

O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL DO ESTADO E SEU IMPACTO NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

THE PUBLICITY PRINCIPLE AS AN INSTRUMENT OF STATE SOCIAL CONTROL AND ITS IMPACT IN THE DOMESTIC FINANCIAL SYSTEM

Alisson Landin Macedo¹

RESUMO

O presente artigo tem o intuito de realizar pesquisa acerca do princípio constitucional da publicidade, as leis e atos legislativos que o regulamentam, e como, desse conjunto, surge, e vai sendo efetivada, a figura do controle social que consiste na participação do cidadão na fiscalização da gestão pública. Ademais, pretende-se ilustrar como o controle social fortalece a democracia do país, bem como ajuda na fiscalização das verbas públicas e, conseqüentemente, influencia o sistema financeiro nacional com a economia de verbas que deixariam de ser desperdiçadas com a corrupção e má gestão. Como metodologia de trabalho foi utilizada a pesquisa bibliográfica.

Palavras-chaves: Democracia. Publicidade. Transparência. Controle Social. Sistema Financeiro Nacional.

ABSTRACT

This article intends to conduct research on the constitutional principle of publicity, laws and legislative acts that regulate it, and how, this set arises, and is being carried out, the figure of social control which consists in the citizen participation in monitoring public management. Moreover, as the aim is to illustrate the social control strengthens democracy in the country, as well as help in monitoring public funds and hence influences the domestic financial system with the saving money that would no longer be wasted on corruption and mismanagement. The methodology used in this work was the bibliographical research.

Key-words: Democracy. Publicity. Transparency. Social Control. Domestic Financial System.

¹Graduado em Direito pela Universidade Federal do Tocantins e Especialista em Direito e Processo Constitucional pela Universidade Federal do Tocantins. Email: alissonlandin@hotmail.com

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este artigo faz um estudo acerca do princípio constitucional da publicidade. Pesquisa-se ainda as leis e decretos que regulamentam o exercício desse importante princípio essencial ao fortalecimento do pleno exercício da democracia em um país que teve sua redemocratização há menos de 30 anos, através da participação popular por meio da cidadania, que por tais motivos é intitulada como “Constituição Cidadã” pelo Presidente da Assembleia Constituinte, conforme afirma Mendes (p. 103, 2015).

Durante a confecção deste trabalho se pretendeu responder alguns questionamentos acerca de quais são as leis e atos legislativos que regulamentam o princípio da publicidade, bem como eles instrumentalizam o controle social, tendo como conceito a atuação popular com o objetivo de defender direitos e interesses coletivos junto à Administração Pública por meio de fiscalização de uso e aplicação das verbas públicas. Além disso, procurou-se aferir como o controle social influencia o sistema financeiro nacional, no momento em que essa espécie de controle consegue remanejar e recuperar verbas públicas provenientes de má gestão e corrupção, conforme sustenta orientação da Controladoria Geral da União (p. 14, 2012)

Como metodologia utilizada para buscar as respostas de tais questionamentos, a pesquisa bibliográfica foi escolhida, por meio do estudo de doutrinas de Direito Constitucional e Administrativo, bem como de autores de Filosofia e Teoria Geral do Estado. Ademais, foi utilizada como fonte de consulta alguns dados de pesquisas em organizações internacionais de prestígio, como a *Transparency Internacional*, bem como pesquisas em órgãos nacionais tal como a Controladoria Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU).

Desse modo, em um primeiro momento abordou-se os aspectos de um Estado Democrático de Direito com uma Constituição formal e escrita. Disso, investigou-se os elementos da Magna Carta (classificação de José Afonso da Silva), com destaque para a participação política e como isso legitima a atuação da Administração do Estado.

Noutro momento, se discutiu acerca das normas que regulamentam o princípio da publicidade, os seus respectivos conteúdos e como fortalecem e instrumentalizam o controle social da atuação da Administração Pública.

Finalmente, se deu foco ao aspecto prático de resultados de como o controle social atua, e quando alcança seu objetivo. Para esse intuito se utilizou de julgamentos findos que alcançaram a Suprema Corte, cujo início se deu por meio de denúncia proveniente do controle social, e seus respectivos teores estão em informativos do Supremo Tribunal Federal (STF). Ademais, tentou-se ilustrar as dificuldades ainda presentes na efetivação dessa modalidade de controle da atuação da Administração.

2 PAPEL DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE E SUA CONTRIBUIÇÃO NA FORMAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

A República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito e como tal possui uma Constituição formal na qual se prevê, segundo José Afonso da Silva (2012, p. 636-638), os elementos orgânicos, em que há a organização dos poderes do Estado, como sua estrutura e poder; elementos limitativos, que reduzem a atuação dos poderes estatais em nome desse Estado de Direito; elementos sócio ideológicos, que são ilustrados pelas normas constitucionais que revelam compromissos entre o Estado Liberal e o Estado Social; elementos de estabilização preocupados em solucionar conflitos constitucionais; e, finalmente os elementos formais de aplicabilidade, que estabelecem as regras de interpretação e aplicação da Constituição.

Nesse sentido, observa-se que a Constituição possui elementos limitativos para fiscalizar e resguardar o cidadão do próprio poder estatal. Destaca-se que a Carta Constitucional é decorrência do contrato social em que o povo delega ao poder constituinte originário a atribuição de confeccionar um documento escrito, que garanta seus os direitos fundamentais, as normas de organização do Estado, bem como a participação política do povo.

Esse último elemento, a participação política do povo, preconizada por Canotilho (1993, p. 426), que este autor classifica como o princípio da participação, é chave para não se cair no conceito de alienação que é dado por Ludwig Feuerbach (1851). Segundo o conceito de alienação desse referido filósofo alemão

na obra *Vorlesungen über das Wesen der Religion*, o homem projeta sua consciência e a transforma em objeto, por tal projeção teria surgido a ideia de Deus, que não passaria dessa imagem, ou seja, características da própria consciência do homem elevada a níveis extremos. Em analogia a esse conceito pode-se colocar a participação política. O cidadão que cria a organização do Estado, por meio do poder constituinte, chega a um tempo em que se aliena e coloca esse Estado em um patamar inatingível, “esquecendo” ser esse sua própria criação.

A Constituição Federal evidencia esse paradoxo da alienação em seu artigo 1º, parágrafo único, o qual afirma que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Nesse excerto da Magna Carta fica claro que o titular do poder é o povo, embora, este, por meio da alienação torna-se ignorante a esse fato.

No entanto, no texto constitucional há princípios que estão na contramão deste paradoxo, e auxiliam a participação popular na gestão pública. Entre estes princípios, é fundamental para o exercício desse poder de participação política do povo, e conseqüente controle da atuação do Estado, afastando e inibindo a alienação, o princípio elencado no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), caput, da publicidade, que *in verbis*:

Art. 37. 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: [...] (BRASIL, Constituição Federal, 1988)

O princípio supracitado é de importância cabal para a própria legitimidade da atuação do Estado. Nada mais é do que a decorrência lógica de um Estado cuja Democracia é, de fato, exercida. O exercício Estatal “às escuras” concernentes a atos de gestão e finanças tem propensão a arbitrariedade e corrupção.

Nesse sentido, unindo-se o pensamento sobre alienação de Feuerbach, de Canotilho e do princípio da publicidade previsto na Magna Carta de 1988, depreende-se que a transparência na gestão das verbas pública deve necessariamente tomar corpo como forma de a sociedade conhecer como estão sendo utilizados, e quais estão sendo as prioridades, dos recursos que ela transferiu, no papel de contribuinte, ao Estado para que este último gerenciasse todo o aparato da máquina pública.

Soma-se, no entanto, um agravante ao Estado brasileiro, que a despeito dos esforços de implantação de um modelo gerencial, ainda possui muitos resquícios de uma densa burocracia, um elemento que dificulta a transparência. Maria Sylvia Zanella di Pietro (2014, p. 36), salienta o fracasso brasileiro na passagem para um modelo gerencial de administração pública, que na opinião dessa autora fora uma “tentativa em grande parte frustrada”.

Por outro lado, é atrelado ao próprio conceito de República a prestação de contas dos atos exercidos pela Administração, para que os administrados possam conferir o que está sendo feito com os bens da nação, e, conseqüentemente, exercer sua fiscalização no lugar que lhe cabe de titular do poder.

Logo, é um direito do cidadão conhecer, opinar e acompanhar as decisões da administração pública, para que desse modo, possa verificar se os recursos que o contribuinte dispõe ao Estado estão sendo, de fato, voltados ao bem da coletividade.

Assim, a visibilidade dos atos da Administração Pública os legitima por meio da fiscalização que é feita pela população quando da publicidade desses atos, pois, nesse sentido, afirma Kant (2011, p. 59), que “todas as ações referentes a direitos de outros homens, cujas máximas não se harmonizem com a publicidade, são injustas (tradução nossa)”²

Destarte, a publicidade da atuação da Administração Pública acaba por enrobustecer o sistema democrático do país, em que a população tem condições de conhecer e fiscalizar não só o que vem sendo desenvolvido por seus representantes eleitos como também os agentes públicos como um todo.

Surge então o conceito de *accountability*, termo sem tradução para o português o qual consiste, segundo Schedler (1999, p. 13), “expressa a preocupação contínua em checar e fiscalizar, para vigilância e restrições institucionais no exercício do poder” (tradução nossa)³

Ainda para Schedler (1999, p. 14) a *accountability* possuiria duas conotações básicas: “dar uma resposta, que é a obrigação que funcionários públicos têm de informar sobre, e o que, estão fazendo; e a coação que é a capacidade que as

² Do original: “*Alle auf das Recht anderer Menschen bezogene Handlungen, deren Maxime sich nicht mit der Publicität verträgt, sind unrecht*”.

³ Do original: “*expresses the continuing concern for checks and oversight, for surveillance and institutional constraints on the exercise of power*”

agências fiscalizadoras tem de impor sanções àqueles que violaram seu dever público” (tradução nossa)⁴

Tal preceito de fiscalização do cidadão das atividades estatais vem desde os primórdios do Estado Liberal, no constitucionalismo francês ou individualista, em um dos seus principais documentos históricos que é a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Nesse documento já se previa o direito do cidadão de participar do cenário governamental, fiscalizar o Estado e até mesmo cobrar-lhe como se vê a seguir:

Cada cidadão tem o direito de constatar por ele mesmo ou por seus representantes a necessidade de contribuição política, de consenti-la livremente e acompanhar o seu emprego, de determinar a cota, a estabilidade, a cobrança e o tempo. (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 2 de outubro de 1789)

Os referidos direitos acabam por fortalecer o exercício da cidadania e, por conseguinte, se diminui a supremacia do Estado frente a sociedade, típicas de Estados democráticos de direito. E disso, surge um importante mecanismo de controle da Administração Pública que é o controle social.

Norberto Bobbio enfatiza a importância dessa participação social frente ao governo no cenário da democracia:

(...) a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir o cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controla-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito e o que não é (BOBBIO, 1986, p. 30)

Assim, a publicidade como forma de controle acaba por se inserir no cenário democrático. Karl Loewenstein (1973, p. 33) cunha, a partir de sua teoria do controle vertical e horizontal dos poderes, a expressão controle social. Forma-se então esse fio condutor entre a sociedade e o Estado, diminuindo a distância entre eles.

3 AS NORMAS QUE REGULAMENTAM A TRANSPARÊNCIA DA ATUAÇÃO ESTATAL E FORTALECEM O CONTROLE SOCIAL

⁴ Do original: “*answerability, the obligation of public officials to inform about and to explain what they are doing; and enforcement, the capacity of accounting agencies to impose sanctions on powerholders who have violated their public duties*”

Desse controle social dos atos da administração chegamos, no Brasil, a criação do Decreto n. 5.482, de 30 de junho de 2005, que regulou a obrigação dos entes da federação em disponibilizar dados e informações sobre as entidades e órgãos da Administração Pública Federal. Assim dispõe seu artigo 1º:

Art. 1º O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores - Internet, tem por finalidade veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os seguintes procedimentos: I - gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal; II - repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios; III - operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza; e IV - operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, Decreto n. 5.482 de 30 de junho de 2005)

Trata-se, então, de importante ferramenta às mãos dos cidadãos para verificar se o interesse da coletividade vem, de fato, sendo cumprido pelo governo. Pode-se, por meio do Decreto n. 5.482 aferir se os recursos foram bem alocados, se não houveram perdas, se os gastos são proporcionais e entre outras possibilidades de controle, além disso, a população poderá ficar a par do que o poder executivo está a dispensar de verba para políticas públicas importantes à sociedade.

Não obstante isso, a partir desse controle social dos atos da Administração Pública acaba-se por contribuir para uma maior efetivação da cidadania e do bem-estar social, levando-se a maior eficiência da utilização dos recursos públicos. Isso acontece, pois, o cidadão, além de ser o destinatário final, é o que está mais próximo das ações governamentais. E essa participação popular, sob o controle social, é um modelo que reinsere a sociedade nos processos decisórios da administração pública.

Entretanto, enfatiza-se que essa divulgação de informações não é feita a esmo, mas há que se disponibilizar aquilo que é importante ao cidadão, sob pena de não se alcançar o objetivo por meio da prolixidade, “escondendo” da população, no papel de controladora social, o que realmente se interessa e é inteligível. A esse respeito assim afirma Mendes:

A despeito desse avanço positivo, não se olvida que o tratamento dos dados e informações públicos e a sua divulgação devem ter como meta a transmissão de uma informação de interesse público ao cidadão (individual ou coletivamente), desde que inexistam vedação constitucional ou legal.

Assim, veda-se a divulgação de informação inútil e sem relevância, que deturpe informações e dados públicos em favor de uma devassa, de uma curiosidade ou de uma exposição ilícitas de dados pessoais, para mero deleite de quem acessa. (MENDES, 2014, p. 1053)

Portanto, a divulgação dos dados a respeito da gestão dos recursos públicos pelos órgãos do poder executivo não deve se limitar a disponibilização de dados brutos, sem qualquer tipo de filtro, não tornando compreensível a população, pois isso acaba por, além de impossibilitar, desestimular o cidadão a acompanhar a gestão dos recursos dos quais ele repassa ao Estado para administrar.

Mendes ainda ressalta o ponto acerca da vedação a divulgação de informações inúteis, temos o limite colocado pela Constituição Federal em seu artigo 5º, XXXIII que exclui do direito de informação ao cidadão aquelas que “cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Nesse sentido complementa-se que não obstante o sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, deve-se obedecer, outrossim, a preservação da imagem das pessoas:

Também por meio da interpretação do art. 5º, X, da Constituição apreende-se que a divulgação pública de informações e dados de domínio estatal está condicionada à preservação da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. (MENDES, 2014, p. 1053)

Esse pensamento do referido autor se depreende da ordem constitucional de inviolabilidade da vida privada, da imagem das pessoas, bem como sua honra e intimidade, prevista, como supracitada, no art. 5 da CF.

Maria Sylvia Zanella di Pietro ainda destaca um eventual conflito entre direitos aparentemente contraditórios e sua resolução por meio da necessidade, adequação e proporcionalidade:

Pode ocorrer conflito entre o direito individual ao sigilo, que protege a intimidade, e o outro direito individual (como a liberdade de opinião e de imprensa) ou conflito entre o direito à intimidade e um interesse público (como o dever de fiscalização por parte do Estado. Para resolver esse conflito, invoca-se o princípio da proporcionalidade (em sentido amplo), que exige observância das regras da necessidade, adequação e proporcionalidade (em sentido estrito). Por outras palavras, a medida deve trazer o mínimo de restrição ao titular do direito, devendo preferir os meios menos onerosos (regra da necessidade); deve ser apropriada para a realização do interesse público (regra da adequação); e deve ser proporcional em relação em relação ao fim a atingir (regra da proporcionalidade em sentido estrito). (PIETRO, 2014, p. 73)

A ideia da referida professora advém do que foi teorizado por Robert Alexy, jurista alemão, que concebeu a ponderação dos princípios por meio da proporcionalidade:

Afirmar que a natureza dos princípios implica a máxima da proporcionalidade significa que a proporcionalidade, com suas três máximas parciais da adequação, da necessidade (mandamento do meio menos gravoso) e da proporcionalidade em sentido estrito (mandamento do sopesamento propriamente dito), decorre logicamente da natureza dos princípios, ou seja, que a proporcionalidade é deduzível dessa natureza. (ALEXY, 2008 p. 117).

Dito isso, seria necessária uma lei que regulamentasse o princípio da publicidade para que fosse realizado de modo concreto. A regulamentação do art. 5, XXXIII, e do art. 37, 3º, II, ambos da Constituição Federal, vieram por meio da Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011, a intitulada Lei de Acesso à Informação. Assim, a referida lei regulamenta a transparência, bem como a restrição do acesso a informação.

Nesse sentido, ao regulamentar o princípio da publicidade, a Lei n. 12.527/2011 estabelece inicialmente a obrigação de todos os órgãos e entidades públicas, nas esferas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de criar o Serviço de Informação ao Cidadão, o qual garantirá o acesso a informações previstos nos art. 5º, XXXIII, art. 37, II, § 3º, e art. 216, § 2º, todos da Constituição Federal.

No referido Serviço de Informação ao Cidadão deverão constar informações concernentes, entre outras, de registros de competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registros das despesas; informações referentes a procedimentos de licitação, incluindo os editais, resultados e os contratos celebrados; dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, e; as respostas às perguntas mais recorrentes da sociedade.

Disso, observa-se que a lei garante, pelo menos em seu texto, instrumentos para o controle social da administração pública, não só no tocante a fiscalização de verbas públicas quanto a seu trânsito como também para o cidadão saber, no aspecto qualitativo, se o Estado está investindo de modo eficiente em áreas relevantes. Além disso, o cidadão teria a oportunidade de acompanhar para onde

estão destinadas as políticas públicas, de modo a aferir se estas estão de acordo com o interesse da coletividade.

Não obstante isso, a Lei de Acesso à Informação ainda estabelece em seu corpo um interessante dispositivo acerca do público alvo da informação que é dada pelo ente público. No seu artigo 5º o referido diploma legal prevê que “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”.

Assim, no tocante a essa preocupação tanto em relação a qualidade quanto celeridade na prestação da informação, o legislador ainda incluiu um importante atributo a informação que deve ser repassada: deve ser clara e em linguagem de fácil compreensão.

Seguindo esse raciocínio, defendia em sua doutrina o jurista italiano Raffaele de Giorgi (1998, p. 191) que a transparência do Estado deve se pautar no maior esclarecimento possível, uma vez que a sociedade moderna estaria pautada em uma capacidade paradoxal de controlar e de produzir indeterminações.

Desse modo, é crucial que, ao divulgar as informações concernentes à sua atuação, a Administração disponibilize-as de forma que seja em uma linguagem acessível a qualquer do povo, sob pena de não permitir que seja feito o controle social de modo efetivo. Por isso, deve-se evitar que os dados venham com termos técnicos em demasia, o excesso de detalhamento de dados, bem como a sua não sistematização que coloca em dificuldade todos aqueles cidadãos que não tenham formação contábil, jurídica ou a área de conhecimento tratada no documento.

Se caso assim não fosse, estar-se-ia diante de uma falsa transparência, uma vez que apenas aqueles com formação técnica em determinada área conseguiria decifrar o que está presente nos documentos mostrados pela administração pública.

Por outro lado, a Lei n. 12.527 ainda disciplina acerca dos graus de sigilo dos documentos, os quais são: reservado, secreto e ultrassecreto, e seus respectivos tempos em que devem permanecer sob esse manto, definindo as sanções para aqueles que incorrerem em ilícitos.

Finalmente, há que se falar na instituição dos portais de transparências dos órgãos da administração pública, e seu conseqüente resultado como mecanismo de

controle social, mandamentos do Decreto n. 5.482, art. 1º, e da Lei n. 12.527 em seu artigo 3º, III e V.

No contexto de criação dos referidos portais de transparência iniciou-se um processo de fiscalização, por meio do controle social, propiciado principalmente pelos veículos de mídia, mas também os cidadãos. Em um momento foi observado aqueles salários de funcionários públicos que estavam acima do teto constitucional, ou que percebiam gratificações ou indenizações ilegais.

Deste modo, cabe ressaltar novamente a importância das informações repassadas nos Portais de Transparência sejam inteligíveis para a maioria da população, ampliando a eficácia do controle social.

4 IMPACTO NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL POR MEIO DA RECUPERAÇÃO DE VERBAS PELO CONTROLE SOCIAL

Com a criação dos instrumentos de controle social, como os supracitados, há um inquestionável mecanismo de controle da atuação do Estado, afetando diretamente o uso das verbas públicas.

Assim, se é capaz de proporcionar uma economicidade e ao mesmo tempo eficiência, que evitando-se o desperdício de dinheiro público, observando, então, um nítido cenário em se fiscaliza a ordem financeira posta da governança. Da observação do controle social ocorre a devolução de verbas recebidas ou alocadas indevidamente. Tal como colaciona a CGU sobre o controle social ser um “importante mecanismo de prevenção de corrupção e de fortalecimento da cidadania (p.16, 2012)”

Desta feita, essa presença da sociedade na fiscalização das atividades do Estado é de suma importância tanto para verificar a presença de corrupção, quanto da otimização do uso dos bens públicos, a melhoria dos serviços públicos, como do próprio fortalecimento da cidadania e responsabilidade da população sobre tais recursos. A esse respeito Lira e outros autores assim expõem:

A atuação conjunta entre governo e sociedade pode resultar em valiosos ganhos econômicos, sociais e culturais. Os ganhos econômicos são advindos dos recursos que o controle social pode evitar que sejam escoados pela corrupção. Os ganhos sociais advêm da elevação da qualidade dos serviços prestados à população pela administração pública e da melhora dos indicadores sociais relativos à saúde e à educação. Os ganhos culturais advêm do fortalecimento dos valores importantes para a cidadania, como a responsabilidade sobre a coisa pública. (LIRA e outros, 2003, p. 68)

Isso ocorre, outrossim, pois com maior informação da população há, conseqüentemente, maior número de denúncias aos órgãos competentes pela fiscalização, como os de controle interno (caso da Controladoria Geral da União), do controle externo (tendo como exemplo o Tribunal de Contas da União), bem como àquelas instituições com legitimidade para defender os interesses coletivos difusos (tal como o Ministério Público e as Defensorias Públicas).

Os exemplos do controle social atuando a par dos órgãos de controle é visto hodiernamente. Para ilustrar esse cenário cita-se o, recentíssimo, Mandado de Segurança (MS) 27.427 proferido da decisão do Agravo Regimental (AgR) do Distrito Federal, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, no Supremo Tribunal Federal (STF) na data de 8/9/2015, difundido por meio do informativo n. 798 de 7 a 11 de setembro de 2015 desse mesmo Tribunal.

Nesse julgamento se aferiu uma Tomada de Contas Especial (TCE) realizada pelo Tribunal de Contas da União, após denúncia veiculada na imprensa, portanto, uma atuação do controle social. No acórdão dessa referida TCE ao impetrante do MS foi determinada a devolução dos valores que este havia recebido por meio de auxílio-moradia de modo indevido, bem como a aplicação de multa, decisão que fora ratificada como válida pelo STF.

Portanto, conclui-se que se inicia um momento, no contexto histórico brasileiro, de fortalecimento da democracia, por meio do controle social, fomentado o exercício da cidadania da forma mais plena possível.

É bem verdade que o Brasil ainda está muito aquém de níveis de transparência das atividades públicas em um comparativos com os outros países do globo, tal como se observa no *Corruption Perceptions Index* (CPI), que pode ser traduzido como Índice de Percepção da Corrupção (IPC), disponível pela *Transparency International*, o Brasil ainda figura na pífia posição 69º de 175 países

avaliados, muito atrás de países sul-americanos como Uruguai e Chile (ambos empatados em 21º lugar), e até mesmo de países africanos como Botswana (31º lugar), Gana (41º lugar)

Além disso, algumas localidades ainda não seguem o mandamento legal de transparência, tal como pode ser visto com a Escala Brasil Transparente (EBT), a qual se trata de uma metodologia criada pela Controladoria Geral da União (CGU), cujo intuito é avaliar o grau de cumprimento da Lei 12.527. Nesse trabalho foram avaliados 492 municípios com até 50 mil habitantes, incluindo as capitais dos 26 estados, bem como o Distrito Federal, os quais receberam nota de 0 a 10, de acordo com dois critérios: se há regulamentação da Lei 12.527/11, compreendido no índice de 25%, e a atuação do Serviço de Informação ao Cidadão, com peso de 75%.

Desse modo, aferiu-se que 63% dos municípios avaliados tiveram nota 0, ou seja, mais da metade. Os Estados do Amapá e Rio Grande do Norte também tiveram nota 0. Isso demonstra que não há de se vencer a barreira da clareza em que é oferecida a informação, mas, outrossim, a própria informação em si, primeiro.

Portanto, esse baixo índice de implantação de portais de transparência no Brasil acaba por limitar, ainda, o controle social como efetiva participação da sociedade na política do Estado. E tais dados são essenciais à essa participação da sociedade, como elemento intrínseco do Estado Democrático de Direito no contexto do constitucionalismo moderno. Por este motivo a falta de exposição de dados do manejo de verbas por parte da governança do Estado acaba por minar o real exercício com plenitude da cidadania.

Ainda assim, é possível notar a presença do controle social por meio da mídia, das organizações não-governamentais e do papel importantíssimo dos movimentos sociais os quais tomaram maior fôlego com a as prerrogativas dadas pela Constituição Cidadã.

Assim, observa-se, por meio do controle social, denúncias nas mais diversas áreas do uso dos recursos públicos tal como em relação a prestação do serviço de saúde, onde não raro o cidadão se depara com a falta de profissionais, a falta de remédios, de estrutura para atendimentos entre outras mazelas.

Com a disponibilização dos dados, a população poderá ser capaz de fiscalizar o porquê daquele serviço estar sendo prestado de modo precário, procurar saber onde os recursos estão sendo alocado de maneira insatisfatória, ou até mesmo ver

que, por exemplo infelizmente comum, aparelhos no uso de tratamentos ou medicamentos já foram adquiridos, mas por incompetência administrativa ainda não foram postos à disposição da população.

Outro magnífico exemplo de controle social, na esfera federal, é o que desenvolve junto ao Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), em que se discute, por meio de audiências públicas o uso de verbas públicas para a concretização de políticas públicas necessárias a mobilidade e desenvolvimento das pessoas com deficiência.

Em âmbito municipal pode-se citar a criação dos Conselhos Municipais, cuja primeira aparição se deu na Lei. 8.742 de 7 de dezembro de 1993, a intitulada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em seu art. 9º, §2º.

Tais esferas de controle de social realizada pelos cidadãos, no âmbito da União, Estados e Municípios tem relação direta com o sistema financeiro nacional uma vez que graças a esse mecanismo de fiscalização das atividades governamentais é possível se combater os desvios de verba pública por meio da corrupção, a melhor prestação do serviço público, bem como o direcionamento de capital para problemáticas que atendam o cidadão de modo mais eficiente e perspicaz, evitando o desperdício de obras públicas inúteis, os intitulados “elefantes brancos”.

Essas ações têm impacto direto no sistema financeiro nacional no momento em que geram uma economia de verba pública quando se devolve dinheiro produto de corrupção, ou até mesmo, quando o controle age de modo profilático, evitando o desvio de capital; num segundo caso a melhoria dos serviços por meio da fiscalização do controle social acaba por corrigir a má gestão dos chefes do executivos que acaba por desperdiçar dinheiro público, como por exemplo, quando mercadorias, equipamentos ou remédios estragam por decurso do tempo por conta da falta de planejamento e logística; ressalta-se ainda que o controle social pode evitar que a Administração use grandes montantes de verbas públicas para a criação de obras sem, ou pequeno, custo benefício de uso, tal como ocorre com alguns estádios construídos para a Copa do Mundo FIFA no Brasil em 2014.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988, intitulada de Constituição Cidadã, segue a tendência do constitucionalismo moderno em que além de se estabelecer, e defender seu real exercício, dos direitos fundamentais, sociais e coletivos, ainda descreve a participação da sociedade na governança do Estado.

O elemento de participação social no Estado é essencial para a própria legitimidade dos atos de governança, exercidos pela Administração pública. No momento em que aquele que gere a coisa pública divulga à sociedade os caminhos e objetivos pelos quais foram optados, há legitimidade desses atos.

Isso ocorre porque a partir desse momento o administrador público demonstra, ou não, que suas ações estão a par dos dois princípios basilares da Administração Pública: a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público. No momento em que se divulga os dados acerca de como se está atuando a governança, se possibilita que a sociedade fiscalize se, de fato, esses dois supracitados superprincípios são efetivamente obedecidos. Não obstante isso, com a divulgação dessa atuação se cumpre o mandamento de participação da sociedade no manejo do Estado, legitimando os seus atos.

Apesar disso, aferiu-se que o cenário da transparência no Brasil se mantém longe do ideal, dificultando o real controle social, de um modo efetivo. Mesmo assim, o controle social, tendo a mídia como um forte elemento, vem apresentando denúncia acerca no má gestão e corrupção dos bens e interesses públicos.

Por esse motivo, é imprescindível que os instrumentos do controle social, que são as leis e atos legislativos que regulamentaram o art. 37 *caput*, sejam concretamente obedecidos de modo a prover a sociedade, as claras, e de modo conciso e inteligível a maioria da população, como está trabalhando a Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direito Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 fevereiro 2016.

_____. **Decreto n. 5.482 de 30 de junho de 2005**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. Acesso em: 12 fevereiro 2016.

_____. **Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Disponível em :<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm> Acesso em: 22 fevereiro 2016.

_____. **Lei 12.527 de 8 de novembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 12 fevereiro 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF n. 798 de 7 a 11 de setembro de 2015**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo.htm>> Acesso em 13 fevereiro 2016.

_____. Controladoria Geral da União. **Escala Brasil Transparente**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/05/cgu-lanca-indice-que-mede-transparencia-de-estados-e-municipios>> Acesso em: 14 fevereiro 2016.

_____. Controladoria Geral da União. **Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Gráfica Positiva: Brasília 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6 ed, Coimbra: Almedina, 1993.

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 2 de outubro de 1789. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1789.htm>> Acesso em 15 fevereiro 2016.

FEUERBACH, Ludwig. **Vorlesungen über das Wesen der Religion**. Vol 2, Leipzig: Wigand, 1851.

GIORGI, Rafaella di. **Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

KANT, Immanuel. **Zum ewigen Frieden und Auszüge aus der Rechtslehre**. Comentários de Oliver Eberl e Peter Niesen. Belin: Suhrkamp, 2011.

LIRA, Ana Magda de Azevedo; ROSA, Antônio Quintino; FILHO, Ary Braga Pacheco; GOMES, Beatriz Pinheiro de Melo; SANTOS, Denise Curcio; e MORAES, Evelise Quadrado de. **A Educação Corporativa Aplicada ao Tribunal de Contas da União como Estímulo ao Controle Social**. Disponível em

<<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/educacao-corporativa-aplicada-ao-tribunal-de-contas-da-uniao-como-estimulo-ao-controle-social-a.htm>>. Acesso em 20 fevereiro 2016.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución**. 2 ed. Barcelona: Ariel, 1973.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SCHEDLER, Andreas. **The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Londres: Lynne Rienner, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed, São Paulo: Malheiros, 2012.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index**. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2014>> Acesso em: 18 fevereiro 2016.