

O controle processual da execução das despesas públicas por intermédio da publicidade e da transparência: uma análise teórica



Magno Antonio da Silva é Oficial do Exército; Bacharel em Ciências Econômicas (UFPE); Pós-Graduado em Auditoria Interna e Externa (ICAT/ UniDF) e em Orçamento e Políticas Públicas (UnB).

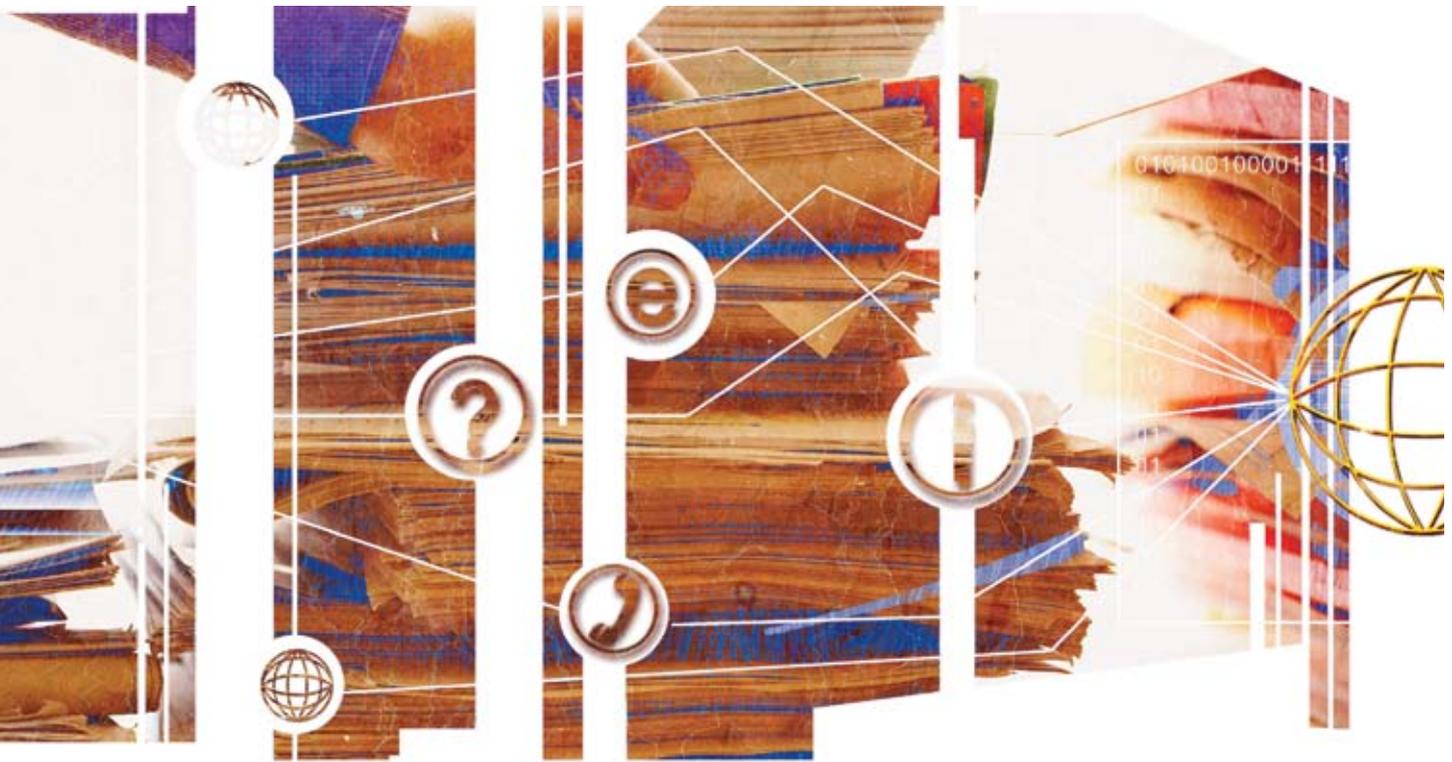
RESUMO

Este texto analisa teoricamente a publicidade e a transparência como princípios fundamentais do controle sobre as despesas públicas. De maneira complementar e imbricada, a publicidade e a transparência coadunam-se a fim de propiciar o efetivo acompanhamento e a concreta fiscalização da gestão dos gastos públicos. Por intermédio destes dois princípios, os órgãos de controle (controle institucional) e a sociedade (controle popular) têm a exata dimensão do que é feito com os recursos orçamentário-financeiros que devem ser geridos com máxima racionalidade em prol da coletividade.

Palavras-chave: Publicidade. Transparência. Controle.

ABSTRACT

This paper analyzes theoretically publicity and transparency as fundamental principles of control over public expenditure.



In a complementary way and imbricated, publicity and transparency are consistent in order to provide the effective monitoring and supervision of concrete public expenditure management. Through these two principles, the control units (institutional control) and society (popular control) have the exact dimension of what is done with the budget and financial resources which must be managed with maximum rationality in favor of the collective.

Keywords: publicity, transparency, control.

1. ARGUMENTAÇÃO PRELIMINAR

A publicidade e a transparência são dois princípios jurídico-administrativos que se consubstanciam, de maneira efetiva e complementar, num mecanismo fundamental de controle dos processos de execução das despesas públicas. Analiticamente, é muito custoso, quiçá impossível, contra-argumentar que a publicidade não seja a condição *sine qua non* para que haja

transparência dos atos originados da gestão da coisa pública, pois, sem a publicidade não vige a transparência.

Razoavelmente, a publicidade, pode-se ponderar, é a condição primária da qual germina a transparência pública. Partindo desta premissa, Justen Filho (2010, p. 279) assevera que “a publicidade se afirma como instrumento de transparência e verificação de lisura dos atos praticados”, ou seja, a publicidade é o meio pelo qual se conduz e se materializa a transparência pública.

Assim, a publicidade vislumbra-se como uma pré-condição da transparência, sendo ambas conceitos complementares, nunca substitutos ou excludentes. Balizados por esta perspectiva, Couto, Ramos e Grazziotin (2009, p. 33), refletem que a inobservância do princípio publicidade é contrária “ao imperativo de transparência”.

Apreendendo-se que não se deve confundir publicidade com transparência, os atos administrativos podem estar publicados ou disponíveis e, todavia, não serem transparentes¹,

ou seja, não serem inteligíveis, de livre acesso e de fácil compreensão, entre outros atributos.

Um aspecto benéfico da publicidade e da transparência pública vincula-se diametralmente à ocorrência de corrupção. Segundo Franco (2006, p. 51), sem “[publicidade e] transparência as políticas [despesas] públicas exibirão doses preocupantes de corrupção, nepotismo, fisiologia, males que devemos nos mobilizar [acompanhar, fiscalizar e controlar] para combater”.

O conceito de transparência também se vincula à racionalização administrativa. Dentro desse enfoque, a Coletânea de Melhores Práticas de Gestão do Gasto Público do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2011, p. 6) ressalta que a “transparência pressiona a organização pública a evitar desperdícios condenáveis pela sociedade”, ou seja, catalisa, por intermédio do acompanhamento, da fiscalização e do controle, à eficiência na execução das despesas públicas.

Este texto analisa teoricamente a publicidade e a transparência no âmbito da administração pública, coligindo e explicitando alguns aspectos relacionados ao controle² do processo de execução das despesas públicas, tanto o controle de caráter institucional ou oficial quanto o de natureza social ou popular³.

O intento subjacente a esta análise é o estímulo à prática de ações de efetivo controle sobre as despesas públicas, por intermédio do conhecimento e imposição normativa da publicidade e da transparência.

2. SIGILO VERSUS LICITAÇÕES PÚBLICAS

A expressão “licitações públicas”, por si só, já excreta o sigilo. Contudo, abordando a questão polêmica do sigilo um pouco mais de perto, isto é, a ausência de publicidade e, por derivação, de transparência, nas licitações, o artigo 3º da Lei nº 8.666/93, menciona que

“§ 3º a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura”. O artigo 44 da lei supramencionada, Lei nº 8.666/93, salienta que “§ 1º é vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes”, ou seja, neutralizar o princípio constitucional da isonomia. Em reforço aos óbices envolvendo o sigilo nos atos que devem ser públicos, inclusive as licitações, a Lei nº 4.417/65, que regula a ação popular, ressalta no artigo 1º que “§ 6º Somente nos casos em que o interesse público, devidamente justificado, impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação” sobre os atos de caráter público, inclusive as despesas.

Dada à exceção que o sigilo deve configurar no círculo das despesas públicas, o artigo 2º da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, deixa patente que “Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição (CF/88)” a cujo texto salienta no artigo 5º que “§ 3º a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII” o qual menciona com ressalvas ao sigilo que “XXXIII - 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”.

Ainda, no tocante ao acesso dos cidadãos às informações e à natureza de excepcionalidade do sigilo, o artigo 5º da CF/88 ressalta que “XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. Em perfeita consonância com a CF/88, a Lei nº 8.159/91, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, no intuito de deixar livre o acesso às informações de interesse particular ou coletivo, incluindo no vocábulo “coletivo” os dados e as informações sobre a execução orçamentário-financeira na esfera pública, salienta, *in verbis*:

Art. 4º Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Desta forma, o sigilo na administração pública deve ser exceção e não rotina de conduta. Sigilo implica, por via de regra, ausência de fiscalização e de controle. Se não há controle, por falta de publicidade e de transparência, é muito provável que haja abusos, ineficiências, ineficácias e falta de efetividade nos gastos dos escassos recursos públicos. “Pensar-se em licitação não-pública, secreta, realizada às escondidas, é tão ilógico quanto adjudicar o objeto ao último classificado. Mais que isso: licitação ‘oculta’ será quase sempre viciada por dolo, desvio de finalidade, má-fé da Administração, dirigismo fraudulento - e por mais essa razão é racionalmente inconcebível”, (RIGOLIN e BOTTINO, 2005, p. 115).

À luz destes entendimentos, Miranda (2005, p. 43) afirma que “uma Administração Pública democrática não se compatibiliza com a garantia de sigilo de seus atos”. Em perfeita simetria com o autor supracitado, Justen Filho (2010, p. 432) assevera que “a ausência de publicidade somente é admitida quando colocar em risco a satisfação de outros interesses atribuídos ao Estado”. Deste modo, o artigo 3º da Lei nº 12.527/11, que regula o acesso à informação prevista no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da CF/88, expressa fundamentalmente a “I - observância da publicidade [e da transparência deve ser concebida] como preceito geral e do sigilo como exceção”. Tal imposição, conseqüentemente, aplica-se a sistemática de execução processual das despesas públicas.

3. PUBLICIDADE EM PERSPECTIVA

Percebe-se de maneira nítida e objetiva, no *caput* do artigo 37 da CF/88, que a administração pública está sujeita e “obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Na senda da publicidade, a Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício, ressalta que “art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...] IV - negar publicidade aos atos oficiais”. Sob esta ótica, Meirelles (2010, p. 96), ressalta que “a publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade”. Amparado pelo arcabouço constitucional, Niebuhr (2006, p.48) salienta que “os atos tomados em nome do Estado, inclusive os atos administrativos, são abertos a

todos, são públicos, devem ser amplamente franqueados”.

Então, subjacente à noção de publicidade reside primeiramente o controle e a fiscalização institucional sobre os atos dos gestores, representantes políticos, servidores públicos e demais agentes que manipulam, gerem ou guardam recursos públicos⁴. Consoante Di Pietro (2010, p. 359), a publicidade “diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade”.

No contexto das aquisições e contratações, a Lei nº 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, ao abordar a questão da publicidade, ressalta, entre outras coisas, que a licitação pública será “art. 3º [...] processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade⁵, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

Especificamente à publicidade dos editais de licitação, a Lei nº 8.666/93 determina que “art. 21. os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: [...] § 1º O aviso publicado conterà a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação”. O artigo 21 da Lei nº 8.666/93 ainda evidencia que “§ 4º qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o pra-

zo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas”.

Em essência, a publicidade nas licitações intenta, entre outras coisas, consoante Miranda (2005, p. 43), “assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar [e controlar] sua legalidade”. Complementando tal entendimento, Rigolin e Bottino (2005, p. 115) asseveram que a “publicidade é requisito absolutamente essencial à regularidade de qualquer licitação”.

Nesta conjuntura, intentando ampliar o controle sobre as licitações, a Lei nº 8.666/93 salienta que “art. 4º [...] qualquer cidadão [poderá] acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos”. *Pari passu*, a título de controle das despesas, o § 8º do artigo 7º da Lei nº 8.666/93, alude que “qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada”.

Por consequência lógica, o artigo 41 da Lei nº 8.666/93, intentando o acompanhamento, a fiscalização e o controle sobre os atos originados do rito das despesas públicas, expressa que “§ 1º qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei”. O artigo 113 da lei supracitada amplia e ratifica o tema em pauta, afirmando que “§ 1º qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei”. O artigo 113 da Lei 8.666/93, por seu turno, reflete o artigo 74 da CF/88 o qual explicita que “§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Compreende-se, deste modo, que a publicidade, visa “legitimar a atividade administrativa”, (NIEBUHR, 2010, p.36). Segundo o mesmo autor, Niebuhr (2006, p. 48), “se não há publicidade, se a licitação é destinada a grupo restrito de pessoas, não se pode chamá-la de pública”.

Relativamente à publicidade e ao controle nas licitações sob o Sistema de Registro de Preços, doravante SRP, a Lei nº 8.666/93 esclarece, *ipsis verbis*:

Art. 15. [...] § 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial. [...] § 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

Art. 16. Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.

Com a finalidade de propiciar maior publicidade às aquisições e contratações derivadas do SRP, o Decreto nº 5.450/05, que regulamenta o pregão na forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns, impõe, *in verbis*: “art. 17. [...] § 6º Na divulgação de pregão realizado para o sistema de registro de preços, independentemente do valor estimado, será adotado o disposto no inciso III”, ou seja,

a publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União, em meio eletrônico (*internet*, diga-se *comprasnet*) e em jornal de grande circulação regional ou nacional.

Ainda inerentemente à publicidade dos preços de bens e serviços registrados no SRP, o Decreto nº 7.892/13, que o regulamenta, menciona que “art. 11. Após a homologação da licitação, o registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições: [...] II - o preço registrado com indicação dos fornecedores será divulgado no Portal de Compras do Governo Federal e ficará disponibilizado durante a vigência da ata de registro de preços”.

Almejando proporcionar maior publicidade às contratações e às aquisições de grande vulto, a Lei nº 8.666/93, estabelece, *ipsis litteris*:

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea “c” desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública⁶ concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

Especificamente aos contratos administrativos, a publicidade é explicitamente exigida finalizando, entre outras coisas, a eficácia. Nos termos da Lei nº 8.666/93, constata-se, *in verbis*: “art. 61. [...] Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou

de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia [...], ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei”⁷. Em fina sintonia com a lei supramencionada, o Decreto nº 2.271/97, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal, salienta que “art. 5º [...] Parágrafo Único. Efetuada a repactuação, o órgão ou entidade divulgará, imediatamente, por intermédio do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, os novos valores e a variação ocorrida”.

Nota-se que a publicidade almeja e “propicia a verificação da regularidade dos atos praticados”, (JUSTEN FILHO, 2010, p. 432). Subtendida à condição de fiscalização e controle, via publicidade dos atos praticados, reside na noção de que “as pessoas [físicas ou jurídicas] tanto mais se preocuparão em seguir a lei e a moral quanto maior for a possibilidade de fiscalização de sua conduta. Sendo ilimitada as condições de fiscalização, haverá maior garantia de que os atos serão corretos” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 432).

Desta forma, verifica-se, em harmonia com o entendimento de Meirelles (2010, p. 96), que a publicidade “dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral”.

Inferre-se que a publicidade intenta de maneira direta à eficácia dos atos emanados da gestão das despesas públicas e seu o controle, sobretudo, o institucional, ou seja, ao controle técnico-especializado (controle oficial). Pode-se deduzir, desta perspectiva, que a publicidade, em essência, não se importa excessivamente com a clareza e a ampla compreensão das informações disponibilizadas por parte do cidadão comum (sem conhecimento especializado). Em síntese, a publicidade colima, primordialmente, à eficácia e, por consequência, ao controle institucional dos órgãos públicos.

Paralelamente, nota-se que as situações de fiscalização e de controle acima referenciadas somente são possíveis se houver publicidade. Entretanto, a publicação dos atos de gestão pública em termos puramente técnicos ou complexos não permite ao cidadão comum a perfeita e fiel compreensão, inibindo desta forma o controle social. Nesta conjuntura, o controle e a fiscalização ficam cingidos às instituições as quais não possuem meios físicos e humanos, em termos quantitativos, suficientes e necessários para atender plenamente toda a imensa máquina administrativa que é o setor público brasileiro.

Destarte, diante desta escassez de natureza essencialmente quantitativa emana a capital importância da transparência pública e das ações de controle desencadeadas pela sociedade sobre os atos de gestão dos recursos públicos.



4. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA EM CONTEXTO

A noção e a busca de transparência como princípio balizador da administração pública é recente. A idéia que reside sob o conceito de transparência é a de que não basta aos gestores a simples publicação de seus atos. É mister torná-los, além de públicos, facilmente acessíveis e compreensíveis a qualquer cidadão minimamente instruído, ou seja, impera-se disponibilizá-los inteligivelmente, colocando-os “sob o fogo cruzado” e sob a crítica do controle social amplo.

Na vereda da administração pública, pode-se apreender, ainda que rudimentarmente, a presença de transparência pública na Lei nº 9.452/97, que determina que as câmaras municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos municípios, *in verbis*:

Art. 1º Os órgãos e entidades da administração federal [...] notificarão as respectivas Câmaras Municipais da liberação de recursos financeiros que tenham efetuado, a qualquer título, para os Municípios, no prazo de dois dias úteis, contado da data da liberação.

Art. 2º A Prefeitura do Município beneficiário da liberação de recursos, de que trata o art. 1º desta Lei, notificará os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos.

Art. 3º As Câmaras Municipais⁸ representarão ao Tribunal de Contas da União o descumprimento do estabelecido nesta Lei.

O que se pretende com a conduta supracitada? Ora, quando se está obrigado legalmente a difundir a informação e os atos entre o órgão federal, as câmaras municipais, as prefeituras, os partidos políticos, os trabalhadores e os empresários almeja-se, *a priori*, a participação popular maciça sob a forma de controle social por intermédio da transparência pública.

Neste contexto, a Lei nº 10.180/01, que organiza e disciplina os sistemas de planejamento, de orçamento, de administração financeira, de contabilidade e de controle interno do poder executivo federal, salienta que “art. 24. Compete aos órgãos e às unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal: [...] XI - criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União”. O controle social não se cristaliza sem dar ampla transparência aos atos dos gestores públicos, expondo-os aos “holofotes” dos contribuintes.

A busca e a importância da implementação de ações de transparência na administração pública são retratadas, de maneira explícita, pelo Decreto nº 4.923/03, que dispõe sobre o conselho de transparência pública e combate à corrupção, *in verbis*:

Art. 2º Compete ao Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção: I - contribuir para a formulação das diretrizes da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade [...] III - sugerir procedimentos que promovam o aperfeiçoamento e a integração das ações de incremento da transparência e de combate à corrupção e à impunidade, no âmbito da administração pública federal; [...] e V - realizar estudos e estabelecer estratégias que fundamentem propostas legislativas e administrativas

tendentes a maximizar a transparência da gestão pública e ao combate à corrupção e à impunidade.

Depreende-se que o intento corrupto e a sensação de impunidade ficam fragilizados quando há plena transparência dos atos originados da gestão da coisa pública e, por conseguinte, a implementação, o acompanhamento, a fiscalização e o controle social sobre tais atos.

No panorama das ações de transparência pública, antes do Decreto nº 4.923/03, citado acima, a Lei nº 9.755/98, que dispõe sobre a criação de *homepage* na *Internet* pelo Tribunal de Contas da União para divulgação dos dados e informações já ressaltava que

Art. 1º O Tribunal de Contas da União criará *homepage* na rede de computadores *Internet*, com o título “contas públicas”, para divulgação dos seguintes dados e informações: [...] V – os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior; VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta.

Decerto, na esteira de promoção da ampla transparência das despesas públicas e, por decorrência, do controle social, o Decreto nº 5.482/05, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal na *internet*, relata:

Art. 2º Os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos, na Rede Mundial de Computadores - *Internet*, página denominada Transparência Pública, para divulgação, de dados e informações relativas à sua

execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios.

Desta forma, seguindo paulatinamente a evolução da gestão transparente dos gastos no âmbito da administração pública federal, o Decreto nº 5.378/05, que institui o programa nacional de gestão pública e desburocratização (GESPÚBLICA) e o comitê gestor do programa nacional de gestão pública e desburocratização, dispõe, entre outras coisas, *ipsis verbis*:

Art. 2º O GESPÚBLICA deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem: [...] V - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.

Considerando, entre outros atributos, que somente há transparência quando as informações são livremente acessadas e compreensíveis, o Decreto nº 6.932/09, que dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, determina que “art. 1º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal observarão as seguintes diretrizes nas relações entre si e com o cidadão: [...] VII - utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos”.

Contabilmente, o Decreto nº 6.976/09, que trata do sistema de contabilidade federal, salienta, acerca da transparência dos atos de gestão pública, que “art. 7º Compete ao órgão central do Sistema de Contabilidade Federal: [...] XVII - definir, coordenar e acompanhar os

procedimentos relacionados com a disponibilização de informações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para fins de transparência, controle da gestão fiscal e aplicação de restrições”.

Deste modo, imerso no escopo de ampla transparência pública e controle social generalizado, o Decreto nº 6.555/08, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal, estabelece que “art. 1º as ações de comunicação do Poder Executivo Federal serão desenvolvidas e executadas de acordo com o disposto neste Decreto e terão como objetivos principais: I - dar amplo conhecimento [transparência] à sociedade das políticas e programas [despesas] do Poder Executivo Federal”.

Ex vi da Lei Complementar nº 101/00, que estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), doravante LC nº 101/00, a transparência pública se revigorou e ganhou roupagem axiomática, estabelecendo em seu artigo 1º, entre outras coisas, que “§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal [e na gestão dos gastos públicos] pressupõe a ação planejada e transparente”.

Clarificando a questão suscitada, relativa às ações de transparência pública, a Lei Complementar nº 131/09, acrescenta os seguintes dispositivos à LC nº 101/00, *ipsis litteris*:

Art. 1º - O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 48. [...] Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: [...] II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; III – adoção de sistema integrado de adminis-

tração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 2º - [...] Art. 48-A. 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.

Na esteira da transparência no rito de execução das despesas públicas e, por derivação, do seu controle social, almejados pela LC nº 101/00 e pela LC nº 131/09, surge o Decreto nº 7.185/10, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, estabelecendo, no tocante às despesas públicas, o seguinte:

Art. 7º Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA [Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle] deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:

I - quanto à despesa: a) o valor do empenho, liquidação e pagamento; b) o número do correspondente processo da

execução, quando for o caso; c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto; d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários; e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso.

Recentemente⁹, despontou a Lei nº 12.527/11, que regula o acesso a informações públicas, relatando, no que tange à publicidade, à transparência e ao controle social, *in verbis*:

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

[...]

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: I - gestão transparente da in-

formação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação.

Neste panorama, por decorrência natural, surgiu o Decreto nº 7.724/12, que regulamenta a Lei nº 12.527/11 supracitada e esclarece, no *caput* do seu artigo 7º, que “é dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na *Internet* de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. O artigo 7º do Decreto nº 7.724/12 ainda salienta, *in verbis*:

§ 1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na *Internet* seção específica para a divulgação das informações de que trata o *caput*. [...] § 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre: [...] III - repasses ou transferências de recursos financeiros; IV - execução orçamentária e financeira detalhada; V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas; [...] VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Indubitavelmente, percebe-se que os ex-certos supracitados explicitam que as fases de execução das despesas públicas, excetuando aquelas situações cujo sigilo seja determinado por força legal, devem ser plenamente disponibilizadas em linguagem simples que permita o fácil entendimento das causas que a originaram, a natureza da despesa, os beneficiados, a mensuração dos recursos orçamentário-financeiros despendidos, os resultados alcançados, etc. A linguagem de fácil entendimento supramencionada, relaciona-se diretamente com a transparência que é a condição indispensável ao efetivo controle social. Segundo Platt Neto

et al (2007, p. 83), a transparência envolve informação “relevante, oportuna, compreensível, precisa, neutra, representativamente fiel”.

Nesta perspectiva, observa-se uma preocupação ininterrupta e diligente com a transparência dos atos derivados da gestão das despesas públicas e seus reflexos sobre o controle social. O enfoque sobre a relevância da transparência pública resulta, entre outras coisas, da insuficiência técnico-quantitativa do controle institucional para acompanhar, fiscalizar e auditar todos os órgãos e todos os processos de execução das despesas da imensa máquina administrativo-pública brasileira. Assim, lado-a-lado, o controle social (por intermédio precípua da transparência), o controle interno (por intermédio da publicidade) e o controle externo (por intermédio da publicidade e da transparência) se justapõem, complementando-se de maneira imbricada e solidária.

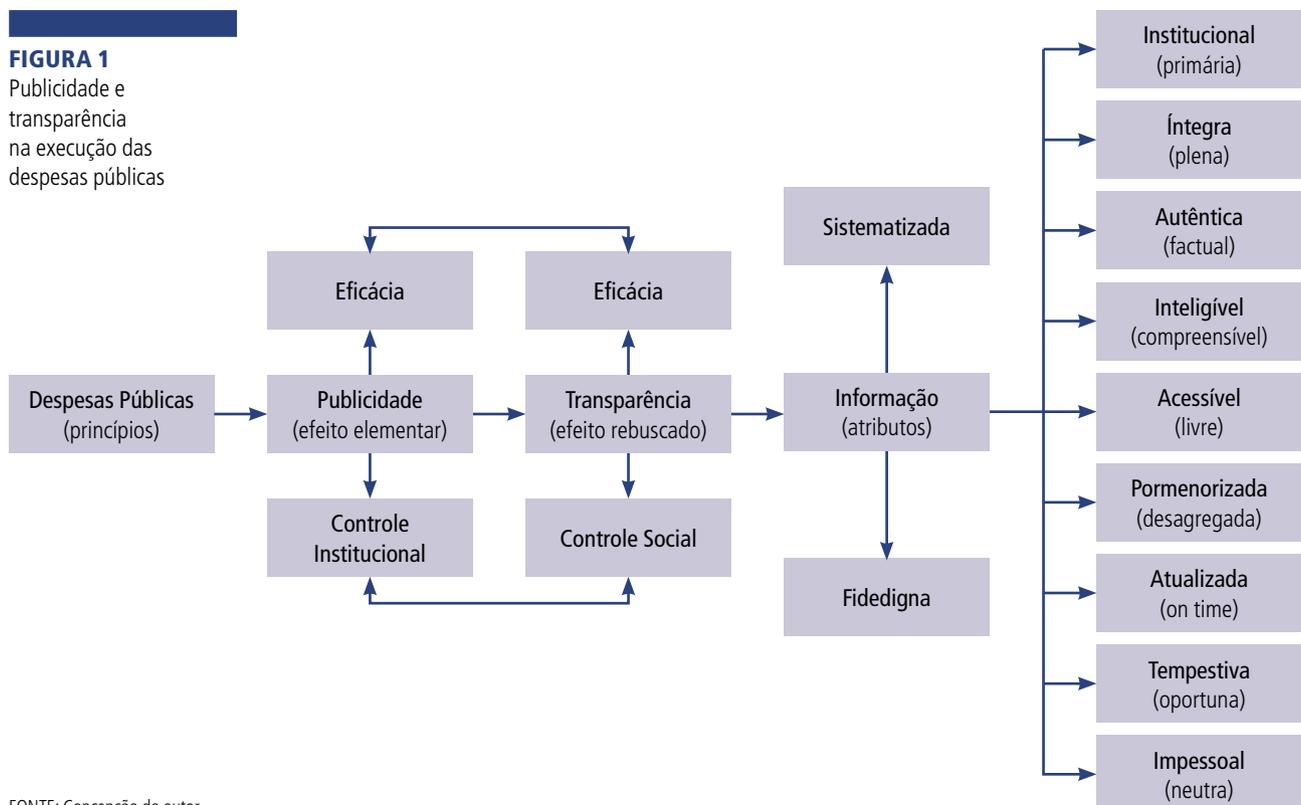
5. INTERCONEXÃO PUBLICIDADE-TRANSPARÊNCIA

Tanto a publicidade quanto a transparência, numa extensão mais ampla, intentam despertar o interesse e a participação popular¹⁰, ambos de indelével importância, para o eficaz, eficiente e cabal controle das despesas públicas.

A figura 1, publicidade e transparência na execução das despesas públicas, esquematizada a seguir, sintetiza a interconexão publicidade-transparência que foi delineada ao longo deste texto. Explicita-se que inexistente hierarquia entre os princípios supracitados, ou seja, nenhum é mais importante ou se sobrepõe ao outro e a complementaridade perpassa como característica reflexiva de ambos.

Examinando a figura 1, verifica-se que a publicidade antecede a transparência, sendo

FIGURA 1
Publicidade e transparência na execução das despesas públicas



FONTE: Concepção do autor

a condição necessária, porém não suficiente. Publicidade e transparência são princípios distintos e complementares. Com a publicidade, almeja-se, primordialmente, à eficácia dos atos originados de gestão das despesas públicas e ao controle institucional. Com a transparência, intenta-se ampliar o poder da eficácia e o alcance do controle, estendendo-o para além do caráter institucional, ou seja, colima-se levá-lo à órbita do cidadão comum, à sociedade, propiciando, por intermédio da população, o efetivo acompanhamento, fiscalização, crítica e correção dos atos praticados pelos gestores públicos. Da transparência e, por derivação, da vigilância social também emana e resulta a eficiência, isto é, o uso racional, sistemático e econômico dos escassos recursos públicos.

São alguns atributos da transparência pública: a informação institucional, íntegra, primária, autêntica, tempestiva, de livre acesso, atualizada, facilmente compreensível e maximamente desagregada.



6. CONCLUSÃO

O conceito de publicidade não se confunde com o conceito de transparência. Não obstante, tais conceitos são complementares. A publicidade dos atos de gestão das despesas públicas relaciona-se incisivamente com a eficácia e com o controle institucional ou controle oficial (controle técnico-especializado). A transparência pública, por seu turno, correlaciona-se diretamente com a cidadania (com a participação popular nos assuntos atinentes à coisa pública), com a eficiência na gestão dos recursos públicos e, conseqüentemente, com o controle social sobre os atos dos agentes que exercem função pública ou gerenciam recursos de origem pública.

Não existe mixórdia entre publicidade e transparência. A Publicidade, em *stricto sensu*, e a transparência, num *lato sensu*, intentam, de maneira justaposta, imbricada e solidária, ao controle sócio-institucional com a finalidade de se promover uma gestão eficaz, eficiente, legítima e legal das despesas públicas.

Neste contexto, Zimmer Júnior (2009, p. 129) argumenta, *in verbis*: “é realidade cada vez mais presente o dever de transparência do gestor público com relação aos atos que pratica no desempenho da função administrativa”. Se não houver publicidade e transparência da gestão, abre-se uma enorme lacuna para todos os tipos de abusos, desvios, descontroles, favorecimentos, influências, fraudes e corrupção.

Em suma, conclui-se que a publicidade engendra, de modo precípuo, e a transparência, de maneira complementar à publicidade, a possibilidade de o cidadão compreender, acompanhar, fiscalizar, exigir correção e controlar o que “efetivamente o ocorreu com o dinheiro que é dele”, (ARAÚJO, 2009, p. 1-2).

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ivanildo da Paixão Santos. *A transparência, a Lei Complementar Federal nº 131/2009 e a necessidade de navegar*. Disponível em: <http://www.tce.ba.gov.br/images/a_transparencia_a_lei_complementar_federal_%20131_2009.pdf>. Acesso em: 5 out. 2012.

BORGES, Ivo de Souza. O controle social e a transparência pública na democracia brasileira. *Revista da CGU*. Brasília, ano 6, jul. 2011, p. 151-159.

BOTTINO, Marco Tullio; RIGOLLIN, Ivan Barbosa. *Manual prático das licitações*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *1ª Conferência nacional sobre transparência e controle social*. Texto-Base: Eixo I - promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos. Disponível em: <http://www.consocial.cgu.gov.br/downloads/Consocial-Texto_base.pdf>. Acesso em: 12 out. 2012.

_____. *1ª Conferência nacional sobre transparência e controle social*. Texto-Base: Eixo II – mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública. Disponível em: <http://www.consocial.cgu.gov.br/downloads/Consocial-Texto_base.pdf>. Acesso em: 12 out. 2012.

_____. *Manual de integridade pública e fortalecimento da gestão: orientação para o gestor municipal*. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualIntegridade/ManualIntegridade2010.pdf>>. Acesso em: 31 set. 2012.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 29 set. 2012.

_____. *Decreto nº 2.271*, de 07 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional [sic.] e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm>. Acesso em: 10 ago. 2012.

_____. *Decreto nº 3.555*, de 8 de agosto de 2000. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm>. Acesso em: 27 set. 2012.

_____. *Decreto nº 4.923*, de 18 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4923.htm>. Acesso em: 20 ago. 2012.

_____. *Decreto nº 5.378*, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 10 out. 2012.

BRASIL. *Decreto n.º 5.450*, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm>. Acesso em: 26 set. 2012.

_____. *Decreto n.º 5.482*, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - *Internet*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. Acesso em: 22 ago. 2012.

_____. *Decreto n.º 6.555*, de 08 de setembro de 2008. Dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6555.htm>. Acesso em: 02 out. 2012.

_____. *Decreto n.º 6.932*, de 11 de agosto de 2009. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6932.htm>. Acesso em: 29 set. 2012.

_____. *Decreto n.º 6.976*, de 07 de outubro de 2009. Dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6976.htm>. Acesso em: 30 set. 2012.

_____. *Decreto n.º 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 artigo 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar n.º 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: 25 set. 2012.

_____. *Decreto n.º 7.724*, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 20 set. 2012.

_____. *Decreto n.º 7.892*, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no artigo 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 10 fev. 2012.

_____. *Lei n.º 4.717*, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4717.htm>. Acesso em: 30 set. 2012.

_____. *Lei n.º 8.159*, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8159.htm>. Acesso em: 24 set. 2012.

BRASIL. *Lei nº 8.429*, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 10 out. 2012.

_____. *Lei nº 8.443*, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 03 out. 2012.

_____. *Lei nº 8.666*, de 21 de julho de 1993. Regulamenta o artigo 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: 28 set. 2012.

_____. *Lei nº 9.265*, de 12 de fevereiro de 1996. Regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania. <Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9265.htm>. Acesso em: 11 out. 2012.

_____. *Lei nº 9.452*, de 20 de março de 1997. Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9452.htm>. Acesso em: 18 ago. 2012.

_____. *Lei nº 9.755*, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de *homepage* na *Internet* pelo Tribunal de Contas da União para divulgação dos dados e informações que especifica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9755.htm>. Acesso em: 28 set. 2012.

_____. *Lei nº 9.784*, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em: 3 out. 2012.

_____. *Lei nº 10.180*, de 06 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em 02 out. 2012.



BRASIL. *Lei nº 12.462*, de 05 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis no 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 17 out. 2012.

_____. *Lei nº 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 19 ago. 2012.

_____. *Lei Complementar nº 101*, de 04 de maio de 2001. 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: 11 out. 2012.

BRASIL_____. *Lei Complementar nº 131*, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 11 ago. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, *Orçamento e Gestão. Coletânea de melhores práticas de gestão do gasto público*. 2 ed. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/prog_eficiencia/Coletanea_de_Melhores_Praticas_2011.pdf>. Acesso em: 02 out. 2012.

COUTO, Anderson Rubens de Oliveira; RAMOS, Henrique Barros Pereira; GRAZZIOTIN, Paulo. *A Contratação na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23 ed. Atlas: São Paulo, 2010.

FRANCO, Gustavo H. B. *Crônicas da convergência: ensaios sobre temas já não tão polêmicos*. Rio de Janeiro: Bolsa de Mercadorias & Futuros/Topbooks, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MIRANDA, Henrique Savonitti. *Licitações e contratos administrativos*. 2 ed. Brasília: Senado Federal, 2005.

MILESKI, Hélio Saul. Controle social: um aliado do controle oficial. *Revista do TCE-RS*. Porto Alegre, v. 22, n. 38, 2 sem./2005, p. 29-44.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. Curitiba: Zênite, 2010.

_____. *Pregão presencial e eletrônico*. 4 ed. Curitiba: Zênite, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005.

PLATT NETO, Orion Augusto *et al.* *Transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira*. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/revista/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320/313>>. Acesso em: 14 out. 2012.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. *Revista da CGU*. Brasília, ano 3, n. 5, dez. 2008, p. 28-45.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *Curso de direito administrativo*. 3 ed. São Paulo: Método, 2009.

NOTAS

- 1 Ratificando a distinção, em termos conceituais, entre publicidade e transparência, o Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão da Controladoria Geral da União (2010, p. 43) salienta, *in verbis*: “a noção de transparência pública é mais ampla que o conceito de publicidade. Dar publicidade às informações públicas não significa dar transparência. A publicação mera e simples, por exemplo, de informações em linguagem extremamente técnica, como balanços orçamentários e financeiros, exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, seja na *internet*, seja em quadros de avisos dos órgãos públicos, não garante, por si só, a transparência se os cidadãos não compreenderem efetivamente essas informações e não puderem fazer uso delas. Assim, é preciso que os dados sejam publicados em linguagem simples e compreensível a qualquer cidadão, assim como se faz necessário que os cidadãos sejam capacitados para entender e interpretar as informações disponibilizadas”.
- 2 Em síntese, o controle institucional ou oficial se desdobra em externo e interno, conforme estabelecido do artigo 70 ao artigo 75 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, CF/88. Ao primeiro, controle externo, consoante Lei nº 8.443/92, que dispõe sobre a lei orgânica do Tribunal de Contas da União, compete, entre outras coisas: “art. 1º [...] I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário”. Quanto ao segundo, controle interno, a Lei nº 10.180/01, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, esclarece que “art. 20. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem as seguintes finalidades: [...] II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; [...] IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”. Discorrendo sobre os tipos e formas de controle, Mileski (2005, p. 32) assevera que “O controle pode ser interno ou externo. Quanto ao órgão que o executa, pode ser administrativo, legislativo ou judiciário, e se efetua de forma prévia, concomitante ou

a posteriori, envolvendo aspectos de legalidade ou de mérito. Na execução do controle da Administração Pública, quatro são as formas principais de ser exercido o controle: pela própria Administração, pelo Tribunal de Contas, pelo Ministério Público e pelo Judiciário". Em remate aos entendimentos supracitados, Meirelles (2010, p. 697) esclarece que o controle "é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro." Complementando o entendimento de Meirelles e refletindo sobre a finalidade do controle, Di Pietro (2010, p. 728), assevera que "a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade".

- 3 Discorrendo sobre o conceito de controle social, o Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão da Controladoria Geral da União (2010, p. 20) assevera, *in verbis*: "O Controle Social, entendido como a participação do cidadão na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública, tem a finalidade de verificar se o dinheiro público está sendo usado de maneira adequada ou se está sendo desviado para outras finalidades". De maneira complementar, Secchin (2008, p. 29) refere-se ao controle social como "um conjunto de ações possíveis que um grupo social pode implementar, de forma a viabilizar a execução do bem comum, garantido por normas, princípios, cultura e costumes". A mesma autora, Secchin (2008, p. 31), ainda ressalta que o controle social "pode ser entendido como forma de medir resultados, de impedir desvios de conduta e de aplicar ações corretivas ou punitivas conforme a situação [...]. O objetivo do controle social não é apenas verificar o quantitativo dos gastos públicos, mas também, sua economicidade, imparcialidade, racionalidade, assim como a adequação do atendimento das necessidades da sociedade, isto é, o bom emprego dos recursos públicos." Por seu turno, Borges (2011, p. 153), argumenta que o exercício do controle social apresenta três facetas, a saber: "O controle social pelo Estado; o controle social pela sociedade civil, solidário com o do Estado; e o controle da sociedade civil sobre o Estado". Borges (2011, p. 159) também arrazoa que a "sociedade produz suas próprias regras e se mantém nelas pela via de controles sociais". No texto-base intitulado Mecanismo de Controle Social, Engajamento e Capacitação da Sociedade para o Controle da Gestão Pública da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social da CGU (2010, p. 15), salienta-se que o "controle social é entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública."
- 4 Conforme expresso na CF/88, *in verbis*: "art. 70. [...] Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária".
- 5 No que tange à modalidade de licitação pregão, criada após à publicação da Lei nº 8.666/93, a publicidade é abarcada pelo *caput* do artigo 4º do Decreto nº 3.555/00 e pelo *caput* do artigo 5º do Decreto nº 5.450/05.
- 6 O tema audiência pública também é abordado pela Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, com o seguinte teor: "art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo".
- 7 No que tange à publicidade dos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, alienação e retardamentos de obras ou serviços, a Lei nº 8.666/93 ressalta, *ipsis litteris*: "art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos".

- 8 No que tange às ações de controle sobre os convênios, a Lei nº 8.666/93 estabelece que “art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. [...] § 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva”.
- 9 Há pouco, foi sancionada pela presidenta da república a Lei nº 12.462/11, que, entre outras coisas, institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. No tocante à publicidade e à transparência, essa lei salienta, *in verbis*: “art. 3º As licitações e contratações realizadas em conformidade com o RDC deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo. [...] art. 12. O procedimento de licitação de que trata esta Lei observará as seguintes fases, nesta ordem: [...] II - publicação do instrumento convocatório; [...] art. 15. Será dada ampla publicidade aos procedimentos licitatórios e de pré-qualificação disciplinados por esta Lei, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, devendo ser adotados os seguintes prazos mínimos para apresentação de propostas, contados a partir da data de publicação do instrumento convocatório: [...] § 1º A publicidade a que se refere o *caput* deste artigo, sem prejuízo da faculdade de divulgação direta aos fornecedores, cadastrados ou não, será realizada mediante: I - publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, sem prejuízo da possibilidade de publicação de extrato em jornal diário de grande circulação; e II - divulgação em sítio eletrônico oficial centralizado de divulgação de licitações ou mantido pelo ente encarregado do procedimento licitatório na rede mundial de computadores.”
- 10 Relacionando transparência, publicidade e controle social, Platt Neto *et al* (2007, p. 76) relata, *ipsis litteris*: “A participação popular, alicerce do controle social, depende fortemente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois sem informações as decisões são prejudicadas. A transparência é um conceito mais amplo do que publicidade, isso porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível”. Destarte, pode-se compreender que a transparência “pressupõe publicidade e compreensibilidade das informações”, (PLATT NETO *et al*, 2007, p. 80).

