitar a informação por meio da transparência passiva, é vedada a exigência de qualquer motivo.¹⁶⁰

Cabe trazer que a Lei de Acesso à Informação determina prazos e procedimentos que dever ser seguidos, pelo detentor da informação, para a disponibilização da informação.

Disponível em: [http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_camara__transparencia-controlesocial-lrf_leonardo_albernaz_200514_\(1\).pdf](http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_camara__transparencia-controlesocial-lrf_leonardo_albernaz_200514_(1).pdf). Acesso em: 17 set. 2018.

¹⁵⁸ CAPPELLI, Cláudia; LEITE, Julio Cesar Sampaio do Prado; ARAÚJO, Renata Mendes. A importância de um modelo de estágios para avaliar transparência. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 45, p. 101-102, set. 2010. Disponível em: www-di.inf.puc-rio.br/~julio/RevTCMRJ45.pdf. Acesso em: 23 jun. 2018.

¹⁵⁹ Ibid., p. 99-101.

¹⁶⁰ Conforme §3º do artigo 10, são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

O prazo, conforme o *caput* do artigo 11, é imediato. Porém, se não for possível a concessão imediata da informação, o prazo é de até 20 dias, prorrogável, uma única vez, por mais 10 dias, conforme §2º do mesmo artigo. Cabe ao gestor da informação, se houver caso de descumprimento do prazo por servidores públicos, a responsabilização administrativa e por improbidade administrativa; advertência, multa, rescisão do vínculo com o poder público, suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, quando se tratar de pessoa física ou de entidade privada, detentora de informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público, penalizações estas determinadas pelos artigos 32 e 33.

A lei determina, ainda, as informações mínimas que devem estar disponíveis (de modo ativo) a qualquer tempo, conforme §1º do artigo 8º. Destaque-se, entre outras, informação sobre repasses ou transferências de recursos financeiros; despesas; licitações, com os respectivos editais e resultados, bem como sobre todos os contratos celebrados e dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.

Deste modo, todas as informações financeiras (reputadas como mais importantes) devem ser disponibilizadas, de maneira ativa, para o cidadão.

A lei traz, além disso, para a transparência passiva, restrições de acesso a informações que sejam classificadas, antes da solicitação, como imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado,¹⁶¹ classificadas como ultrassecretas, secretas

¹⁶¹ O artigo 23 expõe que: São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações. BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no

e reservadas.¹⁶² Porém, estas informações, classificadas como restritas, possuem prazos de restrição, devendo, quando expirado o prazo ou exaurido o evento do sigilo, tornar a informação de acesso irrestrito.

Destaca-se, ainda, a necessidade de existir um serviço de informação ao cidadão, canal responsável pela recepção, encaminhamento ao setor competente para formular a resposta, processamento e devolução ao cidadão solicitante.¹⁶³

Portanto, o cidadão tem a possibilidade de, com o uso da Lei de Acesso à Informação, participar, de forma ativa, das políticas públicas e das decisões dos gestores da administração pública. Deve, no entanto, acompanhar as publicações e questionar, quando achar necessário.

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: 17 set. 2018.

¹⁶² Conforme o artigo 24. Ibid.

¹⁶³ Conforme determina o artigo 9º. Ibid.

4 CULTURA DO SIGILO X CULTURA DA TRANSPARÊNCIA

Antes de enfrentar o ponto principal deste capítulo, é imperativo que se definam algumas premissas.

Primeiramente, necessário se faz conceituar o termo “cultura”. Para o antropólogo americano Clifford Geertz¹⁶⁴, na obra *A interpretação das culturas*, há uma breve definição de cultura:

O conceito de cultura que eu defendo é essencialmente semiótico. Acreditando, como Max Weber, que o homem é um animal amarrado a teias de significado que ele mesmo teceu, assumo a cultura como sendo estas teias e sua análise, portanto, não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa, à procura do significado.¹⁶⁵

E continua com:

[...] a cultura não é um poder, algo ao qual podem ser atribuídos casualmente os acontecimentos sociais, os comportamentos, as instituições ou os processos; ela é um contexto, algo dentro do qual eles podem ser descritos de forma inteligível — isto é, descritos com densidade.¹⁶⁶

[...]

De qualquer forma, o conceito de cultura ao qual eu me ateno não possui referentes múltiplos nem qualquer ambiguidade fora do comum, segundo me parece: ele denota um padrão de significados transmitido historicamente, incorporado em símbolos, um sistema de concepções herdadas expressas em formas simbólicas por meio das quais os homens comunicam, perpetuam e desenvolvem seu conhecimento e suas atividades em relação à vida. É fora de dúvida que temos tais como ‘significado’, ‘símbolo’ e ‘concepção’ exigem uma explicação. Mas é justamente aí que deve ocorrer o alargamento, o aprofundamento e a expansão.¹⁶⁷

Edgar Schein define como cultura um termo de três níveis: artefatos, normas e pressupostos básicos. Os artefatos são o lado comportamental da cultura, por exemplo, o modo de se vestir ou como é feita a comunicação entre as pessoas de uma empresa/organização. As normas estão em um campo racional, sendo a base das tomadas de decisões. Os pressupostos básicos são as soluções encontradas pelo

¹⁶⁴ Antropólogo americano, fundador da antropologia hermenêutica ou interpretativa. Estabeleceu um método de análise das informações de maneira mais próxima da realidade do campo e, por isso, menos abstrata.

¹⁶⁵ GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008. p. 4.

¹⁶⁶ Ibid., p. 10.

¹⁶⁷ Ibid., p. 66.

grupo e transmitidas inconscientemente para os demais membros que ingressam na organização, como o modo correto de agir.¹⁶⁸

Para Edgar Schein, cultura pode ser conceituada como sendo *um contexto de ações e reações de um determinado grupo, tendo em vista as experiências e os significados que este grupo atribuiu a este contexto*. Assim, para o autor, a cultura organizacional é aprendida e transmitida, além de se desenvolver com a experiência dos membros da organização.

Portanto, podemos conceituar cultura como o modo de manutenção das experiências de um determinado grupo.

4.1 A Cultura do Sigilo

Em análise recente realizada pelo Artigo 19, organização Não Governamental, há a demonstração de que os órgãos públicos ainda possuem traços da *cultura do sigilo*, resistindo à disseminação das informações.¹⁶⁹

Cabe aqui trazer uma breve explicação sobre o que pode ser definido como cultura do segredo ou cultura do sigilo.

Partindo do conceito de cultura, delineado linhas atrás, há necessidade de outra conceituação de outro termo: sigilo. A palavra sigilo tem origem no latim *sigillus* ou *sigillum*. Era, de fato, um carimbo/selo, uma forma de fechar os documentos, identificando uma eventual violação/abertura.¹⁷⁰

No entanto, o seu uso tem o significado de segredo, sendo definido como o que se mantém oculto; o que não se mostra, nem se conhece; acontecimento ou coisa que não pode ser revelado ou divulgado; assunto compartilhado com um número muito reduzido de pessoas.¹⁷¹

A Controladoria Geral da União vem difundindo procedimentos norteadores para o combate desta *cultura do sigilo*, marcando-a como um dos grandes entraves para abertura de dados governamentais. Salienta-se, ainda, que, na *cultura do*

¹⁶⁸ SCHEIN, Edgard H. **Cultura organizacional e liderança**. São Paulo: Atlas, 2009.

¹⁶⁹ Artigo 19. Os 5 anos da lei de acesso à informação: uma análise de casos de transparência. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/05/Os-5-anos-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Infoma%C3%A7%C3%A3o-%E2%80%93-uma-an%C3%A1lise-de-casos-de-transpar%C3%A2ncia.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2019.

¹⁷⁰ Conforme o Dicionário Aurélio. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda; SILVEIRA, Alzira Malaquias da; FERREIRA, Marina Baird (Coord.). **Dicionário Aurélio ilustrado**: edição especial. Curitiba: Positivo, 2012.

¹⁷¹ Ibid.

segredo, as ações estatais e os servidores públicos guiam-se pelo pensamento de que a circulação de informações representa riscos.

Para a Controladoria Geral da União, a cultura do segredo pode ser definida como:

[...] gestão pública pautada pelo princípio de que a circulação de informações representa riscos.

[...]

O cidadão só pode solicitar informações que lhe digam respeito direto; Os dados podem ser utilizados indevidamente por grupos de interesse;

A demanda do cidadão é um problema: sobrecarrega os servidores e compromete outras atividades;

Cabe sempre à chefia decidir pela liberação ou não da informação;

Os cidadãos não estão preparados para exercer o direito de acesso à informação;

Na cultura de segredo a informação é retida e, muitas vezes, perdida.¹⁷²

Marília Souza Diniz Alves expõe que a cultura do sigilo *é a forma de manutenção das estruturas sociais pautada no binômio informação-poder por meio de uma relação diretamente proporcional. Assim, compartilhar informações representa renunciar a uma parcela de poder; logo, o sigilo era a estratégia para manter a influência.*¹⁷³

Deste modo, para a cultura do sigilo, compartilhar informações representa renunciar a uma parcela de poder; sendo o sigilo a estratégia para manter a influência, e assim, o poder.¹⁷⁴

Portanto, podemos conceituar *cultura do sigilo* como *a forma de manutenção das experiências de um determinado grupo para que algo se mantenha oculto.*

A Controladoria Geral da União, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, e antes da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, efetuou pesquisa-diagnóstico sobre valores e conhecimento de transparência nos órgãos do Executivo Federal no Brasil e concluiu-se que a cultura de segredo é um dos maiores entraves para o exercício da

¹⁷² BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública**: uma introdução à lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF: Controladoria Geral da União, 2011. p. 12. Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilha_acesso_a_informacao.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2019.

¹⁷³ ALVES, Marília Souza Diniz. Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Minas Gerais, v. 1, p. 124, 2012. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1683.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 124.

democracia. Verificou-se, na pesquisa-diagnóstico, que o servidor público quer deter o controle das informações, acreditando que deva ter conhecimento de quem solicita os dados e qual a finalidade, prática esta posta como recorrente.¹⁷⁵

Isto porquê, muitas vezes, as informações sob a guarda da Administração Pública são tratadas como sendo de propriedade do Estado, dos departamentos e em alguns casos dos próprios servidores, que as arquivam em seus computadores ou pendrives pessoais e as levam para casa. O controle das informações, especialmente dos bancos de dados, cria um status diferenciado e garante o espaço político dos técnicos dentro de seus órgãos. Por isso, há resistência em disponibilizar informações não só para o público, mas às vezes até para outras áreas da Administração.¹⁷⁶

Greg Michener destaca que o sigilo indevido é apreciado por alguns gestores, visto que se escoram no poder discricionário, infringindo normas processuais, ocultando informações e liberando-as quando já não têm tanta relevância. Estes líderes têm medo de que a disponibilização de informações os comprometam. Depreende-se, pois, que as atitudes de repulsa à abertura de dados são impulsionadas pelo instinto de evitar levar a culpa quanto ao acesso indevido de informações, ao invés do reconhecimento das deliberações positivas.¹⁷⁷

O autor cita, ainda, estudos dos pesquisadores Steven Price e Alasdair Roberts, entre outros, que mostraram o surgimento, em muitos países, de um sistema de duas camadas para a divulgação de informações, por meio do qual as agências respondem formalmente a solicitações de rotina, mas se envolvem em estratégias evasivas ao se depararem com petições mais sensíveis.¹⁷⁸

Conforme já exposto, o acesso à informação pública é um direito fundamental e deve ser visto como instrumento de garantia de um Estado transparente e fomentador do controle social, podendo garantir o bom funcionamento da administração pública. Portanto, se não há informação disponível, nenhum

¹⁷⁵ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal brasileiro**. Coordenação. Roberto Da Matta Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2019.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p.18-19.

¹⁷⁷ MICHENER, Greg. Liberdade de informação: uma síntese dos dilemas de conformidade suas possíveis soluções. In: LEIS de acesso à informação: dilemas da implementação estudos em liberdade de informação. [S.l.], 2011. p. 9. Disponível em: <http://artigo19.org/wpcontent/blogs.dir/24/files/2011/10/estudos-em-liberdade-de-informaccca7acc83o-1web.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2018.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 9.

mecanismo de controle, seja ele social ou institucional, pode ser efetivo. É impossível acessar toda a informação produzida pelas instituições e seus agentes, mas não se pode depender da *boa vontade* dos administradores públicos para que as informações sejam disponibilizadas.

O direito fundamental de acesso à informação pública é crucial para que os cidadãos possam exercer o controle social sobre a administração pública, tendo em vista que as assimetrias de informação constituem seu principal obstáculo.¹⁷⁹

Saliente-se que o público, em geral, só tem conhecimento das atividades ilegais, quer seja no Legislativo, no Executivo ou no Judiciário, através dos escândalos veiculados pela imprensa e pelas mídias sociais, por meio de denúncias ou investigações policiais. Sem a transparência, não há uma maneira eficaz de medir os níveis de corrupção dos países. Entretanto, para tentar mensurar a corrupção, a Transparência Internacional desenvolveu o Índice de Percepção da Corrupção (IPC).¹⁸⁰

O controle social e o combate à corrupção são fundamentais para um efetivo Estado Democrático de Direito. Ocorre, porém, que uso do poder da função pública para a obtenção de ganho privado, à margem das leis em vigor, pode ser definido como corrupção. Este fenômeno resulta da conivência de parte da sociedade ou da falta de acesso aos fatos que permitiram a prática deste fenômeno, o qual afeta todos os Estados e nações.

Entretanto, por razões culturais e sociais, em alguns países, há uma percepção de corrupção maior que em outros. No Brasil, a corrupção mostra-se como um fenômeno histórico, econômico e social, sem possuir origem determinada. Em tese, decorre da formação da sociedade do país, consequência de relações de dominação

¹⁷⁹ GRAU, N. C. Responsabilização pelo controle social. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD: Fundap, 2006. p. 263-322.

¹⁸⁰ Transparência Internacional é uma organização global sediada em Berlim que trabalha com parceiros no governo, nos negócios e na sociedade civil para desenvolver e implementar medidas efetivas no combate da corrupção em diversos países. O IPC ordena os países em um *ranking* de acordo com os níveis percebidos da corrupção do setor público. Baseia-se em diferentes avaliações e pesquisas de opinião realizadas por instituições respeitáveis e independentes. As pesquisas e avaliações usadas para compilar o índice incluem questões relativas à corrupção de funcionários públicos, propinas nos contratos públicos, desvios de fundos públicos e perguntas que sondam a força e a eficácia dos esforços anticorrupção do serviço público. Segundo seus criadores, o IPC é o indicador de corrupção mais utilizado no mundo.

patrimonialista associada a um comportamento permissivo da sociedade e da classe política.¹⁸¹

Segundo a Transparência Internacional, o Brasil ocupa a 105ª colocação entre 180 países avaliados, ou a 20ª posição entre os 32 países americanos. Estamos atrás de Jamaica, Suriname, Trinidad e Tobago, Argentina, Guiana, Colômbia e Panamá. O Canadá segue, desde 2012, na liderança do *ranking* nas Américas.¹⁸²

Não tivemos, nos últimos anos, qualquer esboço de resposta para as causas estruturais da corrupção no país, apesar de a Operação Lava Jato ter sido importante para romper com o histórico de impunidade da corrupção no Brasil – principalmente de réus poderosos. Porém, para o país efetivamente avançar e mudar de patamar no controle da corrupção, são necessárias reformas legais e institucionais que alterem, de verdade, as condições que propiciam a corrupção no Brasil.

Estudo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), publicado pelo periódico Correio Braziliense, em 13/5/2010, apontou que, no Brasil, anualmente, são perdidos entre 41,5 e 69,1 bilhões de reais com a corrupção,¹⁸³ o que representa entre 1,38% a 2,3% do Produto Interno Bruto (PIB). Uma das medidas sugeridas para reduzir a perda com corrupção foi a de aumentar o controle sobre os gastos públicos e a de combater a abertura das contas do governo (transparência).

A Superintendência de Informação do Canadá é ligada diretamente ao parlamento e possui a função de assistir as instituições para respeitar o direitos básico à informação e, exemplifica, em sua página de relatórios, que a cultura do sigilo é sustentada pela hierarquia: os administradores do acesso à informação estão hierarquicamente abaixo dos ministros e dos assessores, aos quais eles devem responder. Eles seguem ordens, sob o risco de perderem seus cargos ou orçamentos.¹⁸⁴

¹⁸¹ GARCIA, E. A Corrupção: uma visão jurídico-sociológica. **Fórum Administrativo Direito Público**, Belo Horizonte, ano 3, n. 30, p. 105, ago. 2003.

¹⁸² TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Índice de Percepção da Corrupção 2018. [S.l.], 2018. Disponível em: http://http://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/?gclid=CjwKCAjwm-fkBRBBEiwA966fZDQWy3ybC1k2v3Ilj9k_j5sbsKfZGXAiXrigP3HtpVdFHICHzTTrqxoCPboQAvD_BwE#ipc-2018. Acesso em: 26 jan. 2019.

¹⁸³ CORRUPÇÃO no Brasil custa até R\$ 69,1 bilhões por ano, diz estudo da Fiesp. **Correio Brasiliense**, Brasília, DF, 13 maio 2010. Disponível em: https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/politica/2010/05/13/interna_politica,192281/corruptao-no-brasil-custa-ate-r-69-1-bilhoes-por-ano-diz-estudo-da-fiesp.shtml. Acesso em: 27 jan. 2019.

¹⁸⁴ The Canadian Committee for World Press Freedom (CAN). Make Access the Rule Secrecy the Exception A submission to the Open Dialogue Consultation of the Office of the Information Commissioner on reforming the Access to Information Act. Disponível em: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/Download_Handler.ashx?pg=be9c1298-43aa-4ba8-9869-

De outro lado, a própria legislação, neste caso a dos servidores públicos do Executivo federal, Lei 8.112/1990, que é espelhada em muitas das legislações de pessoal no Brasil, traz obstáculos acerca da política pública de acesso à informação no país, como o sigilo como dever do servidor público. No título de deveres, há essa menção: “Art. 116. São deveres do servidor: [...] VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição”.

Ocorre, porém, que não há a definição do que seja o que é o *assunto da repartição*, nem se esse deve ser guardado perante o cidadão, perante outros órgãos ou outros poderes. A determinação é simples e direta: o servidor deve guardar sigilo.

Assim, apesar de haver, no estatuto do servidor público, um rol de práticas ilegais e que atentam contra a moralidade e a probidade administrativa, não é plausível que *assuntos da repartição* sejam tratados como segredo.

Neste ambiente normativo em que a regra de acesso não estava definida, competia à administração, entendida neste contexto como todo órgão ou entidade pública, exercer seu poder discricionário e definir o que poderia ou não ser acessado. Não existia, via de regra, critérios claros e isonômicos.

O cidadão e a sociedade civil ficavam na dependência da discricionariedade burocrática, situação perniciosa para a construção de uma administração pública transparente.¹⁸⁵

Soma-se a isso a tendência natural das burocracias, inclusive a brasileira, de manter a cultura do segredo, uma vez que a informação monopolizada é importante recurso de poder em sua relação com superiores hierárquicos, políticos e órgãos de controle.¹⁸⁶

Deste modo, apesar de haver o princípio constitucional da publicidade como base da administração pública em todas as esferas governamentais, em todos os níveis federativos ¹⁸⁷, a normativa não estimulava, ou sequer impunha, um

a67fb3fc1e77§ion=596721a2-8a78-4147-af09-4144e4556163&file=OD_DO_Canadian_Committee_for_World_Press_Freedom_Jan_31_2013.pdf . Acesso em: 26 jan. 2019.

¹⁸⁵ GRAU, N. C. Responsabilização pelo controle social. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD: Fundap, 2006. p. 263-322.

¹⁸⁶ LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, [S.l.], n. 8, p. 5-40, 2007. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/arquivo.2013-04-18.4951615613>. Acesso em: 17 set. 2018.

¹⁸⁷ Conforme Artigo 37. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 ago. 2018.

compromisso com a transparência e com o acesso à informação por parte dos gestores públicos brasileiros.

Cabe aqui destacar o que expõe o pesquisador Greg Michener:

Um dilema político central dos líderes, entretanto, é o sigilo indevido, o qual eles podem usar para exercer o poder discricionário, desprezando o devido processo, ocultando o uso de recursos públicos e evitando que violações históricas sejam desenterradas. O resultado é que o sigilo ajuda os políticos a evitarem levar a culpa por informações que os comprometeriam caso fossem reveladas.¹⁸⁸

Para o autor, por parte dos políticos e gestores públicos, o ímpeto de evitar levar a culpa exerce uma influência mais forte do que os ganhos em reputação, como a publicidade positiva de ser a favor da abertura.¹⁸⁹

Deste modo, para não ficarem sujeitos às leis de acesso, os gestores públicos fomentam a cultura do sigilo e escondem informações, não atendem as petições ou dizem que as informações não existem, inventam situações para não revelar os dados ou informações, evitam manter registros ou usam contas de *e-mail* privadas ao invés das de uso oficial e atrasam a liberação até o ponto em que as informações percam a sua importância.¹⁹⁰

Existe, ainda, quem defenda que haja sigilo em “algumas situações”, mesmo que a informação seja de despesa pública. O professor André Ramos Tavares, em artigo no periódico *Jornal Carta Forense*, assim asseverou:

[...] há nítida confusão entre transparência ou acesso, de um lado, com a exposição pública indevida ou desnecessária, de outro. A publicidade administrativa e a informação de interesse público ou coletivo, presentes no art. 5º, referem-se aos gastos da entidade pública, isto é, quanto e como estas entidades utilizam seus recursos. Não há necessidade e nem adequação de medida tão extrema, pois é possível – por inúmeras maneiras – agir com ampla transparência sem subtrair a privacidade de seus servidores, nem colocá-los em risco de segurança. As pessoas não vivem isoladas, pois são conhecidas pelos seus nomes, profissão e locais de trabalho.¹⁹¹

¹⁸⁸ MICHENER, Greg. Liberdade de informação: uma síntese dos dilemas de conformidade suas possíveis soluções. *In*: LEIS de Acesso à Informação: dilemas da implementação estudos em liberdade de informação. [S.l.], 2011. p. 9. Disponível em: <http://artigo19.org/wpcontent/blogs.dir/24/files/2011/10/estudos-em-liberdade-de-informaccca7acc830-1web.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2018.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 9.

¹⁹¹ TAVARES, André Ramos. Publicidade dos salários de servidores públicos: posição contrária. *Carta Forense*, São Paulo, 01 set. 2012. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/>

Sustenta tal posicionamento na premissa de que a remuneração dos agentes públicos estaria protegida pelo direito fundamental (ou princípio) à intimidade e à autodeterminação informativa. Esta premissa permite que algumas despesas possam ser ocultadas da sociedade, como forma de proteger direitos individuais.

Para o autor, os dados relativos à remuneração de seus agentes (sejam eles efetivos ou de cargo comissionado) não são de interesse público, pois haveria risco para sua segurança, e não uma demonstração de despreço pela cultura do sigilo. Convém, porém, refutar tal ponto, posto que toda despesa pública é de interesse público.

O professor Mauro Figueiredo, comentando acerca da lei de acesso à informação, expôs o seguinte ponto: *dados pessoais, disponibilizados pela administração pública podem cair em mãos erradas, ser usados para perpetração de crimes*.¹⁹² Embasa seu posicionamento em Canotilho¹⁹³, Bobbio¹⁹⁴ e na teoria dos quatro *status*¹⁹⁵ de Jellinek¹⁹⁶.

Entretanto, se mantido tal posicionamento, ou seja, se houver pensamento alinhado a este comentário, teremos a situação de que nenhum dado poderia ser público, pois é sabido, por grande parte dos cidadãos, os nomes dos agentes públicos responsáveis pelas despesas de suas entidades, tais como secretários de estados e municípios.

4.2 A Cultura da Transparência

Após a definição de transparência (capítulo 1) e de cultura do sigilo, podemos conceituar a cultura da transparência como o acesso livre, a qualquer tempo, a toda e qualquer informação que tenha interesse, sem perda, atraso, ruído ou distorção. Ademais, esta informação deve ser compreensível, útil e verificável.

No Brasil, a transparência pública vem avançando, apesar dos entraves socioculturais. Este avanço se dá em razão de algumas medidas, especialmente a

conteudo/ artigos/publicidade-dos-salarios-de-servidores-publicos-posicao-contraria/9320. Acesso em: 09 nov. 2018.

¹⁹² FIGUEIREDO, Mauro. **Quem mexeu nos meus dados?** a lei de acesso à informação e o direito à autodeterminação informativa. Rio de Janeiro. 2014. p. 46.

¹⁹³ Ibid., p. 28-29.

¹⁹⁴ Ibid., p. 31.

¹⁹⁵ A Teoria dos Quatro *Status* assevera que o homem, em suas relações com o Estado pode assumir 4 (quatro) *status*, passivo, negativo, positivo e ativo.

¹⁹⁶ FIGUEIREDO, op. cit., p. 32.

criação da Controladoria Geral da União¹⁹⁷, a aprovação de legislação específica de acesso à informação sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público¹⁹⁸, que, apesar de ter como objetivo estabelecer o equilíbrio na gestão fiscal das contas públicas nos diferentes níveis de governo, foi um enorme passo em direção à promoção da transparência, tornando obrigatórios diversos instrumentos de transparência na gestão fiscal, como os planos plurianuais, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias. Também podem ser destacadas como medidas importantes as prestações de contas e, por fim, a promulgação da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que regulamentou o inciso XXXIII do artigo 5º, o inciso II do § 3º do artigo 37 e o § 2º do artigo 216 da Constituição Federal, determinando a transparência dos atos e fatos da gestão pública.

Porém, os instrumentos para o acesso à informação pública no sistema normativo brasileiro são recentes, mesmo o texto constitucional. Durante muito tempo, incluído neste período o da ditadura militar, o sigilo era a regra para as ações governamentais. A ausência de transparência era atributo constante nos atos da administração pública brasileira, muito mais do que uma característica pontual neste ou naquele caso, contribuindo para o fortalecimento da cultura do sigilo no trato da coisa pública.¹⁹⁹ Entretanto, com a reabertura democrática e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o acesso à informação pública foi colocado como direito fundamental. A transparência e o direito de acesso às informações de interesse público passaram, legalmente, a ser a regra, não exceção.

Assim, as tarefas mais importantes da ação da política de acesso à informação devem ser a conscientização e a capacitação dos servidores e gestores sobre obrigatoriedade, importância e necessidade da transparência e do acesso livre à informação como princípio basilar da atuação, bem como o direito de qualquer pessoa à informação pública.

¹⁹⁷ Conforme Medida Provisória nº 2.143-31. BRASIL. **Medida provisória no 2.143-31, de 2 de abril de 2001**. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2143-31.htm. Acesso em: 09 nov. 2018.

¹⁹⁸ Conforme inciso II do artigo 1º da Lei Complementar 131/2009, que modificou o artigo 48 da lei complementar 101/2000.

¹⁹⁹ LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, [S.l.], n. 8, p. 5-40, 2007. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/arquivo.2013-04-18.4951615613>. Acesso em: 17 set. 2018.

Regina Nery Ferrari expõe que, como princípio, *a transparência fortalece a democracia, enfatiza a obrigatoriedade de informação ao cidadão e o seu direito de conhecer o modo como são tomadas as decisões pelos agentes públicos*.²⁰⁰

Assevera, ainda, a autora que a transparência, como rotina (cultura), possibilita a participação efetiva do cidadão no processo administrativo.²⁰¹

Colocar em prática a política da transparência deve ter seu enfoque sobre o funcionamento da máquina administrativa, principalmente sobre a cultura organizacional do sigilo instituída como princípio e, especialmente, mudar esta cultura com olhar sobre o trabalho cotidiano do servidor.

Uma gestão que priorize a transparência exige uma série de mudanças nas práticas normalmente adotadas pelo aparato burocrático brasileiro, pois provoca ações que alteram o funcionamento dos órgãos, quer sejam municipais, estaduais ou federais. E criar mecanismos que modifiquem a cultura do sigilo para a cultura da transparência e garantam a impessoalidade na prestação das informações implica mudanças no funcionamento dos órgãos e, principalmente, na atitude dos servidores.

Com olhos na estrutura necessária para atender o direito fundamental do acesso à informação, os custos financeiros para o seu exercício são consideráveis. Porém, é mister destacar que este custo é infinitamente menor ao evitar o desperdício, a ineficiência e as condutas irregulares (para não falar ilegais) do que o montante necessário para a sua operação.

Essas mudanças, organizacionais e culturais, na administração pública impacta, especialmente, a rotina dos agentes públicos. Conforme explana Enrique Saraiva, a política pública é:

Um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.²⁰²

²⁰⁰ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação, direito à informação e transparência na administração pública brasileira. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (Coord.). Administração pública: desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento. **XXIX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 282.

²⁰¹ Ibid., p. 282.

²⁰² SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E. FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília, DF: ENAP. v. 1, p. 29. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1254/1/cppv1_0101_saravia.pdf. Acesso em: 09 nov. 2018.

A aprovação da Lei de Acesso à Informação foi o ponto de partida da empreitada pela transparência e um passo decisivo rumo à materialização de uma política de acesso à informação que, como qualquer outra política pública, enfrenta diversos desafios.

Porém, é necessária uma estratégia consistente de fomento, que abranja ações coordenadas que possibilitem, facilitem e estimulem o acesso a fóruns plurais de discussões, à *accountability* e à proteção contra a negativa ou a prestação incompleta ou evasiva de informações por parte de órgãos públicos.²⁰³

Assim, é preciso rever processos e procedimentos normalmente colocados em segundo plano, pois a transparência nunca fez parte da rotina das instituições públicas no Brasil e continua sendo um *tabu* na maioria dos órgãos públicos.²⁰⁴

Há uma cultura organizacional, no que diz respeito ao acesso à informação, em boa parte pelos servidores, os quais não estão acostumados a ter seu trabalho ou desempenho avaliado, quer seja por seus superiores, quer seja pelo cidadão.

A Lei de Acesso à Informação esbarrou na cultura organizacional da burocracia brasileira, especialmente em uma de suas características típicas, o sigilo como princípio no trato da coisa pública.²⁰⁵

Porém, mesmo com a mobilização dos recursos humanos, tecnológicos, financeiros e, especialmente, da capacidade de enfrentar resistências de ordem política e cultural, ainda há muita resistência, principalmente entre os órgãos com diferentes interesses, para apoiar esta política.

Neste contexto, os gestores devem, para cumprir a lei de acesso à informação, inverter a lógica de funcionamento dentro das instituições, transformando a cultura do sigilo como exceção e introduzindo a cultura da transparência como regra, permitindo e disponibilizando toda informação útil de maneira íntegra e fácil ao público.

A cultura da transparência exige novas práticas, nova maneira de pensar e agir, capacitação técnica dos responsáveis pela produção e disponibilização da informação. A informação necessita ser disponibilizada ao público de maneira compreensível e acessível, demandando novos esforços e competências, novos

²⁰³ GRAU, N. C. Responsabilização pelo controle social. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD: Fundap, 2006. p. 263-322.

²⁰⁴ LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, [S.l.], n. 8, p. 5-40, 2007. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/arquivo.2013-04-18.4951615613>. Acesso em: 17 set. 2018.

²⁰⁵ Ibid.

processos e procedimentos. Os gestores públicos, assim como os agentes públicos, devem se preocupar com o desenvolvimento dessa nova cultura, pois impacta, diretamente, na qualidade da vida dos cidadãos, no fortalecimento do controle social e, assim, da democracia.

Neste cenário, uma das tarefas mais importantes do plano de ação da política de acesso à informação deve ser, portanto, a conscientização e a capacitação dos servidores sobre a importância, a necessidade e a obrigatoriedade da transparência e do acesso à informação como princípio básico de sua atuação, além de direito de qualquer pessoa. A mudança da cultura do sigilo para a cultura da transparência só pode ser considerada implementada quando houver uma maneira de fazer e agir, pensando e praticando a transparência, incorporando e aplicando, diuturnamente, a transparência como a maneira normal de fazer.²⁰⁶

Assim, é preciso introduzir o conceito da transparência nas instituições, e isso só será possível se seu componente básico, o agente público, estiver convencido de que as informações que ele produz não são sua propriedade ou do governo. Pelo contrário, são informações públicas que devem ser disponibilizadas para acesso de qualquer pessoa.

A mudança organizacional deve ser feita por etapas, pois envolve um processo comportamental e exige sensibilização dos gestores e agentes públicos. A transparência não pode ser considerada como um fenômeno transitório, mas como um princípio que deve ser usado e pensado em todos os processos e atividades. Porém, os resultados efetivos serão alcançados e verificados no longo prazo, quando a cultura da transparência for absorvida como dever e ocupar o lugar da cultura do sigilo.

Entretanto, não bastam cursos ou treinamentos sobre a importância da transparência ou como produzir informação para ser disponibilizada. Devem ser pensadas maneiras de se incluir em todas as formações o princípio da transparência, para que ele seja visto como um instrumento transversal e imprescindível em todas as ações. Deve haver uma preocupação para que a introdução da transparência no dia a dia das instituições não se torne *mais uma atividade*, e sim um princípio norteador da ação e da geração de informações e documentos.

²⁰⁶ BARRET, S. M. Implementation studies: time for a revival? personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, [S.l.], v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

É notório que a utilização das tecnologias da informação e da comunicação foi responsável por potencializar a promoção da transparência e o acesso à informação pública, diminuindo, assim, o vácuo de informações entre o governo e o cidadão. Aumentou o *accountability*, melhorou a qualidade da informação fornecida pelos órgãos públicos, além de facilitar o acesso a elas. Deste modo, a tecnologia da informação e da comunicação, como fomentadora da transparência, deve ser incorporada, pelos agentes públicos, de forma a expandir o acesso às informações públicas.

O debate público, realizado fora do âmbito estatal, constitui a base para a legitimação das ações de gestão de políticas públicas. Deve permitir, portanto, a participação ampla e irrestrita, para que a sociedade possa opinar e interagir antes que uma decisão seja tomada. Deste modo, é importante fortalecer os instrumentos democráticos que conferem aos cidadãos a possibilidade de atuação política sobre suas condições de vida, elegendo a transparência como um dos instrumentos de participação cidadã.

5 O SENADO FEDERAL E O ACESSO À INFORMAÇÃO

Para cumprir o que determina o inciso XXXIII do artigo 5º, o inciso II do §3º do artigo 37 e o §2º do artigo 216 da Constituição Federal, no tocante a transparência e acesso à informação, o Senado deve divulgar, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, as informações de interesse coletivo que tenha produzido ou mantenha em seu poder.

Apesar da determinação constitucional, o Senado só iniciou estudo para o cumprimento deste mandamento após a divulgação, pela imprensa, do escândalo dos atos secretos.²⁰⁷ Contratando uma consultoria da Fundação Getúlio Vargas, para apresentar uma reestruturação administrativa, com o objetivo de reduzir os gastos, aumentar a eficiência e a transparência dos atos, com o resultado apresentado e implementado em junho de 2009.²⁰⁸

Porém, os dados divulgados, a época, possuíam pouca relevância, seja do ponto de vista financeiro ou administrativo, bem como não permitia a interferência da população nas decisões.

Ocorre que com a entrada em vigor da lei 12/527/2011, o Senado foi obrigado a desenvolver, em seu sítio eletrônico, uma área dedicada à transparência (<https://www12.senado.leg.br/transparencia>).²⁰⁹

Diante deste quadro, pouco republicano, onde a transparência política nem sempre foi defendida ou considerada uma necessidade social e moralmente relevante, onde que se defendia exatamente o contrário, ou seja, o segredo e o resguardo das informações políticas, da atuação do Estado e de suas instituições, mostra-se a necessidade de verificação da adequação das informações disponibilizadas pelo Senado da República à legislação.

²⁰⁷ COLON, Leandro. Atos secretos no Senado chegam ao total de 650. **O Estado de S. Paulo**, 17/06/2009. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,atos-secretos-no-senado-chegam-ao-total-de-650,389001>. Acesso em: 13 out. 2016.

²⁰⁸ FOLHA DE SÃO PAULO. Em meio à crise, Senado coloca no ar Portal da Transparência. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 24 jun. 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u586041.shtml>. Acesso em: 13 out. 2016.

²⁰⁹ PEIXOTO, Doris. **Senado está preparado para atender a Lei de Acesso à Informação, afirma diretora-geral**. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/05/16/senado-esta-preparado-para-atender-a-lei-de-acesso-a-informacao-afirma-diretora-geral/tablet>, 2012. Acesso em: 13 out. 2016.

5.1 O Senado Federal e a Transparência

A importância do Senado é tão alta que com o início da civilização, as tribos e os clãs possuíam órgãos consultivos formados pelos cidadãos mais antigos ou mais respeitados daquela localidade. O que pode ser considerado um embrião do que, hoje, chamamos Senado Federal.

O mais conhecido órgão consultivo neste molde é a assembleia de ex-reis romanos, que se reuniu com o nome de *Senatus* ou Senado.²¹⁰

A importância dessa instituição na Antiguidade pode ser constatada pela sigla dos estandartes das legiões romanas, SQPR, cuja versão em português seria algo equivalente “O Senado e o Povo de Roma”, ou seja, o *Senatus* era o centro do poder formal.

Deste modo, o papel do Senado na antiguidade era o de escolher o novo rei, quando o ocupante do cargo falecia, pois não havia família real, bem como a feitura e aplicação da lei e a aplicação dos recursos do império.

Na tradição republicana moderna, iniciada na Inglaterra no século VII, surgiu com um órgão chamado de Witangemot (assembleia dos homens sábios), com a ideia de auxiliar o rei em todas as questões sensíveis ao reinado, posteriormente denominada de Casa dos Lordes.

No Brasil, o Senado Federal foi criado na Constituição de 1824, que em seu artigo 14 expunha que a *Assembléa Geral compõe-se de duas Camaras: Camara de Deputados, e Camara de Senadores, ou Senado*.²¹¹

Porém, o Senado só foi instalado em 6 de maio de 1826, no Palácio do Conde dos Arcos, que ficou conhecida como o “Paço do Senado”, localizado no Campo da Aclamação, antigo Campo de Sant’Anna, no Rio de Janeiro, sendo o Marquês de Santo Amaro (José Egídio Álvares de Almeida) seu primeiro presidente.²¹²

²¹⁰ BRASIL. Senado Federal. **180 anos do Senado Brasileiro**: Um roteiro pela história do senado no Brasil e no mundo, Brasília, DF, 2018. Disponível em: [HTTPS://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496486/00821470.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496486/00821470.pdf). Acesso em: 8 jul. 2019.

²¹¹ BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 22 ago. 2018.

²¹² BRASIL. Senado Federal. **180 anos do Senado Brasileiro**: Um roteiro pela história do senado no Brasil e no mundo, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/presidentes/imperio>.

Possuía as funções, conforme artigo 47, de conhecer dos delitos individuais, cometidos pelos Membros da Família Imperial, Ministros de Estado, Conselheiros de Estado, dos deputados e de outros Senadores, bem como conhecer da responsabilidade dos Ministros, chamados de secretários, e dos Conselheiros de Estado, e ainda, expedir Cartas de Convocação das eleições (Assembléa), caso o Imperador o não tenha feito e convocar assembleia para a escolha do próximo regente, nos casos de na morte do Imperador.²¹³

Ainda conforme a Constituição de 1824 os senadores que precisavam ter, no mínimo, 40 anos, tinham mandato vitalício (artigo 40) e deveriam ser cidadãos financeiramente abastados (artigo 45). Frise-se que, de acordo com o artigo 46 da Constituição de 1824, os príncipes eram senadores por direito, e tinham assento no Senado, logo que chegassem a idade de vinte e cinco anos.²¹⁴ Sendo a princesa Isabel a primeira mulher a exercer o cargo de Senadora.

Veja que o Senado sempre foi local de concentração de poder e, por consequência, o objetivo das famílias tradicionais em todas as épocas, mesmo na atualidade.

Na atualidade, conforme o artigo 44 da Constituição Federal de 1988, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.²¹⁵

O artigo 46 informa que o Senado Federal é composto de 81 (oitenta e um) representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário, cada Estado e o Distrito Federal elegem três Senadores, com mandato de oito anos e esta representação será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços, sendo que cada senador terá dois suplentes eleitos.²¹⁶

Atualmente, entre as atribuições do Senado, conforme o artigo 52 da Constituição Federal de 1988, estão autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 ago. 2018

²¹⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 ago. 2018.

dos Municípios; Fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; Dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal e avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.²¹⁷

Portanto, o Senado Federal é a instituição que faz a avaliação e controle das finanças da União e do Sistema Tributário Nacional, revelando importante função quando se trata do erário.

Para ser senador, no Brasil, há a idade mínima de 35 anos, conforme alínea *a* do inciso VI do artigo 14 da Constituição Federal de 1988.²¹⁸

Quanto à transparência, em revisa comemorativa pelo sesquicentenário da instalação das Trabalhos do Senado, em 1976, o senador Franco Matoro assim expôs:

O Legislativo é um poder desarmado e pobre. Sua atividade se processa de portas abertas, com a publicidade de todos os seus atos, debates e decisões. Por isso, suas fraquezas e deficiências são conhecidas. O Executivo, pelo contrário, em regra, dispõe de força e de recursos e é juiz da publicidade de seus atos. Em certos períodos da história, seu poderio é quase absoluto. Compreendem-se, assim, as frequentes atitudes de subserviência e acomodação e o elogio fácil ao Poder Executivo. Este parece a muitos o grande promotor do progresso, "apesar" das dificuldades e resistências opostas pela mediocridade do Legislativo.²¹⁹

Porém, diferente do que asseverou Franco Montoro, a transparência, no âmbito legislativo, nem sempre foi considerada uma necessidade social, bem como não se acreditava ser moralmente relevante.

Tempos atrás, defendia-se exatamente o contrário, ou seja, que o segredo e o resguardo das informações políticas, da atuação do Estado e de suas instituições deveria ser a regra.²²⁰

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ MONTORO, Franco. Contribuição do Legislativo para o desenvolvimento econômico, social e político do Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Senado Federal. 1976. número 50. p. 66. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181311/000393222.pdf?sequence=3>

²²⁰ DEBRAY, R. **O Estado sedutor**. Petrópolis: Vozes, 1994.

Deste modo, o parlamento brasileiro ainda guarda resquícios desta prática, tendo votação secreta e fórum por prerrogativa de função, mas há avanço nos últimos anos. Conforme já comentado, houve, por pressão no plano internacional, adesão aos projetos políticos de transparência e *accountability*.

Somente assim, esses projetos políticos começaram a fazer parte do debate nacional e, desta maneira, foram alçados à relevância que mereciam no âmbito da teoria política, com especial atenção sobre as redefinições dos regimes democráticos, o que Anthony Giddens chama de “democratização da democracia”.²²¹

Giddens afirma que a transparência, associada às concepções de *accountability*, *responsivity* e *advocacy*, apresenta potencial para aumentar a densidade da democracia, unindo o Estado à mobilização reflexiva da sociedade. Alerta, porém, que isso requer inteligência diretiva na gestão política e burocrática, além de permeabilidade política das instituições, confiança ativa e autonomia dos indivíduos e grupos.

Repise-se que a história política brasileira é marcada pela ausência de transparência e *accountability* em virtude de um longo período de separação entre o Estado e a sociedade, pois havia poder apenas do lado estatal, colocando para escanteio a autonomia da sociedade. Porém, com o redesenho do cenário político no período da redemocratização, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, iniciativas começaram a ser implementadas, promovendo um processo de reflexão sobre cultura, política, democracia, representação e, especialmente, transparência. Essas iniciativas tinham como base o princípio constitucional da publicidade, instituído pela Carta de 1988, que determinou que qualquer cidadão tem direito de acesso aos atos, decisões e demais atividades das instituições vinculadas ao Estado.²²²

Como a sociedade exigia transparência, até então represada na publicidade, houve a necessidade da promoção da transparência no Poder Legislativo brasileiro. Para dar resposta à sociedade, mesmo que de maneira insatisfatória, ocorreram investimentos em sistemas de informação, emissoras de rádio e televisão, permitindo, além do acesso a informações escolhidas pelos parlamentares, a promoção pessoal de algumas figuras nos meios de comunicação criados para a divulgação das

²²¹ GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

²²² DINIZ, E. A reforma do Estado: uma nova perspectiva analítica. In: COELHO, M. F. et al. (Org.). **Política, ciência e cultura em Max Weber**. Brasília, DF: EdUnB, 2000. p. 127-150.

informações. Porém, a partir do ano 2000, a internet passou a ser utilizada, o que ampliou o alcance social da divulgação.²²³

Entretanto, o evento que impulsionou a transparência no Senado foi o escândalo dos atos secretos, em junho de 2009. Segundo o que foi veiculado na época pela imprensa e depois divulgado pela comissão de sindicância da instituição, foram, aproximadamente, 650 decisões mantidas sob sigilo desde o final da década de 1990. Estes atos não publicizados envolviam medidas como a contratação de familiares dos senadores, nepotismo e extensão da assistência odontológica e psicológica vitalícia a cônjuges de ex-parlamentares. O presidente da Casa na época, senador José Sarney, negou as acusações e declarou que houve erro técnico, prejudicando a publicação dos atos.²²⁴

Em resposta a estas denúncias, o Senado contratou a Fundação Getúlio Vargas para realizar um plano de reestruturação administrativa, com o objetivo de reduzir gastos, aumentar a eficiência burocrática e dar transparência aos atos da instituição.

Pode-se destacar que um dos resultados dessa consultoria, em termos de política de transparência, foi a criação, em 2009, do Portal da Transparência (<http://www.senado.gov.br/transparencia>), que, segundo consta na página do Senado,

[...] o Portal da Transparência centralizou uma extensa gama de informações públicas sobre o Senado, com destaque para aquelas pertinentes à gestão administrativa da Casa: licitações, contratos, recursos humanos, despesas, auditorias, relatórios de controle interno, entre outras.²²⁵

Segundo Antonio Teixeira de Barros, na época da formulação do portal da transparência, havia informações administrativas sobre senadores, licitações, contratos e outros assuntos, tais como dados sobre receitas e despesas do Senado, organizadas por mês e ano, além dos relatórios de gestão fiscal do controle interno e

²²³ BARROS, A. T.; BERNARDES, Cristiane Brum; REHBEIN, M. R. Visibilidade e representação política: o caso da Câmara dos Deputados no Brasil. **Contextualizaciones Latinoamericanas**, [S.l.], v. 6, p. 1-13, 2014.

²²⁴ COLON, Leandro. Atos secretos no Senado chegam ao total de 650. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 17 jun. 2009. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,atos-secretos-no-senado-chegam-ao-total-de-650,389001>. Acesso em: 23 jun. 2018.

²²⁵ BRASIL. Senado Federal. **Portal da Transparência**, Brasília, DF, 2018. <https://www12.senado.leg.br/transparencia/sobre/sobre-o-portal>. Acesso em: 23 jun. 2018.

o resumo de todos os dados do portal em formato de planilhas, com um sistema de busca por assunto.²²⁶

Conforme destaca Antonio Teixeira de Barros, após dois anos de existência do portal, com o início da gestão de Renan Calheiros, houve uma reformulação com o intuito de aumentar a participação social e a transparência das informações. Esta reformulação se deu, segundo pesquisa do autor, em prol do aumento da eficácia da participação. Houve, ainda, a integração de diversos canais de atendimento ao cidadão já existentes, integração feita com o propósito dinamizar o fluxo de informações no âmbito da transparência passiva.²²⁷

²²⁶ BARROS, Antonio Teixeira de. O projeto de transparência do Senado Federal: entre a accountability e a propaganda política. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 17, n. 39, p. 346-347, maio/ago. 2015.

²²⁷ Ibid.

5.2 O Sítio Eletrônico do Senado Federal e o Atendimento à Legislação Brasileira

Conforme já delineado linhas atrás, a Lei de Acesso à Informação determina quais as informações, no mínimo, devem estar disponíveis aos cidadãos e quais os procedimentos para a sua solicitação.

Neste capítulo, será verificado se o sítio eletrônico do Senado Federal atende ao que determina a legislação, tanto na transparência ativa, ou seja, se há toda a informação necessária disponível, quanto na transparência passiva, ou seja, se há ferramentas e procedimentos simplificados para atendimento aos pedidos de informação dos cidadãos, bem como se cumpre com os prazos estabelecidos.

Primeiramente, cabe elencar que o Senado Federal informa, por meio de seu Manual de Índice de Transparência do Poder Legislativo, que, de forma pioneira, já disponibiliza desde 2009 o seu Portal de Transparência, permitindo a qualquer cidadão acessar ampla gama de dados sobre o órgão.²²⁸

De início, cabe aqui destacar que o Senado Federal traz, em sua página inicial, em seu sítio eletrônico (<https://www12.senado.leg.br/hpsenado>), um *link* que abre a opção “transparência”, conforme figura abaixo.

Figura 2 - Aba de transparência do Senado Federal



Fonte: Sítio Eletrônico do Senado Federal.²²⁹

Apenas com as informações da página inicial da transparência do Senado Federal, verifica-se que existem itens que indicam informações de receita, despesa, orçamento, licitações e contratos. Há, ainda, informações sobre valores despendidos com senadores, bens e consumo, bem como de pessoal do Senado e Serviço de

²²⁸ BRASIL. Senado Federal. **Portal da Transparência**, Brasília, DF, 2018. <https://www12.senado.leg.br/transparencia>. Acesso em: 23 jun. 2018.

²²⁹ Ibid.

Atendimento ao Cidadão. Atende, em tese, ao que determina a Lei de Acesso à Informação.

A verificação iniciará pelo Conselho de Transparência e Controle Social, órgão/determinação inexistente na Lei de Acesso à Informação, que, de acordo com o sítio do Senado Federal, foi criado em fevereiro de 2013 e é um órgão consultivo da Presidência do Senado e da Comissão Diretora. Tem como função:

Debater e propor ações que disseminem o acesso à informação pública e o conhecimento da Lei nº 12.527, de 2012, estimulando a cultura de transparência e controle social no Brasil; analisar relatórios qualitativos e quantitativos de atendimento de solicitações de acesso à informação requeridas com base na Lei nº 12.527, de 2011, podendo solicitar processos específicos para exame; nortear a formulação da Política de Transparência e Controle Social sobre os atos do Senado Federal e sugerir projetos e ações prioritárias acerca desses temas, encaminhando suas propostas e deliberações à Presidência do Senado Federal; propor parâmetros de transparência observáveis pelo Senado Federal, servindo como ferramenta de gestão e como prestação de contas à sociedade do nível de transparência do Senado Federal; formular estudos e pareceres técnicos no âmbito de sua competência, encaminhando esses documentos à Presidência do Senado Federal; promover parcerias, integração e compartilhamento de esforços com outros órgãos do Estado que busquem os mesmos objetivos; opinar sobre matérias, no âmbito de sua competência, que lhe sejam submetidas pelo Presidente do Senado.²³⁰

De acordo com o seu regimento, disponível em <https://www12.senado.leg.br/transparencia/ctcs/regimento/regimento>, o conselho é instância colegiada de discussão e aconselhamento da alta direção da Casa para temas relacionados à transparência, ao acesso à informação e que sejam pertinentes à fiscalização e ao controle da sociedade sobre os atos do Senado Federal. O conselho deve se reunir a cada bimestre ou quando convocado pelo seu presidente ou pelo presidente do Senado Federal.²³¹

Ocorre, porém, que, de acordo com as atas publicizadas em sua página, disponível em <https://www12.senado.leg.br/transparencia/ctcs/conselho-de-transparencia>, a comissão reuniu-se apenas 1 vez em 2016, 1 vez em 2017 e nenhuma em 2018. Mostra, portanto, pouco engajamento pela transparência.

²³⁰ Conforme consta na descrição do órgão. BRASIL. Senado Federal. **Conselho de transparência e controle social**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/ctcs/conselho-de-transparencia> Acesso em: 23 jun. 2018.

²³¹ Conforme artigos 1º e 10º do Regimento Interno do Conselho de Transparência e Controle Social do Senado.

Em suas atas, o conselho apenas aprova a ata da reunião anterior, sem debater ou produzir relatórios, pareceres ou documentos de relevância para o tema.

Ainda sobre o Conselho de Transparência e Controle Social do Senado, há, em seu parágrafo único do artigo 3º uma determinante contrária ao que defende a Lei de Acesso à Informação e ao princípio da transparência. Este parágrafo único determina que *estudos e relatórios de autoria dos conselheiros poderão ser disponibilizados no Portal do Senado, desde que com a anuência da maioria dos membros do colegiado*. Em outras palavras, a informação produzida pode não ser disponibilizada aos cidadãos, indo de encontro ao objetivo da lei, que é a *observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção*.²³²

Os atos normativos disponibilizados pelo Conselho de Transparência e pelo Controle Social do Senado, os quais são apenas três, são datados de 2013 e não possuem qualquer vínculo com o tema. São apenas atos de criação do Conselho.²³³

Mostram-se, neste caso, dispensáveis a criação e a manutenção do órgão colegiado por não trazer contribuições para o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência e do controle social da administração pública, objetivos caros à Lei de Acesso à Informação.

Há, ainda, na área do conselho, documentos que podem auxiliar na mensuração da transparência no Senado Federal. O *link* Relatório LAI²³⁴ traz relatórios anuais estatísticos e de aplicação sobre a Lei de Acesso à Informação, bem como relatórios mensais de pedidos de informação. Reporta, nestes casos, apenas a transparência passiva. Importante salientar, para não contradizer o afirmado no parágrafo anterior, que os relatórios apresentados são produzidos pela Secretaria de Gestão de Informação e Documentação, não pelo Conselho de Transparência e Controle Social do Senado.

Não há qualquer dúvida de que o Senado da República está inserido nos entes que são obrigados, por força de lei, a divulgar as informações, de maneira ativa e

²³² Conforme determina o inciso I do artigo 3º. BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

²³³ BRASIL. Senado Federal. **Atos normativos**. Brasília, DF, 2018. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/transparencia/ctcs/atos-normativos>. Acesso em: 17 set. 2018.

²³⁴ BRASIL. Senado Federal. **Relatórios LAI**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/lai/relatorios-lai-1>. Acesso em: 17 set. 2018.

passiva, aos cidadãos, pois o inciso I do parágrafo único do artigo 1º da Lei 12.527/2011 dispõe que *os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público subordinam-se a regime desta Lei.*²³⁵

Cabe aqui destacar que o Senado, por meio de sua página sobre transparência, deixa, de forma implícita, que só há participação popular e controle social por meio de enquetes, pesquisas de opinião, ouvidoria e o e-cidadania, conforme figura abaixo:

Figura 3 - Aba de transparência do Senado Federal – destaque para os dizeres participação popular e controle social

The image shows the 'Transparência' (Transparency) page of the Brazilian Senate's website. At the top, there is a search bar and a navigation menu with tabs for 'Senadores', 'Gestão e Governança', 'Licitações e Contratos', 'Gestão de Pessoas', 'Orçamento e Finanças', and 'Dados Abertos'. Below the navigation, there are six main sections, each with an icon and a brief description: 'Senadores' (Access information about resources used by Senators), 'Gestão e Governança' (Locate planning and management data), 'Licitações e Contratos' (Search for procurement information), 'Gestão de Pessoas' (Consult on active and retired staff), 'Orçamento e Finanças' (Research on receipts and expenses), and 'Dados Abertos' (Open data in machine-readable format). A banner for 'Labhaker e Secretaria de Transparência' promotes an online course on public data analysis. Below this, there is a section titled 'Participação Popular e Controle Social' (Popular Participation and Social Control) with four sub-sections: 'Ouvidoria' (Ombudsman), 'e-Cidadania' (E-citizenship), 'Pesquisa de Opinião' (Opinion Research), and 'Enquete' (Survey). The 'Enquete' section features a 'Participe da enquete!' button and options to 'Leia o projeto' or 'Comente o projeto'.

Fonte: Sítio Eletrônico do Senado Federal.²³⁶

²³⁵ Conforme determina o inciso I do artigo 1º. BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 17 set. 2018.

²³⁶ BRASIL. Senado Federal. **Portal da Transparência**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia>. Acesso em: 23 jun. 2018.

Deste modo, o sítio do Senado da República leva o cidadão a pensar que o controle social está restrito aos pontos elencados pelo sítio do Senado Federal (enquetes, pesquisas de opinião, ouvidoria e o e-cidadania).

Quanto à pesquisa, serão analisadas as informações que devem ser disponibilizadas aos cidadãos, determinadas pelos artigos 8º, 9º, 10, 11 e 12 da Lei 12.527/2011. A verificação será feita com base nas informações apresentadas no Portal, visando a mensurar em que grau o Senado Federal atende à legislação, permitindo, assim, por meio de seu sítio eletrônico, o acesso à informação e o controle social.

O artigo 8º da Lei 12.527/2011 determina 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*. E o §1º dispõe quais informações, obrigatoriamente, devem ser disponibilizadas.

Neste ponto, em seu I do §1º do artigo 8º há determinação de que é dever divulgar *registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público*. Nesta perspectiva, na página de apresentação institucional, <https://www12.senado.leg.br/institucional/>, há exposição de suas competências e estrutura organizacional, endereço, telefones, horários de atendimento ao público, bem como a breve história do Senado, acrescentando, ainda, informação sobre a Escola de Governo, biblioteca, livraria e informações ao visitante, conforme figura abaixo:

Figura 4 - Apresentação do Senado Federal, suas competências e estrutura

Fonte: Sítio Eletrônico do Senado Federal.²³⁷

O inciso II do parágrafo versado determina que sejam publicadas informações sobre repasses ou transferências de recursos financeiros²³⁸. Porém, não encontramos disponível, na página da transparência, qualquer informação sobre convênios firmados pelo Senado Federal, não atendendo ao que determina a legislação.

O inciso III, do mesmo parágrafo, determina que toda e qualquer despesa esteja disponível para o cidadão²³⁹. O *link* de despesas do Senado Federal permite a visualização das despesas.

Deve ser acrescentado que o Senado disponibiliza, ainda, informações sobre sua receita, conforme figura abaixo:

Figura 5 - Página de orçamento e finanças

²³⁷ BRASIL. Senado Federal. **Institucional**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/>. Acesso em: 23 jun. 2018.

²³⁸ Assim determina o § 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo: II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros. BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 17 set. 2018.

²³⁹ Assim dispõe o § 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo: III - registros das despesas. *Ibid.*

Transparência

Senadores | Gestão e Governança | Licitações e Contratos | Gestão de Pessoas | Orçamento e Finanças | Dados Abertos

Conselho de Transparência | Legislação Relacionada | Serviço de Informação ao Cidadão | Dados Abertos | Perguntas Frequentes

Página Inicial > Orçamento e Finanças > Orçamento e Finanças

Orçamento e Finanças

Orçamento

Relatórios com o orçamento do Senado Federal aprovado pela Lei Orçamentária Anual - LOA, organizados por exercício financeiro.

Receitas

Informações sobre as Receitas do Senado Federal, organizadas por exercício financeiro.

Despesas

Informações sobre as Despesas Diárias do Senado Federal, organizadas por elemento e pela fase da despesa. É possível, ainda, fazer a busca pelo favorecido.

Suprimento de Fundos

Relatórios com os suprimentos concedidos e as despesas executadas com suprimento, organizados por exercício financeiro.

Relatório de Gestão Fiscal

Relatório com informações sobre a execução orçamentária do Senado Federal, organizado por quadrimestre, em atendimento aos arts. 54 e 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101 /2000).

Demonstrativos Oficiais com Base na LDO

Demonstrativos oficiais com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias, organizados ano a ano.

Fonte: Sítio Eletrônico do Senado Federal.²⁴⁰

Há, ainda, a determinação legal para que haja informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive aos respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados²⁴¹. O Senado Federal, em sua página de transparência, mantém disponíveis todos os procedimentos licitatórios e seus respectivos contratos, disponíveis em <https://www12.senado.leg.br/transparencia/licitacoes-e-contratos/licitacoes-e-contratos>.

O inciso V, do mesmo parágrafo, determina que sejam disponibilizadas informações para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras. O Senado da República disponibiliza as informações relativas a ações e projetos. Não há, em seu portal, informação sobre obras de maneira individualizada.

Figura 6 - Página de orçamento e finanças

²⁴⁰ BRASIL. Senado Federal. **Orçamentos e finanças**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/orcamento-e-financas/orcamento-e-financas>. Acesso em: 23 jun. 2018.

²⁴¹ Conforme determina o inciso IV do artigo 8º. BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 17 set. 2018.

Transparência

Senadores | Gestão e Governança | Licitações e Contratos | Gestão de Pessoas | Orçamento e Finanças | Dados Abertos

Conselho de Transparência | Legislação Relacionada | Serviço de Informação ao Cidadão | Dados Abertos | Perguntas Frequentes

Página Inicial > Gestão e Governança > Programas > Programas

Programas

Programa Senado Jovem Brasileiro

Destinado a proporcionar ao estudante conhecimento acerca da estrutura e do funcionamento do Poder Legislativo e estimular relacionamento do jovem cidadão com o Senado Federal.

Projeto Jovem Senador

Busca proporcionar aos estudantes do ensino médio das escolas públicas estaduais e do Distrito Federal, de até 19 anos, conhecimento do Poder Legislativo no Brasil.

Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça do Senado Federal

Visa a incidir sobre as práticas de gestão de pessoas e da cultura organizacional, de modo a construir um ambiente de trabalho mais justo e igualitário.

Plano de acessibilidade do Senado Federal

Busca promover a acessibilidade e a inclusão de pessoas com deficiência e garantir a sua participação plena e efetiva no convívio diário com a atividade pública do Senado Federal.

Primeira Infância

Tem por meta aportar novas informações que contribuam para que o poder público e a sociedade possam dar mais atenção à Primeira Infância.

Senado Verde

Objetiva estabelecer as diretrizes de gestão ambiental por meio de soluções para amenizar os impactos negativos gerados ao meio ambiente advindos das atividades rotineiras da Casa.

Encontro de Boas Práticas de Gestão

Abre um espaço inovador para discussão e troca de experiências bem-sucedidas.

Fonte: Sítio Eletrônico do Senado Federal.²⁴²

Do mesmo modo, o inciso VI do §1º do artigo 8º determina que o cidadão tenha acesso às respostas a perguntas mais frequentes. Neste ponto, o sítio do Senado Federal disponibiliza página (<https://www12.senado.leg.br/perguntas-frequentes>) dedicada ao inciso com as perguntas e respostas separadas por áreas, conforme figura abaixo.

Figura 7 - Página de perguntas frequentes

²⁴² BRASIL. Senado Federal. **Programas**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/gestgov/programas/programas>. Acesso em: 23 jun. 2018.

Perguntas Frequentes

Acesso à informação
Arquivo
Biblioteca
Cessão de imagens e vídeos de arquivo
Credenciamento de imprensa
Funcionamento do Senado Federal
Gestão de Pessoas
Gravação nas áreas externas
Legislação
Mandato e prerrogativas
Newsletter
O Senado Federal
Ouvidoria
Programa de Estágio
SIS
Solicitação de vídeos
Voz do Brasil

Fonte: Sítio Eletrônico do Senado Federal.²⁴³

O §2º do artigo 8º determina o uso de rede mundial de computadores para a divulgação das informações elencadas no §1º. Neste aspecto, o Senado da República cumpre a determinação legal, pois disponibiliza na rede mundial de computadores as informações, mínimas, determinadas pela legislação.

O §3º do mesmo artigo determina que o sítio da internet destinado à disponibilização das informações deve conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, permitindo que se grave o relatório da pesquisa, bem como mantenha as informações atualizadas.

A ferramenta de pesquisa disponível, conforme figura abaixo, disponibiliza as despesas dos senadores com informações, aparentemente, claras e objetivas.

Figura 8 - Ferramenta de pesquisa do Senado Federal

²⁴³ BRASIL. Senado Federal. **Perguntas Frequentes**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/perguntas-frequentes>. Acesso em: 23 jun. 2018.

The screenshot shows the search results page on the Senado Federal Transparency Portal. The search query is "despesas senador eduardo braga 2017". The results show 1 to 10 of approximately 306 results. The first result is titled "Recursos Utilizados por Eduardo Braga em 2017 - Transparência" and includes contact information for Senator Eduardo Braga. Below the title, there are two links to CSV files: <http://www.senado.leg.br/transparencia/LAI/verba/2017.csv> and <http://www.senado.leg.br/transparencia/LAI/verba/2017.csv>. The left sidebar shows active filters for "Transparência" and a search refinement section with a collection of "Senadores - Transparência" containing 292 items.

Fonte: Sítio Eletrônico do Senado Federal.²⁴⁴

O artigo 9º da Lei 12.527/2011 determina que o acesso a informações públicas será assegurado mediante criação de serviço de informações ao cidadão (SIC), nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para atender ao público e orientá-lo quanto ao acesso a informações, informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a elas, bem como realizar audiências ou consultas públicas, incentivando a participação popular ou outras formas de divulgação.

Verifica-se, porém, que o sítio do Senado Federal não deixa disponível, em seu portal de transparência, chamadas ou links para audiências ou consultas públicas. Entretanto, o Senado da República possui serviço de informações ao cidadão, respondendo a parte do que a legislação determina, conforme figura abaixo:

Figura 9 - Página do serviço de informação ao cidadão do Senado Federal

²⁴⁴ BRASIL. Senado Federal. **Portal da Transparência**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/>. Acesso em: 23 jun. 2018.

Serviço de Informação ao Cidadão

Registre aqui sua solicitação de informação administrativa ou legislativa, com base na Lei de Acesso à Informação.

Sua mensagem

Natureza da solicitação ▼

Formato ▼

Sobre Você

Nome Completo

CPF

E-mail

DDD

Telefone

Residencial Comercial Móvel

Endereço

Cidade

UF ▼

CEP

Sexo ▼

Faixa Etária ▼

Escolaridade ▼

Concordo com a divulgação da minha mensagem nas mídias do Senado Federal

Se os caracteres da imagem estiverem ilegíveis, [gerar outra imagem](#)

otaj

Limpar

Enviar

Canais de Atendimento
 Comissão Perm. Acesso a Dados
 Legislação
 Relatórios
 Sobre o SIC

Contribua para a construção de um Serviço de Informação ao Cidadão Nacional.

Vamos aumentar a eficácia da LAI em estados e municípios.

Responda a pesquisa ✓

Parceria:
 Ministério da Transparência e CGU
 Senado Federal e
 Open Government Partnership

Fonte: Sítio Eletrônico do Senado Federal.²⁴⁵

Quanto ao pedido de informação, transparência passiva, o artigo 10 determina que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações, por qualquer meio legítimo, e acrescenta que a identificação do requerente não pode conter exigências que o inviabilizem. Além disso, são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação.

Em pedido de informação, por meio do Serviço de Informação ao Cidadão, foi requerido o número de audiências e consultas públicas feitas pelo Senado entre 2011 e 2017, e a resposta, dada antes do prazo máximo determinado por lei, foi que o solicitante, o pesquisador, deveria “garimpar” as informações entrando em cada uma das numerosas comissões do Senado.

Em atenção ao pedido conecte nº 4854, informamos que, para acessar os dados sobre as Audiências Públicas do Senado Federal, acesse o Portal das Comissões no site do Senado Federal e escolha uma das

²⁴⁵ BRASIL. Senado Federal. **Portal da Transparência**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/>. Acesso em: 23 jun. 2018.

Comissões. (resposta dada pelo *SIC@senado.leg.br*).

Em outro pedido de informação, foram solicitadas informações referentes às despesas do Senado, tais como quantidade de contratações diretas, inexigibilidade, dispensa, entre outros, e a resposta, também fornecida antes do prazo máximo legal, foi:

Em atenção ao pedido Conecte nº 4106, esclarecemos que as informações 1 a 12 requeridas por Vossa Senhoria se encontram disponíveis em nosso Portal como parte integrante da Prestação de Contas Ordinárias Anual – Relatório de Gestão Exercício de 2017.

Para acesso segue roteiro proposto:

a) Acesse: <http://www.senado.leg.br>

b) Localize a opção 'Transparência' e em 'Gestão e Governança' selecione 'Outras Informações'

c) Na página que lhe disponibilizada, localize e selecione a opção 'Relatórios' e em seguida, na página que lhe será aberta selecione em 'Relatórios de Gestão' Exercício 2017-Senado Federal

d) O objeto de interesse de Vossa Senhoria se encontra a partir das fls. 58.

Nos dois pedidos, o prazo determinado no artigo §1º do artigo 11 da Lei 12.527/2011 foi respeitado.

Portanto, os aspectos formais quanto à legislação do acesso à informação (determinados pelos artigos 8º, 9º, 10, 11 e 12 da Lei 12.527/2011) são atendidos pelo Senado da República.

5.3 Análise das Informações Prestadas pelo Senado Federal

A ideia de necessidade de transparência política, como atividade de produção de interferência social, por meio de leis, mostra que os valores e as necessidades sociais são definidos e redefinidos de acordo com a dinâmica da sociedade e pelo julgamento das motivações do agir na esfera pública, juntamente com as diferenças históricas e a configuração das sociedades.

Há a concepção de transparência política como resultante das relações entre os diferentes atores políticos, representados por dois polos: o Estado e a sociedade. Identifica-se que é um fenômeno socialmente construído, no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988.

Conforme visto linhas acima, o Senado criou um conselho de transparência com o intuito de:

Debater e propor ações que disseminem o acesso à informação pública e o conhecimento da Lei nº 12.527, de 2011, estimulando a cultura de transparência e controle social no Brasil; analisar relatórios qualitativos e quantitativos de atendimento de solicitações de acesso à informação requeridas com base na Lei nº 12.527, de 2011, podendo solicitar processos específicos para exame; nortear a formulação da Política de Transparência e Controle Social sobre os atos do Senado Federal e sugerir projetos e ações prioritárias acerca desses temas, encaminhando suas propostas e deliberações à Presidência do Senado Federal; propor parâmetros de transparência observáveis pelo Senado Federal, servindo como ferramenta de gestão e como prestação de contas à sociedade do nível de transparência do Senado Federal; formular estudos e pareceres técnicos no âmbito de sua competência, encaminhando esses documentos à Presidência do Senado Federal; promover parcerias, integração e compartilhamento de esforços com outros órgãos do Estado que busquem os mesmos objetivos; opinar sobre matérias, no âmbito de sua competência, que lhe sejam submetidas pelo Presidente do Senado.²⁴⁶

Ocorre, porém, que a Lei 12.527/2011 criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem a necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas.

Conforme já mencionado, é importante ressaltar que a Lei de Acesso à Informação foi editada com o intuito de regular alguns dispositivos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, garantindo o acesso à informação pública aos cidadãos. Nela, há dispositivos, tais como o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição, que diz que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, de interesse coletivo ou geral. Assim, a Carta Magna traz ao direito do acesso à informação pública o caráter de garantia fundamental, buscando romper a cultura de sigilo presente desde sempre na gestão pública brasileira, sob vários pretextos.

Deste modo, a divulgação dos atos e ações governamentais deve ser atividade corriqueira na administração pública, excluindo, apenas, as informações de caráter sigiloso e em casos específicos previstos em lei. O direito ao acesso à informação evocado pela Constituição mostra que a informação pública pertence à sociedade, e o Estado é, somente, o detentor da informação, devendo disponibilizar a quem tenha o interesse de obtê-la, tendo em vista sua fundamental importância não somente para

²⁴⁶ Conforme informação disponibilizada em: BRASIL. Senado Federal. **Conselho de transparência e controle social**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/ctcs/conselho-de-transparencia>. Acesso em: 23 jun. 2018.

a democracia e a liberdade, mas também para o direito de participação e para a concretização do direito ao desenvolvimento.²⁴⁷

Como visto linhas atrás, o inciso III, do §1º do artigo 8º da Lei 12.527/2011, determina que toda e qualquer despesa esteja disponível para o cidadão. O *link* de despesas do Senado Federal permite que elas sejam visualizadas. Ocorre, porém, que as despesas apresentadas trazem informações que demonstram ou falta de planejamento ou problemas de natureza administrativa/gerencial no Senado, pois, em numerosos casos, têm como modalidade de licitação “inexigibilidade, dispensa de licitação, suprimento de fundos ou não se aplica”.

Figura 10 - Detalhamento de despesa com modalidade que não privilegia a transparência

Detalhamento do Documento: 2017NE000003

Fase	EMPENHO (Tipo: Ordinário – Espécie: Empenho de Despesa)	
Documento	2017NE000003 (Tipo de Documento: NE)	
Data	02/01/2017	
Favorecido	399.XXX.XXX-00 – WANDERLEY RABELO DA SILVA	
Valor	R\$ 4.000,00	
Observações	CONCESSÃO DE SUPRIMENTO DE FUNDOS LI 5	

Dados detalhados		
Gestão	1 – TESOURO NACIONAL	
Fonte de Recursos	0 – RECURSOS ORDINARIOS	
Unidade Orçamentária	2101 – SENADO FEDERAL	
Classificação Funcional	Função	1 – LEGISLATIVA
	Subfunção	31 – ACAO LEGISLATIVA
Classificação Programática	Programa	0551 – ATUACAO LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL
	Atividade	4061 – PROCESSO LEGISLATIVO, FISCALIZACAO E REPRESENTACAO POLITICA
Natureza de Despesa	Grupo de Despesa	3 – OUTRAS DESPESAS CORRENTES
	Modalidade de Aplicação	90 – APLICACOES DIRETAS
	Elemento de Despesa	30 – MATERIAL DE CONSUMO
Modalidade de Licitação	Suprimento de fundos	
Processo	00200.017172/2016-31	

Fonte: Sítio Eletrônico do Senado Federal.²⁴⁸

Desta forma, o Senado, em sua página eletrônica, não permite que haja o controle social sobre suas despesas, bem como não elege a Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos) como norteadora de suas despesas.

²⁴⁷ MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília, DF: UNESCO, 2009. p. 22. Disponível em <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2018.

²⁴⁸ BRASIL. Senado Federal. **Detalhamento de documento**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://www.senado.leg.br/transparencia/gestgov/recdesp/despesas/detalhe_documento.asp?CODIGO=020054000012017NE000003&documento=2017NE000003&SEQUENCIAL=0&FASE=EMPENHO. Acesso em: 23 jun. 2018.

O Senado disponibiliza, ainda, sua receita. Ocorre, porém, que o *link* de receitas do Senado Federal, <http://www.senado.leg.br/transparencia/gestgov/recdesp/receitas/pesquisareceitas.asp>, que disponibiliza pesquisas pelo ano da receita, não permite visualizar sua origem pormenorizada.

Utilizou-se, na pesquisa, o ano de 2017, tendo em vista que o ano fiscal já havia encerrado. O resultado disponibilizado foi de R\$ 6.872.574,00 de receita prevista e de R\$ 9.809.933,00 de receita realizada.

Entretanto, é impossível saber qual a origem das receitas, uma vez que o Senado Federal permite ao cidadão apenas verificar apenas quais são suas rubricas, se receitas correntes ou de capital.

Acrescente-se a isso que, quando o cidadão clica nos *links* que pormenorizariam as informações disponíveis, o que se tem de informação é a totalização da receita disponível, sem seu detalhamento, origem, contrato ou qualquer informação que possibilite o controle social, conforme figuras abaixo:

Figura 11 - Resultado da pesquisa por receitas do Senado Federal de 2017

Transparência

Senadores | Gestão e Governança | Licitações e Contratos | Gestão de Pessoas | Orçamento e Finanças | Dados Abertos

Perguntas Frequentes | Legislação Relacionada | Serviço de Informação ao Cidadão | Conselho de Transparência

Transparência > Orçamento e Finanças > Receitas do Senado Federal > Resultado da Pesquisa por Receitas do Senado Federal

Resultado da Pesquisa por Receitas do Senado Federal

Critérios

- Exercício: 2017

Categoria	Origem	Espécie	Receita prevista atualizada	Receita realizada
1 - RECEITAS CORRENTES	13 - RECEITA PATRIMONIAL	131 - EXPLORACAO PATRIMONIO IMOBILIARIO DO ESTADO	R\$ 1.411.513,00	R\$ 1.219.637,25
1 - RECEITAS CORRENTES	15 - RECEITA INDUSTRIAL	150 - RECEITA INDUSTRIAL	R\$ 618.425,00	R\$ 823.703,86
1 - RECEITAS CORRENTES	16 - RECEITA DE SERVICOS	161 - SERVICOS ADMINISTRATIVOS E COMERCIAIS GERAIS	R\$ 211.959,00	R\$ 252.182,61
1 - RECEITAS CORRENTES	16 - RECEITA DE SERVICOS	163 - SERVICOS E ATIVIDADES REFERENTES A SAUDE	R\$ 1.278.933,00	R\$ 1.473.558,87
1 - RECEITAS CORRENTES	19 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES	191 - MULTAS ADMINISTRAT., CONTRATUAIS E JUDICIAIS	R\$ 2.413.961,00	R\$ 1.702.147,70
1 - RECEITAS CORRENTES	19 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES	192 - INDENIZACOES, RESTITUICOES E RESSARCIMENTOS	R\$ 183.391,00	R\$ 3.219.093,77
2 - RECEITAS DE CAPITAL	22 - ALIENACAO DE BENS	221 - ALIENACAO DE BENS MOVEIS	R\$ 164.718,00	R\$ 326.690,00
7 - RECEITAS CORRENTES	73 - RECEITA PATRIMONIAL	731 - EXPLORACAO DO PATRIM.IMOBILIARIO DO ESTADO	R\$ 155.383,00	R\$ 605.589,96
7 - RECEITAS CORRENTES	75 - RECEITA INDUSTRIAL	750 - RECEITA INDUSTRIAL	R\$ 434.291,00	R\$ 187.328,98
Total			R\$ 6.872.574,00	R\$ 9.809.933,00

* Dados atualizados até 31/12/2017.

Fonte: Sítio Eletrônico do Senado Federal.²⁴⁹

²⁴⁹ BRASIL. Senado Federal. **Resultado da pesquisa por receitas do Senado Federal**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/transparencia/gestgov/recdesp/receitas/pesquisa/Resultador.asp>. Acesso em: 23 jun. 2018.

Figura 12 - Informação de último nível de receita disponível para o cidadão

Transparência

Senadores | Gestão e Governança | Licitações e Contratos | Gestão de Pessoas | Orçamento e Finanças | Dados Abertos

Perguntas Frequentes | Legislação Relacionada | Serviço de Informação ao Cidadão | Conselho de Transparência

Transparência > Gestão e Governança > Receitas e Despesas > Receitas > Pesquisa Receitas

Pesquisa Receitas

Resultado da pesquisa por Receitas

Critérios

- Exercício: 2017
- Categoria: 1 - RECEITAS CORRENTES
- Origem: 16 - RECEITA DE SERVIÇOS
- Espécie: 163 - SERVIÇOS E ATIVIDADES REFERENTES A SAUDE
- Rubrica: 1630 - SERVIÇOS E ATIVIDADES REFERENTES A SAUDE
- Alínea: 1630.02 - SERVIÇOS E ATIVIDADES REFERENTES A SAUDE

NATUREZA	RECEITA PREVISTA ATUALIZADA	RECEITA REALIZADA
16300211 - SERV.ASSIST.SAUDE SUPLEM.SERV.CIVIL-PRINC.	R\$ 694.515,00	R\$ 1.469.691,50
16300212 - SERV.ASSIST.SAUDE SUPLEM.SERV.CIVIL-MULJUR.	R\$ 0,00	R\$ 3.867,37
TOTAIS	R\$ 694.515,00	R\$ 1.473.558,87

* Dados atualizados até 31/12/2017.

Fonte: Sítio Eletrônico do Senado Federal.²⁵⁰

Figura 13 - Informação de último nível de receita disponível para o cidadão

Transparência

Senadores | Gestão e Governança | Licitações e Contratos | Gestão de Pessoas | Orçamento e Finanças | Dados Abertos

Perguntas Frequentes | Legislação Relacionada | Serviço de Informação ao Cidadão | Conselho de Transparência

Transparência > Gestão e Governança > Receitas e Despesas > Receitas > Pesquisa Receitas

Pesquisa Receitas

Resultado da pesquisa por Receitas

Critérios

- Exercício: 2017
- Categoria: 1 - RECEITAS CORRENTES
- Origem: 19 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES
- Espécie: 191 - MULTAS ADMINISTRAT., CONTRATUAIS E JUDICIAIS
- Rubrica: 1910 - MULTAS ADMINISTRAT., CONTRATUAIS E JUDICIAIS
- Alínea: 1910.09 - MULTAS ADMINISTRAT., CONTRATUAIS E JUDICIAIS

NATUREZA	RECEITA PREVISTA ATUALIZADA	RECEITA REALIZADA
19100911 - MULTAS E JUROS PREVISTOS EM CONTRATOS-PRINC.	R\$ 2.413.961,00	R\$ 1.702.147,70
TOTAIS	R\$ 2.413.961,00	R\$ 1.702.147,70

* Dados atualizados até 31/12/2017.

Fonte: Sítio Eletrônico do Senado Federal.²⁵¹

Ademais, a separação do repasse constitucional obrigatório no orçamento (Lei Orçamentária Anual - LOA), dificulta o entendimento do cidadão de quanto,

²⁵⁰ BRASIL. Senado Federal. **Resultado da pesquisa por receitas do Senado Federal**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/transparencia/gestgov/recdesp/receitas/pesquisa/Resultador.asp>. Acesso em: 23 jun. 2018.

²⁵¹ Ibid.

verdadeiramente, o Senado Federal tem de receita. Ou seja, o Senado informa que obteve, em 2017, R\$ 9.809.933,00 (nove milhões, oitocentos e nove mil, novecentos e trinta e três reais) de receita, mas ela, com repasses obrigatórios, conforme a LOA, foi de R\$ 4.247.926.057,00 (quatro bilhões, duzentos e quarenta e sete milhões, novecentos e vinte e seis mil e cinquenta e sete reais).

Assim, quanto à disponibilização da informação com o máximo de detalhamento possível, sem modificações, conforme determina o inciso IX do artigo 4º da Lei 12.527/2011, se vê que o Senado Federal não atende aos requisitos. Consequentemente, não permite a controle social.

Há, ainda, a determinação para que haja informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como todos os contratos celebrados²⁵². O Senado Federal, em sua página de transparência, mantém disponível, em tese, todos os procedimentos licitatórios e seus respectivos contratos. O termo “em tese” foi utilizado tendo em vista a grande quantidade de contratações diretas e a não disponibilização das justificativas, coleta de preços e demais informações necessárias para a verificação ao atendimento dos princípios da administração pública nestas contratações. Adicione-se a isto que, dos 655 contratos mantidos pelo senado, em 2017, 368 foram sem licitação, o que, em tese, mostra burla à lei 8.666/1993.

Há, ainda, contratações com o mesmo objeto (CT-CT/20110083 e CT-CT/20110014). Nestes casos, contratação de empresa de engenharia para reformas por dispensa, que, teoricamente, mais uma vez, evidencia deboche à Lei 8.666/1993.

Portanto, não há possibilidade de controle social quanto às despesas do Senado Federal pela ausência de informação completa e detalhada. Bem como, há, em teoria, desrespeito à Lei 8.666/1993.

O inciso V, do mesmo parágrafo, determina que sejam disponibilizadas informações para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras. Entretanto, os dados disponíveis

²⁵² Conforme determina o inciso IV do artigo 8º. BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

(<https://www12.senado.leg.br/transparencia/gestgov/programas/programas>) trazem apenas informações superficiais. Não apresenta valores, repercussão, abrangência ou qualquer informação útil para o controle social.

Assim, quanto ao inciso V do §1º do artigo 8º da Lei 12.527/2011, o Senado Federal não atende ao que determina a legislação e, não permite, portanto, o controle social.

O inciso VI do §1º do artigo 8º determina que o cidadão tenha acesso às respostas a perguntas mais frequentes. Neste ponto, o sítio do Senado Federal disponibiliza página (<https://www12.senado.leg.br/perguntas-frequentes>) dedicada ao inciso com as perguntas e respostas separadas por áreas, conforme Figura 7. Contudo, não há estatística disponível, quanto às perguntas; não é possível mensurar a quantidade e a frequência com que as perguntas disponibilizadas são feitas pelos cidadãos, ou se são estas as perguntas mais feitas pela população.

Desta forma, o Senado da República não satisfaz, em grau aceitável, o §1º do artigo 8º da Lei 12.527/2011, pois dos seis itens que deveria disponibilizar (incisos I a VI) de maneira simples, clara e completa, não disponibiliza informações claras e completas sobre contratos, licitações, receitas e despesas. Ou seja, disponibiliza informações completas, simples e detalhadas apenas de sua estrutura (inciso I) e de perguntas e respostas (inciso VI), sem eleger como prioridade o controle social de suas finanças.

Acrescente-se a isto que os §§2º e 3º tornam-se irrelevantes, pois as informações disponibilizadas não são claras, completas, simples ou úteis. Portanto, apesar de utilizar meios e instrumentos legítimos para a disponibilização da informação, bem como a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores, conforme determina o §2º do artigo 8º da Lei 12.527/2011, as informações não permitem o controle social.

Adicione-se que, conforme já visto, o §3º do artigo 8º determina que o sítio da internet destinado à disponibilização das informações deve conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, possibilitando que se grave o relatório da pesquisa, bem como mantenha as informações atualizadas. Porém, apesar de trazer informações sobre as despesas, elas não são completas, pois não apresentam seu objeto, apenas um resumo de sua natureza.

Em tese, existem despesas que ferem a Lei 8.666/1993²⁵³, uma vez que, aparentemente, há fracionamento de despesas. Podemos usar como exemplo as despesas de um mesmo senador com a empresa Tinga Produções, contratada sem licitação, que em 2017 recebeu, em doze meses, com doze notas fiscais diferentes, R\$ 144.000,00 (cento e quarenta e quatro mil reais), a Jefferson L R Coronel – Me que recebeu, em 2017, R\$360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), também contratada sem licitação, e a empresa Start print Comunicação Visual Eireli que recebeu, em 2017, sem licitação, R\$270.000,00 (duzentos e setenta mil reais).

Em 2017, o montante informado no sítio do Senado Federal em despesas sem licitação efetuadas pelos senadores foi de R\$ 26.624.033,38 (vinte e seis milhões, seiscentos e vinte quatro mil, trinta e três reais e trinta e oito centavos).

Note-se que, quando da pesquisa de contratos mantidos pelo Senado da República, o retorno de informações da pesquisa é confuso, pois não traz qualquer informação útil. Traz apenas informações esparsas sobre alguns contratos.

Quanto ao artigo 10 da Lei 12.527/2011, percebe-se que, nas respostas às perguntas feitas ao Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), o Senado não respondeu qualquer um dos pedidos de maneira clara, simples e detalhada, apenas informou onde o solicitante poderia “garimpar²⁵⁴” as informações solicitadas nos locais indicados pelo SIC.

No primeiro pedido, a resposta dada mostra-se improdutiva, pois o modo e o meio orientados pelo senado para acesso à informação solicitada são exploratórios. Neste ponto, quando da pesquisa exploratória, para encontrar a informação solicitada foram necessários conhecimentos acima da média do cidadão comum.

No segundo pedido de informação (informações referentes às despesas do Senado, tais como quantidade de contratações diretas, inexigibilidade, dispensa, entre

²⁵³ O artigo 24 da Lei 8.666/1993 assim diz: Art. 24. É dispensável a licitação: [...] II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

O artigo 23 da mesma lei assim expõe sobre os valores: II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior: a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

²⁵⁴ Conforme o Dicionário Aurélio, garimpar significa explorar preciosidades, especialmente literárias e documentárias. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda; SILVEIRA, Alzira Malaquias da; FERREIRA, Marina Baird (Coord.). **Dicionário Aurélio ilustrado**: edição especial. Curitiba: Positivo, 2012.

outros), a resposta enviada ao solicitante foi nebulosa, uma vez que houve necessidade de separar as despesas obrigatórias, tais como folha de pagamento e diárias. Em 2017, 48,7% apenas das despesas do Senado foram feitas por meio de licitações (convite, tomada de preços, concorrência, pregão, concurso, consulta e regime diferenciado de contratações públicas), 9,5% por meio de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade) e 41,7% de “outras despesas”, as quais, pela informação do Senado, *não se enquadram no detalhamento exigido na tabela*²⁵⁵.

Destarte, o Senado da República, apesar de possuir ferramentas para a solicitação de informações (SIC), não responde de maneira a permitir o controle social.

É bom destacar que, conforme relatório anual estatístico dos pedidos tratados pelo Serviço de Informação ao Cidadão do Senado Federal em 2017, disponível em <https://www12.senado.leg.br/transparencia/adm/arquivos/lai-relatorio-anual-jan-dez-2017>, houve 1397 pedidos de informação em 2017, média de 5,6 pedidos por dia, média baixa para um órgão tão importante, principalmente quando o cidadão não recebe as informações solicitadas de forma clara, simples e detalhada.

Verifica-se, ainda, que os atos do Senado (Atos Normativos Administrativos) não estão disponíveis sem que o cidadão saiba a data que ocorreram, assim como as informações sobre Gestão e Governança (Boletim Administrativo do Senado Federal, Planejamento Estratégico, programas, projetos e ações desenvolvidos pelo Senado Federal, Relatórios de Gestão e Patrimônio) não são atualizadas. Podemos trazer como exemplo os Levantamentos de Governança e Gestão que possuem em suas subdivisões (Gestão de Pessoas e Índice de Governança de TI - iGovTI), respectivamente, os dados de 2013 e 2016.

Deste modo, o Senado da República, quer seja por meio da transparência ativa, quer seja por meio da transparência passiva, não responde, de maneira satisfatória, à teoria dos degraus.²⁵⁶

Como modo de esclarecer, as informações estão disponíveis e públicas (DeGrau 1), mas não são uniformes, simples, intuitivas ou amigáveis (DeGrau 2), além de não serem claras, completas ou atuais (DeGrau 3). De mesmo modo, não são

²⁵⁵ BRASIL. Senado Federal. **Prestação de contas ordinárias anual relatório de gestão do exercício de 2017**. Brasília, DF, 2018. p. 62. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/gestgov/pdf-tomada-de-contas/relatorio-de-gestao-2017>. Acesso em: 23 jun. 2018.

²⁵⁶ CAPPELLI, Cláudia; LEITE, Julio Cesar Sampaio do Prado; ARAÚJO, Renata Mendes. A importância de um modelo de estágios para avaliar transparência. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 45, p. 101-102, set. 2010. Disponível em: www-di.inf.puc-rio.br/~julio/RevTCMRJ45.pdf. Acesso em: 23 jun. 2018.

concisas ou detalhadas (DeGrau 4), assim como não possuem verificabilidade, rastreabilidade e explicação (DeGrau 5). Portanto, utilizando a teoria dos degraus, a pesquisa aponta que o Senado Federal está no menor grau de transparência apontado pela teoria, demonstrando desrespeito à Lei 12.527/2011, pouco apreço ao princípio da transparência e uma devoção à cultura do sigilo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade tem o direito de se fazer ouvir, questionando as ações de seus dirigentes e de participar, plenamente, de um debate aberto sobre estas ações. Porém, para isso, necessita do acesso à informação sobre receitas e despesas públicas, planejamento e execução de políticas públicas, o estado da economia e outras questões de interesse público.

Esta informação é um direito fundamental e inalienável e somente nessa condição permite que o cidadão participe e avalie os atos públicos e exerça sua autonomia crítica.

Habermas discorre que o debate público efetuado entre os atores sociais que, efetivamente, estão envolvidos no processo político de construção do espaço cívico e republicano da civilidade pode ter um efeito transformador das crenças e opiniões destes mesmos atores sociais.²⁵⁷

A discussão, em escala mundial, sobre o direito à informação e transparência dos atos de gestão pública representa um salto para o fortalecimento da democracia participativa.

Ao retornar aos fatos históricos, sociais, econômicos e culturais, compreende-se a realidade atual do Brasil. Revisando os temas em torno da transparência no Estado brasileiro, em sua primeira fase (antes da Constituição Federal de 1988), constatou-se que a cidadania, a participação popular e a transparência não foram atendidas de maneira plena, por vezes nem foram contempladas como políticas públicas. Porém, a partir da década de 1980, movimentos que objetivavam reverter a lógica, absurda, da gestão públicas, sobretudo acerca da transparência, ganharam força – um esforço que posteriormente refletiu na Constituição de 1988 e, tempos depois, talvez pela falta de efetivação desses direitos, na publicação de lei 12.527/2011.

Ao não cumprir satisfatoriamente o direito fundamental à uma boa administração pública, com transparência e acesso à informação, o Estado democrático, simplesmente, não existe.

²⁵⁷ HABERMAS, Jürgen. **On the pragmatics of social interaction**. [S.l.]: MIT, 2002. p. 23.

Nesta linha, no Brasil, a Constituição de 1988 determinou, no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do §3º do artigo 37 e no §2º do artigo 216, o acesso às informações como a regra e em todos os níveis de governo.

Ocorre que, apesar de haver esta determinação constitucional, não havia ferramentas para o exercício pleno deste acesso.

A proteção do direito ao acesso à informação pública não garante, por si só, a melhoria no exercício da cidadania, pois para que o cidadão possa opinar e participar da tomada de decisão, com possibilidade de, efetivamente, mudar sua realidade, é necessário que ele conheça todos os atos e fatos que embasaram a decisão tomada, sendo capaz de formular questionamentos adequados e, assim, avaliar a resposta do Estado, podendo agir para exigir a mudança desejada. Porém, sem o acesso pleno à informação, o processo de participação popular se torna frágil e incompleto, inviabilizando o exercício da cidadania.

Diante deste cenário e com a pressão da sociedade por transparência nos atos públicos, foi promulgada a lei 12.527/2011, em 18 de novembro de 2011, que instrumentalizou o acesso as informações públicas.

Apesar da lei 12.527/2011 determinar o acesso às informações públicas, o Brasil ocupa a posição de número 27, de 150 nações pesquisadas, no *ranking* da Centre for Law and Democracy.²⁵⁸

O relatório da entidade destaca que a lei brasileira (12.527/2011), apesar de ser muito boa, deixa a desejar nos quesitos de solicitação de informações (*requesting procedures*), exceções e recusas (*exceptions & refusal*) e sanções e proteções (*sanctions & proteccions*), recebendo 108 pontos de 150 possíveis. Para a instituição analisadora, a Lei 12.527/2011 permite, de maneira ampla, o direito de acesso, é abrangente e prevê bons mecanismos de divulgação. Entretanto, as sanções previstas são brandas, principalmente, nos casos de descumprimento da lei, a lista de informações não divulgáveis (sigilosas) é extensa e não há um ente independente para dirimir as questões relacionadas ao direito de acesso à informação.

A pesquisa corroborou o relatório da entidade, mostrou que a Lei 12.527/2011, apesar de estabelecer mecanismos de transparência ativa, transparência passiva e procedimentos para possíveis restrições de acesso, além de definir responsabilidades dos agentes públicos, sejam eles civis ou militares, por possíveis violações ao direito

²⁵⁸ CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. **The rating results**. Lane Halifax, 2018. Disponível em <https://www.rti-rating.org/>. Acesso em: 23 jun. 2018.

de acesso à informação, não possui, salvo entendimento diverso, sanções que estimulem a adoção de uma cultura da transparência.

Conclui-se que o primeiro passo para o fortalecimento da democracia está no fomento à cultura da transparência. Assim, a sociedade, por meio das políticas de acesso à informação, deveria ser chamada a exercer seu julgamento acerca da gestão pública, podendo, de maneira embasada, questionar e opinar sobre os atos da gestão, especialmente quando se tratar de receita (tributação) e despesa (gastos públicos).

Ocorre, porém, que o Brasil é um país onde a população tem baixa escolaridade, bem como é uma nação que, em alguns casos, dificulta a compreensão das informações relativas à gestão pública (e à implementação de políticas). Mostra-se, portanto, que além da implementação de tais práticas (fomento à participação popular e amplo e irrestrito acesso à informação), que são importantes para a prevenção e o combate a desvios de conduta dos gestores e à corrupção, há a necessidade de instrução/preparo da população para a compreensão de seus direitos e os instrumentos para o seu exercício.

Entretanto, o Parlamento e o Executivo optaram em manter uma cultura de sigilo, quer seja por meio de informações demasiadamente técnicas (dificultando a compreensão), quer seja por meio de informações genéricas (sem qualidade). Não se nega que a lei de acesso à informação representa um marco relevante para a o exercício da cidadania. Contudo, ela deveria estar aliada a políticas de fomento à participação popular e de mudança de cultura institucional, de modo que a o controle social e a transparência fosse prática corriqueira no cotidiano.

Em conversas informais ouve-se que o fator prejudicial ao combate à corrupção está na falta de transparência dos atos administrativos, quer seja nas razões para a criação de uma lei, quer seja na fundamentação de uma ato administrativo.

Diante desse cenário, buscou-se, por meio desta dissertação verificar se seja, o sítio do Senado Federal permite acesso à informação de qualidade e pelos meios e prazos determinados na lei 12.527/2011.

Para alcançar esse objetivo, averiguou-se, inicialmente, se o sítio eletrônico do Senado Federal respondia a toda determinação legal (quanto aos requisitos formais mínimos), contida nos artigos 8º, 9º e 10º da lei. Constatou-se que, formalmente, o sítio do Senado atende aos requisitos da lei, bem como possui navegação fácil em suas páginas.

A investigação dessas informações demonstrou a falta de qualidade nos dados apresentados. O acesso a informações é um direito constitucional e está relacionado, além de outros pontos, à fiscalização da gestão das verbas públicas e ao nível da efetivação dos direitos. Pois, do contrário, não é possível exigir do Estado melhorias e investimentos em determinada área, serviço ou política pública, sem o conhecimento do grau de efeitos que estão produzindo, estas ações, na população. A afirmação dos gestores públicos de que a Lei de Acesso à Informação está sendo cumprida não basta. O cidadão tem o direito a ter informações de qualidade. Ocorre, porém, que os gestores públicos não mostram ser prioridade a garantia do direito de acesso à informação pública.

As informações disponíveis, ativamente, no sítio do Senado da República, não respondem à Teoria dos Cinco DeGraus de Cappelli, Leite e Araújo. Portanto, não se pode afirmar que o Senado Federal atende ao que determina a Lei 12.527/2011.

Quanto à prestação de informações, o Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), a transparência passiva, não responde, de maneira satisfatória, os questionamentos feitos, por vezes levando o solicitante a “garimpar” as informações solicitadas em outros ambientes do sítio. Porém, mesmo cumprindo as “orientações” das respostas, as informações mostraram-se ou superficiais ou inexistentes ou necessitavam de tecnicidade alta para a sua compreensão.

A resposta à questão proposta neste trabalho, não tem a pretensão de modificar a forma de tratamento das informações pelo Senado Federal, mas de expor que o Senado possui dever legal de prestar a informação com qualidade necessária para que o cidadão possa compreender, opinar e exigir mudanças.

É preciso adotar medidas que permitam que o cidadão acesse uma informação simples, clara, completa, correta, atual, consistente, íntegra, inteligível e rastreável, bem com o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão.

Acrescente-se a isto a capacidade cultural da população em exercitar o controle social, pois grande parcela da população, principalmente em municípios de pequeno porte, não demonstra possuir conhecimentos necessários para participar do controle social por meio do uso da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), podendo a tecnologia ser um fator adicional de exclusão social. Maria Sylvia Di Pietro assevera

que a cultura do povo, pouco habituado ao controle social, é uma das dificuldades encontradas no exercício deste tipo de controle.²⁵⁹

Continua a autora afirmando que, além da cultura, a situação financeira em que vive a grande maioria da população brasileira e o despreparo para conhecer e discutir assuntos de alta complexidade prejudica o exercício do controle social.²⁶⁰

A Lei de Acesso à Informação trouxe, em seu bojo, vulnerabilidades que, em tese, podem colocar em risco a efetiva democratização das informações públicas. Entre elas, estão a ausência da sociedade civil nas instâncias recursais, a manutenção da validade de normas infralegais que privilegiam o sigilo, a extensa lista de excepcionalidade de acesso à informação e a inclusão de que os agentes públicos, discricionariamente, não atendam pedidos (que entendam ser) genéricos ou que (acreditem) exigiria trabalho para a produção da informação. Esta discricionariedade traz consigo a possível impossibilidade de mudança da cultura do sigilo, especialmente em tempos de transformações e crises, pois tem o poder de bloquear o questionamento e, por consequência, a participação da sociedade na transformação deste cenário.

Entretanto, se houver uma comparação com o que havia antes da Lei 12.527/2011 (a prestação de informação totalmente discricionária – cultura do sigilo), quando gestores de todas as instâncias podiam simplesmente ignorar os requerimentos, a situação atual representa um avanço.

Deste modo, as fragilidades encontradas nas informações constantes no sítio do Senado Federal (informações genéricas, incorretas, insuficientes ou técnicas), demonstram que a gestão do Senado da República não cumpre, nos seus exatos termos, os ditames contidos na Lei de Acesso à Informação, a qual prevê “assegurar o direito fundamental de acesso à informação”. Apesar de existir o acesso à informação, mesmo que formalmente, no sítio da transparência do Senado Federal, elas indicam, também, que, além da gestão do Senado Federal, a sociedade brasileira não se preocupa com o assunto, confirmando, a afirmação de Christian Gruenberg de que um dos principais desafios para implementação de leis de acesso à informação é

²⁵⁹ DI PIETRO, M. S. Z. Regulação, poder estatal e controle social. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jul./set. 2005.

²⁶⁰ Ibid.

a necessidade de estimular a sociedade em temas de interesse mais geral, como boa governança, promoção de direitos e combate à corrupção.²⁶¹

Portanto, conclui-se que o Senado da República não permite, em grau aceitável, a participação popular e, assim, exclui o controle social de seus atos.

O Senado, entretanto, poderia dar uma resposta mais incisiva para esse problema. Uma democracia consolidada, como a brasileira, não pode prescindir de mecanismos que permitam o acesso aos dados sobre os custos das políticas públicas e sobre seus efeitos. E não basta apenas criar portais e ferramentas, pois a pesquisa às informações relevantes e aos resultados das diversas agências públicas permitiria a análise dos resultados obtidos e colaboraria com a melhora da política pública.

²⁶¹ GRUENBERG, Christian. Identificando posibles puntos de entrada para una alianza entre las estrategias de derechos humanos y anti-corrupción. **The international Council on Human Rights Policy**, [S.l.], p. 1-47, 2007. Disponível em: http://www.ichrp.org/files/papers/125/131_-_Christian_Gruenberg_-_2007_-_ES.pdf. Acesso em: 12 out. 2018.

REFERÊNCIAS

- AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745, set./out. 2002. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6461/5045>. Acesso em: 23 abr. 2018.
- ALMEIDA, J. R. Nunes de. **Transparência e proporcionalidade no financiamento dos serviços de interesse econômico geral**. Porto: Vida Económica, 2014.
- ALVES, Felipe D.; LEAL, Mônia C. H. O controle social como contraponto complemento ao controle jurisdicional de políticas públicas: combate à corrupção enquanto empecilho à efetivação dos direitos fundamentais sociais. **Unoesc International Legal Seminar**, [S.l.], p. 493-504, 2014. Disponível em: <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/uils/article/view/4027> Acesso em: 21 set. 2014.
- ALVES, Marília Souza Diniz. Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Minas Gerais, v. 1, p. 120-134, 2012. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1683.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2019.
- ATALIBA, Geraldo. Como fazer transparente a administração pública – mecanismos de controle popular. In Problemas e reformas: subsídios para o debate constituinte. São Paulo: OAB-SP, 1988.
- BARRET, S. M. Implementation studies: time for a revival? personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, [S.l.], v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.
- BARROS, A. T.; BERNARDES, Cristiane Brum; REHBEIN, M. R. Visibilidade e representação política: o caso da Câmara dos Deputados no Brasil. **Contextualizaciones Latinoamericanas**, [S.l.], v. 6, p. 1-13, 2014.
- BARROS, Antonio Teixeira de. O projeto de transparência do Senado Federal: entre a accountability e a propaganda política. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 17, n. 39, p. 346-347, maio/ago. 2015.
- BELLVER, Ana; KAUFMANN, Daniel. **Transparenting transparency: initial empirics and policy applications**. Washington, DC: The World Bank, 2005. Disponível em: https://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Transparenting_Transparency171005.pdf. Acesso em: 2018.
- BIJSTERVELD, S. Van. **Transparency in the European Union: a crucial link in shaping the new social contract between the citizen and the EU**. Holanda, 2004. Disponível em: <HTTP://www.bigwobber.nl/wp-content/uploads/2009/01/transparencyeuropeii.pdf>. Acesso em: 16 set. 2018.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. A auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 9, 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25176/16823>. Acesso em: 01 mar. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 ago. 2018.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública: uma introdução à lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, DF: Controladoria Geral da União, 2011. p. 12. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilha_acesso_a_informacao.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2019.

BRASIL. **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: 12 mar. 2018.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá Outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 01 mar. 2018.

BRASIL. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescentam 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: 12 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. **Medida provisória no 2.143-31, de 2 de abril de 2001**. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2143-31.htm. Acesso em: 09 nov. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Atos normativos**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/ctcs/atos-normativos>. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Conselho de transparência e controle social**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/ctcs/conselho-de-transparencia> Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Detalhamento de documento**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://www.senado.leg.br/transparencia/gestgov/recdesp/despesas/detalhe_documento.asp?CODIGO=020054000012017NE000003&documento=2017NE000003&SEQUENCIAL=0&FASE=EMPENHO. Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Institucional**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/>. Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Orçamentos e finanças**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/orcamento-e-financas/orcamento-e-financas>. Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Perguntas Frequentes**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/perguntas-frequentes>. Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Portal da Transparência**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: leg.br/transparencia/sobre/sobre-o-portal. Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Prestação de contas ordinárias anual relatório de gestão do exercício de 2017**. Brasília, DF, 2018. p. 62. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/gestgov/pdf-tomada-de-contas/relatorio-de-gestao-2017>. Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Programas**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/gestgov/programas/programas>. Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Relatórios LAI**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/lai/relatorios-lai-1>. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Resultado da pesquisa por receitas do Senado Federal**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/transparencia/gestgov/recdesp/receitas/pesquisa/Resultador.asp>. Acesso em: 23 jun. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, p. 4, 1996. Disponível em: www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf. Acesso em: 2018.

CALVI, K. U. O controle social nos Conselhos de Políticas e de direitos. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, v. 8, n. 1, p. 9-20, jan./jun., 2008.

CAPPELLI, Cláudia; LEITE, Julio Cesar Sampaio do Prado; ARAÚJO, Renata Mendes. A importância de um modelo de estágios para avaliar transparência. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 45, p. 101-102, set. 2010. Disponível em: www-di.inf.puc-rio.br/~julio/RevTCMRJ45.pdf. Acesso em: 23 jun. 2018.

CARDOZO, José Eduardo Martins. **Princípios constitucionais da administração pública**. Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999

CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura. V.1: A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. **The rating results**. Lane Halifax, 2018. Disponível em <https://www.rti-rating.org/>. Acesso em: 23 jun. 2018.

COLON, Leandro. Atos secretos no Senado chegam ao total de 650. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 17 jun. 2009. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,atos-secretos-no-senado-chegam-ao-total-de-650,389001>. Acesso em: 23 jun. 2018.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Declaração interamericana de princípios de liberdade de expressão**. [S.l.], 2000. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/>. Acesso em: 2018.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Acesso à informação pública: uma introdução à lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, DF, 2011.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Guia prático da cidadania: falando com a administração pública**. Brasília, DF, 2017.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Orientações para a implementação da lei de acesso à informação nas ouvidorias públicas**. Brasília, DF: Controladoria Geral da União, 2012.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal brasileiro**. Coordenação. Roberto Da Matta Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2019.

CORRUPÇÃO no Brasil custa até R\$ 69,1 bilhões por ano, diz estudo da Fiesp. **Correio Brasiliense**, Brasília, DF, 13 maio 2010. Disponível em: https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/politica/2010/05/13/interna_politica,192281/corruptao-no-brasil-custa-ate-r-69-1-bilhoes-por-ano-diz-estudo-da-fiesp.shtml. Acesso em: 27 jan. 2019.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de

administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, set./out. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42_n5.pdf. Acesso em: 10 maio 2018.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de responsabilidade fiscal. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., Cidade da Guatemala, 2006. **Anais eletrônicos...** 2006. Disponível em: [http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_camara__transparencia-controlesocial-1rf_leonardo_albernaz_200514_\(1\).pdf](http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_camara__transparencia-controlesocial-1rf_leonardo_albernaz_200514_(1).pdf). Acesso em: 17 set. 2018.

DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEBRAY, R. **O Estado sedutor**. Petrópolis: Vozes, 1994.

DELMONDES, Edna. **A interação do tribunal de contas com o Parlamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. Necessidade de motivação do ato de dispensa do servidor celetista. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 13, 1996.

DI PIETRO, M. S. Z. Regulação, poder estatal e controle social. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jul./set. 2005.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, jan. 1993.

DINIZ, E. A reforma do Estado: uma nova perspectiva analítica. In: COELHO, M. F. et al. (Org.). **Política, ciência e cultura em Max Weber**. Brasília, DF: EdUnB, 2000. p. 127-150.

FACCIONI, Vitor J. Tribunal de contas e a responsabilidade social, através de auditoria ambiental, auditoria operacional e auditoria social. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 107, fev./abr. 2004.

FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 18, n. 36, p. 187-204, jun. 2010.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação, direito à informação e transparência na administração pública brasileira. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (Coord.). Administração pública: desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento. **XXIX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda; SILVEIRA, Alzira Malaquias da; FERREIRA, Marina Baird (Coord.). **Dicionário Aurélio ilustrado**: edição especial. Curitiba: Positivo, 2012.

FIGUEIREDO, Alexandre. Controle externo e democracia: agente de controle. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 44, maio 2010.

FIGUEIREDO, Mauro. **Quem mexeu nos meus dados?** a lei de acesso à informação e o direito à autodeterminação informativa. Rio de Janeiro. 2014.

FILGUEIRAS, F. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 133-156.

FOLHA DE SÃO PAULO. Em meio à crise, Senado coloca no ar Portal da Transparência. Folha de São Paulo. São Paulo. 24 jun. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u586041.shtml>>. Acesso em: 13 out. 2016.

FRANÇA, Phillip Gil. **Ato Administrativo e interesse público**: gestão pública, controle judicial e consequencialismo administrativo. 3. ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo, RT, 2017.

GARCIA, E. A Corrupção: uma visão jurídico-sociológica. **Fórum Administrativo Direito Público**, Belo Horizonte, ano 3, n. 30, p. 105, ago. 2003.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008. p. 4.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
GOHN, M. da G. Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. **Meta**: avaliação, Rio de Janeiro, v. 14, maio/ago. 2013.

GOMES, Wilson. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (Org.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

GONÇALVES, L. A. **Direitos sociais**: cidadania, política e justiça. Rio de Janeiro: Sinergia, 2013.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRAU, N. C. Responsabilização pelo controle social. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD: Fundap, 2006. p. 263-322.

GRUENBERG, Christian. Identificando posibles puntos de entrada para una alianza entre las estrategias de derechos humanos y anti-corrupción. **The international Council on Human Rights Policy**, [S./l.], p. 1-47, 2007. Disponível em: <http://www>.

ichrp.org/files/papers/125/131_-_Christian_Gruenberg_-_2007_-_ES.pdf. Acesso em: 12 out. 2018.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 359-378, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n2/v47n2a04.pdf> Acesso em 20 set. 2018.

HABERMAS, Jürgen. **On the pragmatics of social interaction**. [S.l.]: MIT, 2002.

HOUAISS, Antônio. VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBCP, 2015. p. 20. Disponível em: www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/codigoMP_5edicao_web.pdf. Acesso em: 01 mar. 2018.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

KRISTIANSEN, Stein; DWIYANTO, Agus; PRAMUSINTO, Agus; PUTRANTO, Erwan Agus. Public sector reforms and financial transparency: experiences from Indonesian Districts. **Contemporary Southeast Asia: a journal of international and strategic affairs**, [S.l.], v. 31, n. 1, Apr. 2009 Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/265201>. Acesso em: 01 mar. 2018.

LACERDA, Daniel Melo de. A importância do controle preventivo e a imprescindibilidade da transparência da gestão fiscal. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte**, Natal, v. 12, n. 1, dez. 2010. Disponível em: https://arearestrita.tce.rn.gov.br/as/Publicacoes/revistas/REVISTA_TCE_2010_0212.pdf. Acesso em: 01 mar. 2018.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LIMA, Vivian Cristina. A proteção ao usuário de serviço público no contexto da reforma do estado. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 34, 2000. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1839/>. Acesso em: 2018.

LIMBERGER, Têmis. **Cibertransparência: informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

LIMBERGER, Têmis. Transparência Administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 244, p. 248-263, jan. 2007. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42471/41191>. Acesso em: 17 set. 2018.

LOCK, Fernando do Nascimento. A participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, Santa Maria, v. 1, n. 1. p. 122-134. Set-nov. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/view/122/3530>. Acesso em: 18 set 2018.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LOPES, Cristiano Alencar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, DF, n. 8, p. 5-40, dez. 2007. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/arquivo.2013-04-18.4951615613>. Acesso em: 17 set. 2018.

MACIEL, José Fábio Rodrigues; AGUIAR, Renan. **História do direito**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MANNHEIM, K. **Sociologia sistemática**: uma introdução ao estudo de sociologia. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1971.

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

MATIAS PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, abr./jun. 2005.

MEDEIROS, Simone Assis; MAGALHÃES, Roberto; PEREIRA, José Roberto. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Inf. Inf.**, Londrina, v. 19, n. 1, jan./abr. 2014. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/13520/14207>. Acesso em: 2018.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELO, Fábio Soares de. **Processo administrativo tributário**: princípios, vícios e efeitos jurídicos. 2. Ed. Ver e atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília, DF: UNESCO, 2009. Disponível em <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. Acesso em: Acesso em: 23 jun. 2018.

MICHENER, Greg. Liberdade de informação: uma síntese dos dilemas de conformidade suas possíveis soluções. In: LEIS de acesso à informação: dilemas da

implementação estudos em liberdade de informação. [S.l.], 2011. Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2011/10/estudos-em-liberdade-de-informaccca7acc83o-1web.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2018.

OLIVEIRA, A. **Controle social**: perspectivas para a fiscalização popular da administração pública no Brasil. Brasília, DF: Instituto Serzedello Corrêa, 2001. Prêmio Serzedello Corrêa 2001. p. 159. Monografias vencedoras - Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. **Declaração universal dos direitos humanos**. 2003. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção. Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral**. Paris, 1948. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Convenção americana sobre direitos humanos. Costa Rica. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 2018.

Os 5 anos da lei de acesso à informação: uma análise de casos de transparência. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/05/Os-5-anos-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o-%E2%80%93-uma-an%C3%A1lise-de-casos-de-transpar%C3%A2ncia.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2019.

OTERO, P. **Manual de direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 2013. v. 1.

PEIXOTO, Doris. Senado está preparado para atender a Lei de Acesso à Informação, afirma diretora-geral. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/05/16/senado-esta-preparado-para-atender-a-lei-de-acesso-a-informacao-afirma-diretora-geral/tablet>, 2012. Acesso em: 13 out. 2016.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?**. Barcelona: Gedisa, 2004.

PEREZ, M. A. **A administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. "Accountability social: la otra cara del control". In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Ed.). **Controlando la política**: ciudadanos y médios en las democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 32, n. 5, 1998.

PINHO, José Antonio Gomes; AMARAL Marcelo Santos. Sociedade da informação e democracia: procurando a accountability em portais municipais da Bahia. *In: Enanpad*, 32., Rio de Janeiro, 2008. **Anais eletrônico...** Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A604.pdf. Acesso em: 2018.

PLATT NETO, Orion Augusto. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social**. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) -- Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/102063>. Acesso em: 2018.

RAUSCH, R. B.; SOARES, M. Controle social na administração pública: a importância da transparência nas contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, [S.l.], v. 4, n. 3, art. 2, p. 23-43, set./dez. 2010.

RIBEIRO, M. T. de M. **O princípio da imparcialidade da administração pública**. Coimbra: Almedina, 1996.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social ou princípio do direito político**. Tradução Ciro Mioranza. São Paulo: Escala Educacional 2006. (série Filosofar).

ROVER, A. J.; MEZZARROBA, O. **Democracia digital e governo eletrônico**. Florianópolis: Conceito, 2012.

RUBINSTEIN, F. **Notas sobre a transparência fiscal no direito financeiro**. São Paulo: RT, 2011.

SÁ, Maria Irene da Fonseca; MALIN, Ana Maria Barcellos. Lei de Acesso à Informação: um estudo comparativo com outros países. Encontro Nacional de Pesquisas em Ciência da informação, 13., Encontro Nacional de Pesquisas em Ciência da informação. 2012. **Anais eletrônicos ...** [S.l.], 2012. Disponível em: <http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xiiienancib/paper/viewFile/3776/2899>. Acesso em: 2018.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. *In: SARAVIA, E. FERRAREZI, E. (Org.). Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: ENAP. v. 1. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1254/1/cppv1_0101_saravia.pdf. Acesso em: 09 nov. 2018.

SARLET, I. W.; MARTOS, J. A. M.; RUARO, R. L. (Org.). **Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

SCHEIN, Edgard H. **Cultura organizacional e liderança**. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, Jaqueline M. C. da. Controle social das políticas públicas no Brasil. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 8, n. 1, p. 112, 2010. Disponível em: <http://http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp135433.pdf>. Acesso 01 set. 2018.

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

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 9. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, S. Tavares da. **Um novo direito administrativo?** Coimbra: Editora Coimbra, 2010.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública**: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a lei de responsabilidade fiscal. São Paulo: Atlas. 2001.

SPINK, Peter; TEIXEIRA, Marco Antonio. A disponibilidade de ser controlado: o controle social da administração pública. In: GUEDES, Álvaro Martins; FONSECA, Francisco (Org.). **Controle social na administração pública**: cenário, avanços e dilemas no Brasil. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

TAVARES, André Ramos. Publicidade dos salários de servidores públicos: posição contrária. **Carta Forense**, São Paulo, 01 set. 2012. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/publicidade-dos-salarios-de-servidores-publicos-posicao-contraria/9320>. Acesso em: 09 nov. 2018.

TAYLOR, M. M; BURANELLI, V. C. Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. **Latin American Politics & Society**, [S./], v. 49, n. 1, p. 59-87, Spring, 2007.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Inovando com democracia, ainda uma utopia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 6, p. 226-238, nov./dez. 1999.

The Canadian Committee for World Press Freedom (CAN). Make Access the Rule Secrecy the Exception A submission to the Open Dialogue Consultation of the Office of the Information Commissioner on reforming the Access to Information Act. Disponível em: http://www.oic-ci.gc.ca/eng/Download_Handler.ashx?pg=be9c1298-43aa-4ba8-9869-a67fb3fc1e77§ion=596721a2-8a78-4147-af09-4144e4556163&file=OD_DO_Canadian_Committee_for_World_Press_Freedom_Jan_31_2013.pdf.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Índice de Percepção da Corrupção 2018. [S./], 2018. Disponível em: http://http://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/?gclid=CjwKCAjwm-fkBRBBEiwA966fZDQWy3ybC1k2v3Ilj9k_j5sbsKfZGXAIxRigP3HtpVdFHICHZTTTrqxoCPboQAvD_BwE#ipc-2018. Acesso em: 26 jan. 2019.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Who we are**. Apresenta a entidade, seus objetivos e financiamentos. Berlin, 2012. Disponível em: <https://www.transparency.org/whoweare/organisation>. Acesso em: 15 dez. 2018.

VALLE, Vanice Lírio do. Transparência e governança: novas vertentes legitimadoras do agir do poder. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**,

Rio de Janeiro, n. 38, maio 2008. Disponível em:
<https://direitoadministrativoemdebate.wordpress.com/2010/04/20/transparencia-e-governanca-novas-vertentes-legitimadoras-do-agir-do-poder/>. Acesso em: 2018.

XIMENES, Sérgio. **Dicionário da língua portuguesa**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ediouro, 2001.

ANEXO A - EMAIL ATENDIMENTO Nº4106

23/04/2019

Email – Anderson Belchior – Outlook

Serviço de Informação ao Cidadão - Atendimento Conecte nº 4106

Sistema de Informação ao Cidadão <SIC@senado.leg.br>

Sex, 02/02/2018 14:55

Para: anderson_belchior@hotmail.com <anderson_belchior@hotmail.com>

Prezado Senhor ANDERSON GUIMARAES BELCHIOR RAMOS,

Em atenção ao pedido Conecte nº 4106, esclarecemos que as informações 1 a 12 requeridas por Vossa Senhoria se encontram disponíveis em nosso Portal como parte integrante da Prestação de Contas Ordinárias Anual – Relatório de Gestão Exercício de 2017.

Para acesso segue roteiro proposto:

- a) Acesse: <http://www.senado.leg.br>
- b) Localize a opção “Transparência” e em “Gestão e Governança” selecione “Outras Informações”
- c) Na página que lhe disponibilizada, localize e selecione a opção “Relatórios” e em seguida, na página que lhe será aberta selecione em “Relatórios de Gestão” Exercício 2017-Senado Federal
- d) O objeto de interesse de Vossa Senhoria se encontra a partir das fls. 58.

Ou acesse:

<https://www12.senado.leg.br/transparencia/gestgov/pdf-tomada-de-contas/relatorio-de-gestao-2017>

Acrescentamos que relativamente a detalhes solicitados, informamos que dispomos das informações em nosso Portal de forma não estruturada. Seguem sugestões :

- a) Para acesso a todos os detalhes acerca de licitações e Contratos do Senado Federal:

<https://www6.senado.gov.br/transparencia/licitacoes-e-contratos/contratos>

- b) Para acesso a informações sobre Licitações e Contratos em “Dados Abertos”

<https://www12.senado.leg.br/dados-abertos/conjuntos?grupo=licitacoes-e-contratacoes&portal=administrativo>

- c) Para acesso a Despesas do Senado Federal por Favorecido entre outras modalidades de pesquisa e refinamento

<http://www.senado.leg.br/transparencia/gestgov/recdesp/despesas/pesquisadespesas.asp>

- d) Para detalhes “Suprimento de Fundos”

<https://www12.senado.leg.br/transparencia/orcamento-e-financas/suprimento-de-fundos>

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão

Senado Federal | Secretaria de Gestão de Informação e Documentação

Alô Senado – 0800 612211

ANEXO B - EMAIL ATENDIMENTO Nº4854

23/04/2019

Email – Anderson Belchior – Outlook

Serviço de Informação ao Cidadão - Atendimento Conecte nº 4854

Sistema de Informação ao Cidadão <SIC@senado.leg.br>

Seg, 04/02/2019 05:18

Para: anderson_belchior@hotmail.com <anderson_belchior@hotmail.com>

Prezado Senhor ANDERSON GUIMARAES BELCHIOR RAMOS,

Em atenção ao pedido conecte nº 4854, informamos que, para acessar os dados sobre as Audiências Públicas do Senado Federal, acesse o [Portal das Comissões](#) no site do Senado Federal e escolha uma das Comissões.

- Vamos utilizar a **CAE - Comissão de Assuntos Econômicos** como exemplo:

The screenshot shows the website for the Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). It features a header with the CAE logo and name. Below the header, there are several sections: 'REUNIÕES' with search filters for dates and results; 'REUNIÕES ANTERIORES A 2012' with similar filters; 'OUTROS EVENTOS' with search filters; 'COMUNICADOS DA SECRETARIA' with a list of news items; 'A COMISSÃO' with a photo of the president and details about the commission; 'DOCUMENTOS DIVULGADOS' with a link to 'Audiências Públicas' highlighted by a red arrow; and 'PESQUISAS REALIZADAS' with a search bar.

- Clicando em **"Audiências Públicas"** todas as audiências daquela Comissão serão exibidas:

The screenshot shows the 'Documentos de Audiências Públicas' page. It displays a list of public hearings. The first entry is dated 'Em 05/12/2018 às 10h: Extraordinária' and includes details about the commission, the hearing's purpose, and the convocation list. The second entry is dated 'Em 04/12/2018 às 14h:30: Extraordinária' and also includes similar details. A red arrow points to the 'Anterior' link at the top right of the page.

Os dados sobre as Consultas Públicas podem ser encontrados no Portal E-Cidadania: <https://www.leg.br/cidadania/>

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão

Senado Federal | Secretaria de Gestão de Informação e Documentação

Alô Senado – 0800 612211



Atenção! Não responda a este email! Caso necessite de informações complementares, registre novo pedido de informação através dos canais de atendimento ao cidadão: [https://www.leg.br/cidadania/](#) ou disque para o Alô Senado 0800612211. Não se esqueça de referenciar o número de protocolo do pedido original.

De: SEPEL - Serviço de Pesquisa Legislativa
Enviada em: sexta-feira, 1 de fevereiro de 2019 13:57

23/04/2019

Email – Anderson Belchior – Outlook

Para: Sistema de Informação ao Cidadão <SIC@senado.leg.br>

Assunto: RES: Serviço de Informação ao Cidadão - Atendimento Conecte nº 4854

Secretaria de Informação Legislativa
Secretaria-Geral da Mesa

RESPOSTA A PEDIDO DE INFORMAÇÃO/PESQUISA

Prezado Anderson Ramos

Para acessar os dados sobre as Audiências Públicas do Senado Federal, acesse o [Portal das Comissões](#); no site do Senado Federal e escolha uma das Comissões.

- Vamos utilizar a **CAE – Comissão de Assuntos Econômicos** como exemplo:

CAE Comissão de Assuntos Econômicos

REUNIÕES

01/01/2019 01/03/2019

Procurar

REUNIÕES ANTERIORES A 2012

01/01/2008 01/01/2012

Procurar

OUTROS EVENTOS

01/01/2019 01/05/2019

Procurar

COMUNICADOS DA SECRETARIA

Pedido de operação de crédito externo

O Presidente da Comissão, Senador Tasso Azevedo, apresentou perante o plenário da comissão o Projeto Resolução do Senado Federal para autorizar a análise de pedido de autorização de operação de crédito externo quando a manifestação do órgão competente do Poder Executivo Assessor de caráter judicial não definitiva. Aprovado pela Comissão foi transformado no PMS 511/2018, aprovado em 14/11/2018.

Proposição de impacto financeiro e orçamentário

A Comissão de Assuntos Econômicos aprova, dia 24 de 04/2018, o novo do Projeto de Resolução que altera Regimento Interno do Senado Federal, para tornar o procedimento de análise da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das proposições que impliquem em criação ou aumento de despesas obrigatórias ou em redução de receita, conforme em 28.04.2018.

A comissão

Presidente da comissão: -sgp
Tipo: Comissão Permanente do Senado
- Arquivos

Situação atual: Aguardando instalação

Quantidade de membros:
Senadores: 27 titulares e 27 suplentes
- Composição

Membros da CAE
Término: Faltam 18 00 horas

Secretariado: José Alexandre Cirilo Mota da Silva
Telefone: 51 3303.9116
E-mail: cae@senado.leg.br
Secretaria: Ala Alexandre Costa, Sala 117 -B.

SUBCOMISSÕES DA CAE

Em Funcionamento Encerradas

DOCUMENTOS EXIBIDOS

[Audiências Públicas](#)

CAE Comissão de Assuntos Econômicos

Documentos de Audiências Públicas

Anterior e Agora, 2011

Em 05/12/2018 às 10h, Extraordinária

Comissão: CAE-Comissão de Assuntos Econômicos (41ª reunião)
Audiência Pública Informativa: Discussão ao diretrizes, implementação e perspectivas futuras de política monetária.

Convidados:

- Ren Goldfajn**
 - Presidente do Banco Central do Brasil
 - Apresentação
- Fabio Araújo**
 - Chefe de Assessoria Econômica do presidente do Banco Central do Brasil

Em 04/12/2018 às 14h:30, Extraordinária

Comissão: CAE-Comissão de Assuntos Econômicos (41ª reunião)
Audiência Pública Informativa: Destinada a debater a questão orçamentária e as reflexões econômicas da crise de segurança pública.

Convidados:

- Luiz Alberto D'Ávila**
 - Assessor Especial do Ministério da Segurança Pública
 - Apresentação
- Miguel Alves Barbosa Filho**
 - Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo
 - Apresentação

23/04/2019

Email – Anderson Belchior – Outlook

Atenciosamente,
Serviço de Pesquisas Legislativas.



Coordenação de Estatísticas, Pesquisas e Relatórios Legislativos

Senado Federal – Secretaria-Geral da Mesa

Via N2, Bloco de Apoio II, 1º Andar – 70165-900 – Brasília/DF

Telefone: + 55 (61) 3303-3024

De: Sistema de Informação ao Cidadão

Enviada em: sexta-feira, 1 de fevereiro de 2019 08:51

Para: SEPEL - Serviço de Pesquisa Legislativa <sepel@senado.leg.br>

Assunto: Serviço de Informação ao Cidadão - Atendimento Conecte nº 4854

Prezados,

Segue abaixo pedido de informação recebido por este Serviço. Por se tratar de matéria legislativa, encaminhamos o pedido à SGM para elaboração da resposta.

Texto

"Quantas audiências públicas o Senado realizou entre 2011 e 2017? Quantas consultas públicas o Senado promoveu entre 2011 e 2017?" (sic)

Protocolo

19000075086

Dados do Cidadão

Nome	Gênero	CPF/CNPJ	E-mail
ANDERSON GUIMARAES BELCHIOR RAMOS	Masculino	58207821272	anderson
Telefone	CEP	Endereço	Bairro
(92) 981665426	69054331	RUA 1, CASA 2, CONJUNTO NOVO HORIZONTE - PARQUE 10	
Cidade	UF	Escolaridade	Faixa Etária
MANAUS	Amazonas	Pós-graduação	De 40 a 4

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão

Senado Federal | Secretaria de Gestão de Informação e Documentação

Via N2 | Unidade de Apoio I

Telefone: +55 (61) 3303-4499

Ato da Comissão Diretora nº 9/2012, art. 4º: "Todas as unidades do Senado Federal deverão assegurar o acesso à informação por meio da adoção dos procedimentos definidos neste Ato e nos Regimentos Interno do Senado Federal e Comum relativamente à recepção, instrução e resposta aos pedidos de informação, bem como divulgar ativamente informações públicas de sua competência, observados os preceitos da Lei nº 12.527, de 2011."