

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO

JEAN EMMANUEL COUTO LACERDA

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO
INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL E EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA

SOUSA-PB

2017

JEAN EMMANUEL COUTO LACERDA

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO
INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL E EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA

Monografia apresentada ao curso de
Direito da Universidade Federal de
Campina Grande como requisito para a
obtenção do título de Bacharel em
Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Osmando Formiga Ney

SOUSA-PB

2017

JEAN EMMANUEL COUTO LACERDA

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO
INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL E EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA

Aprovada em: _____ de _____ de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Osmando Formiga Ney – UFCG
Professor Orientador

Nome – Titulação – Instituição
Professor (a)

Nome – Titulação – Instituição
Professor (a)

AGRADECIMENTOS

Há um grande lapso temporal entre o início do árduo caminho, trilhado no decorrer do curso, e o preenchimento da consciência com a sensação de capacidade, por isso que diversas vezes somos tomados pela vontade de não subir o próximo degrau, pois não conseguimos visualizar o momento da chegada, até que percebemos quem algo maior envolve os nossos objetivos, traçando-os como os desejamos, por isso sou agradecido primeiramente a Deus, pois não houve momento em que não senti o calor de seus braços e o guiar de meus passos.

Agradeço aos meus familiares, em especial ao meu Pai José Claudio Lacerda, que por diversas vezes foi a mola propulsora de todas as minhas trajetórias; a minha Mãe Rosimeire Rocha Couto, que deu início a isso tudo e sempre foi intermediária e defensora entre minhas ações e a vontade Divina; ao meu irmão José Claudio Lacerda Junior, que me ensinou o real valor das coisas e sempre demonstrou carinho, amor e compreensão; a minha filha Ana Lívia de Figueiredo Couto Lacerda, que com sua meiguice e amor cooperou de forma particular e indescritível.

Aos meus companheiros de vida e amigos, que direta ou indiretamente se dedicaram a me proporcionar bons momentos, força e equilíbrio para que eu prosseguisse nessa caminhada, mesmo que agora não possa citá-los, mas que estão cravados nas páginas de minha história e sempre serão lembrados com muito amor, carinho e respeito.

Porém, cabe lembrar com grandioso esmero o nome do professor e orientador Osmando Formiga Ney, pois juntos construímos uma grande parceria, que rendeu grandes contribuições e aprendizados e resultou na realização desse trabalho.

Graças a estes subi mais um degrau dessa grande escada que é a vida. Graças a estes tenho a convicção de que posso ir sempre mais longe. Obrigado por abarrotarem a minha consciência.

RESUMO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil adotou o Estado Democrático de Direito, estabelecendo a dignidade da pessoa humana como centro do ordenamento jurídico. Nesse sentido, o texto constitucional de 1988 buscou privilegiar a cidadania e a soberania popular, trazendo alguns instrumentos de exercício da participação popular na democracia. A Carta Magna de 1988, pois, estabeleceu as diretrizes para criação de uma democracia participativa, na qual o cidadão deve ter voz ativa na tomada de decisões por parte da Administração Pública. No entanto, ainda não existe no país uma cultura participativa dos cidadãos, em virtude da inércia dos representantes públicos em ouvir os anseios sociais e do próprio desinteresse da população em tomar iniciativas para efetivação de seus direitos. Afora isso, a falta de transparência nos atos da Administração Pública dificulta o exercício pleno da cidadania, obstando o reconhecimento de direitos e favorecendo a corrupção. Tem-se, pois, que uma Administração Pública mais transparente permite a aproximação entre o povo e seus representantes, conferindo também maior efetividade à participação popular no âmbito da atividade administrativa. A participação popular, nessa perspectiva, revela-se fundamental para fiscalização dos atos dos gestores e para efetivação das políticas públicas. Sob esse enfoque, o presente trabalho tem como objetivo expor a importância da participação popular no âmbito da Administração Pública, tendo em vista que esta se apresenta como importante ferramenta de controle social e efetivação da cidadania. Para tanto, a pesquisa bibliográfica foi adotada como fonte metodológica, construindo-se o referencial teórico a partir de posicionamentos doutrinários e da coleta de dados em artigos e sítios eletrônicos.

Palavras-chave: Participação popular. Administração Pública. Controle social. Cidadania.

ABSTRACT

Since the enactment of the Federal Constitution of 1988, Brazil has adopted the Democratic State of Law, establishing the dignity of the human person as the center of the legal system. In this sense, the 1988 constitutional text sought to privilege citizenship and popular sovereignty, bringing some instruments of exercise of popular participation in democracy. The Constitution of 1988 established the guidelines for the creation of a participatory democracy, in which the citizen must have an active voice in decision-making by the Public Administration. However, the country does not yet have a participatory culture of citizens, due to the inertia of public representatives in listening to social aspirations and the lack of interest of the population in taking initiatives to realize their rights. Apart from this, the lack of transparency in the acts of the Public Administration hinders the full exercise of citizenship, hindering the recognition of rights and favoring corruption. It is therefore possible that a more transparent Public Administration allows the approximation between the people and their representatives, also giving greater effectiveness to the popular participation in the scope of the administrative activity. Popular participation, from this perspective, is fundamental for monitoring the actions of managers and for the effectiveness of public policies. Under this approach, this paper aims to expose the importance of popular participation in Public Administration, considering that this is an important tool for social control and effective citizenship. For this, the bibliographic research was adopted as a methodological source, constructing the theoretical referential from doctrinal positions and data collection in articles and electronic sites.

Keywords: Popular participation. Public administration. Social control. Citizenship.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 7 |
| 2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE NORTEIAM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 9 |
| 2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE..... | 13 |
| 2.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE | 14 |
| 2.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE | 15 |
| 2.4 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA..... | 16 |
| 2.5 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE | 18 |
| 3 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA | 21 |
| 3.1 A CIDADANIA COMO PREMISSA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA..... | 22 |
| 3.2 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA..... | 26 |
| 3.2.1 Plebiscito..... | 27 |
| 3.2.2 Referendo..... | 29 |
| 3.2.3 Iniciativa popular | 30 |
| 4 A TRANSPARÊNCIA COMO FOMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 34 |
| 4.1 A TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA COMO FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL | 37 |
| 4.2 LEI DA TRANSPARÊNCIA E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO | 39 |
| 4.3 O CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR MEIO DE INSTRUMENTOS DESENVOLVIDOS PELOS PRÓPRIOS CIDADÃOS..... | 42 |
| 4.3.1 Observatórios Sociais..... | 42 |
| 4.3.2 Aplicativo “As diferentonas” | 44 |
| 4.3.3 “Operação Serenata de Amor” | 45 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 47 |
| REFERÊNCIAS..... | 49 |

1 INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, uma nova ordem jurídica e política foi instalada no Brasil, tendo em vista que o texto constitucional de 1988 estabeleceu a dignidade da pessoa humana como centro do ordenamento jurídico, privilegiando, assim, a cidadania e a soberania popular.

As inovações consagradas na Carta Magna de 1988 destacaram o Brasil como um dos países de legislação mais avançada no mundo no que diz respeito à proteção dos direitos sociais e humanos. Desse modo, a Constituição de 1988 instituiu diversos mecanismos de exercício da soberania popular, propondo a criação de um Estado de direito edificado na cidadania e na dignidade humana, permitindo a participação popular na atividade administrativa.

Nesse sentido, os diversos instrumentos de exercício da cidadania dispostos no texto constitucional permitiram o desenvolvimento de um Estado sedimentado na dignidade humana e na participação popular, premissas de uma democracia participativa. Desse modo, tendo a Carta Magna de 1988 estabelecido as diretrizes para a efetivação da democracia participativa, o cidadão deve ter voz ativa na tomada de decisões por parte da Administração Pública.

A Constituição Federal de 1988 foi vanguardista ao positivar alguns instrumentos de exercício da soberania dos cidadãos, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Tais instrumentos, regulados posteriormente pela Lei nº 9.709/1998, apresentam-se em sua essência como importantes mecanismos de exercício da cidadania e de controle social.

No entanto, passados quase trinta anos desde a promulgação da Carta Magna de 1988, esses mecanismos de exercício da soberania popular ainda não surtiram o efeito esperado, diante da inércia dos representantes públicos em consultar a população na tomada de decisões e em virtude do desinteresse dos próprios cidadãos na busca de iniciativas para efetivação de seus direitos.

Além disso, a falta de transparência nos atos dos gestores públicos dificulta o exercício pleno da cidadania, obstando o reconhecimento de direitos dos cidadãos e favorecendo a corrupção.

Sob esse enfoque, considerando que a Administração Pública deve ter sua atividade pautada nos princípios da legalidade, da moralidade, da publicidade e da

eficiência, é fundamental que os próprios administrados tenham conhecimento daquilo que é realizado pelo gestor público. A transparência da atividade administrativa, então, é pressuposto necessário para o efetivo exercício da cidadania, tendo em vista que não há como um indivíduo exercer seus direitos e cumprir suas obrigações se este não os conhece.

Desse modo, a demanda por maior transparência possibilita a aproximação entre o povo e seus representantes, conferindo também maior efetividade à participação popular no âmbito da Administração Pública. Isso porque, à medida que a população reconhece a importância de sua participação no âmbito da Administração Pública, a cidadania se fortalece e o ideal de democracia participativa é aplicado de forma plena.

É nessa perspectiva que o presente trabalho se desenvolve, tendo como objetivo expor a importância da participação popular no âmbito da Administração Pública, uma vez que esta se apresenta como importante ferramenta de controle social e efetivação da cidadania.

No primeiro capítulo, foi feita uma análise dos princípios constitucionais que regem a atividade administrativa, discorrendo sobre a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais orientam a atuação dos gestores no trato com a coisa pública.

No segundo capítulo, abordou-se a importância da participação popular para efetivação da democracia participativa, expondo os instrumentos de exercício da soberania popular que vieram expressos Constituição Federal de 1988 e sua (in)efetividade diante do atual cenário político brasileiro.

Por último, no terceiro capítulo, analisou-se a importância da transparência administrativa para o fomento da participação popular na Administração Pública, traçando considerações acerca das Leis da Transparência e de Acesso à Informação e expondo algumas ferramentas de iniciativa dos próprios cidadãos que se mostraram eficazes na fiscalização e controle da Administração Pública.

A metodologia utilizada no presente trabalho foi a pesquisa bibliográfica, por meio da qual foram coletados dados na doutrina, em artigos jurídicos e sítios eletrônicos para construção do referencial teórico que embasa o presente estudo.

2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE NORTEIAM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Após o fim da ditadura militar, o período de redemocratização do Brasil, que durou do final da década de 1970 até meados da década de 1980, deu ampla visibilidade aos sujeitos sociais, tendo em vista que as reivindicações populares desse período serviram de base para a elaboração do texto da Constituição Federal de 1988, a qual privilegiou o exercício da cidadania e a vontade soberana do povo.

Ao estabelecer a dignidade da pessoa humana como centro do ordenamento jurídico, o Brasil adotou o Estado Democrático de Direito, o qual fora positivado no art. 1º da Carta Magna de 1988.

Nesse sentido, conforme Silva (2010), o Estado Democrático de Direito brasileiro consiste na busca por uma sociedade livre, justa e solidária, na qual o poder emana do povo, devendo ser exercido em proveito desta população, diretamente ou por meio dos representantes eleitos, de acordo com o que estabelece o art. 1º, parágrafo único, da Carta Magna de 1988.

Desse modo, a Constituição de 1988 instituiu diversos mecanismos de exercício da cidadania, propondo a criação de um Estado de direito edificado na cidadania e na dignidade humana, permitindo a participação popular na atividade administrativa, trazendo consigo, então, o conceito de democracia participativa.

O poder estatal agora seria limitado, com vistas a atender a vontade soberana do povo, a qual influenciaria diretamente na organização e atuação do Estado. Muitas dessas limitações ao exercício da atividade administrativa se expressam sob a forma dos princípios informadores do direito público, em especial do Direito Administrativo.

Nesse sentido, a Carta Magna de 1988 inovou ao fazer expressa menção a alguns princípios a que a Administração Pública direta e indireta deve estar submetida, princípios estes elencados no caput do art. 37 do texto constitucional, o qual preconiza que:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Conforme se extrai do dispositivo citado, a Administração Pública deve atuar obedecendo a alguns princípios, os quais serão o norte para os administradores orientarem a condução de seus atos administrativos, os quais visam garantir uma atuação correta, impessoal e eficiente dos gestores públicos.

Sobe esse enfoque, de início, faz-se necessário tecer algumas considerações acerca da definição de Administração Pública bem como acerca dos princípios constitucionais que regem a atividade administrativa.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2015), a Administração Pública pode ser entendida em dois sentidos: em sentido amplo, quando engloba os órgãos de governo que exercem função política e os órgãos e pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa; e em sentido estrito, quando inclui somente os órgãos e pessoas jurídicas que desempenham função meramente administrativa, de execução dos programas de governo, excluindo os órgãos políticos e as funções políticas de elaboração das políticas públicas.

Di Pietro (2014), por sua vez, aduz que, basicamente, são dois os sentidos em que comumente se utiliza a expressão Administração Pública: em sentido subjetivo, formal ou orgânico, quando designa os entes que exercem a atividade administrativa, compreendendo pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem uma das funções administrativas; e em sentido objetivo, material ou funcional, quando designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes, ou seja, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Conforme define Hely Lopes Meirelles (2000), a Administração Pública, em sentido formal, é entendida como o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo. Já em sentido material, é entendida como o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral. Na acepção operacional, a Administração Pública é voltada ao desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Portanto, vista de um modo global, a Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Destarte, como afirmam Alexandrino e Paulo (2015), algumas prerrogativas e privilégios são conferidos à Administração Pública, de modo a garantir a consecução dos objetivos e metas bem como a supremacia do interesse público sobre o particular. O conjunto dessas prerrogativas e restrições a que está sujeita a Administração Pública é o que se entende por regime jurídico administrativo.

Conforme bem explica Di Pietro (2014, p. 62),

Isto significa que a Administração Pública possui prerrogativas ou privilégios, desconhecidos na esfera do direito privado, tais como a autoexecutoriedade, a autotutela, o poder de expropriar, o de requisitar bens e serviços, o de ocupar temporariamente o imóvel alheio, o de instituir servidão, o de aplicar sanções administrativas, o de alterar e rescindir unilateralmente os contratos, o de impor medidas de polícia. Goza, ainda, de determinados privilégios como a imunidade tributária, prazos dilatados em juízo, juízo privativo, processo especial de execução, presunção de veracidade de seus atos.

Por outro lado, embora a Administração Pública esteja em posição de supremacia perante os particulares devido a essas prerrogativas que lhes são conferidas, a atividade administrativa é limitada por determinadas restrições e princípios que determinam que esta seja direcionada estritamente aos fins a qual foi orientada.

Como leciona Miguel Reale (1986, p. 80):

Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2015), os princípios são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo-lhe um sentido lógico, harmonioso e racional, possibilitando, assim, uma adequada compreensão de sua própria estrutura. Segundo os autores, os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, orientando a interpretação e a própria produção normativa.

A Constituição Federal de 1988 traz em seu conteúdo grande riqueza de princípios que norteiam a Administração Pública, sendo estes apresentados tanto de forma explícita como de forma implícita. Não se pretende aqui esgotar o estudo sobre todos os princípios informadores do Direito Administrativo, mas analisar apenas aqueles expressos na Constituição Federal que mais se aproximam com a temática do presente trabalho.

Nessa perspectiva, Di Pietro (2014, p. 64) aduz que:

Os dois princípios fundamentais e que decorrem da assinalada bipolaridade do Direito Administrativo – liberdade do indivíduo e autoridade da Administração – são os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular, que não são específicos do Direito Administrativo porque informam todos os ramos do direito público; no entanto, são essenciais, porque, a partir deles, constroem-se todos os demais.

Conforme discorre Celso Antônio Bandeira de Mello (2009), o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular é o princípio geral do direito inerente a qualquer sociedade, e também condição de sua existência, ou seja, um dos principais fios condutores da conduta administrativa. Pois a própria existência do Estado somente tem sentido se o interesse a ser por ele perseguido e protegido for o interesse público, o interesse da coletividade. Segundo o autor, todo o sistema de Direito Administrativo se constrói sobre os mencionados princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e indisponibilidade do interesse público pela Administração.

Embora a Constituição Federal de 1988 não apresente de forma explícita o princípio da supremacia do interesse público, este decorre da força do regime democrático e do sistema representativo, presumindo que a atividade administrativa seja orientada pelo interesse público.

Nesse contexto, entende-se que a supremacia da Administração Pública sobre os particulares decorre do fato de que o Estado é o agente responsável pela satisfação das necessidades da coletividade. Desse modo, o interesse público se estabelece como legitimador da atuação do Estado, pois as atividades administrativas devem ser direcionadas à satisfação dos interesses da coletividade.

Conforme já dito, a Carta Magna de 1988 fez menção explícita a alguns princípios a que se submete a Administração Pública, trazendo cinco princípios que

orientam a atividade administrativa, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, este último inserido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, os quais serão analisados a seguir.

2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade é extraído do art. 5º, II, da Constituição Federal, que dispõe que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Desse modo, o referido princípio é uma das principais garantias de direitos individuais, remetendo ao fato de que a atividade administrativa só pode ser exercida dentro dos limites estabelecidos pela lei, no intuito de coibir violações e abusos praticados pelos administradores públicos.

Nesse sentido, Celso Antonio Bandeira de Mello (2009, p. 48) leciona que:

O princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Este deve tão somente obedecê-las, cumprilas, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no direito Brasileiro.

De acordo com o mesmo autor (2009), tal princípio qualifica o Estado Democrático de Direito, garantindo-lhe a sua identidade própria, motivo que o torna o princípio basilar do regime jurídico-administrativo. Percebe-se, então, que o exercício da função administrativa não pode ser pautado pela simples vontade da Administração ou dos agentes públicos, devendo obrigatoriamente respeitar aquilo que determina a lei.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2015), o princípio da legalidade administrativa possui para a Administração Pública um conteúdo muito mais restritivo do que a legalidade geral aplicável aos particulares. Por outro lado, para o particular, o princípio da legalidade administrativa apresenta-se como uma garantia

constitucional pelo fato de assegurar que a atuação administrativa estará limitada ao que estiver disposto na lei.

Conforme aduz Di Pietro (2014), o princípio da legalidade, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito, representando uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais, tendo em vista que a lei, ao mesmo tempo em que os define, também determina os limites da atuação administrativa que tenha como objetivo restringir o exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

Assim, o princípio da legalidade busca impedir que o administrador atue fora dos limites estabelecidos pela lei, impedindo abusos e desvios de conduta por parte dos gestores públicos. Devido a isso, entende-se que, dentre os princípios da Administração Pública, o princípio da legalidade é o mais importante, porque dele decorrem os demais, sendo este essencial ao Estado Democrático de Direito.

2.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

A impessoalidade é o segundo princípio expresso no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. A doutrina entende que a impessoalidade na Administração Pública tanto pode se referir à atividade administrativa como também aos próprios administrados.

Nesse sentido, conforme ensina Di Pietro (2014, p. 68):

Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. No segundo sentido, o princípio significa, segundo José Afonso da Silva, baseado na lição de Gordillo que "os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal".

Complementando esse entendimento, Alexandrino e Paulo (2015) lecionam que a impessoalidade da atividade administrativa impede que os atos sejam praticados visando a interesses particulares, do próprio agente ou de terceiros, devendo a atividade, portanto, estar direcionada à vontade da coletividade. Desse modo, o referido princípio impede perseguições ou favorecimentos, discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados. Segundo os autores, qualquer ato praticado com objetivo diverso da satisfação do interesse público será nulo por desvio de finalidade.

Portanto, seguindo o que determina a impessoalidade, o agente público deverá atuar sempre de forma objetiva, imparcial e neutra, com o objetivo de atender ao interesse da coletividade.

2.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

A moralidade é o princípio que impõe à Administração Pública não apenas uma atuação dentro da lei, mas também determina que essa atuação atenda aos valores morais da sociedade, como a ética, a honestidade, a lealdade e a boa-fé. Segundo Hely Lopes Meirelles (2000), a moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo o ato da Administração Pública.

Nas palavras de Carvalho Filho (2011, p. 18):

A intenção do constituinte ao incorporar ao texto da carta maior o princípio da moralidade foi o de coibir a imoralidade administrativa frente aos desmandos de maus administradores, frequentemente em busca de seus próprios interesses ou de interesses inconfessáveis, relegando para último plano os preceitos morais de que não deveriam se afastar.

O referido princípio, portanto, exige que a atividade administrativa siga os padrões éticos, de boa-fé, de honestidade e probidade, devendo os administradores públicos não apenas analisar os critérios de conveniência e oportunidade de suas ações, mas também saber diferenciar aquilo que é honesto ou desonesto.

De acordo com Marçal Justen Filho (2000) citado por Carvalho Filho (2011), o direito condena aquelas ações que não se coadunem com os valores jurídicos e

morais. Desse modo, mesmo quando não há disciplina legislativa, é vedado ao administrador agir de maneira que ofenda a ética e a moral. Segundo o autor, a moralidade, então, está associada à legalidade: se uma conduta é imoral, esta deve ser invalidada.

Isso porque, conforme Gasparini (2003, p. 9), “o ato e a atividade da Administração Pública devem obedecer não só à lei, mas à própria moral, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme afirmavam os romanos”.

Nesse sentido, conforme entende Di Pietro (2014, p. 79):

Sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Vale ressaltar, por oportuno, que a probidade administrativa está diretamente ligada ao princípio da moralidade. Quando não há observância do princípio da moralidade, os atos serão eivados de improbidade, estando esses atos ímprobos bem como as penalidades para quem os pratica relacionados na Lei nº 8.429/92, a chamada Lei de Improbidade Administrativa.

Em seu art. 5º, inciso LXXIII, a Constituição Federal de 1988 apresenta a ação popular como remédio constitucional para impugnar quaisquer atos lesivos ao patrimônio público e à moralidade administrativa, sendo esta um dos instrumentos de exercício da participação cidadã na Administração Pública.

Sob esta ótica, para que o agente público atue observando a moral administrativa, não basta que este apenas cumpra formalmente o que estabelece a letra da lei, sendo necessário que este se atenha à essência da lei, devendo obedecer tanto à legalidade quanto à ética.

2.4 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência foi inserido na Constituição Federal pela Emenda nº 19/1998, com vistas a orientar a atividade administrativa para que os gestores

públicos exerçam seus atos com efetividade, celeridade, economicidade e no menor tempo possível. Tal princípio objetiva combater o mau uso dos recursos públicos, permitindo avaliar se tais recursos foram aplicados de maneira correta e se foram alcançados os melhores resultados.

Hely Lopes Meirelles (2000, p. 102) leciona que:

Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

O referido princípio, pois, impõe à Administração Pública a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, orientando a atividade administrativa para que sejam alcançados os melhores resultados com os menores custos possíveis.

Di Pietro (2014, p. 84), sob esse enfoque, aduz que o princípio da eficiência se apresenta sob dois aspectos:

(...) pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

A eficiência, pois, pressupõe que o agente público almeje resultados positivos quando da edição e execução de seus atos administrativos, de modo a garantir à sociedade que suas necessidades básicas sejam atendidas de maneira adequada, com a efetivação das políticas públicas de saúde, educação, saneamento básico, etc., garantindo uma melhor qualidade de vida a todos os cidadãos.

O princípio da eficiência, portanto, orienta a atividade administrativa para que esta esteja voltada ao melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, com vistas a alcançar o melhor resultado com o menor gasto de recursos públicos.

2.5 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

A publicidade é tida como um dos princípios que conferem maior credibilidade ao gestor público, manifestando-se como instrumento de controle tanto interno quanto externo dos atos administrativos. É por meio da publicação dos atos administrativos que os cidadãos tomam conhecimento da conduta dos gestores, podendo fiscalizá-las de maneira mais eficiente, o que proporciona maior transparência aos atos da Administração.

O princípio da publicidade, sendo aqui analisado por último de forma proposital, por nortear a temática da presente pesquisa, exige transparência na atividade administrativa, de modo que a população tenha ciência dos atos praticados bem como possua livre acesso às informações, quando estas não forem protegidas pelo sigilo constitucional.

No ensinamento de Hely Lopes Meirelles (2000, p. 95-96):

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.

Sob essa ótica, considerando que as ações administrativas devem ser essencialmente íntegras e probas, é fundamental que os próprios administrados tenham conhecimento daquilo que é realizado pelo gestor público. Desse modo, o princípio da publicidade relaciona-se diretamente com o direito de acesso à informação, o qual está inserido no rol de Direitos e Garantias Fundamentais da Carta Magna de 1988, disposto no art. 5º, inciso XXXIII, o qual estabelece que:

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;

Nesse sentido, todos os cidadãos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse da coletividade, as quais deverão ser prestadas no prazo estabelecido na lei, sob pena de responsabilidade, ficando ressalvadas aquelas informações protegidas pelo sigilo constitucional, as quais são imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

Conforme afirmam Alexandrino e Paulo (2015, p. 217):

O princípio da publicidade apresenta uma dupla acepção em face do sistema decorrente da Constituição de 1988, a saber: a) exigência de publicação oficial, como requisito de eficácia, dos atos administrativos que devam produzir efeitos externos e dos atos que impliquem ônus para o patrimônio público; (...) b) exigência de transparência da atuação administrativa.

Assim, por estarem os agentes públicos submetidos aos interesses da coletividade, a proibição de condutas sigilosas e atos secretos está diretamente relacionada com o correto desempenho da atividade administrativa, garantindo-lhe maior transparência.

A publicidade, nesse sentido, está diretamente relacionada à transparência dos atos administrativos. Conforme aduz Celso Antonio Bandeira de Melo (2003, p. 109), “não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo, ocultação aos administrados dos assuntos de que todos interessam e, muito menos, em relação aos sujeitos individualmente afetados”.

No entanto, como bem ressalta Cavalcante (2008, p. 19):

Publicidade e clareza são elementos básicos na formação do conceito de transparência. Note-se que, mesmo que amplamente divulgada, a informação não será transparente se incompreensível ao grande público. Em contrapartida, também não será transparente uma ação de simples entendimento ao público médio, sem que a ela seja dada publicidade. A transparência, assim, depende desses fatores, bem como da relevância, confiabilidade e oportunidade.

A Constituição Federal de 1988, portanto, além de traçar as diretrizes para a efetivação de uma Administração Pública mais transparente, proba e eficiente, estabeleceu a cidadania e a soberania popular como pilares do Estado brasileiro, permitindo, que os cidadãos participassem ativamente da tomada de decisões

políticas, de modo a auxiliar a atividade estatal, notadamente no que se refere à efetivação das políticas públicas, as quais são de interesse de toda a coletividade.

Sob esse enfoque, a Carta Magna de 1988 trouxe consigo a ideia de participação cidadã na democracia, o que refletiu na constitucionalização da democracia participativa, sendo conferidos aos cidadãos alguns instrumentos de participação nas decisões e no controle da Administração Pública.

Nesse sentido, a ascensão da democracia participativa garantiu aos cidadãos a oportunidade não só de acompanhar como também de intervir na forma de gestão dos representantes escolhidos, permitindo uma maior participação da população no âmbito da Administração Pública, conforme será visto no próximo capítulo.

3 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, uma nova ordem jurídica e política foi instaurada no Brasil, uma vez que o Texto Maior trouxe consigo um conjunto de inovações que buscaram garantir ao Estado brasileiro um caráter mais democrático, de modo a eliminar os vestígios deixados pelo regime autoritário militar. Devido a isso, a Carta Magna de 1988 é tida como um marco da transição democrática brasileira.

Ao estabelecer o Brasil como um Estado Democrático de Direito, elegendo a cidadania e a soberania popular como fundamentos do Estado, a Constituição Federal de 1988 garantiu a participação efetiva dos cidadãos nas deliberações e decisões do poder público.

De acordo com Silva (2010), a Carta Magna de 1988 combinou a democracia representativa e a democracia direta, tendendo à democracia participativa, conforme prevê o parágrafo único do art. 1º, que diz que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa) ou diretamente (democracia participativa).

Segundo o mesmo autor, “as primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta, que combinam instituições de participação direta com instituição de participação indireta” (SILVA, 2010, p. 145).

Nesse sentido, Canotilho (1998, p. 282) conceitua a democracia participativa como sendo a “estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão e exercer controle crítico na divergência de opiniões”.

Conforme leciona Macedo (2008, p. 181):

Considerando a democracia semidireta como a simples conjugação da representação com institutos da democracia direta, não se pode dizer que a democracia afirmada na Constituição seja semidireta, pois, no decorrer de seu texto, há diversas formas inovadoras de participação da sociedade nas atividades estatais. Assim, a Constituição institui, como paradigma, a democracia participativa, reconhecendo o sufrágio universal, inserindo institutos da

democracia direta, como referendo, plebiscito e iniciativa popular e proporcionando outros meios de participação e controle da sociedade nas decisões políticas e nas atividades da administração pública.

Nesse sentido, sendo a soberania popular um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro, alguns mecanismos de participação popular direta foram introduzidos no ordenamento jurídico pátrio. A partir da Carta Magna de 1988, aos cidadãos foram fornecidos instrumentos de participação popular que ampliaram a atuação destes na tomada de decisões políticas, os quais se tornaram legitimados diretos para intervir nas deliberações de interesse público.

Esse ideal de participação popular na democracia brasileira está intimamente ligado à própria concepção de cidadania prevista pela Constituição Federal de 1988, a qual reconhece o cidadão como indivíduo que integra a sociedade e no qual a atuação do Estado deve estar submetida à vontade do povo, premissa do Estado Democrático de direito.

3.1 A CIDADANIA COMO PREMISSA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA

No que tange à cidadania, a Constituição Federal de 1988 valoriza os sujeitos sociais, reconhecendo a pessoa humana como parte que deve ser integrada e protegida na sociedade em que está inserida.

Conforme afirma Dalmo Dallari (1998), a cidadania representa um conjunto de direitos que confere à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e dos governos de seu povo. A cidadania, pois, está relacionada à noção de direitos, principalmente aos direitos políticos.

De acordo com Oricolli (2006, p. 174):

A expressão da cidadania, resgatada pela Constituição brasileira, vai além de direitos, atingindo o sentido amplo de que a todo direito corresponde um dever, traduzindo-se no dever de participação na vida do País, em especial na utilização das ferramentas dispostas pela própria Constituição para exercer o controle do Estado. Em havendo dever, há sanções e estas, pelo não exercício da cidadania,

traduzem-se na aceitação de um país conturbado e injusto como atualmente o Brasil se apresenta.

Nesse sentido, a cidadania pressupõe a constituição de sujeitos ativos, de modo a reconhecê-los na sociedade e determinar seus direitos, configurando-se, pois, como um instrumento de efetivação da democracia, permitindo que os cidadãos sejam proativos e participem das decisões políticas, permitindo, assim, um equilíbrio entre estes e o Estado.

A Carta Magna de 1988 permitiu a construção de uma cidadania na qual os direitos individuais não são limitados aos mais elementares, como à igualdade, à liberdade e à propriedade, possibilitando que cada cidadão possa reivindicar e construir sua própria administração, por meio da efetivação de todos os seus direitos individuais, políticos e econômicos, não bastando apenas que tais direitos sejam garantidos, mas pressupondo que sejam fornecidos os instrumentos para sua concretização.

No contexto constitucional, de acordo com Macedo (2008, p. 187):

(...) a cidadania deve significar mais que a mera participação no processo eleitoral. A Constituição foi chamada de “Carta Cidadã” exatamente pelo fato de estarem nela presentes as garantias e direitos individuais, amplos direitos sociais e, também, mecanismos de expressão da vontade popular, para o efetivo exercício da cidadania. Para a democracia participativa, cidadão não é mero sinônimo de eleitor, mas de indivíduo participante, fiscalizador e controlador da atividade estatal.

Nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, a participação popular na gestão pública foi consagrada como direito à dignidade da pessoa humana. Por meio desse dispositivo, o princípio da soberania popular foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro, estabelecendo que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, nos termos do Texto Maior de 1988.

Desse modo, “não é possível falar em democracia participativa sem que haja uma verdadeira soberania popular no sentido de promover uma interação política consciente que de fato influencie nas decisões de forma positiva” (BONAVIDES, 2008, p. 50).

Nessa perspectiva, Oricolli (2006, p. 177) citando Brito (1997) ressalta que:

A participação popular não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas obriga o Estado a elaborar o seu Direito de forma emparceirada com os particulares (individual ou coletivamente). E é justamente esse modo emparceirado de trabalhar o fenômeno jurídico, no plano da sua criação, que se pode entender a locução “Estado Democrático” (figurante no preâmbulo da Carta de Outubro) como sinônimo perfeito de “Estado Participativo”.

Denota-se, pois, que a inserção do ideal de democracia participativa na Constituição Federal de 1988 permitiu a participação popular nas decisões e no controle da Administração Pública.

Complementando esse entendimento, Ayres Britto (1992, p. 6) leciona que:

O primeiro sinal de que participação popular e exercício do poder político já está no artigo introdutório da Constituição, que rotula a pessoa política total do Brasil (que é a Federação) como constitutiva de um “Estado Democrático de Direito”; isto é, um Estado cujo Direito se forma por necessária via popular, “democrática”, de logo explicitada com a que se realiza pelo povo, “diretamente”, ou por seus “representantes eleitos”.

Desse modo, a partir da Constituição Federal de 1988, foi assegurado aos cidadãos o direito de participar das decisões no âmbito da Administração Pública, o que impôs aos gestores públicos a criação de novos meios de atuação, os quais passaram a rever sua relação com os administrados, com seus agentes e com sua estrutura hierárquica, tendo em vista que o clamor social por uma atual pautada na legalidade, na moralidade e na eficiência passou a ser cada vez mais latente, diante dos inúmeros casos de corrupção que assolam nosso ordenamento pátrio.

Conforme aduz Di Pietro (2014), a participação popular permite fiscalizar os atos administrativos do Estado, de modo a assegurar que a Administração atue em conformidade com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, motivação e finalidade pública.

Surge, então, a necessidade de que os gestores públicos e os demais detentores de cargos políticos dirijam sua atuação de maneira a satisfazer os interesses da coletividade, buscando aproximar a sociedade e o Estado.

Nesse sentido, o interesse dos cidadãos em participar ativamente da tomada de decisões políticas bem como de fiscalizar a atuação dos gestores públicos é essencial para o fortalecimento da democracia como também para o êxito das políticas públicas. A participação popular, nessa perspectiva, permite orientar a gestão pública com vistas a sanar suas necessidades nas áreas de saúde, educação, assistência social, segurança, saneamento básico, entre outras.

Segundo leciona Dallari (1998), a participação popular prevista na Carta Magna de 1988 é um princípio inerente à democracia, garantindo aos indivíduos o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses, permitindo-lhes, ainda, atuar de forma efetiva na gestão dos bens e serviços públicos.

Percebe-se, nesse sentido, que a participação popular se estabelece como um dos pilares da democracia, visto que, quanto mais conscientes forem os cidadãos da necessidade de sua participação no contexto sociopolítico, mais consolidada estará a democracia.

A participação popular no âmbito administrativo público, portanto, tem como objetivo atender ao interesse da coletividade, sendo esta uma garantia constitucional do Estado Democrático de Direito. Desta feita, no que tange à capacidade do cidadão interferir nos atos administrativos, a Constituição ofereceu, de forma expressa, alguns instrumentos para efetivação da participação cidadã na esfera pública.

Conforme leciona Oricolli (2006, p. 6):

O poder constituinte quis que o administrado fosse cidadão. Cidadão que controla e que participa da Administração Pública na construção de uma sociedade. Ao promulgar a Constituição Federal de 1988, contemplou a participação pelos chamados institutos de democracia direta e semidireta, onde se incluem o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas, os conselhos e outros canais de participação popular.

Sob esse enfoque, a democracia participativa consiste na ampliação do controle da sociedade civil sob a Administração Pública, permitindo que os cidadãos participem das discussões sobre assuntos importantes que envolvem seus direitos e os direitos da coletividade.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu art. 14, três instrumentos de participação do povo na tomada de decisões e na atuação da Administração Pública, quais sejam: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, ferramentas estas que revelam a soberania popular dentro do ordenamento jurídico pátrio.

3.2 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEMOCRACIA

Conforme já dito, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu no Brasil o modelo de democracia semidireta ou participativa, no qual o povo detém a titularidade do poder, exercendo-o por meio de representantes ou diretamente, conforme estabelece o parágrafo único do art. 1º da Carta Magna de 1988. Nesse ínterim, o Texto Maior de 1988 trouxe, em seu art. 14, a previsão expressa de três instrumentos de democracia participativa.

Preconiza o citado dispositivo que:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I- plebiscito;
- II- referendo;
- III- iniciativa popular.

Estes elementos constitucionais de democracia semidireta se apresentam como instrumentos de participação política, representando uma importante conquista para a efetivação da cidadania, tendo em vista que o Brasil era recém saído de um período ditatorial em que os direitos fundamentais e democráticos eram praticamente inexistentes.

Ao prever expressamente o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como instrumentos de efetivação da soberania popular, a Constituição Federal de 1988 deixou a cargo da legislação infraconstitucional a regulação desses institutos para lhes garantir aplicação prática.

No entanto, o Brasil permaneceu omissos por cerca de dez anos para editar a lei que regularia tais institutos. Em decorrência disso, a possibilidade de participação

popular na democracia, apesar de prevista constitucionalmente, era um direito de difícil viabilidade prática. Apenas em 18 de novembro de 1998, por meio da Lei nº Lei 9.709, é que o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular foram regulamentados.

Nos termos do art. 2º da Lei nº 9.709/98:

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

No entanto, a Lei nº 9.709/98 não ampliou o exercício da soberania popular como também não regulou importantes assuntos relacionados à viabilidade da aplicação da democracia semidireta no país.

A inclusão desses três mecanismos de democracia participativa na Constituição Federal de 1988 representou um grande avanço. Contudo, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular têm sido pouco utilizados no Brasil, tendo em vista que a maioria dos representantes públicos não tem interesse em sua utilização e a maioria da população desconhece esses institutos.

3.2.1 Plebiscito

Nos termos do art. 2º, parágrafo 1º da Lei nº 9.709/98, o plebiscito é a convocação prévia à edição de um ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, por meio do voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

Nesse sentido, de acordo com Pedro Lenza (2009), o plebiscito é uma consulta convocada com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, através do voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido à apreciação. É, pois, uma consulta popular, que visa a decidir previamente uma questão política ou institucional, antes de sua formulação legislativa.

Conforme leciona Uadi Lammêgo Bullos (2009, p. 493):

Plebiscito é uma consulta popular a todos os eleitores sobre um ou mais assuntos que antecede o processo de elaboração de determinada lei. Através dele a pergunta a ser feita é direta, sem maiores digressões. O eleitor responde apenas sim ou não a quantas indagações forem necessárias. Quem decide quantas perguntas serão feitas no plebiscito é o Congresso Nacional.

O art. 3º da Lei nº 9.709/98 estabelece que, para questões de relevante interesse nacional, a convocação do plebiscito será feita pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, com proposta de, no mínimo, um terço dos integrantes de qualquer uma das Casas Legislativas. Em termos práticos, esse dispositivo legal retira das mãos da população a possibilidade de decidir qual assunto é considerado como relevante para ser discutido no âmbito nacional, uma vez que restringe ao Congresso Nacional a prerrogativa de deliberar sobre o que deverá passar ou não pelo crivo popular.

Conforme Auad (2010), o plebiscito no Brasil abrange duas formas: a ampla e a orgânica. A consulta ampla versa sobre qualquer questão de relevância nacional, de competência dos Poderes Legislativo ou Executivo. Já a consulta orgânica está relacionada à incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados ou fusão, incorporação, criação e desmembramento de Municípios.

Em relação aos Estados, é necessária, nos termos do art. 4º da Lei 9.709/98, a aprovação da população diretamente interessada por meio de plebiscito, devendo este ser realizado em data e horário coincidentes em cada Estado, bem como a aprovação do Congresso Nacional, por meio de lei complementar, depois de ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas. Já em relação aos Municípios, o art. 5º da Lei 9.709/98 determina a convocação do plebiscito pela Assembleia Legislativa do Estado, em conformidade com a legislação federal e estadual.

Vale ressaltar, por oportuno, que nos termos do art. 49, XV, da Constituição Federal de 1988, a competência de convocar plebiscito e autorizar referendo é exclusiva do Congresso Nacional por meio de decreto legislativo.

Posteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988, foi realizado, na data de 21 de abril de 1993, o plebiscito previsto no art. 2º do ADCT de modo a escolher o regime e o sistema de governo a ser adotado no país. Após a consulta, a

população escolheu que o país seria um regime republicano com sistema presidencialista (MOREIRA, 2009).

Em síntese, no plebiscito, os cidadãos são chamados a decidir sobre questões relevantes para os rumos da nação, porém, são os representantes do povo que determinam as situações relevantes para que a população se manifeste. A grande importância desse instrumento democrático reside no fato de que, por ocasião do plebiscito, a população não é convocada apenas para votar sobre determinados assuntos, mas também a discutir sobre o tema objeto de apreciação, o que certamente colabora para a formação de uma consciência crítica nos cidadãos.

3.2.2 Referendo

Nos termos do art. 2º, parágrafo 2º, da Lei nº 9.709/98, o referendo também é um instrumento de consulta popular, mas que é formulado posteriormente à aprovação de projetos de lei pelo Legislativo, no qual, por meio dele, a população apenas confirmará ou rejeitará o ato legislativo criado.

Conforme assevera Pedro Lenza (2009), no referendo primeiro se toma o ato legislativo ou administrativo para, só então, submetê-lo à apreciação do povo, que o ratifica ou rejeita.

No referendo, portanto, os cidadãos devem se manifestar acerca das matérias discutidas e votadas pelos representantes, podendo acatar ou rejeitar a medida legislativa que lhes foi submetida. Contudo, assim como no plebiscito, são os representantes da população quem determinam as questões que se sujeitarão ao referendo popular, o que também não garante a participação plena da população.

Como exemplo de utilização do referendo no Brasil, em 23 de outubro de 2005 ocorreu o chamado “referendo do desarmamento”, quando a população foi convocada para votar sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições no Brasil, a qual decidiu não proibir a comercialização das armas, mantendo o texto do Estatuto.

Conforme aduz Moreira (2009), os cidadãos brasileiros foram às urnas e a maioria – 64% dos votos válidos – respondeu “não” à pergunta: “O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?” Sendo assim, o resultado do

referendo manteve as regras determinadas pelo Estatuto do Desarmamento promulgado em 2003, não vedando a comercialização de armas de fogo e munições no país.

Percebe-se, pois, que tanto o plebiscito como o referendo se apresentam como importantes ferramentas de participação popular na tomada de decisões pelo Estado e pela Administração Pública mas que, infelizmente, ainda são pouco utilizados no Brasil.

As atuais condições sociais e políticas do país também não colaboram para integrar o cidadão na tomada de decisões de seu interesse e na fiscalização das ações dos gestores públicos, tendo em vista que os próprios representantes do povo, na maioria das vezes, não demonstram o interesse de ter a participação popular na tomada de decisões.

3.2.3 Iniciativa popular

A iniciativa popular é, em sua gênese, um dos instrumentos que melhor traduz a soberania do povo, sendo uma modalidade um pouco mais abrangente que o plebiscito e o referendo, tendo em vista que uma parcela mínima de 1% do eleitorado brasileiro (distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,3% em cada um deles) pode elaborar um projeto de lei, conforme estabelece o art. 13 da Lei nº 9.709/98, o qual dispõe que:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Conforme leciona Bonavides (2008), de todos os institutos da democracia participativa, a iniciativa popular é a modalidade que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos.

Isso porque tal instrumento permite que os cidadãos se organizem e elaborem uma proposta de lei que atenda aos seus anseios, sendo ferramenta de grande valia diante da omissão dos legisladores em editar normas que supram as necessidades da população. A Constituição Federal de 1988, pois, fornece aos cidadãos este importante instrumento de efetivação da participação popular no âmbito do Estado, os quais podem, através da propositura de um projeto de lei, pressionar seus representantes a atender suas necessidades.

Nesse sentido, um exemplo de lei brasileira originada da iniciativa popular é a Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, a qual surgiu de uma campanha do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, composto por várias organizações da sociedade civil que conseguiram coletar 1,3 milhão de assinaturas para o projeto (MOREIRA, 2009).

Denota-se, pois, que a inserção do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular como instrumentos de democracia participativa na Constituição de 1988 foi, indubitavelmente, um grande avanço para a sociedade. No entanto, ainda é necessário que a cultura de participação popular seja fortalecida no Brasil.

Isso porque, na realidade do nosso país, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular têm pouca utilização, tendo em vista que a maioria de nossos representantes não tem interesse em sua utilização por terem a cultura de exclusividade na tomada de decisões, e pelo fato de que a maior parte da população desconhece ou não se interessa pela utilização dessas importantes ferramentas de participação que estão à sua disposição.

Sob esse enfoque, as decisões dos membros do Poder Legislativo, frequentemente, vão de encontro àquilo que a maioria dos cidadãos anseia, não sendo raros os casos de edição de normas que desagradam a população e que, por vezes, suprimem direitos populares.

Conforme leciona Bonavides (2008), a mídia, que tem atuação direta na formação da opinião pública, por vezes também se apresenta como uma barreira para efetividade da democracia participativa, tendo em vista que, não raramente, manipula informações para atender aos interesses de determinados grupos sociais.

Contudo, na sociedade da informação em que vivemos, a população possui cada vez mais acesso aos meios de comunicação, principalmente a internet, que se revela como importante ferramenta de consulta, informação e até de organização da sociedade.

Sob esse enfoque, o clamor social, a partir das premissas de democracia participativa expressas na Constituição Federal de 1988, e diante das constantes arbitrariedades cometidas pelos representantes do povo, que muitas vezes atuam de maneira contrária aos anseios populares, permitiu o surgimento de outros instrumentos de efetivação da participação cidadã na democracia, notadamente no que se refere à fiscalização da atuação dos administradores públicos.

Nesse sentido, como aduz Macedo (2008, p. 187-188):

A Constituição Federal de 1988 inova em aspectos essenciais, especialmente no que se refere à gestão das políticas públicas, por meio do princípio da descentralização político-administrativa, alterando normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre o poder central, os poderes regionais e locais. O sistema democrático adotado pela Constituição buscou criar mecanismos em complemento às instituições representativas tradicionais, incorporando na dinâmica política da sociedade civil, organizada em suas entidades e associações, maior e mais efetivo controle social, além de dar dimensão mais real e mais efetiva à prática democrática.

Essas diretrizes da Constituição Federal de 1988 conferiram uma maior efetividade à noção de democracia participativa no Brasil, tendo em vista que ampliaram a atuação popular, onde o cidadão não ficaria mais restrito apenas à escolha de seus representantes nem seria mero coadjuvante na tomada de decisões, o que permitiu aos cidadãos a oportunidade não apenas de acompanhar mas também de intervir na forma de gestão dos representantes escolhidos.

Nessa perspectiva, de acordo com o sistema de princípios estabelecido na Carta Magna de 1988, a própria dinâmica da democracia se encarrega de criar os mecanismos que forem necessários para garantir a real participação dos cidadãos, tendo em vista que a democracia não se baseia apenas em alguns institutos da democracia direta ou indireta, mas na dinâmica democrática, sendo esta traduzida na participação efetiva e consciente da população no controle das atividades estatais, devendo o próprio Estado fomentar essa participação (MACEDO, 2008).

A participação popular, nesse sentido, é imprescindível a uma administração mais sólida e eficaz, sendo esta uma ferramenta fundamental ao desenvolvimento Estatal que visa criar uma gestão pautada na transparência, na economia, responsabilidade e na integração social.

Desta feita, é imperioso discorrer sobre as ferramentas de controle social usadas para a escolha dos atos administrativos públicos, a fim de propiciar e estimular a faculdade participativa a todos os segmentos da sociedade, permitindo uma atuação proativa do cidadão com o intuito de acompanhar os atos públicos e de modo a buscar uma atuação dos gestores mais eficiente e proba, pautada na legalidade, na moralidade e na transparência das ações.

4 A TRANSPARÊNCIA COMO FOMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A consolidação da democracia no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988 permitiu a aproximação entre as instituições públicas e os cidadãos, tendo em vista que foram estabelecidos mecanismos para facilitar a comunicação entre a Administração Pública e a população, os quais estimularam a transparência dos atos públicos, permitindo, com isso, o aumento da conscientização dos cidadãos em relação ao exercício dos seus direitos.

Conforme disposto no art. 37 da Carta Magna de 1988, a Administração Pública é regida pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, princípios estes que determinam que a atividade dos gestores públicos seja pautada na idoneidade dos seus atos, principalmente no que se refere à aplicação dos recursos públicos.

Nesse sentido, se por um lado a Constituição Federal garante direitos aos cidadãos, por outro lado é de suma importância que estes sejam proativos no sentido de buscar a efetivação de tais direitos, seja utilizando-se dos instrumentos de participação popular expressos no texto constitucional, seja fiscalizando e cobrando dos seus representantes a correta atuação no trato com a coisa pública.

Como bem ressalta Modesto (2007), o ordenamento jurídico brasileiro não é carente de instrumentos normativos para operacionalizar a participação da população na Administração Pública. No entanto, essa participação ainda é deficiente, tendo em vista que, conforme ressalta o autor, grande parte dos cidadãos não tem interesse em explorar as normas existentes e não buscam fiscalizar a conduta dos seus representantes.

A Constituição Federal de 1988, além de trazer expressos os institutos do plebiscito, referendo, da iniciativa popular, também possibilitou a gestão participativa das políticas públicas, através da aprovação posterior de leis específicas voltadas para efetivação das políticas de atenção social, como a Lei Orgânica da Saúde, a Lei Orgânica da Assistência Social, o Estatuto das Cidades e o Estatuto da Criança e do Adolescente, as quais permitiram a criação de espaços de comunicação entre a sociedade e o Estado na gestão dessas políticas, aproximando o cidadão das instituições públicas (PONTUAL, 2008).

Nesse sentido, essa aproximação permite que os cidadãos sejam integrados na tomada das decisões políticas e possam acompanhar a atuação dos seus gestores, gerando maior confiança da sociedade nas instituições públicas. A partir da participação popular na Administração Pública, o cidadão pode conhecer mais a fundo o funcionamento das instituições, compreendendo melhor a tomada das decisões públicas que afetam seu direito individual e o direito da coletividade.

Sob esse enfoque, é de suma importância que os cidadãos se empenhem em participar da fiscalização e controle social dos atos dos gestores públicos, de modo a exercer sua soberania, colocando em prática os seus direitos garantidos pela Constituição Federal.

Oricolti (2006, p. 170) pondera que:

(...) a Administração Pública, no exercício de suas funções, se sujeita, além do autocontrole, ao controle por parte dos poderes Legislativo e Judiciário, com a finalidade de assegurar a sua atuação em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. Diferentemente dessa sujeição, a Constituição do Brasil, oferece aos cidadãos brasileiros, ferramentas especiais que permitem uma nova forma de controle da Administração Pública mediante o efetivo exercício da cidadania.

Partindo dessa premissa, a participação popular na Administração Pública é uma verdadeira questão política, tendo em vista que reflete diretamente no processo de efetivação da democracia, no qual o cidadão também pode controlar os atos dos gestores públicos através dos mecanismos que a Carta Magna de 1988 oferece, reivindicando, assim, que os direitos da coletividade sejam plenamente atendidos.

Como bem ressalta Di Pietro (2014, p. 808):

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo.

A Administração Pública, pois, no exercício de suas funções, está sujeita além do controle por parte do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, ao controle administrativo exercido pelos cidadãos, de modo a assegurar que a atuação dos

representantes do poder público seja pautada nos princípios e regras que são impostos pela Constituição.

Conforme lecionam Alexandrino e Paulo (2014, p. 759):

(...) o controle administrativo pode ser conceituado como o conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria administração pública, os poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas do poder.

Desta feita, para que a população possa exercer de forma efetiva o controle administrativo, a transparência na Administração Pública, que é viabilizada pela aplicação do princípio da publicidade, faz-se essencial.

Nesse sentido, visando conferir maior transparência às ações do poder público, várias leis, decretos e portarias foram editadas após a Constituição Federal de 1988, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009), e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

Publicada em 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi editada para regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal, estabelecendo as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal no Brasil, como limite de gastos com pessoal, proibição de criar despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receitas, entre outros, introduzindo a restrição orçamentária na legislação brasileira e criando a disciplina fiscal para os três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Devido a isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal é tida como um dos principais instrumentos normativos relacionados à transparência na gestão pública, estabelecendo, no parágrafo 1º do art. 1º, que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (...)”.

Conforme preconiza o art. 48 da LRF:

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.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

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; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

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; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

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. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)

A Lei de Responsabilidade Fiscal, pois, surgiu com o objetivo de disciplinar a atuação dos gestores em relação aos gastos públicos, buscando também estabelecer a ideia de transparência na gestão fiscal, de modo a garantir efetividade ao princípio da publicidade que rege a Administração Pública.

Posteriormente, foi editada a Lei Complementar nº 131/09, conhecida como “Lei da Transparência”, a qual acrescentou novos dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, trazendo uma inovação no que se refere à publicidade dos atos públicos, ao estabelecer que fossem disponibilizadas informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, o que deu origem aos chamados portais da transparência.

4.1 A TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA COMO FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL

Sendo a publicidade um dos princípios que regem a Administração Pública no Brasil, o direito de acesso à informação pública é uma das expressões desse princípio, estando tal direito fundamentado no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição

Federal de 1988. A Carta Magna de 1988 estabelece, ainda, no art. 37, § 3º, inciso II, o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, disciplinando, assim, a participação do cidadão na Administração Pública direta e indireta.

Sob esse enfoque, a transparência administrativa é considerada um dos pilares do Estado Democrático de Direito e da moderna concepção de Administração Pública por permitir o acesso à informação bem como a participação do cidadão na gestão pública, diminuindo, assim, os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa, o que é de grande valia para a sociedade, tendo em vista que o caráter sigiloso das informações públicas é o ponto de partida para a corrupção, desvios de finalidade e privilégios de poder (LIMA, 2008).

Nesse contexto, conforme leciona Martins Júnior (2010, p. 45):

A democratização das instituições e dos comportamentos administrativos é o pressuposto da Administração Pública transparente, impondo uma transformação da natureza das relações entre esta e os administrados, que passa pela aplicação da regra democrática da publicidade para desenraizar a tendência de segredo na Administração Pública e pela motivação dos atos administrativos para evitar que um muro de incompreensão a separe dos administrados.

A publicidade, então, é tida como o primeiro estágio da transparência administrativa, permitindo aos cidadãos acessarem e acompanharem as informações sobre os atos dos representantes públicos, de modo a fiscalizar a atuação dos governantes.

Conforme ressalta Lima (2008), ao ser elevada ao grau de princípio, a transparência administrativa se estabeleceu como um dos mecanismos de controle social. Desse modo, a transparência e a participação popular na Administração Pública são fatores determinantes para o controle efetivo dos cidadãos sobre a aplicação dos recursos públicos.

Nessa perspectiva, a prestação de informações pelo Poder Público é fundamental não apenas para garantir a transparência, mas também para o controle e a probidade da gestão pública, sendo essencial para prevenir atos de corrupção e para o que o cidadão possa exercer de forma efetiva sua cidadania.

Como bem leciona Cavalcante (2008, p. 22):

A cidadania deriva não apenas de legislações garantidoras de direitos, mas também do conhecimento e amadurecimento da sociedade. Para tanto, são fundamentais a informação e a compreensão dos papéis do Estado-gestor e de seus governados.

Portanto, a demanda por maior transparência permite a aproximação entre governo e sociedade, na medida em que aumenta a participação popular na Administração Pública. Mas para que isso ocorra, é fundamental que seja assegurado o acesso às informações públicas, devendo estas serem plenamente disponibilizadas aos cidadãos, de forma completa, objetiva e compreensível.

4.2 LEI DA TRANSPARÊNCIA E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Expressão do princípio da publicidade, a transparência é inerente ao Estado Democrático de Direito, relacionando-se também de forma direta com os demais princípios que regem a Administração Pública, permitindo, dessa forma, que os cidadãos compreendam a atividade administrativa e dela participem.

Conforme ressaltam Figueiredo e Santos (2013, p. 4):

A compreensão do que está sendo exposto é fundamental para qualificar uma informação como transparente. O público alvo necessita assimilar o que esta sendo apresentado. Cabe aos órgãos apresentarem de forma clara e de fácil entendimento, minimizando, assim, as possíveis dúvidas a respeito da comunicação dada. Expondo somente informações relevantes que atendam as reais necessidades do público. Uma informação é vista como transparente ao apresentar a reunião dessas características.

Não é suficiente, então, que a informação seja apenas disponibilizada. Esta deve ser exposta de maneira clara e objetiva ao cidadão, de modo a torná-la plenamente compreensível. Nesse sentido, a Lei Complementar 131, promulgada em 27 de maio de 2009, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão dos recursos públicos.

A partir da promulgação da referida lei, surgiu o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, que foi criado em novembro de 2004 a partir da iniciativa da Controladoria-Geral da União, tendo como objetivo apoiar a correta aplicação dos recursos públicos ao permitir que a sociedade acompanhasse e fiscalizasse a atuação dos governantes. Desse modo, os cidadãos podem colaborar com o controle das ações de seus representantes, conferindo se os recursos públicos estão sendo empregados da maneira correta e cobrando dos gestores uma atuação pautada nos princípios orientadores da Administração Pública.

Conforme definido pela Lei Complementar 131/09, todos os entes federativos são obrigados a garantir à sociedade pleno conhecimento e acompanhamento, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, devendo estes dados serem disponibilizados em meios eletrônicos de acesso público.

Posteriormente, foi promulgada a Lei nº 12.527, em 18 de novembro de 2011, que regulou o acesso a informações públicas no Brasil, previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Carta Magna de 1988.

A Lei traz vários conceitos e princípios norteadores do direito fundamental de acesso à informação, bem como estabelece orientações gerais quanto aos procedimentos de acesso. Tais conceitos e princípios devem ser corretamente compreendidos pelos ocupantes de cargos e funções públicas, de forma a garantir a qualquer interessado o pleno exercício do direito constitucional de acesso à informação de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral (CGU, 2013, p. 12).

Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação é resultado de um esforço da Administração Pública em conferir maior transparência aos atos dos governos, bem como de disponibilizar ao cidadão dados de caráter público, estabelecendo obrigações, prazos e procedimentos para a divulgação das informações à sociedade.

A referida lei estabeleceu como obrigatória a prestação de contas por todo e qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Direta e Indireta, incluindo as empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades controladas direta ou indiretamente pela União, bem como as instituições privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos, reconhecendo, pois, que a transparência

é essencial para garantia de probidade da Administração Pública e para gerar maior confiança do cidadão em relação aos gestores públicos.

Conforme leciona Martins Júnior (2010, p. 35):

O princípio da transparência administrativa colima, em apertada síntese, a preservação da visibilidade e do caráter público da gestão dos negócios públicos e a atribuição de legitimidade material à Administração Pública (além de juridicização, ética, conhecimento público, crítica, validade ou eficácia jurídica, defesa dos administrados e respeito aos seus direitos fundamentais, controle e fiscalização, convencimento, consenso, adesão, bom funcionamento, previsibilidade, segurança jurídica), sendo instrumental de suas finalidades os subprincípios da publicidade, motivação e participação popular. Seu reconhecimento proporciona a reformulação das relações entre Administração Pública e administrados e é sinal de ruptura com o seu tradicional modelo autoritário, hermético, isolado, unilateral, reservado e sigiloso.

Nesse sentido, a partir da Lei de Acesso à Informação, a transparência das informações foi estabelecida como regra e o sigilo como exceção. Desse modo, a informação que esteja sob a tutela do Estado deve ser sempre pública, devendo ser restrito o acesso apenas em casos específicos e por tempo determinado.

Sob esse enfoque, como bem pondera Neto (2015, p. 1):

Com um acesso amplo às informações públicas, os cidadãos podem conhecer mais profundamente seu passado e presente, e também as atividades realizadas por seus governantes, e pelos demais indivíduos que administram o patrimônio público, possibilitando o desenvolvimento de um controle social mais atento e efetivo. Dessa forma, torna-se possível participar diretamente da elaboração, deliberação, implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, contribuindo assim com a redução de práticas como a corrupção, abuso de poder, peculato, desvio de verbas públicas, concussão, prevaricação, e tantas outras, infelizmente ainda muito presentes no cotidiano do país.

No entanto, em que pese a Lei nº 12.527/2011 estabelecer obrigações para os entes públicos disponibilizarem ao cidadão o acesso à informação pública, questiona-se a efetividade que a Lei de Acesso à Informação vem produzindo, tendo em vista que ainda há uma falta de organização, planejamento e sistematização das informações na maioria dos entes públicos, o que coloca em xeque à efetividade da referida lei.

Em decorrência disso, e diante dos inúmeros escândalos de corrupção que vêm emergindo na política brasileira, a sociedade passou a se mobilizar no sentido de criar outros mecanismos de fiscalização dos atos dos gestores públicos, além do plebiscito, referendo e iniciativa popular que a Constituição Federal prevê, tendo em vista que, muitas vezes, esses próprios institutos não possuem a efetividade necessária por dependerem da convocação e aprovação dos representantes públicos.

4.3 O CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR MEIO DE INSTRUMENTOS DESENVOLVIDOS PELOS PRÓPRIOS CIDADÃOS

Os inúmeros casos de corrupção que vêm reiteradamente surgindo no país aumentam ainda mais a importância da participação da sociedade na fiscalização dos atos da Administração Pública. Nesse sentido, tem-se que, para efetivação de uma verdadeira democracia participativa, é necessário que o cidadão não se limite apenas a votar no período eleitoral, devendo ser proativo no sentido de fiscalizar a atuação de seus representantes e participar da tomada de decisões que afetem os interesses da sociedade como um todo, de modo a garantir a probidade, moralidade e eficiência na atividade administrativa.

Sob esse enfoque, alguns mecanismos de participação popular no controle dos atos da Administração Pública foram surgindo, oriundos do clamor social diante dos constantes escândalos de corrupção que permeiam no país, os quais permitiram o surgimento de ações voltadas ao combate à corrupção, à efetivação das políticas públicas e à promoção da cidadania.

4.3.1 Observatórios Sociais

Uma das ferramentas de maior efetividade no controle social dos atos do Poder Público são os Observatórios Sociais (OS), instituições organizadas em rede e coordenadas pelo Observatório Social do Brasil (OSB) que surgiram em 2005 no

Paraná por meio da iniciativa de empresários e funcionários públicos, com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública no país (SCHOMMER E MORAES, 2010).

Como bem explica Alves (2015, p. 47) acerca do funcionamento da instituição:

Os Observatórios Sociais no Brasil visam contribuir para gestão pública eficiente, disponibiliza um espaço democrático em que o voluntário exerce seu papel efetivo no controle social. Buscam que a transparência e a eficiência da aplicação dos recursos públicos sejam realizadas pelo Estado de maneira a facilitar o controle social, exercido por uma sociedade participativa. As ações dos OS são efetivas, os resultados são obtidos por meio de fiscalização social, monitoramento das licitações municipais, fundamenta-se na educação fiscal, atuando de forma preventiva à corrupção.

Conforme informações disponibilizadas no site Observatório Social do Brasil, a rede está presente em mais de cem cidades do país, estando presente em dezenove Estados brasileiros, contando com aproximadamente três mil voluntários engajados pela causa da justiça social. Segundo dados do site, estima-se que entre os anos de 2013 e 2016, por meio da contribuição ativa desses voluntários, houve uma economia de mais de R\$ 1,5 bilhão para os cofres dos municípios brasileiros, evitando, a cada ano, que mais de R\$ 300 milhões em recursos públicos sejam gastos sem necessidade¹.

Nesse sentido, embora os Observatórios Sociais não possam poder de exercer sanção direta sobre os governantes, suas ações podem mobilizar e influenciar outros mecanismos de controle dos atos da Administração Pública, como o controle judicial, parlamentar ou administrativo, podendo também influenciar as eleições, tendo em vista que a sociedade conhecerá melhor a atuação dos gestores, sendo, portanto, uma ferramenta de grande valia para a efetivação da cidadania e da democracia (SCHOMMER E MORAES, 2010).

Denota-se, pois, que a Rede de Observatórios Sociais do Brasil é um dos exemplos de participação ativa da sociedade civil no controle dos atos do Poder Público, que visa contribuir para a construção de uma Administração mais íntegra e eficiente. Traduz-se, pois, como efetivo exercício de soberania e de controle social

¹ Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/observatorios-pelo-brasil/>> Acesso em: 07 jan. 2017.

na fiscalização das ações governamentais, sendo um mecanismo bastante eficaz para garantia de aplicação correta dos recursos públicos, prevenindo a corrupção no país e auxiliando os governantes a desempenharem uma gestão pública com maior qualidade.

4.3.2 Aplicativo “As diferentonas”

Desenvolvido durante um concurso de aplicativos de enfrentamento à corrupção do Ministério da Justiça e Ministério do Planejamento, o aplicativo “As diferentonas” foi criado por um grupo de professores, pesquisadores e alunos da Universidade Federal de Campina Grande, na Paraíba, apresentando-se como outra ferramenta bastante eficaz de participação popular na fiscalização dos gastos públicos².

"As diferentonas" é um aplicativo desenvolvido para celulares *smartphones* que tem o objetivo de ajudar o cidadão a fiscalizar os atos dos gestores públicos de seu Município a partir do seguinte questionamento: "No que minha cidade é a diferentona com relação aos recursos que recebe do governo federal?".

Para tanto, o aplicativo realiza o cruzamento de dados públicos sociais, demográficos, econômicos e de convênios do governo federal com municípios, de modo a realizar uma estimativa de quanto cada cidade recebeu para desenvolver políticas de determinada área, como saúde, esporte e infraestrutura, considerando os recursos recebidos e gastos do município e fazendo uma comparação com cidades de porte semelhante³.

Nessa avaliação, o aplicativo considera localidades com população e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) semelhantes, para examinar se os gastos do município estão dentro da normalidade ou se são extraordinários⁴. O aplicativo busca, então, verificar se os gestores estão aplicando os recursos públicos de maneira correta ou se os gastos estão sendo realizados de maneira contrária à legalidade, à moralidade e à eficiência administrativa.

² Disponível em: <<http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2016/04/equipe-da-pb-vence-concurso-de-aplicativos-de-combate-corrupcao.html>> Acesso em: 7 jan. 2017.

³ Disponível em: < <http://portal.convenios.gov.br/aplicativo-as-diferentonas> > Acesso em: 7 jan. 2017.

⁴ Idem.

4.3.3 “Operação Serenata de Amor”

A “Operação Serenata de Amor” trata-se de um programa de computador desenvolvido no ano de 2016 pelo cientista Irio Musskopf no intuito de auditar contas públicas e combater a corrupção no Brasil, diante da constatação de que ainda existem muitas brechas no uso da tecnologia para fiscalizar gastos públicos⁵.

O programa recebeu o nome de “Serenata de Amor” em referência a um escândalo de corrupção ocorrido nos anos 1990 na Suécia, conhecido como “caso Toblerone”, quando os investigadores daquele país descobriram que a candidata mais cotada ao cargo de primeira-ministra usava verba pública para cobrir gastos pessoais, como compras de chocolate⁶.

A “Operação Serenata de Amor”, então, busca fiscalizar os reembolsos efetuados pelos deputados e senadores a partir da cota para exercício da atividade parlamentar, que custeia alimentação, transporte, hospedagem, cursos e até assinaturas de TV.

O programa utiliza o número da nota fiscal apresentada pelo parlamentar para verificar, por exemplo, se o estabelecimento onde foi realizado o gasto existe de fato ou se pertence a algum parente do político, além de emitir alertas para despesas consideradas suspeitas, como valores elevados, notas fiscais emitidas no mesmo dia em localidades diferentes e gastos com consumo de bebidas alcoólicas⁷.

Por meio do cruzamento de informações de bancos de dados públicos, como o da Câmara dos Deputados e o da Receita Federal, nos dois primeiros meses em que passou a operar, o programa identificou pelo menos vinte situações flagrantes, envolvendo dezessete parlamentares, como o caso de um deputado que gastou cento e quarenta e quatro reais com vinhos em um hotel de Brasília⁸.

A partir da divulgação dessas informações, a “Operação Serenata de Amor” conseguiu que alguns deputados flagrados devolvessem os valores que foram gastos de maneira indevida e mesmo assim foram reembolsados pelos parlamentares.

⁵ Disponível em: <<https://serenatadeamor.org/about/>> Acesso em: 7 jan. 2017.

⁶ Idem.

⁷ Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/10/programa-para-vigiar-gastos-de-politicos-flagra-compra-em-las-vegas.html>> Acesso em: 7 jan. 2017.

⁸ Idem.

Percebe-se, a partir da eficácia de mecanismos como os Observatórios Sociais, o aplicativo “As diferentonas” e a “Operação Serenata de Amor”, que a participação ativa da sociedade é de importância fundamental para o controle da Administração Pública, notadamente no que se refere à fiscalização da aplicação dos recursos bem como na atuação dos gestores públicos.

A participação popular, nesse sentido, não deve ficar restrita apenas a votação no período eleitoral; cabe aos cidadãos serem proativos no sentido de buscar a correta atuação de seus representantes, pressionando-os a ter uma conduta pautada na legalidade, na moralidade, na eficiência e na transparência de seus atos.

Portanto, para que haja efetivação da cidadania, faz-se necessário que a população participe da Administração Pública, utilizando os meios legais que a Constituição Federal disponibiliza e sendo sujeitos ativos na busca pela fiscalização da aplicação dos recursos públicos, de modo a construir uma democracia mais sólida e uma sociedade mais justa e igualitária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao estabelecer o Brasil como um Estado Democrático de Direito, elegendo a cidadania e a soberania popular como fundamentos do Estado, a Constituição Federal de 1988 garantiu a participação efetiva dos cidadãos nas decisões políticas e administrativas do poder público. Nesse sentido, a moderna concepção da democracia brasileira pressupõe a participação popular no âmbito da Administração Pública como um dos instrumentos de efetivação da cidadania.

A partir de sua promulgação, a Carta Magna de 1988 trouxe consigo o ideal de participação cidadã na democracia, o que permitiu a constitucionalização da democracia participativa, sendo conferidos aos cidadãos alguns instrumentos de participação na tomada de decisões que envolvem os interesses da coletividade, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

No entanto, tais instrumentos ainda não surtem o efeito esperado, diante da omissão dos representantes públicos em adotá-los para consultar a população e em virtude da falta de interesse de dos próprios cidadãos em se organizar para buscar iniciativas de efetivação dos seus anseios.

Percebe-se, sob esse enfoque, que a participação popular é imprescindível para o fortalecimento de uma democracia representativa, sendo, pois, um instrumento essencial para criação de uma Administração Pública pautada na transparência, na economia de recursos e na eficiência das políticas públicas.

Nessa perspectiva, a prestação de informações pelo Poder Público é fundamental não apenas para garantir a transparência, mas também para o controle e a probidade da gestão pública, sendo essencial para prevenir atos de corrupção e para o que o cidadão possa exercer de forma efetiva sua cidadania.

Em que pese as Leis da Transparência e de Acesso à Informação se apresentarem em sua essência como importantes mecanismos de publicidade dos atos dos gestores públicos, ainda há certa inefetividade na prestação de contas à sociedade, diante da falta de organização, planejamento e sistematização das informações na maioria dos entes públicos, o que dificulta a efetiva compreensão dos dados por parte da população leiga.

Não basta, pois, que a informação seja apenas disponibilizada, devendo esta ser clara, objetiva e precisa, tendo em vista que a prestação de informações pela

Administração Pública à população é condição necessária para o efetivo exercício da cidadania, permitindo a aproximação entre o governo e a sociedade.

Diante disso, uma cidadania realmente efetiva pressupõe que os sujeitos sejam ativos, fazendo-se reconhecer na sociedade e buscando a garantia de seus direitos, saindo da posição de meros espectadores para atuar no posto de protagonistas das decisões políticas que envolvem os direitos da coletividade, de modo a criar uma cultura de democracia participativa, na qual a população tem plena voz nas deliberações da Administração Pública.

Iniciativas como as de criação dos Observatórios Sociais, do aplicativo “As diferentes” e da “Operação Serenata de Amor” demonstram a força que a participação efetiva dos cidadãos possui para o controle dos atos da Administração Pública, principalmente para fiscalização da aplicação dos recursos e para garantia de efetividade das políticas públicas.

Conclui-se, portanto, que cabe a cada cidadão ser proativo no sentido de impedir que os mecanismos de participação popular previstos na Constituição Federal se tornem obsoletos. Faz-se necessário que a população tenha consciência de que sua efetiva participação no controle dos atos públicos é fundamental para criação de uma Administração mais íntegra e eficiente. A partir da integração entre o cidadão e o Estado, a democracia será cada vez mais participativa, permitindo, assim, que os direitos da coletividade sejam satisfatoriamente atendidos.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 23ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2015.

ALVES, Márcia Dornelas. **Transparência e Controle Social no Acompanhamento da Aplicação de Recursos Públicos: Atuação do Observatório Social (OS)**. Brasília, 2015. Disponível em: < <http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/10/TCC-Final-Aluna-M%C3%A1rcia-Dornelas-Alves.pdf>> Acesso em: 17 jan. 2017.

AUAD, Denise. **Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular**. 2010. Disponível em: < http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/mecanismos_de_participacao_popular_no_brasil.pdf> Acesso em: 12 jan. 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 7 jan. 2017.

_____. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/LCP/Lcp131.htm> Acesso em: 7 jan. 2017.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm> Acesso em: 7 jan. 2017.

_____. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm> Acesso em: 6 de jan. 2017.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no §

2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 7 jan. 2017.

BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”**. Aracaju, 1992. Disponível em: < http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcels_06.pdf> Acesso em: 13 jan. 2017.

BULLOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3ª ed. Lisboa: Almedina, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21ª ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CAVALCANTE, Roberto Jardim. **Transparência no orçamento público brasileiro: exame dos documentos orçamentários da união e uma proposta de estrutura para o orçamento-cidadão**. 2008. Disponível em: < bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/.../transparencia_orcamento_cavalcante.pdf?squence=4> Acesso em: 7 jan. 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. 1ª ed. Brasília: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2013. Disponível em: < http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf> Acesso em: 12 de jan. 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Cidadania e Direitos Humanos**. São Paulo Brasiliense, 1998.

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

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. **Transparência e controle social na Administração Pública**. 2013. Disponível em: < seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/download/6327/4715> Acesso em: 10 jan. 2017.

G1. **Equipe da PB vence concurso de aplicativos de combate à corrupção**. Disponível em: < <http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2016/04/equipe-da-pb-vence-concurso-de-aplicativos-de-combate-corrupcao.html> > Acesso em: 7 jan. 2017.

_____. **Programa para vigiar gastos de políticos flagra compras em Las Vegas.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/10/programa-para-vigiar-gastos-de-politicos-flagra-compra-em-las-vegas.html>> Acesso em: 7 de jan. 2017.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 8ª ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático.** 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LIMA, Helton Roseno. **Controle externo, Administração Pública e transparência administrativa.** 2008. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/521842> Acesso em: 8 jan. 2017.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. In: **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, ano 45, n. 178, abr/jun. 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176529/000842786.pdf?sequence=3>> Acesso em: 10 jan. 2017.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa:** publicidade, motivação e participação popular. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na Administração Pública.** Mecanismos de operacionalização. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19909-19910-1-PB.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2017.

MOREIRA, Luiz Fernando. **A democracia participativa no estado democrático brasileiro.** Brasília, 2009. Disponível em: <http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/203/Monografia_Luiz%20Fernando%20Moreira.pdf?sequence=1> Acesso em: 8 jan. 2017.

NETO, Luiz Lozano Sanches. **Controle social da gestão pública e a lei de acesso à informação.** 2015. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/controle-social-da-gest%C3%A3o-p%C3%BAblica-e-lei-de-acesso-informa%C3%A7%C3%A3o>> Acesso em: 10 jan. 2017.

OBSERVATÓRIO Social do Brasil. **Observatórios pelo Brasil.** Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/observatorios-pelo-brasil/>> Acesso em: 7 jan. 2017.

OPERAÇÃO Serenata de Amor. **A Operação Serenata de Amor**. Disponível em: <<https://serenatadeamor.org/about/>> Acesso em: 7 jan. 2017.

ORICOLLI, Irma Sueli. O controle da Administração Pública pela cidadania. In: **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 1, n. 3, p. 169-184, set./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/viewFile/11549/18903>> Acesso em: 8 jan. 2017.

PONTUAL, Pedro. **Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas**. Disponível em: <<http://formacaoredefale.pbworks.com/f/Desafios+%C3%A0+Constru%C3%A7%C3%A3o+Participativa+do+Brasil.pdf>> Acesso em: 7 jan. 2017.

PORTAL DE CONVÊNIOS. **Aplicativo móvel “As diferentes”**. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/aplicativo-as-diferentonas> > Acesso em: 7 jan. 2017.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores de controle social e *accountability*: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí In: **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional** – 8 (3): 298 – 326, set./dez., 2010. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/gestaoorg/index.php/gestao/article/viewFile/244/186> > Acesso em: 17 jan. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.