

# EDUCAÇÃO PARA CIDADANIA

Direito Administrativo –  
Parte 06 –  
**TRANSPARÊNCIA E  
CONTROLE DA  
ADMINISTRAÇÃO**

# Conceito de Transparência na Gestão Pública

- A transparência na gestão pública consiste em um conjunto de medidas estabelecidas pela lei e ditadas pelos princípios constitucionais que visam estabelecer a obrigação da ADMINISTRAÇÃO em prestar contas de seus gastos, justificar suas atitudes e planejamento políticos para o cidadão e para a sociedade.

- Para o pleno exercício do Estado Democrático de Direito nossa estrutura legal regulamenta a transparência da gestão pública de forma a garantir a fiscalização dos atos e gastos da gestão por qualquer cidadão e pela sociedade através dos seus órgãos de defesa.
- Tais medidas buscam dar ampla visão das ações governamentais por meio da disponibilização das informações públicas ou aquelas que estejam sob a custódia do Estado ressalvadas as que estejam sob algum tipo de sigilo (tal sigilo deve ser aquele previsto em lei e não por ato arbitrário do gestor público).

- A transparência pública leva em conta os princípios do artigo 37 da Constituição Federal, notadamente os princípios da estrita legalidade, moralidade, eficiência, impessoalidade e publicidade todos tendo por finalidade a garantia da eficiência no uso do dinheiro e dos recursos públicos para atingir o bem estar social previsto em nossa Lei Maior.

# Base constitucional da Transparência Pública

- Antes de avançar nos temas devemos observar as bases que fundamentam a exigência da transparência pública e o direito à informação.
- A estrutura pilar consta do artigo 5º, XXXIII - CF

- 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;
- Além de tal dispositivo temos ainda o quanto consta do artigo 37, § 3º II da Constituição Federal

- “§ 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;”
- E, por fim temos o quanto disposto no artigo 216, § 2º da Constituição Federal.

- Tal dispositivo determina o quanto segue:
- Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:
  - .....



- § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.
- Na legislação ordinária temos a Lei de Acesso à Informação – Lei 12527/2011.
- A lei de Acesso à informação é que apresenta a regulamentação das estruturas constitucionais sobre o tema transparência e é leitura obrigatória para o gestor público.

# Objetivos da Transparência Pública

- A transparência pública tem como objetivos principais estabelecer as condições mínimas legais para que qualquer cidadão possa verificar as **áreas de investimento**, como são criadas as **estratégias de implementação dos recursos públicos**, **quem age em nome da gestão pública**, quais os resultados e riscos que envolvem tais atividades.

- O uso adequado do sistema de transparência de gestão traz os seguintes benefícios à sociedade:
- 1) Fiscalização dos gastos públicos e identificação de fraudes com maior agilidade;
- 2) Participação do cidadão na gestão pública dos recursos e identificação da área onde são usados e para quais áreas deverão ser direcionados, tornando mais eficaz a gestão de tais recursos.

# A nova Gestão Pública (New Public Management)

- A partir do final do Século XX houve a estruturação de uma nova forma de Gestão Pública.
- Em tal sistema aumentam a relevância dos seguintes valores sociais: **capacidade de resposta, transparência, inovação e orientação para o alcance dos objetivos da gestão pública.**

- Nesta nova estrutura o que é mais relevante é o **foco no CIDADÃO e nos RESULTADOS A SEREM ATINGIDOS** exigindo-se do gestor que venha a agir com transparência, eficácia e qualidade para chegar aos objetivos traçados.
- Esta relação entre quem delega o poder para agir (sociedade) e quem atua na gestão (governo) geram conflitos já que o gestor possui uma relação de poder desigual com o outorgante do poder (sociedade).

# Conceito de governança pública

- Justamente para estabelecer um equilíbrio entre gestor público e a sociedade atualmente passamos a modificar o enfoque da administração pública que passa a ser uma “governança pública” entendida como o **somatório de princípios e práticas que buscam primar pela eficiência, eficácia e efetividade para atingir as metas desejadas em benefício da sociedade.**

- Para atingir tal estrutura de gestão usamos o princípio da transparência e do que se denomina “accountability” que nada mais é do que a prestação de contas responsável por parte do gestor público (onde se pressupõe a boa fé objetiva dos atos de gestão).

# Conceito de Transparência Pública

Podemos entender como transparência Pública o conjunto de princípios, medidas e sistemas que tenham por finalidade compelir as Entidades Estatais dos Três Poderes em suas diversas formas a prestar contas à sociedade garantindo o acesso à informação, gastos, e outros temas relevantes que sejam solicitados ressalvado questões de sigilo devidamente fundamentadas em lei.



- Constitucionalmente o termo “transparência” surgiu através da Emenda Constitucional 71/2012 que trouxe a redação do artigo 216-A, inciso IX que diz:
- Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

- IX - **transparência e compartilhamento das informações.**
- Com tal atitude busca o legislador constitucional estabelecer o controle da gestão pública através de meios que visam evitar atitudes arbitrárias por partes do gestor público, ou seja, na era da informação tal aclamada atualmente, o gestor público deve ter consciência que quanto maior clareza e objetividade existir mais forte será a Democracia e a certeza do bom conduzir o patrimônio público.

# O elemento “confiança” das informações

- Não basta o legislador garantir a transparência das informações prestadas à sociedade, ele deve garantir que tais informações sejam CONFIÁVEIS.
- A informação prestada ao público deve possuir condições de ser devidamente fiscalizada não somente pelos órgãos que defendem a sociedade como por entes da privados de forma que ela venha a expressar a realidade.

- Tal sistema de confiabilidade das informações aliados à transparência das mesmas gera um maior conteúdo democrático, eis que a sistemática oposta, ou seja a OCULTAÇÃO de informações gera situações que favorecem o autoritarismo, situação arduamente combatida atualmente.

# A importância da Transparência no contexto mundial

- A transparência na gestão pública é uma preocupação mundial, quanto mais transparente for tal gestão, haverá maior segurança para as empresas fazerem investimentos de longo prazo sem contar que demonstrem a consolidação das instituições democráticas gerando condições favoráveis para o crescimento da Nação como um todo.

- A transparência internacional (Transparency International - <<http://www.transparency.org>>.) , criada em 1993, tem por finalidade verificar os parâmetros do controle de corrupção e atualmente está presente em 100 Países.
- O objetivo desta instituição é o combate à corrupção e falta de transparência das informações, aferir a governabilidade voltada para meios democráticos

- Há uma cooperação entre os Países para aferir os dados e estipular meios de combate à corrupção para coibir justamente tais desvios.
- Em 2012 os dados da entidade apontavam como Países menos corruptos a Dinamarca, a Finlândia e a Nova Zelândia os quais estariam em Primeiro lugar e o Brasil à época estava no 69<sup>a</sup> lugar em tal índice.

# Evolução da Transparência no Brasil

- A evolução do conceito de transparência na gestão pública surgiu com maior força através da Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37 quando inseriu a “publicidade” dos atos como um princípio a ser seguido pelo gestor público.



- Por ser uma constituição social, o legislador constitucional buscou descentralizar a gestão das políticas públicas trazendo a sociedade para participar da administração.
- Em 1998 surgiu a Lei 9755/98 que tornou possível ao Tribunal de Contas da União criar sua "homepage" na "Internet" onde são publicadas as informações relativas às suas atribuições de órgão fiscalizador.

- Seguindo a evolução legislativa, em 04.05.2000 surge a Lei complementar 101 denominada “Lei da Responsabilidade Fiscal”, talvez o maior marco divisor entre a política autocrática existente antes da Constituição de 1988 e o atual sistema.
- Tal lei criou limites ao gestor público trazendo os elementos atuais da transparência das informações, notadamente quanto aos gastos e forma de gerir.

- O artigo 48 da Lei de Responsabilidade fiscal já apresenta os principais instrumentos a serem aplicados para fins da transparência, os quais são os seguintes:
- “Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.”

# As formas de controle de Gestão Pública

- Como podemos observar, o legislador constitucional e infraconstitucional criou sistemas para controlar os atos dos gestores públicos, não para lhes tolher o direito de administrar, mas para conduzi-los no bom caminho democrático da gestão participativa.

- A responsabilidade fiscal apresenta três formas de controle:
- A) Controle interno – feito pela própria Entidade Pública.
- B) Controle externo – feito por Entidade à qual o gestor está subordinado.
- C) Controle social – feito por entidades representativas da sociedade.

# Do controle interno

- No controle interno as atividades são realizadas pela própria Administração Pública e estão previstas no artigo 74 da Constituição Federal.

- “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.”



- O controle interno é uma autotutela feita pela Administração Pública de forma que possa fiscalizar os seus atos podendo rever seus próprios atos e declará-los nulos.
- Neste sentido temos a Súmula 346 do STF que determina:
- “Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos”

- Além da Súmula 473 do STF:
- “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

- Temos como controles internos os seguintes:
- recursos administrativos
- o autocontrole
- o controle hierárquico
- o controle de gestão, a inspeção, a auditoria, a correição, a supervisão
- a Ouvidoria

# O controle externo

- O controle externo da Administração se faz através da seguinte forma:
- 1) Controle parlamentar direto – Feito pelo Congresso Nacional (art. 49 da CF/88)
- 2) Tribunal de Contas (que é um órgão auxiliar do legislativo)
- 3) Controle jurisdicional (Judiciário)
- 4) Entidades da sociedade (auxiliam na fiscalização. Ex. OAB)

- Quanto ao controle por meio de entidades sociais o processo legislativo está em constante modificação, a Lei Complementar 156/2016 modificou o inciso II, do parágrafo 1º do artigo 48 da Lei de responsabilidade fiscal que passou a ter a seguinte redação:
- “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;”

- Tal evolução deixou claro não somente a participação social na gestão pública através da ciência das informações, quanto a necessidade de **CONFIABILIDADE E PRESTEZA** dessas informações, ou seja, os dados a serem inseridos devem ser confiáveis e atualizados.
- Tal critério de confiabilidade e agilidade busca evitar atos de desvios patrimoniais ou mesmo da gestão pública. Ex. Vimos isso nos gastos com Lagostas no STF, por exemplo. Compra de picanha pelas Forças Armadas dentre outros casos.

- Ainda quanto ao processo legislativo e a evolução da transparência temos o Decreto 5482 de 30.06.2005 que determinou sobre a divulgação de dados pelos órgãos e demais entidades da administração pública federal através da internet do que fez surgir as páginas denominadas “Transparência Pública” onde são apresentados os dados pelas próprias entidades.

- A Controladoria Geral da República é responsável por manter um “banco de dados de Transparência Pública” a ser seguido pelo órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta e o Ministério de Planejamento, Orçamento e
- Gestão.
- Atualmente temos dois veículos de comunicação das informações: O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA e as páginas de Transparência Pública.



- O ciclo da evolução legislativa tornou possível a Lei 12527/2011 mais conhecida com a Lei de Acesso à Informação que tem como principais objetivos:
- A - Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- B - Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- C - Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- D - Fomento do desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e
- E - Desenvolvimento do controle social da administração pública

# Diferença entre Transparência Passiva e Ativa

- A exigência da transparência pública é uma das formas para se dar garantia da efetividade do uso dos recursos do Estado para a gestão do interesse público.
- Será ela quem dará a estrutura para verificar a legalidade dos atos de gestão.
- Quanto a forma de apresentar as informações ao cidadão devemos fazer uma distinção entre **TRANSPARÊNCIA PASSIVA** e **TRANSPARÊNCIA ATIVA**.

# A transparência Passiva

- A transparência passiva tem base legal no artigo 10º da Lei 12527/2011:
- “Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.”

- O conteúdo passivo consiste no fato de que a movimentação do Estado para fornecer as informações somente ocorre por iniciativa do cidadão que as solicitar.
- Dessa forma, o acesso à informação se dá por INICIATIVA DO CIDADÃO que deverá cumprir os prazos e formalidades para o deferimento do requerimento na forma da lei.

# Transparência ATIVA

- A base legal da transparência ATIVA consta do artigo 8º da Lei 12 527/2011 e determina o quanto segue:
- “Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.”

- Os requisitos mínimos da transparência ativa constam do artigo 8º, § 1º, inciso I a VI que assim determina:
- “§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:
- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

- “II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.”

- A transparência ATIVA se distingue da PASSIVA porque ela deve ser de iniciativa própria do ESTADO em fornecer ESPONTANEAMENTE as informações que a lei entende como cruciais e não sigilosa.
- Tais informações mínimas descritas no artigo 8º, § 1º, inciso I a VI da Lei 12.527/2011, por serem essenciais para o devido controle da sociedade aos atos do Estado deverão ser fornecidas de forma espontânea responsabilizando-se o agente público em caso contrário quando então será compelido pelo Poder Judiciário à prestar as informações.



# A disponibilização das informações na Transparência ativa.

- Justamente em razão da obrigatoriedade da transparência ativa, o Governo Brasileiro possui sites que prestam tais serviços.
- Temos o PORTAL DA TRANSPARÊNCIA (<https://www.portaltransparencia.gov.br/>) o qual foi criado pelo Governo em 2004 através da Controladoria-Geral da União.
- Nele temos informações sobre os gastos dos recursos públicos e sobre gestão pública

- Temos ainda o PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS – (<http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>) – Tal portal permite verificar as bases de dados publicadas pelo Poder Executivo, bem como os seus cronogramas de publicação e verificar seu cumprimento pelo governo.
- Foi criado em 2021 pela Controladoria- Geral a União.

# Conceito de dados abertos

- Quanto ao acesso à informação protegido constitucionalmente e por legislação infraconstitucional devemos conceituar o que sejam DADOS ABERTOS.
- Dados abertos consistem no conjunto de informações que podem ser usadas e reutilizadas por qualquer pessoa respeitadas a origem das fontes que o produziu.

- De forma resumida dados são fontes, estruturas, estudos que irão servir de base para a formação de políticas privadas e publicas de uso de recursos.
- No caso do Estado, por força dos princípios contidos no artigo 37 da CF todos os dados devem ser PÚBLICOS ressalvados os casos de sigilo e segurança pública previstos em lei.

- Ao governo cabe aplicar uma política de dados abertos justamente para incentivar a transparência da gestão pública.
- Tal sistema é de aplicação obrigatória para órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
- Todos possuem a obrigatoriedade de criar o seu Plano de Dados Abertos (PDA) com prazo vigência de dois anos.

- Para realizar tal objetivo as entidades governamentais devem criar mecanismos para o incentivo da participação social que definirá os dados que serão abertos existindo ainda outras obrigações previstas no Decreto 8777 de 2016 e na Resolução nº 3 de 13.10.2017 do Comitê Gestor da Infraestrutura de Dados Abertos do Ministério do Planejamento que aprovou regras sobre elaboração e publicação do planejamento de dados abertos.

# Da estrutura de GOVERNO ABERTO

- A exigência da transparência dos dados sobre gastos e gestão pública decorrem de uma nova forma de governar, ou seja, atualmente para evitar os desvios, corrupção e desmandos na gestão pública temos o que se denomina GOVERNO ABERTO.

- O governo aberto consiste em uma nova visão da gestão pública que tem por objetivo a busca da criação de sistema de transparência para a proteção contra atos de corrupção e desmandos do gestor, bem como criar incentivos para a participação social a auxiliar na gestão pública e fixação dos objetivos e interesses sociais ao que se efetivamente precisa ser realizado.



- Esta nova forma de democracia participativa visa compatibilizar a gestão pública com a responsabilidade social dos gastos e metas a serem atingidas.
- No governo aberto, a busca da transparência visa criar sistemas de disponibilidade dos dados da maneira mais democrática e eficaz possível, melhorando o padrão do gestor público, incentivando a participação social e criando sistemas tecnológicos e eficácia na divulgação dos dados.

# Princípios do Governo Aberto

- Justamente por estarmos em plena era da informação, atualmente os Governos devem levar em consideração que não há formas de ocultação de atos da gestão por tempo indefinido, ou seja, quanto mais ocultam dados e atos de gestão e gasto público menor será a credibilidade governamental, gerando a possibilidade de queda do governo quando estamos em um Estado Democrático e de Direito.

- Sendo assim, a melhor forma de governar neste início de Século é através da transparência de dados sobre gestão pública.
- Em um governo aberto, temos os seguintes princípios a serem seguidos:
  - 1) **Prestação de Contas e responsabilização** (em inglês seria **accountability**) – neste princípio o governo presta contas à sociedade através da criação de sistemas de regulamentos, normas e outras estruturas para que o gestor público justifique seus atos, agindo dentro de parâmetros sociais adequados, acatando as responsabilidades do cargo.

- **2) Participação social** – ao governo cabe criar novas formas de incentivo à participação da sociedade na formação de políticas públicas, bem como a criação de espaços de interação com a sociedade para que a mesma participe ativamente da gestão através do compartilhamento de suas ideias, sugestões e experiências.
- **3) Transparência** – os atos, informações, dados de um governo devem ser abertos e públicos.

- 4) Tecnologia e inovação – O governo aberto usa da tecnologia e a incentiva para criar canais de comunicação e fiscalização para que o cidadão possa interagir na verificação de seus atos e na fiscalização do uso do dinheiro públicos e demais recursos.

# Objetivos de um governo aberto

- Toda a sistemática atual para criar uma estrutura aberta de governo tem por finalidade:
  - A) Melhorar o controle das instituições através da transparência dos dados;
  - B) A participação proativa dos cidadãos melhora e eficácia de gestão pública.

- C) O incremento de novas tecnologias participativas acelera a interação entre governo e cidadão gerando um incremento na estrutura democrática do País e a consolidando ainda mais.