

# Publicidade e transparência das contas públicas: a compreensibilidade como elemento concretizador dos mandamentos constitucionais<sup>1</sup>

*Francisco Antônio Ferreira de Carvalho<sup>2</sup>*

## RESUMO

Conforme o ordenamento brasileiro, a transparência na Administração Pública, principalmente no que se refere às contas públicas, trata-se de um princípio da gestão fiscal responsável, diretamente ligada ao mandamento constitucional da publicidade, exigindo-se contemporaneamente a conjugação do elemento voltado para compreensibilidade, porquanto dados e informações podem ser formalmente públicos, mas não se revelar materialmente transparente, confiável e compreensível de modo a atender os mandamentos constitucionais em um Estado Democrático de Direito. Mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência e publicidade constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania e, neste contexto, a compreensibilidade se reverte de condição indispensável. A pesquisa ora proposta trata-se metodologicamente de um trabalho bibliográfico, analítico, exploratório, indutivo e qualitativo.

**Palavras-chave:** *Contas Públicas. Publicidade. Transparência. Compreensibilidade.*

<sup>1</sup> Data de Recebimento: 18/07/2019. Data de Aceite: 20/09/2019.

<sup>2</sup> Graduado em Licenciatura Plena em História, Administração e Direito. Atualmente exerce o cargo de Técnico Ministerial do Quadro de Pessoal Permanente da Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Ceará. E-mail: antonio.carvalho@mpece.mp.br

## 1 INTRODUÇÃO

No Estado Democrático de Direito em que foram fincados os alicerces fundacionais da República Federativa Brasileira a transparência se constitui em instrumento de efetivação do princípio da publicidade, o qual foi positivado no art. 37, *caput*, da Carta Magna de 1988. Neste contexto, a força de prevalência deste princípio nos seus mais diversos aspectos, sejam de forma ampla ou específica, principalmente diante dos atos emanados pelo Poder Público relacionados às contas públicas, faz com que suas premissas vincule toda a Administração Pública em todos os seus níveis federativos, sendo certo que a transparência, enquanto valor fundamental do Estado Republicano, somente permite a possibilidade do sigilo de dados e informações nas restritas hipóteses estabelecidas pelo Poder Constituinte originário.

Com a finalidade de proporcionar maior transparência e, por via de consequência, um maior controle social sobre a Administração Pública, os atos e ações emanadas pelo Poder Público passaram a requerer uma ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos, com a realização de audiências públicas para amplo conhecimento dos planos, das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos, dos relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas, ganhando então, assim, o subprincípio da transparência, ligado, umbilicalmente, à materialização do princípio constitucional da publicidade, nas estruturas legislativas brasileiras, contornos que a elevaram a patamar de um princípio da gestão fiscal responsável a ser estrita e rigorosamente observada pelo Poder Público.

Nessa perspectiva, nos últimos anos tem-se notado uma preocupação crescente e inafastável do Poder Público em tentar tornar transparentes as suas ações com a ampliação, a frequência e as formas, principalmente, de prestações de contas ao cidadão, abrangendo

a publicação das contas na sede da administração, em divulgação pela mídia impressa, radiofônica, televisiva e pela rede mundial de informação. Essas medidas têm incentivado aos administrandos a acompanhar mais de perto o desempenho dos governantes na aplicação dos recursos públicos colocados a sua disposição por meio dos tributos recolhidos ao tesouro, ampliando, consideravelmente, o leque de agentes interessados nos dados e informações provenientes da contabilidade pública.

Destarte, constata-se que a premissa básica de que a transparência concebida, enquanto instrumento de possibilidade para o efetivo exercício da cidadania, ainda se encontra em estágio muito incipiente no Brasil, mormente se levado em conta o desenvolvimento de seu conceito em toda a extensão e completude, posto que, costumeiramente, costuma-se ignorar o íntima e necessário relacionamento entre as dimensões das quais decorrem inarredavelmente os seus pressupostos, no caso, a publicidade, a compreensibilidade e a efetiva utilidade para tomada decisões.

É justamente nesse ponto que se volta a discussão, ou seja, a necessidade de análise da transparência e publicidade das contas públicas em seu aspecto de compreensibilidade uma vez que, hodiernamente, o conhecimento das ações governamentais na aplicação dos recursos públicos voltam-se, em última instância, para o cidadão, já que se este se trata do destinatário final e, nisto, a compreensão daquelas acepções nos dias de hoje tanto a transparência como a publicidade exigem uma harmonização de seus fundamentos constitucionais com a necessária inclusão da noção da compreensibilidade, tendo como risco de consequência o enfraquecimento da democracia, enquanto conquista social.

## **2 A PUBLICIDADE E A TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS**

Na obra “Era dos Direitos”, BOBBIO (2004) com muita propriedade afirma que a dignidade da pessoa humana emerge como valor central dos sistemas constitucionais sendo conferido ao Poder Público, compreendido como um todo orgânico, o desempenho de um papel fundamental posto que passa ao exercício de boa parte do protagonismo político e social em um Estado Democrático de Direito e, nisto, é compreensível a crescente importância atribuída aos direitos fundamentais, tanto no plano interno dos Estados, quanto no âmbito internacional.

Um das garantias basilares de nossa Carta Magna para a efetivação dos direitos fundamentais é o princípio da publicidade das ações da Administração Pública, abrigado no *caput* do art. 37, o qual de forma clara e objetiva está conjugado de forma incondicional com aos valores maiores da Constituição da República, e diante de um recente contexto fático e normativo pautado em excelentes razões políticas e em decorrência de uma série anseios sociais, tem como objetivo principal a promoção da transparência fiscal como modo de governança do Poder Público.

Neste contexto, partindo do pressuposto de que a chave para o amadurecimento em processo paulatino do ideal de cidadania participativa e, por conseguinte, a consolidação da cultura constitucional do Brasil, que pode ser traduzida na efetiva participação do cidadão na vida social e política na sociedade na qual está inserido, pode-se pensar na publicidade e transparência das contas públicas como um dos pilares essenciais para a formação de um destino comum sob os auspícios da democracia republicana deliberativa, posto que no que se refere as finanças públicas, a cidadania fiscal “expressa-se por meio das previsões legais que permitem o conhecimento e envolvimento do cidadão nas deliberações orçamentárias e no acompanhamento da

sua execução” (ABRAHAM, 2015, p. 56) e, ainda, claramente há uma complementariedade entre o Estado fiscal e a atuação participativa do cidadão na Administração Pública “ao facilitar e compor interesses, no todo ou em parte conflitantes quanto à forma de aplicação dos recursos, escolhas dos gastos ou controle da atividade financeira” (TORRES, 2014, p. 138).

## **2.1 A publicidade enquanto princípio estabelecido constitucionalmente**

A publicidade e a transparência se revertem dos seguintes efeitos positivos promovidos pela sua valoração: a democracia; o aumento da confiança e da legitimidade; a qualidade da governança; a performance econômica e a eficiência mercadológica; e a realização dos direitos individuais (BUIJZE, 2013). Sob este prisma analítico, é possível afirmar-se que a publicidade e a transparência instrumentalmente têm o poder de construir deliberações democráticas, mostrando-se imprescindíveis, como objetivo regulatório voltado para a discussão coletiva como processo igualitário no Estado Social Democrático, posto que, trazem em seus conceitos um potencial crítico social de tamanha utilidade na avaliação e direcionamento dos arranjos institucionais do Poder Público rumo ao bem comum (GARGARELLA, 2008, *apud* FACHIN, 2016).

Nesse contexto, conforme disposição expressa estatuída no art. 37 da Constituição Federal de 1988, precisamente no § 1º, a publicidade se trata de um dos princípios norteadores da administração pública brasileira em todas as suas esferas, ou seja, no âmbito federal, estadual e municipal. Assim, o núcleo elementar do princípio da publicidade consubstancia a ideia de que o povo tem o direito de conhecer, pormenorizadamente, os atos praticados na administração pública, passo a passo, para o exercício do controle social, derivado do exercício do poder democrático (PLATT NETO *et al.*, 2007).

Opera-se ainda o “caráter educativo, informativo ou de orientação social” das divulgações que revela a preocupação da assembleia constituinte com a compreensibilidade das informações para o controle social, uma que a participação popular possibilita o planejamento e a efetiva fiscalização dos atos de gestão fiscal, conduzindo à aceitabilidade social dos atos do Poder Público, conferindo-lhes a indispensável legitimidade, não havendo razão para, em um Estado Democrático de Direito, serem ocultados dos cidadãos assuntos que a todos interessam.

Assim, é conclusão lógica a afirmação de que a publicidade significa comunicar ao público algo que não pode ter caráter reservado, se tornando tal princípio mais ainda cristalino quando é realçada a concepção de que os poderes e as funções do Estado se justificam justamente por estarem voltados à gestão do interesse público. Nisto, “A publicidade ampla é o primeiro estágio de democratização da gestão pública, mas não se esgota em si própria. Ela desempenha importante papel formal para a motivação e a participação. Entre elas se estabelece um círculo virtuoso porque “o conhecimento do fato (acesso, publicidade) e de suas razões (motivação) permite o controle, a sugestão, a defesa, a consulta, a deliberação (participação)” (MARTINS JÚNIOR, 2004, p. 406).

O ordenamento jurídico brasileiro de forma complementar estruturou vários normativos que disciplinam a prestação de contas dos gestores públicos tanto aos órgãos de controle do próprio poder público como à comunidade em geral. Nisto, o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

Conforme a determinação constitucional os entes públicos têm o dever de obedecer ao princípio da publicidade e prestar contas ao

Poder Legislativo e à sociedade num todo. Todavia, como consequência da não prestação de contas tem-se a possibilidade de implicação de multas e o acionamento do Poder Judiciário como réu por meio de ação por atos de improbidade administrativa tendo como finalidade a aplicação de sanções punitivas legalmente estabelecidas consoante a disposição do art. 5º, inc. XXXIII, da Constituição Federal de 1988. É válido destacar que as exceções à obrigação de publicidade estão estabelecidas no art. 5º, inc. LX, da Carta Magna, quando prescreve que “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”. Nesse contexto, “[...] o sigilo não deve ser imposto de modo arbitrário, mas deve ser cumpridamente justificado. [...] o princípio da publicidade poderá ser afastado, mas nos estritos limites da necessidade” (JUSTEN FILHO, 2002, p. 69).

Ainda nesse diapasão, o art. 5º, inc. I, § 1º, da Lei nº 10.028/2000, a qual alterou o Código Penal Brasileiro, estabelece que a não divulgação de relatórios contábeis (particularmente do Relatório de Gestão Fiscal) implica em infração administrativa contra as leis de finanças públicas com punição de “[...] multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal”.

## **2.2 A transparência enquanto direito fundamental**

Consoante a história social moderna, a ideia de que é direito do cidadão receber informações públicas passa a ser compreendida como tanto direito individual como de incidência coletiva, decorrendo dessa concepção a ideia de dever do Estado em produzir informações em sentido amplo e de fazer com que sejam transparentes as decisões políticas tomadas, sendo erigida como regra a máxima de que em um Estado Republicano impera a total transparência no acesso aos documentos públicos, de forma que a sigilosidade implica na mais

absoluta exceção (SHAUER, 2011) e, nisto, “[...] a transparência dos atos do Poder Público emerge como condição de possibilidade para a ocorrência de deliberações democráticas, pois as razões do sigilo não se prestam a esse ideal regulatório.” (FACHIN, 2016, p. 53).

A transparência diz respeito a uma metáfora que implica na capacidade de algo ser visto sem distorção, nisto, tanto um processo, como um fato ou mesmo informação em sentido amplo para ser transparente necessariamente deve estar aberto e disponível para análise e julgamento de qualquer natureza. Ainda conforme aquele autor, a transparência se reveste com qualidades que a remetem a dimensões positiva e negativa. Sob a dimensão negativa, a transparência estabelece que o governo disponha registros e documentos para eventual solicitação do público. Por sua vez, na dimensão positiva, tem-se que a informação deve ser de efetivamente tornada fácil de ser usada de qualquer forma possível decorrendo destas percepções dimensionais a ideia de disponibilidade e usabilidade (SHAUER, 2011).

A despeito do fato de que a consubstanciação do caráter instrumental da transparência na cultura constitucional do Brasil, cujo poder tem o condão de promover necessárias transformações no modo de organização administrativa do Estado, ainda esteja banhado pelos fortes resquícios da ainda muito presente natureza patrimonialista histórica brasileira das instituições, conforme já mencionado, tem-se que o art. 5º, inc. XXXIII, da atual Constituição Federal, consubstancia o “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 [...]”.

Diante dessa acepção constitucional se desdobra a concepção de que, primeiramente, a transparência se constitui em um direito fundamental em um Estado Democrático de Direito, uma vez que está diretamente voltado para o cidadão de forma que este tenha a capacidade de fiscalizar as atividades estatais nos seus mais diversos

seguimentos. No segundo instante, tem-se que o direito de obter informações do Poder Público e, assim, tomar pé das ações governamentais se reveste de matéria de interesse público ao passo que justamente tem como destinatários o Povo, e este por sua vez tem a responsabilidade de compor o processo discursivo de construção coletiva da vontade política do Estado, que é personificada pelos agentes políticos representantes dos cidadãos (TORRES, 2014).

É premissa lógica a compreensão basilar de que a publicidade dos atos de qualquer governo implica numa exigência que de nenhuma forma deve ser mitigada ou subjugada em qualquer Estado Democrático de Direito. Esta premissa está consubstanciada do ponto de vista formal na estrutura do ordenamento jurídico do Brasil.

Nessa linha de raciocínio, enquanto desdobramento do conceito de publicidade, a clareza constitui elemento básica e essencial para a construção mais orientada do conceito relacionado à transparência, que, por oportuno, esclareça-se, para a sua efetivação precisa se agarrar a fatores importantes, no caso, como o da relevância, da confiabilidade e da oportunidade. Isso vai implicar diretamente na ideia de que sem transparência não há dados, e sem dados não há informação, e sem informação não há fiscalização. E por fim, sem fiscalização não há democracia, uma vez que “todas as operações dos governantes devem ser conhecidas pelo Povo Soberano” (BOBBIO, 1997, p. 84-86).

### **3 A COMPREENSIBILIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS**

Quando se trata da publicidade e transparência como princípio da gestão fiscal responsável, a despeito do caráter predominantemente legal, verifica-se claramente que a finalidade que busca o mandamento constitucional vai além dos postulados daqueles princípios, requerendo que as contas públicas além de meramente publicadas e depositadas de forma transparente sejam também com-

preensivas aos destinatários dos dados e informações produzidos pela contabilidade governamental.

Nesse contexto, é válido colacionar as disposições contidas na Lei nº 12.527/2011, a qual regulamenta o acesso a informações previsto no inc. XXXIII do art. 5º, no inc. II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal Brasileira de 1988, especificamente, no tocante ao seu art. 5º, o qual positivou o “dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. Ainda nesta mesma entoada, os incisos I e II do seu art. 6º, preveem que cabe “aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação”, “garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade”.

O direito ao acesso à informação transcende a individualidade de sua exigibilidade judicial para espriar-se por toda a esfera jurídico-social, notadamente nos seguintes pontos: a disponibilidade de informações passa a ter um valor econômico nas demandas por abertura e transparência em nível global; a informação é, per se, uma ferramenta de participação dos atos públicos, tendo em conta sua essencialidade para controlar os atos administrativos e a corrupção; e a informação pública mostra-se elemento fundamental para o respeito aos direitos humanos (NINO *apud* FACHIN, 2016).

Fazendo-se uma conjugação sistemática das conceituações jurídicas fomentadas a partir das mais modernas acepções de publicidade e transparência, e o direito de acesso amplo às informações governamentais decorrentes do dever positivo de prestação de informações estatais, consideradas sob a dimensão constitucional de direitos, tem-se que estas convergem para uma elementar essencial, que é justamente o postulado da compreensibilidade, que pode ser atribuída como conceito jurídico inerente a inovação no pensamen-

to jurídico-político da atualidade, na medida em que as demandas por publicidade e transparência dos atos do Poder Público estão aumentando em decorrência justamente do constitucionalismo e da democracia, que, teoricamente, tem seus alicerces na ideia central de soberania popular e responsabilidade da Administração Pública, posto que em um Estado Democrático de Direito, como no caso do Brasil, a “[...] democracia enquanto conquista e processo de tomada de decisão insere o sujeito/povo nas discussões e deliberações, ao passo que o constitucionalismo regula este processo, estabelecendo limites, padrões e até mesmo determinações” (CHUEIRI e GODOY, 2010, p. 171).

Uma das qualidades da transparência governamental das contas públicas é justamente criar um contexto propício para a asseguuração dos destinatários das políticas públicas, e demais interessados de uma gestão pública organizada com equilíbrio entre receitas e despesas, pautadas por responsabilidade em relação aos resultados e cumprimento de normas financeiras e orçamentárias.

Segundo os doutrinadores das ciências contábeis, a evidencição adequada das prestações de contas trata-se de um processo de apresentação de informações que permitam a avaliação do sistema patrimonial e das mutações do patrimônio, além de possibilitar que se faça inferências sobre o futuro e, nesse contexto, no tocante à responsabilidade pelos resultados é dever do gestor profissional prestar contas (IUDÍCIBUS *et al.*, 2003), já que “a obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder [...]” (NAKAGAWA, 1998, p. 17). Nesse contexto, a qualidade e “a quantidade de informação a ser divulgada depende, em parte, da sofisticação do leitor que a recebe” (HENDRIKSEN; VAN BREDA, 1999, p. 515), posto que a informação divulgadas nos relatórios financeiros devem ser “compreensível para os que possuem um conhecimento razoável de negócios e atividades econômicas e estão dispostos a estudar a informação com

diligência razoável” (*Ibid.*, p. 515). Desse modo, o usuário também é responsável pela compreensão da informação, devendo, caso precise, estar disposto a estudar o tema. Todavia, o responsável primário da compreensibilidade das informações é a entidade que as divulgam.

Nesse sentido, identificam-se três padrões de divulgação que são geralmente propostos: divulgação adequada, justa e completa (HENDRIKSEN; VAN BREDA, 1999). Note-se que nesse contexto o termo “divulgação” tem o mesmo sentido de “evidenciação” (IUDÍCIBUS *et al.*, 2003), sendo observada a existência da evidenciação adequada, justa e plena.

No que tange à informação completa, vale a ressalva de se evitar o excesso de informações, prejudicial ao entendimento. Nessa situação, informações sem importância podem ocultar as que realmente importam aos usuários, assim, tem-se que a divulgação deve, idealmente, ser adequada, justa e completa, não havendo diferença real entre esses conceitos, desde que utilizados no contexto apropriado e, nisto, a informação que não é importante deve ser omitida, no sentido de facilitar a identificação e compreensão das informações relevantes. Destaca-se, ainda, que a evidenciação ou divulgação está intimamente ligada às características qualitativas que devem ser inerentes às informações contábeis, uma vez que a informação deve ser relevante, oportuna, compreensível, precisa, neutra, representativamente fiel, entre outras características e, no tocante a divulgação das contas públicas, estas pressupõem que o fornecimento dessas informações sejam confiáveis e relevantes aos interesses dos usuários, apoiando os processos decisórios (HENDRIKSEN; VAN BREDA, 1999), o que faz muito sentido, já que em “[...] uma democracia constitucional de índole deliberativa, o Povo como titular da soberania deve ser capaz de influir diretamente na formação da vontade política do Estado. [...] aptidão para abarcar uma sociedade hipercomplexa, abeta e plural.” (FACHIN, 2016, p. 52).

Sob o aspecto jurídico constitucional, tem-se que se de um lado

o princípio da publicidade e transparência são materializados “no dever, a ser observado pela Administração Pública, de divulgar e prestar contas de forma clara, objetiva e atualizada, a fim de que o cidadão possa se apropriar das informações, discutir e exigir o que entender de direito” (SALES, 2012, p. 29) e, ainda, tais princípios devem ser conjugados e interagidos com o direito de informações e o princípio democrático.

Por outro lado, o princípio da compreensibilidade, enquanto elemento proporcionador da efetivação dos subprincípios da publicidade e seus desdobramentos, no caso, a transparência, a motivação das ações governamentais e a participação popular na gestão administrativa, se constitui em elemento indispensável posto que as informações prestadas pelos diversos setores e órgãos governamentais devem ser confiáveis e, ainda mais do que isso, compreensíveis à ampla maioria dos cidadãos comuns, uma vez que não é suficiente a mera publicidade ou enunciação dos números (MARTINS, 2016), sendo “[...] necessário que esta seja efetuada de forma que a população em geral tenha condições de interpretá-los” (VICCARI JÚNIOR *et al.*, 2002, p. 183).

Verificam-se, pois, elementos ou dimensões que fundamentam sob a perspectiva constitucional as contas públicas em relação ao princípio da publicidade em um Estado Democrático de Direito. O primeiro elemento ou dimensão é a transparência, que se passa a ser compreendida como a ampla divulgação de dados e informações públicas à população geral sem qualquer forma de restrição, ou mesmo obstrução ao dever de fazer transparecer todos os atos do Poder Público, não sendo aceitável, com exceção das excepcionalíssimas hipóteses constitucionais, limitação ao acesso do cidadão de qualquer natureza, inclusive, não havendo que se falar em apreciação discricionária da Administração Pública acerca da fundamentação do pedido do cidadão, pois, propicia-se o acesso em múltiplos meios de baixo custo e domínio dos usuários, sendo pressuposto, ainda, a

oportunidade das informações fornecidas, posto que estas devem ser prestadas com tempestividade e em tempo hábil de forma a subsidiar apoio às decisões políticas.

Por sua vez, o segundo elemento, enquanto desdobramento direto da transparência, é a compreensibilidade dos dados e informações públicas, ou, no caso, as contas públicas. Essa dimensão relaciona-se à apresentação visual, incluindo a formatação das informações (demonstrativos, relatórios, etc.), e ao uso da linguagem. Busca-se idealmente a simplicidade, a linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários, no sentido de aumentar o entendimento das informações.

Por fim, pode-se deduzir um terceiro elemento, o qual por sua vez, trata-se de uma derivação da transparência e da compreensibilidade das contas públicas, que é a utilidade para subsidio das decisões da Administração Pública associada à democracia participativa. A utilidade está fundamentada na relevância das informações, a qual, por sua vez, pode ou não coincidir com os interesses dos usuários. Associada à relevância, está a confiabilidade das informações a que os usuários têm acesso, ou seja, a garantia de veracidade do que é divulgado. A comparabilidade deve ser propiciada entre períodos e entre entidades.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina - TCE/SC (2000, p. 14 *apud* PLATT NETO *et al.*, 2004, p. 03) destaca que o princípio da transparência é mais amplo do que o da publicidade, pois “a mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação”. Platt Neto *et al.* (2005) também considera que a definição de transparência é mais abrangente do que a de publicidade porque uma informação pode ter caráter público, sem ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível.

As premissas básicas relacionadas à compreensibilidade das contas públicas em conjugação com os princípios constitucionais

da publicidade e transparência, os quais se revertem como garantias fundamentais em uma democracia, carregam em seus cernes o poder de impulsionar transformações sociais em prol de um Estado cada vez mais transparente e aberto ao controle social especialmente na esfera financeira.

#### **4 CONCLUSÃO**

É certo que os princípios da publicidade e transparência, enquanto instrumentais de legitimação da democracia e do sistema republicano, conduzem o Governo ao aprimoramento do exercício da cidadania. Nisto, um dos requisitos essenciais para que ocorra uma efetiva publicidade e transparência das contas públicas e, por conseguinte, o fortalecimento do controle social sobre a administração pública, é que as informações disponibilizadas ao cidadão sejam compreensíveis e relevantes. Observa-se que a publicidade e transparência como aspecto político da prestação de contas públicas deve vir acompanhado de instrumentos, que efetivamente levem aos destinatários dos recursos públicos a compreensão das despesas realizadas, e a origem das receitas no fomento das políticas públicas uma vez que, como consequência de uma melhor compreensão, afere-se uma maior responsabilidade do gestor na Administração Pública.

É muito comum observar que o compromisso com a publicidade e transparência das prestações de contas públicas se restringe somente à satisfação das exigências burocráticas da Lei de Responsabilidade Fiscal somente no aspecto formal, mas não no aspecto material propriamente dito, uma vez que os dados e informações das receitas e despesas públicas ainda não são disponibilizadas, ou são de forma insuficiente, de natureza muito técnica e hermética, o que implica em grande entraves à compreensão e análise por parte da sociedade como um todo.

Na medida em que são efetivados mecanismos voltadas para além da simples disponibilização de dados e informações inerentes às finanças governamentais e aplicação dos recursos públicos, mas para a explicação pormenorizada de cada receita e despesa realizada e a sua finalidade em relação ao interesse público, facilita-se a compreensibilidade e a usabilidade dessa no contexto de defesa do patrimônio público por parte do cidadão.

A Administração Pública constantemente para a consecução de seus fins depende de escolhas jurídicas e políticas, as quais definem o modo de empregar os escassos recursos públicos. Administrantes e administrados, por sua vez, devem de forma permanente estar engajados civicamente na elaboração de leis orçamentárias, que tenham a capacidade de refletir com transparência os planos de governo construídos em deliberações democráticas. Nisto, para o bom funcionamento das instituições, e para a verticalização da democracia em matéria financeira a compreensibilidade das contas públicas se revela como um elemento essencial para a efetivação dos preceitos e valores constitucionais. Tem-se que a publicidade, transparência e compreensibilidade trazem em seu bojo elementos que se complementam e interdependem um do outro para a efetivação do ordenamento jurídico constitucional e, por via de consequência, o aprimoramento da cidadania republicana e, sobretudo, democrática, uma vez que atuam como instrumentos de pressão social para que as estruturas governamentais do Poder Público adotem, como modo de governança permanente, posturas impessoais condizentes com o bem comum.

## **PUBLICITY AND TRANSPARENCY OF PUBLIC ACCOUNTS: COMPREHENSIBILITY AS AN CONCRETE ELEMENT OF CONSTITUTIONAL COMMANDS**

### **ABSTRACT**

*According to the Brazilian legal system, transparency in Public Administration, especially with regard to public accounts, is a principle of responsible fiscal management, directly linked to the constitutional order of publicity, and it is necessary at the same time to conjugate the element for comprehensibility. Since data and information may be formally public but not prove to be materially transparent, reliable and understandable in order to comply with constitutional orders in a Democratic Rule of Law. More than guaranteeing compliance with legal norms, transparency and publicity initiatives constitute a responsible management policy that favors the exercise of citizenship and, in this context, comprehensibility reverts to an indispensable condition. The research proposed here is methodologically a bibliographic, analytical, exploratory, inductive and qualitative work.*

**Keywords:** *Public Accounts. Advertising. Transparency. Comprehensibility.*

### **REFERÊNCIAS**

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- \_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004
- BUIJZE, Anoeska. The Six Faces of Transparency. *Utrecht law Review*, **Urecht-HOL**, v. 9, n. 3, jul. 2013. Disponível em: <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/278089/233-512-1-PB.pdf?sequence=2>. Acesso em: 10 abr. 2017.

CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel Gulano. Constitucionalismo e democracia: soberania e poder constituinte. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, jan/jun. 2010, p. 159-174. Disponível em: [http://direitosp.fgv.br/sites/default/files/09\\_1.pdf](http://direitosp.fgv.br/sites/default/files/09_1.pdf). Acesso em: 10 abr. 2017.

FACHIN, Luiz Edson. A promoção da transparência pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *In*: Gomes, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Heleno Taveira (Coord.). **Direito Financeiro na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Curitiba: Juruá Editora, 2016. pp. 49-60.

GARGARELLA, Roberto. Teoría y Crítica del Derecho Constitucional. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2008. t. I. *Apud*. FACHIN, Luiz Edson. A promoção da transparência pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *In*: Gomes, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Heleno Taveira (Coord.). **Direito Financeiro na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Curitiba: Juruá Editora, 2016. pp. 49-60.

IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARION, José Carlos; PEREIRA, Elias. **Dicionário de termos de contabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

JUSTEM FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

HENDRIKSEN, Eldon S.; VAN BREDA, Michael F. **Teoria da contabilidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MARTINS, Marcelo Guerra. Portal de finanças e o princípio da transparência no contexto da sociedade da informação: julgamento da Adin 2.198 pelo STF. *In*: Gomes, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Heleno Taveira (Coord.). **Direito Financeiro na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Curitiba: Juruá Editora, 2016. pp. 283-304.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa**: Publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004.

NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução a controladoria**: conceitos, sistemas, implementação. São Paulo: Atlas, 1998.

NINO, Ezequiel. El Derecho a Recibir Información Pública - y su Creciente Transcendencia - como Derecho Individual e de Incidência Coletiva. *Apud*. FACHIN, Luiz Edson. A promoção da transparência pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *In*: Gomes, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Heleno Taveira (Coord.). **Direito Financeiro na Jurisprudência**

- do Supremo Tribunal Federal.** Curitiba: Juruá Editora, 2016. pp. 49-60.
- PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; VIEIRA, Audi Luiz. Transparência das contas públicas das universidades: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade. **Anais do IV Colóquio Internacional sobre Gestão universitária na América do Sul.** INPEAU. Florianópolis, 2004. Disponível em: <http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos52005/89.pdf>. Acesso em: 05 de mar. 2016.
- PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R. & ENSSLIN, L. R. (2007). Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. Belo Horizonte: **Contabilidade Vista & Revista**, v.18, n.1. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2012/APB/Tema%2001/2012\\_APB1440.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2012/APB/Tema%2001/2012_APB1440.pdf). Acesso em: 05 mar. 2016.
- SALES, Tainah Simões. Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia: análise dos portais da transparência dos estados brasileiros antes e após o advento da Lei 12.527/11. **Direito Público**, n. 48, nov. dez, de 2012, p.28-48. Disponível em: <http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1566/Direito%20Publico%20n482012-TAINAH%20SIMOES%20SALES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- SHAUER, Frederick. Transparency in Three Dimensions. **University of Illinois Law Review**, Illinois - EUA, n. 4, 2011, pp. 1339-91358, pp. 1343-1344, p. 5-8. Disponível em: <https://illinoislawreview.org/wp-content/ilr-content/articles/2011/4/Schauer.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.
- TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro:** teoria da constituição financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- VICCARI JÚNIOR, Adauto; GLOCK, José Osvaldo; HERZMAN, Nélío; TREMEL, Rosângela. **Lei de responsabilidade fiscal.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.