

Controle Social da Administração Financeira do Estado: Democracia, Transparência e Responsabilização como formas de modernização da Gestão Pública

Social Control of Public Financial Administration: Democracy, Transparency and Accountability as means to a modern Public Administration

Frederico Silva Bastos¹

¹ Mestrando em Direito pela Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas (Direito GV) e Pesquisador do Núcleo de Estudos Fiscais – NEF/FGV

RESUMO:

O presente trabalho apresenta a evolução histórica acerca da responsabilização na administração pública, demonstrando que o processo de imputação de responsabilidade ao Estado deu-se de maneira lenta e gradativa ao longo da história. Primeiramente, são apresentados os processos tradicionais de responsabilização na estrutura da gestão pública através dos mecanismos de controle clássicos: parlamentar e procedimental. A partir desse cenário de responsabilização do Estado, são introduzidas novas ferramentas de controle na administração pública. Assim, aborda-se também o processo de responsabilização na moderna gestão pública, abarcando os controles: por resultado, por competição administrada e através do controle social. Todos esses mecanismos de responsabilização são fundamentais para que a moderna gestão pública cumpra o desafio de melhorar seu desempenho e, ao mesmo tempo, legitimar a ação governamental perante a sociedade. Por fim, à luz da ordem jurídica nacional, em especial, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação, aborda-se a temática da democracia e da transparência com foco na responsabilização pela participação social, por este ser um contemporâneo instrumento de legitimação e reaproximação entre o Poder Público e a sociedade, permitindo a ampliação e a remodelação do espaço público e propiciando condições para uma nova governabilidade democrática.

PALAVRAS-CHAVES: Administração Pública; Responsabilização; Controle; Transparência Fiscal; Acesso à informação; Democracia.

ABSTRACT:

This paper presents the historical evolution about accountability in public administration, demonstrating that the process of attributing responsibility to the State gave up slowly and gradually throughout history. First, we present the traditional processes of accountability in the structure of public administration through the classic control mechanisms: parliamentary and procedural. From this scenario it is possible to introduce new control tools in public administration. Thus, also discusses the process of accountability in modern public administration, embracing the controls: By a result, administered competition and through social control. To meet the challenge of improving modern Public Administration performance and at the same time, legitimate government action towards society all these accountability mechanisms are essential. Finally, in light of the national legal order, in particular, the Fiscal Responsibility Law and the Freedom of Information Act, addresses the issue of democracy and transparency with a focus on accountability for social participation, because it is a contemporary tool for legitimation and compromise between government and society, allowing the expansion and remodeling of public space and paving the way for a new democratic governance.

KEYWORDS: Public Administration; Accountability, Control, Fiscal Transparency, Access to Information; Democracy

INTRODUÇÃO

Na primeira parte deste trabalho procura-se apresentar a evolução histórica acerca da responsabilização na administração pública. Todo o percurso histórico traçado demonstra que o processo de imputação de responsabilidade ao Estado deu-se de maneira lenta e gradativa. Conjuntamente, também são abordados os mecanismos de controle na administração pública, em especial na ordem jurídica brasileira.

Em um segundo momento buscou-se dar atenção ao processo de responsabilização na estrutura tradicional da gestão pública, qual seja, através dos mecanismos de controle clássicos: controle parlamentar e controle procedimental.

Também merece destaque em momento próprio, o processo de responsabilização na moderna gestão pública, abarcando os controles por resultado, por competição administrada e pelo controle social.

Todos esses mecanismos de responsabilização são fundamentais para que a gestão pública cumpra o desafio de melhorar seu desempenho e ao mesmo tempo, legitimar a ação governamental perante a sociedade.

Por fim, aponta-se a temática da democracia, transparência e da responsabilização pela participação social por este ser um instrumento de legitimação e reaproximação entre o Poder Público e a sociedade. Essa forma de interferência direta ou indireta da sociedade na gestão pública propicia a passagem de uma perspectiva Estado-cêntrica, que predominou no período e nos modelos do passado, para uma ótica sociocêntrica, que, ao ampliar e remodelar o espaço público, propicia condições para uma nova governabilidade democrática.

1. RESPONSABILIZAÇÃO NA ESTRUTURA TRADICIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Origens da responsabilização e os modelos de controle.

O período anterior a Revolução Francesa é conhecido como Antigo Regime¹, durante esse período o Estado era o rei e, o rei nunca errava. Algumas máximas como “*L’État c’est moi*” e “*Le roi ne peut mal faire*”² imperavam na sociedades. Nesse cenário, não cogitava-se atribuir qualquer tipo de responsabilização

aos atos do soberano, haja vista que os atos praticados por este eram tidos como ideias e perfeitos³. Essa inexistência de responsabilização aplicava-se também às contas públicas, uma vez que os patrimônios estatais e do governante confundiam-se.

Após a Revolução Francesa de 1789, esse panorama passou a sofrer algumas transformações. Egon Bockmann Moreira⁴ destaca que nesse período a fixação do princípio da legalidade teve como consequência o estabelecimento de parâmetros e finalidades instituídos pelos representantes do povo, disciplinando a atuação do governante. Nesse sentido, o poder executivo passou a preocupar-se com o cumprimento das leis, permitindo assim, que o comportamento estatal passasse a ser passível de controle. No mesmo ano, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão aprovada pela Assembleia Nacional Francesa, proclamou que “a sociedade tem o dever de pedir contas a todo funcionário público de sua administração”⁵.

Nos anos que se seguiram após a Revolução Francesa, ao mesmo tempo em que foram criados sistemas limitadores da ação da administração pública, também se construiu “verdadeira muralha à interação entre pessoas privadas e o Estado. A atividade pública era unilateral, auto-executiva em face do cidadão e somente passível de controle interno”⁶. Nesse sentido, existia a responsabilidade do funcionário perante o Estado, todavia a responsabilidade do funcionário perante a sociedade foi uma conquista do Estado de Direito.⁷

No decorrer do século XIX, prosseguiu-se na criação de instrumentos capazes de controlar e fiscalizar os governos com a finalidade de permitir a aplicação de sanções quando houvesse descumprimento das leis, cometimento de atos de corrupção ou distanciamento das promessas proferidas no momento eleitoral. Esses mecanismos buscavam garantir a responsabilização nas atividades dos governos.⁸

Todo esse movimento histórico demonstra o que o processo de imputação de responsabilidade ao Estado deu-se de maneira lenta e gradativa ao longo da história, até porquê, durante um longo período o controle não implicava em responsabilidade perante terceiros, mas sim ante o próprio Estado.

Atualmente, a responsabilização é um instituto presente na gestão pública, todavia, como advém essa responsabilização? Neste trabalho apresentamos duas formas clássicas: o controle de procedimentos e o controle parlamentar. E três formas modernas de responsabilização: o controle por resultados, o controle por competição administrada e, em especial, o controle social.

1.1 Os Mecanismos de Controle na Administração Pública Brasileira

Para que a responsabilização seja possível, mecanismos de controle são necessários para que a ação do Estado mantenha-se permeada pela legalidade, eficiência e proba. Assim, com a finalidade de que nenhuma atividade financeira do Estado ficasse fora da vigilância de um mecanismo de controle, o legislador nacional optou pela redação do art. 70 da Constituição Federal:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Depreende-se do texto constitucional que a fiscalização das finanças públicas abarca: a) o controle externo exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas; b) o controle interno mantido pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Como controle interno compreende-se: “um controle primário, exercido por órgão que se situa dentro da administração, devidamente adequado na estrutura organizacional, com funções administrativas e normativas que permitiam a fixação de padrões e uniformidade de atuação” ⁹.

O controle interno é um importante instrumento na estrutura de governança da administração pública, haja vista que através dele é possível avaliar, medir e controlar as atividades do órgão da administração pública, de forma independente¹⁰. Tem como objetivo constatar a eficiência, efetividade, eficácia, legalidade e legitimidade das atividades administrativas e financeiras à luz da Lei 4320/1964. Esse suporte legislativo serve de suporte para que o gestor possa atingir suas metas, realizar correções e tomar decisões que permitam otimização na atuação governamental de gestão de recursos. Além da função fiscalizatória, também são abarcadas pelo controle interno a prevenção e a orientação¹¹.

Já o controle externo à luz do art. 71 da Constituição Federal, determina que este será exercido através do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2005, p. 661) o controle externo:

É o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado¹².

Todos esses mecanismos de controle são indispensáveis para que, aliados as ferramentas de responsabilização, a gestão pública possa cumprir o desafio de melhorar seu desempenho e ao mesmo tempo, legitimar a ação governamental perante a sociedade.

2. Responsabilização pelos Controles Clássicos: Os controles parlamentares e procedimentais.

A responsabilização pelos Controles Clássicos, quais sejam, controle parlamentar e controle procedimental, se realiza através de mecanismos internos da administração, bem como por meio de mecanismos externos.¹³

O que caracteriza os controles clássicos ou tradicionais é o exame dos atos, dos feitos e das normas, a fim de comprovar se estes se ajustam ao que foi prescrito pelo ordenamento jurídico.¹⁴ A forma básica de controle nesse tipo de responsabilização é a burocrática. A pedra de toque desse modelo de controle é verificar se os governantes e a burocracia estão rigorosamente de acordo com as regras e as leis estabelecidas.¹⁵

Os controles clássicos manifestam-se como um conjunto de instrumentos gerados pelo Estado de Direito, com o objetivo de evitar o abuso de poder e assegurar as garantias dos cidadãos. Assim, o exame da burocracia realizado pelos controles clássicos tem como fim a observância das normas existentes, de maneira que se verifiquem os princípios da probidade e universalidade dos atos governamentais e também o controle da ação dos governantes para que os direitos dos cidadãos sejam respeitados e minimizem-se os atos de corrupção¹⁶.

2.1 Responsabilização por Controle Procedimental

O controle procedimental é a forma de controle exercida pelas próprias instituições da administração pública. Esse modelo é pautado no exame formal e

procedimental dos atos realizados pelos agentes públicos, pois, como visto anteriormente, esse é o ponto central dos mecanismos de controle clássico.

A Constituição Federal estabelece que, no Governo Federal, o controle institucional cabe essencialmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e a cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle interno.

Devido a sua natureza fechada e hierarquizada, os principais desafios à boa realização da responsabilização pelo controle procedimental constituem a profissionalização da burocracia através de concursos idôneos e treinamento constante, a meritocracia, salários compatíveis com as funções e proteção contra pressões políticas¹⁷.

O controle procedimental exerce grande importância na fiscalização das finanças públicas uma vez que verifica toda a burocracia e processos formais da gestão pública. Todavia, como se perceberá adiante, individualmente ele não satisfaz as necessidades de controle e responsabilização desejadas nas modernas administrações públicas. Assim, os controles procedimentais podem ser razoáveis como ponto inicial, mas não são um bom ponto de chegada.

2.2 Responsabilização por Controle Parlamentar

O desempenho democrático não é assegurado apenas pela realização do processo eleitoral. Este processo em si não oferece instrumentos que obriguem os políticos a cumprir promessas realizadas em suas campanhas. Dessa forma, os cidadãos somente poderiam avaliar o desempenho de seus representantes durante o mandato nas eleições seguintes, realizando um cálculo retrospectivo.

Assim, o único instrumento que os cidadãos dispunham para expressar sua satisfação ou insatisfação com a administração pública era através do voto com base em uma análise retrospectiva do mandato do parlamentar. Todavia, o exercício do poder do voto não pode limitar-se apenas ao dia das eleições, mas deve se estender ao longo de todo o do mandato governamental¹⁸.

Diante desse cenário, a responsabilização por controle parlamentar refere-se à contínua prestação de contas pelos governantes. Sendo então, necessária a existência de formas para fiscalizá-los no decorrer de seus mandatos por meio de aplicação de sanções antes do próximo pleito. Como bem conclui Edmundo Jarquin:

“A fiscalização dos governos deve ser ininterrupta, com controles burocráticos, políticos, sociais e, mais recentemente, mediante a transparência e a avaliação dos resultados das políticas governamentais”.¹⁹

Deste modo, o moderno conceito de prestação de contas e a consequente responsabilização dos agentes públicos possui um sentido mais amplo: não se trata apenas de não ter incorrido nas transgressões, ou de ter harmonizado a burocracia com a legalidade, mas sim de haver correspondido ao mandato recebido ou de ter alcançado as metas estabelecidas.²⁰

3. RESPONSABILIZAÇÃO NA MODERNA GESTÃO PÚBLICA: O controle por resultados, o controle por competição administrada e o controle social

O caminho histórico da responsabilização dos administradores públicos está intimamente ligado à consolidação da democracia, haja vista que governos e administrações públicas demonstram-se mais responsabilizadas quando são mais democráticas e transparentes²¹.

O processo histórico de consolidação democrática propõe que os administradores públicos tenham maior autonomia no exercício de suas atividades, todavia, é necessário também, torná-los mais responsáveis perante a sociedade. Com efeito, os controles clássicos já não são suficientes, é necessário utilizar-se de novos mecanismos democráticos de responsabilização dos administradores públicos.²²

Na medida em que surgem novos mecanismos de responsabilização, o que se busca é romper com o a “unilateralidade decisória” e o “isolamento do gestor” para que seja possível promover a aproximação entre governantes e governados.²³ Nas palavras de Adam Przeworski “o desafio atual consiste em encontrar um espaço virtuoso entre o incremento dos poderes do Estado e o incremento do controle sobre o Estado, para permitir ao governo que governe e aos governados que controlem o governo”.²⁴

Tendo em vista essa mudança na relação entre governantes e governados as administrações modernas passaram adotar mecanismos de controle que complementam-se entre si. Destarte, a conjugação de vários sistemas de controle permite, nas palavras de Hélio Saul Mileski:

[...] uma avaliação, no sentido de evitar erros e distorções na ação estatal, buscando indicar procedimentos de reorientação para as falhas detectadas ou agindo na responsabilização dos agentes causadores dessas impropriedades legais que ocasionam prejuízos à coletividade.²⁵

A utilização tanto dos controles clássicos: parlamentar e procedimental, como também dos novos modelos de controle da administração pública: lógica dos resultados, competição administrada e controle social tem sido instrumentos complementares de valorização da *accountability* e da transparência na moderna gestão pública.

3.1 Responsabilização pelo controle dos resultados

A responsabilização pelo controle dos resultados na administração pública consiste na avaliação *a posteriori* das políticas e dos programas de governo como meio de mensurar o desempenho e exigir a prestação de contas dos diretores e funcionários públicos responsáveis, tanto por sua execução como pelos resultados obtidos²⁶.

Esse mecanismo de controle pressupõe a confrontação entre as metas governamentais estabelecidas e os resultados efetivamente alcançados, de maneira que o grau de consistência entre metas e resultados propicia condições para a avaliação e responsabilização da gestão pública.

A responsabilização pelos resultados significa o direito da sociedade de pedir uma prestação de contas para que seja possível avaliar, criticar e exigir o cumprimento das metas governamentais.

O mecanismo de controle dos resultados encontra-se em expansão e vem sendo aplicado por diversos países como França, Nova Zelândia, Canadá e Grã-Bretanha. Um dos precursores desse modelo são os Estados Unidos, onde, por exemplo, nas cidades e agências federais, cerca de 2/3 utilizam a avaliação de desempenho desde o início da década de 1990.²⁷

Sob essa ótica, merece destaque a apreciação feita por Edmundo Jarquin:

A importância primordial da introdução pela lógica dos resultados está no seu papel fundamental na nova gestão pública, contribuindo para melhorar a eficácia, eficiência e

efetividade governamentais, por meio de uma gestão flexível e orientada por metas, em contraposição à rigidez do modelo burocrático clássico, incapaz de fornecer o suporte necessário para que o Estado enfrente os novos desafios políticos e socioeconômicos.²⁸

No cenário brasileiro, segundo a análise de Mario Mora Quirós: “não se verifica um esforço sistemático quanto à avaliação do desempenho público e sua vinculação a um processo de responsabilização pelos resultados”²⁹. O autor destaca também que houve avanços significativos em matéria de responsabilização pelos resultados, todavia, na realidade brasileira, ainda existe espaço para que essa forma de responsabilização se desenvolva.

O controle dos resultados é um importante mecanismo para aqueles indivíduos e comunidades que depositam no governo eleito a confiança e o poder para conduzir o desenvolvimento da nação. Assim, a qualidade e, ao mesmo tempo, o desafio da responsabilização pela lógica dos resultados é compatibilizar o avanço gerencial alcançado pela administração pública abalizada na avaliação *a posteriori* dos resultados com maior fiscalização e compromisso da população em relação aos rumos das políticas.³⁰

3.2 Responsabilização pela Competição Administrada

A responsabilização pela competição administrada baseia-se na pressuposição de que o monopólio na prestação dos serviços públicos é ineficaz e não responde bem às demandas dos cidadãos. A solução proposta por esse mecanismo é o do incremento do número de provedores, passando do monopólio à pluralidade de agentes e, “estabelecer uma competição administrada entre eles, de modo que esse processo competitivo sirva ao mesmo tempo, para melhorar a qualidade das políticas e a capacidade do governo de prestar contas à população em relação aos serviços públicos”³¹.

A responsabilização pela competição administrada norteia-se por metas e índices estipulados e contratualizados entre o órgão governamental central ou uma agência reguladora e os prestadores de serviços públicos. A partir do estabelecimento dessa relação contratual é que se torna possível penalizar, recompensar ou buscar corrigir as ações dos provedores.³²

Esse modelo de responsabilização aplica-se, segundo Enrique Groisman e Emília Lerner, em três situações: (i) entre os órgãos governamentais, por meio da descentralização de funções; (ii) na privatização efetuada sob regime de concessão de serviços públicos, em que empresas privadas concorrem entre si e buscam conquistar consumidores; (iii) e na delegação da prestação de serviços a entidades públicas não-estatais, isto é, para organismos do Terceiro setor ou à própria comunidade³³.

A competição administrada demonstra-se não apenas como um instrumento gerencial para a aumentar a eficiência dos serviços oferecidos pela administração pública, mas também em um instrumento para fortalecer o controle da sociedade sobre esse serviços, seja oferecendo mais alternativas, seja por maior participação da sociedade civil.

3.3 Responsabilização pelo Controle Social

O controle social pode ser compreendido como “a participação do cidadão na gestão pública, no planejamento, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública”³⁴.

O modelo de responsabilização na gestão pública baseado no controle social é uma ferramenta poderosa na prevenção da corrupção e no fortalecimento da cidadania. Esse mecanismo de participação da sociedade na gestão pública pode ser efetivado de diferentes maneiras, tais como: através de Ouvidorias, Conferências, Mesas de Diálogo, Audiências Públicas, Orçamentos Participativos, Conselhos de Políticas Públicas, Associações, Sindicatos, ONGs entre outros.

Recentemente, essa forma de controle tem recebido muita atenção e prestígio da doutrina e da própria sociedade. Essa consagração do controle social é justificada pelo fato de que, de certa forma, ele é a tradução da moderna gestão pública, calcada na *accountability*, transparência, responsividade e eficiência.³⁵

Nesse sentido, o Relatório do Banco Mundial (1997), afirma que a ampliação das oportunidades de participação popular tem como efeito a melhoria na capacidade estatal de produzir políticas, por três razões: (i) Quando o cidadão pode expressar suas preferências e reivindicações publicamente, o Estado ganha credibilidade e legitimidade na sua governança; (ii) Como na maioria dos bens públicos não há mecanismos de mercado, a participação popular tende a diminuir os problemas de informação bem como reduzir os custos transacionais; (iii) Por maior que seja o seu

esforço as autoridades estatais não tem a habilidade de prever todos os bens e serviços que os cidadãos desejam, assim a participação popular através do controle social é fundamental para a melhoria dos bens e serviços públicos.³⁶

O controle social é ferramenta fundamental nos novos modelos de controle da administração pública, todavia, o efetivo exercício do controle social só pode ocorrer quando há instrumentos de publicização das informações governamentais. Isso porque, a disseminação da informação é condição fundamental para o êxito da responsabilização. Assim sendo, é essencial haver transparência governamental para que o controle e a responsabilização possam ser efetivados. Nesse sentido, o desenho institucional do Estado exerce um papel significativo para o avanço ou não do controle social, haja vista que pode ser um incentivador ou um obstáculo para que os cidadãos atuem no espaço público. Isto ocorre pois, o envolvimento dos membros da comunidade na política não acontece de forma natural nas sociedades³⁷, com efeito o Estado deve constituir instrumentos para tornar o governo mais próximo ao cidadão.

Por essa razão, a adoção do paradigma participativo na condução da gestão pública deve vir garantida pela ordem jurídica, mediante a institucionalização de canais que se prestem ao exercício de uma legítima influência popular. Nesse sentido, percebe-se através da legislação que será analisada adiante, que o ordenamento jurídico brasileiro tem demonstrado preocupação em atender a necessidade de um modelo de gestão da coisa pública caracterizado pela participação popular e pela responsabilização dos administradores públicos³⁸.

3.3.1 O Controle Social e a Ordem Jurídica Nacional

Todos os mecanismos de responsabilização apresentados anteriormente são fundamentais para que a gestão pública cumpra o desafio de melhorar sua *accountability*, seu desempenho e ao mesmo tempo possibilite dar cada vez mais legitimidade à ação governamental perante a sociedade. Mas para que esses instrumentos e principalmente o controle social possam ser efetivos é necessário o suporte legislativo adequado a promover a fiscalização, a prestação de contas e as sanções, quando cabíveis.

Inicialmente, encontramos no texto constitucional o acesso à informação pública como um dos direitos e garantias fundamentais elencados no art. 5º:

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

Combinado com o dispositivo supracitado, o art. 37, *caput*, da Constituição Federal, trata das diretrizes da gestão pública transparente, responsável, proba e eficiente.

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 [...] (grifos do autor)

Complementarmente, a Constituição Federal dispõe também em seu art. 70 que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta será realizada através dos instrumentos de controle interno e externo. O mesmo dispositivo constitucional, em seu parágrafo único, determina:

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.

Em consonância com o diploma constitucional mencionado, adiciona-se o art. 75 da Lei 4320/64, que estabelece que o controle da execução orçamentária compreende: (i) Legalidade dos atos; (ii) Fidelidade funcional dos agentes; (iii) Cumprimento dos programas de trabalho.

Percebe-se assim, que já haviam diplomas legais determinando valores e diretrizes na conduta dos agentes públicos diante da máquina pública, bem como deveria ocorrer o controle dessa gestão. No entanto, ainda existia uma lacuna na responsabilização do gestor público e também em relação a como essa gestão proba, responsável, transparente e eficiente deveria ser executada. Diante desse cenário, o Fundo Monetário Internacional – FMI, por meio do seu Comitê Interino entendeu que, graças a sua experiência na área de gestão de finanças públicas e à universalidade de seus países-membros, era preciso estimular os países a aplicarem o Código de Boas

Práticas para a Transparência Fiscal, elaborado pelo próprio FMI. Em sendo assim, para viabilizar transações financeiras com o Brasil, o FMI exigiu a aprovação de um texto normativo que desse maior visibilidade às contas públicas³⁹.

Adveio então a Lei Complementar 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que possibilitou sanar espaço punitivo contra o mau gestor público, pois constituiu requisitos imprescindíveis no âmbito financeiro público, para cumprimento cogente pelos administradores públicos. Logo, o desequilíbrio orçamentário, o gasto excessivo com pessoal, as operações irresponsáveis de crédito, o descuido com o patrimônio público, tudo passou a ser fiscalizado e sancionado pela Lei de Responsabilidade Fiscal⁴⁰.

O professor Régis Fernandes de Oliveira chama a atenção para o fato de que a Lei de Responsabilidade Fiscal não se destina apenas à fixação do agente responsável, sendo muito mais que isso, segundo o autor a LRF “redefi[niu] a cultura da atividade pública no país”⁴¹. Nesse sentido, a partir da edição da LRF, todos os resultados da gestão fiscal possuem estreito nexo de causalidade com a conduta do governante⁴².

Ratificando a importância e a vontade de prestigiar a transparência fiscal e o controle social no ordenamento brasileiro, em 28 de maio de 2009 foi promulgada a Lei Complementar 131, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal para acrescentar dispositivos relacionados a transparência fiscal.

O parágrafo único do art. 48 teve sua redação alterada e a ele foram acrescentados três incisos que visam assegurar maior transparência, com as seguintes medidas:

Art. 48. §º único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

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

Destaca-se também a redação do art. 48-A que valoriza a realização do controle social das contas públicas por qualquer pessoa física ou jurídica.

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;

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

Ao analisar os dispositivos acima resta claro que o legislador não só estava atento à crescente demanda social por transparência na administração pública como também criou mecanismos para que o controle social possa ser realizado.

Recentemente, os princípios da publicidade, transparência e responsabilização foram novamente exaltados em nossa legislação através do advento da lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI. Segundo esse novo aparato legislativo, as administrações públicas, salvo raras exceções, devem estar preparadas para fornecer quaisquer informações que forem solicitadas pelos cidadãos sobre a gestão pública. A lei prevê apenas duas possibilidades de sigilo da informação, “quando considerada imprescindível à segurança da sociedade (à vida, segurança ou saúde da população) ou do Estado (soberania nacional, relações internacionais, atividades de inteligência)”⁴³. Ressalta-se que, quando a informação não for disponibilizada ao cidadão, a negativa da informação deverá estar acompanhada de justificativa, caso contrário o agente público poderá ser responsabilizado nos termos do art. 32 da lei 12.527/2011.

Essa comunhão entre transparência e legalidade é fundamental para que a fiscalização pelo controle social e a responsabilização dos agentes públicos possa ser concretizada. Segundo o Ministro-Chefe da Controladoria Geral da União, Jorge Hage, a Lei de Acesso à Informação traz consigo uma mudança cultural substancial na gestão pública uma vez que estabelece que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção⁴⁴.

Observa-se a existência de outros dispositivos legais que dizem respeito à responsabilização de agentes públicos, quais sejam a lei 8429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) que dispõe sobre os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, definindo como crime a omissão no dever de prestar contas; O art. 85 da CF dispõe sobre a responsabilidade do presidente da república e adicionalmente o art. 4º da lei 1079/1950 complementa essa responsabilização; O Decreto-lei 201/1967, em seu

artigo primeiro trata da responsabilidade de prefeitos e vereadores, e institui como crime a não prestação de contas.

Por fim, o que se conclui ao observar a legislação que trata do dever de prestar contas e da responsabilização dos agentes públicos pode ser resumido nas palavras do prof. José Maurício Conti, que entende:

Que toda autoridade ou responsável que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros bens e valores públicos submete-se ao processo de tomada de contas. Portanto, o exame das contas dos agentes públicos não abrange mais somente os atos de realização de despesa, quanto à regularidade de aplicação dos recursos públicos, mas todos os atos de gerenciamento público que envolvam a arrecadação da receita, a realização da despesa e a administração dos bens e valores públicos⁴⁵.

Assim, percebe-se a preocupação de garantir expressamente mecanismos que legitimem o acesso à informação pública e a participação popular na fiscalização da gestão pública. Também é perceptível que a legislação caminhou no sentido de não exigir apenas o cumprimento de procedimentos e burocracias. O caminho que vem sendo perseguido é no sentido de buscar uma gestão fiscal responsável e uma melhora na qualidade do gasto público através de instrumentos de controle e responsabilização que trabalham de forma complementar e compartilhada.

CONCLUSÃO

Ao observar o contexto histórico da responsabilização na administração pública ao longo história, percebe-se que este foi um processo lento, gradativo e incessante, o incremento da *accountability* tem sido preocupação constante das modernas administrações públicas. Através desse estudo procurou-se apresentar como esse processo ocorreu e quais os métodos utilizados pelas administrações públicas tradicionais para apurar a responsabilidade do administrador público, quais sejam: parlamentar e procedimental. Ambos métodos razoáveis como ponto inicial, mas não são um bom ponto de chegada. As modernas administrações públicas tem exigido mais de seus representantes.

Nesse contexto, surgem novas ferramentas de controle na administração pública abarcando os controles: por resultado, por competição administrada e através do controle social. Todos esses mecanismos de responsabilização são fundamentais e

complementares para que a moderna gestão pública cumpra o desafio de melhorar seu desempenho e, ao mesmo tempo, legitimar a ação governamental perante a sociedade.

Contudo, métodos de responsabilização e legislação, por si só, não são úteis se não for assegurado ao cidadãos a possibilidade de ter acesso às informações da administração pública. Para que se possa ter a plena eficácia dos métodos de responsabilização, a transparência das informações é indispensável, principalmente, quando pensamos em um método de controle exercido pela sociedade. Assim, destaca-se que, *para haver controle, fiscalização, eficiência na aplicação da legislação a informação é indispensável*⁴⁶.

Esse acesso à informação é materializado através da transparência fiscal, que pode ser definida como “a abertura à sociedade sobre a estrutura e as funções do governo, os objetivos da política fiscal e as contas e metas do setor público”.⁴⁷

A motivação da transparência está intimamente relacionada com a responsabilização, ou seja, ao dar publicidade dos atos da gestão pública permite que os governos sejam responsabilizados pelas respectivas atuações e políticas que venham a adotar. Ou seja, ao perceberem que seus atos estão sob o atento controle da sociedade, os gestores tornam-se mais responsáveis e cautelosos na condução da atividade financeira do Estado⁴⁸.

É nesse contexto de responsabilização que se acredita que a transparência seja um instrumento de transformação social, potencializando a ação de fiscalização da sociedade sobre o Estado. No entender de Wallace Paiva Martins Júnior:

A transparência representa, pois, um ritual de passagem de um modelo de administração autoritária e burocrática à administração de serviço e participativa, em que a informação sobre todos os aspectos da administração pública é o pressuposto fundamental da participação⁴⁹.

O mesmo autor destaca que, a participação significativa no processo democrático pressupõe participantes informados. O escrutínio público das questões governamentais e o acesso às informações do Estado são peças essenciais nos debates atuais sobre o desenvolvimento da moderna democracia.⁵⁰

Como leciona Hélio Saul Mileski⁵¹:

Transparência não significa divulgar por divulgar, dar acesso à informação por dar. O sentido da transparência é promover a

participação popular nos atos de governo, democratizando a gestão fiscal, a fim de contribuir para o seu aprimoramento e exercer um controle sobre os atos do governo, agindo em colaboração ao sistema oficial de controle da atividade financeira do Estado.

Percebe-se então a estreita relação entre transparência financeira da administração pública e democracia. Uma nova espécie de contrato social insere-se no amago do processo de desenvolvimento democrático entre governantes e governados, na qual os últimos conferem poder aos primeiros, mas exigem transparência e responsabilidade em troca.⁵²

É nesse sentido que a transparência é considerada um dos alicerces básicos do Estado Democrático de Direito e da moderna administração pública, pois, pelo acesso à informação e pela participação na gestão da coisa pública, é possível reduzir os espaços antes reservados ao sigilo, a ineficiência e ao arbítrio⁵³.

Dessa forma passamos a cogitar um novo conceito de Estado contemporâneo, valorizado não só pela participação democrática dos cidadãos na administração pública, mas especialmente em decorrência da responsabilização dos governantes por seus atos.

Disso resulta uma exigência simultânea de transparência e responsabilidade na condução da gestão pública, que Sérgio Assoni Filho denomina *political accountability*. Segundo o autor, o *political accountability* também caracteriza-se pela imputação de sanções legais aos agentes públicos que derem causa a violações, de forma a coibir sua incidência no âmbito da administração pública e, paulatinamente, ajustar seus atos e decisões aos apelos da sociedade civil⁵⁴.

Por essa razão, é cada vez mais manifesto o distanciamento daquela antiga concepção de que “o rei nunca erra”, que envolvia a figura dos governantes. Assim sendo, é preciso que o exercício da atividade financeira estatal seja balizado não só pela permanente instigação à participação cidadã, mas também pela responsabilização de todos aqueles que, com dolo ou culpa, causarem prejuízos à coletividade.

Nesse sentido, merece destaque a definição de responsável trazida pelo professor Regis Fernandes de Oliveira⁵⁵:

Responsável é a pessoa que deve suportar a consequência de sua ação antijurídica, típica e punível. Responsável principal é quem pratica a ação ou omissão antijurídica e, em linha de princípio, deve sujeitar-se à sanção correspondente. Pode a lei, no entanto, atribuir a outrem, vinculado por alguma forma ao agente, a

responsabilidade de suportar a sanção. Em tal caso, a responsabilidade denomina-se subsidiária.

Tendo em vista a relação entre transparência, democracia e responsabilização na administração pública ora apresentados é possível aprender o importante papel do controle social tanto como mecanismo de fiscalização da atividade financeira do Estado, como também como forma de responsabilização do agente público.

Merece destaque a diferenciação postulada por Nuria Cunil Grau: “O controle, em si mesmo, pressupõe interferir na maneira pela qual o poder é exercido. A responsabilização, por sua vez, obriga apenas a que as ações e decisões que advém do exercício do poder sejam justificadas”⁵⁶.

No entanto, se a capacidade de monitoramento do controle social limitar-se às justificativas ou razões para determinados atos a eficácia desse controle social será limitada. É preciso que existam mecanismos que garantam ao controle social uma reação diante da administração. Ou seja, o controle social dever refletir de alguma forma na administração pública, inclusive, com a possibilidade de impor sanções sobre ela. Torna-se necessário a disponibilização de outros instrumentos além da desaprovação pública para garantir a eficácia do controle social e consequente responsabilização do agente público.

Nesse sentido, é de grande valor as garantias ao exercício da participação popular em nossa ordem jurídica, uma vez que permitem que a desaprovação popular seja acompanhada de recursos coercitivos legalmente respaldados. A título de ilustração destaca-se que no caso do orçamento participativo, com base no art. 48-A, parágrafo único, I, a doutrina liderada por Regis Fernandes de Oliveira defende que a participação popular e a propostas oferecidas na elaboração do orçamento vinculam o poder executivo, caso contrário seriam apenas recomendações⁵⁷.

A responsabilização pelo controle social ocorre através do monitoramento e reação diante de ações e decisões passadas (resultados) ou futuras (formação de políticas e decisões)⁵⁸. Ou seja, “A mantém vínculo de responsabilização com B quando A é obrigado a informar B sobre as ações e decisões (passadas ou futuras) de A, para justificá-las, e para sofrer punições no caso de efetiva má conduta⁵⁹”. Destarte, torna-se possível que o controle social atue não só nos resultados das ações, mas também na formação das decisões. Já os recursos efetivos para a realização dessa responsabilização

podem ser diretos, tal como o veto, as eleições e deliberações públicas, ou indiretos tal como ações jurídicas e administrativas ⁶⁰.

Ao contrário do modelo que vigorou no passado, hoje, torna-se cada vez mais difícil imaginar o incremento da responsabilização da administração pública à margem da participação e do controle social. Nesse sentido, três condições fundamentais para a eficácia do controle social são: (i) a prestação de contas; (ii) o livre acesso dos cidadãos às informações públicas; (iii) e a possibilidade de utilizar-se de meios coercitivos.

Cada uma dessas condições, colaboram para a criação do contexto para o escrutínio e a deliberação pública e tornam possível, caso seja necessária, a pressão social sobre a administração pública, entendendo, por sua vez, que ela não se restringe aos organismos estatais, mas que inclui toda a sociedade.

Conclui-se, que o controle social é peça fundamental no processo de transformação institucional e cultural na administração pública. Não se descarta a relevância dos outros modelos apresentados, todavia, acredita-se que o controle social seja aquele que permite uma maior aproximação entre o Estado e os cidadãos, bem como possibilita que a fiscalização seja acompanhada da manifestação dos principais anseios da sociedade. O controle social além de propiciar a fiscalização da gestão pública também incentiva uma mudança institucional e cultural na disponibilização de informações, bem como uma mudança na responsabilização do agente público e cidadão que passam, ambos a perceber que devem coexistir de maneira harmônica, uma vez que o modelo de Estado indiferente, burocrático e unilateral é cada dia mais obsoleto.

BIBLIOGRAFIA:

ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência Fiscal e Democracia*. Núria Fabris. Porto Alegre: 2009.

CONTI, José Maurício (coord). *Orçamentos Públicos: A lei 4.320/1964 comentada*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2008.

CONTI, José Maurício; CARVALHO, André Castro. O Controle interno na administração pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. *In* Direito Público, ano VIII, n. 37, jan/fev 2011, Porto-Alegre-Brasília: Síntese-IDP.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Acesso à informação pública: Uma introdução à lei nº 12,527, de 18 de novembro de 2011. Brasília. 2011.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social. Brasília. 2012. Disponível em: http://www.consocial.cgu.gov.br/downloads/Consocial-Texto_base.pdf. Acesso em: 05/03/2013.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal. 2007.

GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização pelo controle social. *In* BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006.

GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilização pelos controles clássicos. *In* BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006.

JARQUÍN, Edmundo. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. *In* BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa: Publicidade, Motivação e Participação popular*. 2. ed. São Paulo. Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MOREIRA, Egon Bockmann. O Princípio da Transparência e a Responsabilidade Fiscal. *In* ROCHA, Valdir de Oliveira. Aspectos Relevantes da lei de responsabilidade fiscal. São Paulo, Dialética 2001.

OLIVEIRA, Régis F. *Curso de Direito Financeiro*. 4ª ed. São Paulo: RT, 2011.

QUIRÓS, Mario Mora. Responsabilização pelo controle de resultados. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006.

RUBINSTEIN, Flávio. Notas sobre a Transparência Fiscal no Direito Financeiro. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coords.). Orçamentos públicos e direito financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

¹ MOREIRA, Egon Bockmann. O Princípio da Transparência e a Responsabilidade Fiscal. In ROCHA, Valdir de Oliveira. Aspectos Relevantes da lei de responsabilidade fiscal. São Paulo, Dialética 2001. p. 132.

² Idem, p. 132.

³ MOREIRA, Egon Bockmann. O Princípio da Transparência e a Responsabilidade Fiscal. In ROCHA, Valdir de Oliveira. Aspectos Relevantes da lei de responsabilidade fiscal. São Paulo, Dialética 2001. p. 132.

⁴ Idem, p. 132.

⁵ GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilização pelos controles clássicos. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p.77.

⁶ MOREIRA, Egon Bockmann. O Princípio da Transparência e a Responsabilidade Fiscal. In ROCHA, Valdir de Oliveira. Aspectos Relevantes da lei de responsabilidade fiscal. São Paulo, Dialética 2001. p. 132.

⁷ GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilização pelos controles clássicos. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p.76.

⁸ JARQUÍN, Edmundo. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p. 14.

⁹ Tribunal de contas, na consulta n. 640. 465

¹⁰ CONTI, José Mauricio; CARVALHO, André Castro. O Controle interno na administração pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. In Direito Público, ano VIII, n. 37, jan/fev 2011, Porto-Alegre-Brasília: Síntese-IDP. p. 207.

¹¹ CONTI, José Mauricio; CARVALHO, André Castro. O Controle interno na administração pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. In Direito Público, ano VIII, n. 37, jan/fev 2011, Porto-Alegre-Brasília: Síntese-IDP. p. 207.

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 661.

¹³ JARQUÍN, Edmundo. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006. p. 39.

¹⁴ GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilização pelos controles clássicos. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. P.71.

¹⁵ JARQUÍN, Edmundo. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. P. 39.

¹⁶ GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilização pelos controles clássicos. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p.71.

¹⁷ JARQUÍN, Edmundo. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. P. 42.

¹⁸ QUIRÓS, Mario Mora. Responsabilização pelo controle de resultados. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p.167.

¹⁹ JARQUÍN, Edmundo. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p. 28.

-
- ²⁰ GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilização pelos controles clássicos. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p.73.
- ²¹ RUBINSTEIN, Flávio. Notas sobre a Transparência Fiscal no Direito Financeiro. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coords.). Orçamentos públicos e direito financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.p.871.
- ²² JARQUÍN, Edmundo. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p. 10.
- ²³ ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência Fiscal e Democracia*. Núria Fabris. Porto Alegre: 2009. p. 72.
- ²⁴ JARQUÍN, Edmundo. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p. 14.
- ²⁵ ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência Fiscal e Democracia*. Núria Fabris. Porto Alegre: 2009. p.104
- ²⁶ QUIRÓS, Mario Mora. Responsabilização pelo controle de resultados. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p.166.
- ²⁷ JARQUÍN, Edmundo. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p. 52.
- ²⁸ Idem, p. 52.
- ²⁹ QUIRÓS, Mario Mora. Responsabilização pelo controle de resultados. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p.203.
- ³⁰ JARQUÍN, Edmundo. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p. 53.
- ³¹ GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilização pelos controles clássicos. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p.56.
- ³² Idem, p.56.
- ³³ GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilização pelos controles clássicos. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p.56.
- ³⁴ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social. Brasília. 2012. Disponível em: http://www.consocial.cgu.gov.br/downloads/Consocial-Texto_base.pdf. Acesso em: 05/03/2013.
- ³⁵ GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilização pelos controles clássicos. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p.47.
- ³⁶ GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilização pelos controles clássicos. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p.47.
- ³⁷ Idem, p.48.
- ³⁸ ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência Fiscal e Democracia*. Núria Fabris. Porto Alegre: 2009. p. 194.
- ³⁹ OLIVEIRA, Régis F. Curso de Direito Financeiro. 4ª ed. São Paulo: RT, 2011. p. 460.
- ⁴⁰ Idem, p. 460.
- ⁴¹ Ibidem, p. 464.
- ⁴² MOREIRA, Egon Bockmann. O Princípio da Transparência e a Responsabilidade Fiscal. In ROCHA, Valdir de Oliveira. Aspectos Relevantes da lei de responsabilidade fiscal. São Paulo, Dialética 2001. p. 142.
- ⁴³ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2012. p. 14.
- ⁴⁴ Idem, p. 4.
- ⁴⁵ CONTI, José Maurício (coord). Orçamentos Públicos: A lei 4.320/1964 comentada. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2008. p 238.

-
- ⁴⁶ GRECO, Marco Aurélio. *Troca de Informações Fiscais*. In: Sigilo Bancário e Fiscal – Homenagem ao jurista José Carlos Moreira Alves. Coord. Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho e Vasco Branco Guimarães. Belo Horizonte: Forum, 2011.
- ⁴⁷ RUBINSTEIN, Flávio. Notas sobre a Transparência Fiscal no Direito Financeiro. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.871.
- ⁴⁸ RUBINSTEIN, Flávio. Notas sobre a Transparência Fiscal no Direito Financeiro. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 881.
- ⁴⁹ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa: Publicidade, Motivação e Participação popular*. 2. ed. São Paulo. Saraiva, 2010. p. 23.
- ⁵⁰ RUBINSTEIN, Flávio. Notas sobre a Transparência Fiscal no Direito Financeiro. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.882.
- ⁵¹ ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência Fiscal e Democracia*. Núria Fabris. Porto Alegre: 2009. p.198.
- ⁵² RUBINSTEIN, Flávio. Notas sobre a Transparência Fiscal no Direito Financeiro. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.887.
- ⁵³ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa: Publicidade, Motivação e Participação popular*. 2. ed. São Paulo. Saraiva, 2010. p.35.
- ⁵⁴ ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência Fiscal e Democracia*. Núria Fabris. Porto Alegre: 2009. p.209.
- ⁵⁵ OLIVEIRA, Régis F. *Curso de Direito Financeiro*. 4ª ed. São Paulo: RT, 2011. p. 460.
- ⁵⁶ GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização pelo controle social. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p.264.
- ⁵⁷ OLIVEIRA, Régis F. *Curso de Direito Financeiro*. 4ª ed. São Paulo: RT, 2011. p. 355.
- ⁵⁸ Nuria Cunill. Responsabilização pelo controle social. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p.278.
- ⁵⁹ SCHEDLER, 1999:17, *apud* GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização pelo controle social. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p.275.
- ⁶⁰ Nuria Cunill. Responsabilização pelo controle social. In BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. *Responsabilização na Administração Pública*. São Paulo:CLAD/Fundap, 2006. p.278.