



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB
CAMPUS I
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO, TÉCNICO E EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

PRISCILA MAILA DA SILVA

**INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: DEMOCRACIA, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL**

CAMPINA GRANDE

2014

PRISCILA MAILA DA SILVA

**INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: DEMOCRACIA, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Prof^a. Ma. Maria Cezilene Araújo de Moraes.

CAMPINA GRANDE

2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S586i Silva, Priscila Maila da
Instrumentos de participação popular na administração pública: democracia, transparência e controle social [manuscrito] / Priscila Maila da Silva. - 2014.
44 p.

Digitado.
Monografia (Especialização em Gestão Pública) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância, 2014.
"Orientação: Maria Cezilene Araújo de Moraes, Departamento de Direito".

1. Administração Pública. 2. Participação Popular. 3. Democracia. I. Título.

21. ed. CDD 351

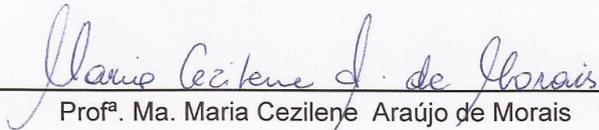
PRISCILA MAILA DA SILVA

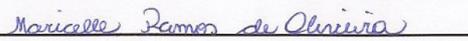
**INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DEMOCRACIA, TRANSPARÊNCIA
E CONTROLE SOCIAL**

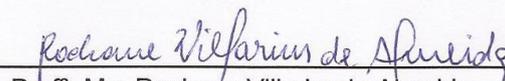
Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em: 03 de Dezembro de 2014

BANCA EXAMINADORA


Profª. Ma. Maria Cezilene Araújo de Moraes
Orientadora


Profª. Ma. Maricelle Ramos de Oliveira
Examinadora


Profª. Ma. Rochane Villarim de Almeida
Examinadora

DEDICATÓRIA

À minha mãe, Marluce Malaquias da Silva, melhor amiga e incentivadora, sempre presente em todos os momentos; o meu porto seguro. Agradeço pela vida, afeto e apoio em tudo... Ofereço com a mais sincera gratidão.

Ao meu pai, Elino Julião da Silva (in memoriam), doce e presente lembrança que jamais será esquecida. Um anjo iluminando os meus passos. Ofereço com saudades.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pois sem ele nada seria possível. Sempre fiel em todas as horas, cuidando tão bem de mim. Agradeço pela força e coragem durante toda esta longa caminhada.

A minha mãe Marluce Malaquias da Silva, mulher forte e corajosa, que não mediu esforços para fazer de mim o que sou hoje. Em vários momentos abriu mão dos seus sonhos para que eu pudesse realizar os meus. É um exemplo de luta e amor que quero seguir sempre.

Ao meu pai Elino Julião da Silva (*in memoriam*) a quem cultivo imenso amor e respeito. Um grande pai e um grande homem.

Aos meus irmãos André Luiz da Silva e Elino Julião da Silva Júnior, pelo incentivo, planos e sonhos compartilhados. Sempre acompanhando e torcendo por todas as vitórias até aqui alcançadas.

Agradeço à Universidade Estadual da Paraíba que me deu a oportunidade de realizar o sonho da graduação em Direito e também o da pós-graduação em Gestão Pública. Esta renomada instituição que de forma brilhante forma diversos alunos não só para a vida profissional, mas também para garantia do crescimento cultural, social e político.

A todos os professores do curso de Pós-graduação em Gestão Pública pelo saber transmitido aos alunos; conhecimentos estes essenciais para a nossa formação profissional.

A professora Maria Cezilene Araújo de Moraes por ter aceitado ser a minha orientadora. Agradeço pelos diálogos e esclarecimentos a respeito do tema escolhido e a gentileza com a qual sempre me tratou.

As professoras Maricelle Ramos e Rochane Villarim por terem aceitado o convite para fazer parte da banca examinadora deste trabalho de conclusão de curso.

A todos os tutores do curso pela atenção, compromisso e respeito no trato com todos os alunos.

Aos meus grandes amigos Michelle Marinho, Maricelle Ramos, Lorena Duarte e Cléber Costa, meus irmãos de coração, pela amizade, companheirismo e pela torcida organizada. Eterna Comissão ex nunc!

A todos que, mesmo não estando citados aqui, tanto contribuíram para a conclusão desta etapa.

Meus sinceros agradecimentos.

*“Democracia é oportunizar a todos o mesmo ponto de partida.
Quanto ao ponto de chegada, depende de cada um.”*

Fernando Sabino

RESUMO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 consagrou-se o Princípio da Participação Popular na Administração Pública como um dos principais vetores da fixação do Estado Democrático de Direito. Assegurar à população a oportunidade de acompanhar e fiscalizar os atos administrativos é um dever a ser cumprido pelo Estado, haja vista ser o cidadão o destinatário das ações governamentais e por esta razão, deve estar devidamente informado de todos os assuntos de interesse coletivo. Para participar da Administração Pública a sociedade pode utilizar vários instrumentos que tendem a facilitar o acesso a projetos, programas, orçamentos e políticas, mas que ao mesmo tempo, visam corrigir e coibir distorções e ilegalidades caso sejam estas praticadas pelo gestor público. Este trabalho tem como objetivo uma análise sobre os instrumentos de participação popular na Administração Pública que se fazem presente na legislação brasileira e que foram identificados através de pesquisa bibliográfica. Com o resultado da investigação, buscou-se evidenciar a importância desses instrumentos para o processo de desenvolvimento social, mediante a parceria entre o povo e o governo, fixando desta forma o exercício da democracia participativa na condução política e administrativa do Estado.

Palavras-Chave: Participação Popular. Administração Pública. Instrumentos.

ABSTRACT

With the promulgation of the Federal Constitution of 1988 was devoted to the Principle of People's Participation in Public Administration as one of the main vectors of fixing the democratic state. Ensure the population the opportunity to monitor and supervise the administrative acts, is a duty to be fulfilled by the State, considering the citizen be the recipient of governmental actions and for this reason, must be fully informed of all matters of collective interest. To participate in the Public Administration society can use various instruments that tend to facilitate access to projects, programs, budgets and policies, but at the same time aim to address and curb distortions and case are these illegalities committed by public officials. This paper aims at an analysis of the instruments of public participation in public administration that are present in Brazilian law, which were identified through literature search. With the outcome of the investigation, we sought to highlight their importance to the process of social development, through partnership between the people and the government, thus setting the exercise of participatory democracy in political and administrative conduct of the State.

Keywords: People's Participation. Public Administration. Instruments.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 A DEMOCRACIA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO.....	13
2.1 Democracia e Participação Popular no Brasil	15
2.2 A Participação Popular na Constituição Federal de 1988.....	17
2.3 A Participação Popular em Outros Dispositivos Legais	19
3 A TRANSPARÊNCIA NAS AÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	22
3.1 O Princípio da Publicidade na Administração Pública: O Dever de Prestar Contas à Sociedade.....	22
3.2 Lei nº 12.257/11: O Direito de Acesso do Cidadão às Informações Públicas.....	26
4 O CONTROLE SOCIAL: A FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES DO ESTADO PELO CIDADÃO	30
4.1 Instrumentos de Participação Popular na Administração Pública.....	30
4.2 Instrumentos Judiciais de Participação Popular na Administração Pública.....	34
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
REFERÊNCIAS	40

1 INTRODUÇÃO

A participação popular no âmbito da Administração Pública corresponde às formas de interferência dos cidadãos na função administrativa, permitindo uma integração entre a sociedade e o Estado.

Essa conexão decorre da necessidade de o cidadão ser reconhecido como protagonista no processo de desenvolvimento, tomando parte nas decisões e projetos de interesse coletivo, não agindo somente como telespectador das atuações governamentais.

Por vivermos em um Estado Democrático de Direito, torna-se justo e eminentemente legal inserir, bem como incentivar a participação popular nas ações do Estado, conferindo assim mais transparência na Gestão Pública e possibilitando o controle e fiscalização dos atos administrativos.

O direito ao exercício da participação popular na Administração Pública foi assegurado nas legislações de vários países como Grécia, Itália e Estados Unidos. No Brasil, o seu fundamento encontra-se no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, onde o legislador constituinte o elevou a categoria de princípio fundamental ao garantir que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, reunindo desta forma, concepções de democracia representativa e de democracia participativa.

Para que o cidadão possa operar na Administração Pública é necessário o uso de alguns instrumentos que se fazem presente em várias normas do ordenamento jurídico vigente. Tais instrumentos permitem o compartilhamento de decisões políticas e administrativas, onde a população pode decidir e atuar junto com o Estado fixando às garantias de democracia, transparência e controle social.

Neste sentido, o presente trabalho tem como objetivo uma análise sobre os instrumentos de participação popular na Administração Pública brasileira. Buscamos identificar os instrumentos que podem ser utilizados pela população, trazendo com o resultado da pesquisa um esclarecimento para a sociedade, a fim de que todos passem a conhecê-los e utilizá-los.

Para o estudo do tema foi utilizada a pesquisa bibliográfica elaborada através de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos, teses, dissertações, textos de leis, entre outros, que ofereceram arcabouço teórico para o desenvolvimento da investigação. Também, foram realizadas pesquisas em *sites* especializados que tratam a respeito do assunto.

O primeiro capítulo faz uma abordagem histórica sobre a origem da participação popular no Brasil e em outros países que a adotaram em suas legislações. Quanto a sua aplicabilidade, foi feita uma descrição sobre a sua inserção na Constituição Federal de 1988 e em outros dispositivos legais.

No segundo capítulo é feita uma explanação sobre a obrigatoriedade da transparência nas ações da Administração Pública, com destaque para a observância do Princípio da Publicidade e da obediência a Lei de Acesso às Informações Públicas (lei nº12.257/11) que hoje representa um incentivo para que o cidadão busque o direito ao exercício da participação popular.

O terceiro e último capítulo conta com a demonstração dos instrumentos de participação popular na Administração Pública que foram identificados no decorrer da pesquisa. Nas considerações finais, são expostos os resultados do estudo realizado, proporcionado, desta forma, as informações que poderão contribuir para a ampliação do conhecimento da sociedade a respeito do tema.

Isso permitirá que a população perceba a importância de abraçar e participar dos seus direitos e deveres, auxiliando o Estado no desenvolvimento de assuntos de interesse geral, e contribuindo ainda para o aprimoramento da Gestão Pública.

2 A DEMOCRACIA E A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

A palavra democracia originou-se do grego “*demos*” e “*kracia*” que significam literalmente “poder do povo”, expressão que era entendida como o poder exercido pelo povo.

Os primeiros relatos da existência desta forma de governo vieram da Grécia Antiga, especificamente na cidade de Atenas, onde os cidadãos atenienses, segundo as leis da época, tinham o direito de manifestar suas opiniões diretamente nas assembleias, participando assim das decisões da própria comunidade como descreve Azambuja (1986, p.217):

O “povo” ateniense eram, pois quatro a seis mil cidadãos, adultos e livres, que, muitas vezes por mês, se reuniam na *ágora*, praça pública, formando a *eclésia*, assembleia política, para ouvir os *demagogos*, que quer dizer orientadores do povo. Todo cidadão podia falar ao povo, desde que provasse estar no gozo dos direitos políticos, não dever nada ao tesouro público, ser legitimamente casado, ter bons costumes, possuir bens de raiz na *Ática*, ter cumprido os deveres com seu pai e mãe, ter feito todas as expedições militares para as quais fora convocado e não ter arremessado o escudo em qualquer combate (não ser covarde).

As *Ágoras* eram as praças públicas que existiam nas antigas cidades gregas. A *Eclésia* era a principal assembleia popular em Atenas, na Grécia Antiga, aberta para todos os cidadãos, homens, maiores de 18 anos onde por ela eram eleitos os magistrados e outros funcionários públicos. Por sua vez a *Ática* é o nome de uma região geográfica da Grécia onde se situava a capital Atenas.

As decisões mais importantes deveriam ser tomadas pelo povo, pois todos eram considerados cidadãos perante a lei, embora houvesse pessoas que não participavam da vida política da cidade porque não tinham cidadania, a exemplo dos escravos, que não possuíam direito algum, mulheres e crianças, também sem direitos políticos e os habitantes dos arredores de Atenas (estrangeiros), que não compareciam às assembleias políticas e desta forma, eram excluídos.

Uma série de magistrados, ministros e administradores das mais variadas categorias profissionais eram eleitos para exercerem o poder em nome do povo, através de um parlamento cujas decisões deveriam ser submetidas ao referendo da assembleia popular.

Essa assembleia do povo detinha o poder supremo, motivo de grande orgulho para os atenienses, que acreditavam que com esta forma democrática de governo gozavam plenamente de liberdade e igualdade.

Na Itália, mais precisamente em Roma, o sistema de governo não era chamado de democracia e sim de república que era interpretada como “coisa pública” ou como os “negócios do povo”.

Na Idade Média, em fins do século XVIII, nos Estados Unidos e em quase toda a Europa, no final do século XIX, surgiram os primeiros pensadores liberais, que eram totalmente contrários ao Absolutismo, onde o poder era concentrado nas mãos do monarca, que é o soberano vitalício e, comumente, hereditário, duma nação ou Estado.

Um dos patronos do movimento liberal foi Jonh Locke (1632-1704), que entre seus objetivos estava a defesa dos direitos individuais, a garantia da soberania popular através do voto e o exercício do poder político por órgãos diferentes, autônomos e independentes (divisão de poderes).

Os ideais liberalistas defendidos por Jonh Locke foram responsáveis por introduzir pela primeira vez na história as referências ao Direito Público e os fundamentos e natureza do poder do Estado, que são presentes até os dias atuais. No entanto, a busca do movimento liberal pela da liberdade política e civil contra o Absolutismo não funcionou de maneira satisfatória como assegura Nobre (2012, p.3):

Apesar da mudança de paradigmas, continuou-se a privilegiar as minorias, em virtude do voto censitário, dependendo assim, do pagamento de um tributo (censo), para que o indivíduo pudesse ter o gozo de cidadão e votar, ou seja, a grande parte da população continuava a ser excluída das decisões políticas em virtude de não possuir condições financeiras para adquirirem a cidadania.

No Brasil, o caráter pouco igualitário empregado pela Coroa Portuguesa, culminou com o surgimento de várias revoltas populares que buscavam acabar com o monopólio da nobreza. Surgiram então movimentos fundamentados na ideologia liberal que tentavam fixar o respeito a garantias e direitos individuais, mas que não conseguiram ser implementados porque foram considerados movimentos anarquistas e eram combatidos pelos conservadores.

Percebe-se, portanto, que o Liberalismo não foi suficiente para o atendimento das demandas da população, motivo pelo qual o movimento entrou em declínio dando ensejo ao surgimento dos Direitos Sociais, aqueles descritos no artigo 6º Constituição Federal de

1988, referentes à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, infância e assistência aos desamparados, que tiveram como foco reparar as injustiças ocorridas anteriormente.

Para poder garantir o usufruto e o exercício de direitos em condições de igualdade, foi necessária uma nova concepção de Estado, a do Estado Democrático de Direito, o qual determina que o poder emana do povo e que todos devem respeito a hierarquia das normas, a separação de poderes e aos direitos fundamentais.

2.1 Democracia e Participação Popular no Brasil

No Brasil o primeiro governo de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1934, é considerado como o marco inicial da era democrática no país. Isto ocorreu através do fortalecimento de movimentos sociais que acabaram por ocasionar a Revolução de 1930, onde a República Velha chegou ao seu final, destituindo o presidente Washington Luís.

Ao longo dos anos ocorreram sucessivas tentativas de fortalecimento do exercício da democracia no Brasil, mas durante a Ditadura Militar¹ iniciada em 1964, a população viveu um período negro, onde o país foi governado por militares, sendo inclusive, o Congresso Nacional dissolvido em 1967.

No mesmo período, houve a criação do Código de Processo Penal que dava ampla liberdade para a o Exército brasileiro e a Polícia Militar prenderem pessoas que eram consideradas suspeitas, além de uma série de medidas anti-democráticas que eram tomadas em nome da segurança nacional, ocasionando inúmeros casos de torturas físicas e psicológicas contra àqueles que ousassem expressar suas opiniões.

Nos anos 80, reacenderam-se novas perspectivas de ideias democráticas através do fortalecimento do movimento a favor das eleições diretas que até então não eram praticadas no país. O Regime Militar foi perdendo o prestígio e a população aspirava cada vez mais pelo exercício da democracia, através de diversas manifestações populares em muitas cidades, com a realização de passeatas e comícios. Todavia, para a decepção de todos em

¹ **Ditadura Militar:** Forma de governo cujos poderes políticos são controlados por militares. O significado de ditadura se refere a qualquer regime de governo em que todos os poderes estão sob a autoridade de um indivíduo ou de um grupo. No caso de uma ditadura formada por militares, estes chegam ao poder quase sempre através de um golpe de Estado. No Brasil, o regime militar durou mais de 20 anos (entre 1964 e 1985). No dia 1 de Abril de 1964, o governo de João Goulart (após renúncia do presidente Jânio Quadros) foi deposto e o regime militar teve início alguns dias depois. O fim da ditadura militar no Brasil aconteceu em 1985, sendo João Figueiredo o último presidente deste período. (Significados, 2014).

abril de 1984, a Emenda Constitucional ² das eleições diretas foi posta em votação, mas não foi aprovada. Assim, a escolha dos governantes do país continuava sendo feita por meio de eleições indiretas, aquelas onde a população a população não possui direito ao voto, uma vez que os representantes são escolhidos em um colégio eleitoral, constituído por uma assembleia fechada.

Em 1989, após intensa mobilização popular ocorreram as eleições diretas quando os ocupantes dos cargos legislativos e executivos são escolhidos pelo voto dos eleitores e não por um colégio ou assembleia. Assim, os cidadãos brasileiros, estavam aptos a votar e então escolher, de forma democrática, os seus representantes. Fernando Collor de Melo venceu as eleições e se consagrou como o primeiro Presidente da República eleito pelo voto direto após o fim da Ditadura Militar.

Pouco tempo depois, Fernando Collor foi afastado da presidência do país após um processo de *impeachment*³, ocasionado por várias denúncias de corrupção que despertou a revolta da população, como asseguram Lourenço e Jungman (2012, p.01):

No dia 29 de setembro de 1992, Jesin Pinheiro abriu a sessão de votação pelo *impeachment* de Fernando Collor de Melo em um Congresso Nacional cercado por milhares de manifestantes Caras Pintadas. Com 441 votos favoráveis, 38 contrários, 23 ausências e 1 abstenção, a Câmara dos Deputados decidiu pelo afastamento imediato do Presidente da República de suas funções e autorizou o Senado a abrir processo de cassação de mandato e de direitos políticos.

O *impeachment* de Fernando Collor fortaleceu a democracia, na medida em que os cidadãos foram às ruas para se manifestarem contra um governo repleto de irregularidades e que não condizia com os anseios do povo, tornando-se este, um grande momento na história do Brasil.

Outro fato marcante da democracia brasileira diz respeito à promulgação da Constituição Federal de 1988, a denominada “Constituição Cidadã”, elaborada através de

² **Emenda Constitucional:** é a modificação imposta ao texto da Constituição Federal após sua promulgação. É o processo que garante que a Constituição de um país seja modificada em partes, para se adaptar e permanecer atualizada diante de relevantes mudanças sociais. (Infoescola, 2014).

³ **Impeachment:** é uma expressão inglesa usada para designar a cassação de um chefe do Poder Executivo. Significa também impedimento, impugnação de mandato, retirar do cargo uma autoridade pública do poder Executivo. A execução do *Impeachment* pode ser realizada quando o chefe do Poder Executivo comete alguma violação, tais como abuso de poder, crime de responsabilidade, crime comum, violação da constituição, perda de confiança entre outras. Esse processo pode acontecer na esfera nacional, estadual e municipal, sempre gerenciado pelo Poder Legislativo. Quando alguém é afastado, perde automaticamente o cargo, pode ocorrer ainda a destituição dos direitos políticos em todas as esferas (federal, estadual e municipal) por um período que pode variar de acordo com a legislação do país, no Brasil são oito anos. (Brasil Escola, 2014).

uma Assembleia Constituinte encarregada de reformar ou fazer uma Constituição, que consagrou o Estado Democrático de Direito conforme esclarece Moraes (2014, p. 30):

O Estado Democrático de Direito, caracterizador do Estado Constitucional, significa que o estado se rege por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais.

É importante ressaltar que a democracia é regida por dois princípios, o da Soberania e o da Participação Popular. Desta forma, o sistema democrático e participativo adotado pela Constituição Federal vigente, assegura que aos cidadãos não são garantidos apenas direitos, é garantida também a oportunidade de organizar e participar da vida política, econômica e cultural da sociedade. Trata-se do exercício da democracia participativa, que estimula todos os cidadãos a participarem das ações e dos deveres sociais do Estado. Todavia, o exercício da democracia representativa também faz parte do sistema democrático brasileiro, uma vez que o poder estatal é concentrado nas mãos do povo e este é o responsável pela eleição de seus representantes.

Nas palavras de Rocha (2011, *apud* LYRA, 2008, p.18) “[...] Os constituintes optaram por um modelo de democracia representativa, com temperos de princípios e institutos de participação direta do cidadão no processo decisório governamental”. Assim, a democracia participativa e a democracia representativa estão presentes no ordenamento atual, com o objetivo de fazer uma relação entre a sociedade e o Estado priorizando a atuação conjunta na gestão pública e representando um avanço na moderna política social.

2.2 A Participação Popular na Constituição Federal de 1988

A participação popular é um elemento do Estado Democrático de Direito. Ao ser elevada a categoria de princípio pela Constituição Federal de 1988, passou a ser considerada como o meio essencial e mais pertinente para a garantia da efetivação e proteção dos direitos fundamentais.

A não observância do Princípio da Participação Popular significa a violação do dever de ouvir a sociedade. Nas palavras de Bandeira de Melo (2013, p.772) “A desatenção ao princípio implica ofensa não a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos.” Trata-se de uma norma de caráter indispensável, pois o que está em

evidência é o interesse público, o compromisso com o bem de todos. Não se trata de uma faculdade sujeita a discricionariedade do gestor público e sim, de um dever.

No texto constitucional, a participação popular foi proclamada no artigo 1º, parágrafo único, assegurando que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição.” Fica claro, então que a participação popular é a expressão da soberania do povo com pleno respeito aos direitos individuais e coletivos. É a obrigação de o Estado reconhecer a vontade dos cidadãos e fazer com que as suas necessidades sejam atendidas para que juntos, possam garantir o desenvolvimento da sociedade.

Outro dispositivo presente na CRFB/88, que autoriza expressamente a participação do cidadão é o artigo 14, que garante o exercício da soberania popular através do sufrágio universal, em que todos os cidadãos acima de 16 anos têm direito ao voto, sem distinção de etnia, sexo, crença ou classe social. Mais adiante, no artigo 29 do mesmo documento, encontra-se outra evidência da importância da participação popular, desta vez no âmbito municipal, através da cooperação das associações representativas e da iniciativa popular de projetos de lei. Da mesma forma que prevê no artigo 30, I, a competência dos municípios para legislar sobre o interesse local, ampliando assim a democratização da gestão pública nos assuntos locais.

Por sua vez, o artigo 37, em seu parágrafo 3º, informa que a lei disciplinará as formas de participação popular na administração pública direta e indireta, regulando especificamente os casos de reclamações relativas à prestação de serviços públicos, o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre o governo, também a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo do cargo, emprego ou função.

No que se refere ao Poder Legislativo, o Congresso Nacional fixa a atuação popular através da realização de audiências públicas nas Comissões permanentes e temporárias com a participação de entidades da sociedade civil nos debates acerca de interesses coletivos, conforme expõe o artigo 58, parágrafo 2º, II.

Já no artigo 74, parágrafo 2º, a Constituição Federal inclui a população na fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União e das entidades da administração direta e indireta, ao assegurar que qualquer cidadão é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Na área assistencial, o artigo 198, III, garante a atuação dos cidadãos no Sistema Único de Saúde-SUS, mediante conferências e conselhos onde são formuladas estratégias que visam subsidiar a execução da política de saúde pública no país.

Na Seguridade Social, encontra-se previsto no artigo 194, VII, o caráter democrático e descentralizado da administração com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados, a chamada gestão quadripartite. Significa que a sociedade participará, ou seja, influenciará na administração da Seguridade Social, pois terá representação nos órgãos colegiados, onde há o compartilhamento de opiniões e as decisões são tomadas em grupo. Ademais, o financiamento da Seguridade Social é coberto por toda a sociedade conforme expresso no artigo 195 da magna carta.

A Política Agrícola, prevista no artigo 187, também é compartilhada por toda a comunidade envolvida (trabalhadores e produtores rurais), que cuidam de seu planejamento, estabelecendo as diretrizes principais para o funcionamento deste setor.

Diante do exposto, percebe-se que com a admissão da participação popular no texto constitucional, tornou-se explícito que o principal objetivo desta medida foi o de formar parcerias entre o Estado e a sociedade, como delinea Ayres Brito (1993, p. 85):

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

Sendo a Constituição, o principal documento que disciplina a organização fundamental do Estado, para conseguir asseverar a proteção e garantia de direitos, ela incluiu a população como o principal ator social desse processo de efetividade das normas e assim, confirmar a aplicação do Estado Democrático de Direito, fazendo com que o povo participe cada vez mais das decisões políticas e administrativas governamentais.

2.3 A Participação Popular em Outros Dispositivos Legais

A participação popular possibilita a interferência do cidadão nas ações do Estado e desta forma, se faz presente nos mais diversos segmentos da sociedade, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente, a lei nº 8.069/90, que em seu artigo 88, II prevê:

Art. 88- São diretrizes da política de atendimento:

[...]

II- criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais.

A norma em apreço complementa o artigo 204, II da CF/88 que garante a participação da população na área da assistência social por meio de organizações representativas e tem como objetivo a inclusão da comunidade na discussão de políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente.

Na área educacional, a lei nº 9394/96, que institui as Diretrizes e Bases da Educação Nacional em seu artigo 14, I e II, possibilita a gestão democrática do ensino público através da participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, bem como a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

No mesmo sentido, a lei nº 9424/96, que discorre sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério-FUNDEB, põe a sociedade no controle e fiscalização dos recursos destinados ao sistema de ensino através da atuação de conselhos integrados por profissionais da educação e também pela coletividade.

Na norma que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a lei nº9784/99, é garantida em seus artigos 31 a 35 a realização de audiências públicas para debates com a participação popular quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral.

A lei nº 10.257/01, denominada como Estatuto da Cidade, é responsável por regulamentar as diretrizes gerais da política urbana, estabelecendo normas de ordem pública e de interesse social. Visando a segurança e o bem estar dos cidadãos, a norma incluiu a garantia da participação popular como uma das principais diretrizes de sua política de desenvolvimento especificamente em seu artigo 2º, II:

Art. 2º[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

É a oportunidade assegurada à todos de participar, decidir e fiscalizar as ações administrativas em âmbito local e assim colaborar com a administração de sua cidade, que é um dos locais mais apropriados para exercer a democracia, uma vez que o cuidado com o interesse público está mais próximo da comunidade, pois esta conhece melhor o seu município do que os demais entes federativos.

A lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, impõe a participação ativa da população, promovendo a educação ambiental em todos os níveis de ensino com o intuito de capacitar a sociedade para a melhoria e recuperação da natureza, assegurando condições para o desenvolvimento socioeconômico do país, como previsto em seu artigo 2º, X. Além disso, garante a prestação de informações relativas ao Meio Ambiente a toda coletividade, obrigando-se inclusive o Poder Público a produzi-las quando inexistentes (art. 9º, XI).

O Código de Defesa do Consumidor, lei nº8.078/90, prima pela transparência e harmonia nas relações de consumo, garantindo a participação popular através de associações representativas que têm como objetivo a proteção do consumidor frente ao fornecedor (art. 4ºI, b). No mesmo sentido, a lei nº8.137/90, em seu art.16, garante a participação do cidadão através de denúncia ao Ministério Público sobre a ocorrência de crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo.

Além destas normas até aqui citadas, existem outras que ampliam o rol de hipóteses do exercício da participação popular na Administração Pública, ou seja, a participação naqueles assuntos que dizem respeito ao interesse de todos e despertam a manifestação da opinião pública. Todas elas demonstram que o cidadão é um aliado do Estado na busca pelo progresso do desenvolvimento governamental, priorizando a democracia no trato com gestão do bem comum.

3 A TRANSPARÊNCIA NAS AÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO POPULAR

A transparência nas ações da Administração Pública tem como base a garantia do fortalecimento da democracia participativa, uma vez que possibilita o acesso dos cidadãos às informações e demais atividades administrativas. Trata-se de uma forma de controle e fiscalização contra práticas fraudulentas e viciadas.

Não se admite que em um Estado Democrático de Direito, onde se busca a igualdade e legalidade de ações e atos, que o povo fique privado das informações a respeito da gestão da coisa pública. Os destinatários da administração têm o direito à publicidade dos atos públicos e também a garantia de inspecioná-los.

A Administração Pública abrange as atividades praticadas pelo Estado com o objetivo de atender concretamente as necessidades coletivas. Assim afirma Meirelles (2014, p. 53):

A Administração Pública deve ser conceituada, adotando-se os seguintes critérios: o formal, que define a administração como um conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos de governo; o material, que estabelece um conjunto de funções necessárias para os serviços públicos; e o operacional, que a define como o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

É através de todo o aparelhamento da Administração Pública que o Estado pode pôr em prática as suas ações governamentais, sempre com o escopo de proteger o interesse de todos. Desta forma, o cidadão como integrante deste processo de beneficiamento coletivo, deve fiscalizar os atos praticados pelo poder público para que possa cientificar-se de que tudo está sendo realizado de acordo com os preceitos de ordem legal e moral. Nas palavras de Kelsen (1990, p.91) “Isso significa que o cidadão pode participar da criação da ordem jurídica”.

3.1 O Princípio da Publicidade na Administração Pública: O Dever de Prestar Contas à Sociedade

O princípio da publicidade é um vetor da moderna Administração Pública. Diz respeito a obrigação de levar ao conhecimento de todos os seus atos, contratos ou instrumentos,

oferecendo transparência e possibilitando que qualquer pessoa questione e controle a atividade administrativa.

O referido princípio abrange toda a atuação do Estado, que tem o dever de manter plena transparência nas suas atitudes e decisões, devendo ainda, a Administração Pública e seus agentes serem os mais claros possíveis na gestão dos assuntos que a toda sociedade interessa, como afirma Costa (2013, p. 01):

A perspectiva de aplicação do princípio da publicidade adequado à preservação da intimidade e do sigilo nos limites da lei, como um princípio balizador da eficiência dos atos administrativos, traz para a centralidade da administração a participação do cidadão a partir do acompanhamento dos atos de gestão, estabelecendo com isso uma relação dúplice, onde num sentido tem-se o cidadão cômico das possibilidades e da organicidade da administração pública e, de outro, uma administração pública impelida à eficácia dos seus atos pelo olhar consciente do cidadão, garantindo assim, que o cidadão perceba como obrigatório o ato do gestor público a partir da sua publicação. Ou seja, o cidadão confere objetivamente a eficácia do ato.

A Constituição Federal, em seu art. 37, traz de forma expressa os princípios que norteiam a atuação da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Especificamente o princípio da publicidade garante a priorização da transparência, para que o interesse social seja respeitado, conscientizando assim cada cidadão de seu papel de fiscalizador das ações do Estado.

As exceções ao princípio da publicidade estão expostas no art.5º, XIV, XXXIII e LX, que descrevem:

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

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.

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

A publicidade dos atos da Administração Pública é, portanto, um valor constitucional que deve ser observado, para que todo o conteúdo das ações governamentais seja acessível a todos, ressalvadas as hipóteses de sigilo legalmente previstas.

É importante destacar que com a publicidade abre-se a possibilidade de haver maior qualidade na formação da opinião de cada cidadão, uma vez que a transparência viabilizará o conhecimento da realidade de cada um, bem como facilitará a ciência de informações a respeito da conduta dos agentes públicos. No mesmo sentido destaca José Afonso da Silva (2000, p.87):

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o poder público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo.

Para estimular a transparência, a Administração Pública tem se modernizado cada vez mais através do uso de páginas virtuais destinadas a divulgar as ações do governo, informando à todos sobre a realização de licitações, contratações, convênios, execução orçamentária, entre outros assuntos. Tal conduta decorre da obediência ao exposto na Portaria Interministerial nº140, de 16 de março de 2006, que disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores (internet) e dá outras providências.

No art. 8º da portaria em apreço encontra-se descrito que as informações contidas em páginas eletrônicas governamentais, não substituem publicação prevista em lei, nem consulta direta aos sistemas estruturadores do Governo Federal, devendo essa restrição figurar de forma destacada na página de Transparência Pública. Já o art. 16 garante que todas as informações serão apresentadas de forma simples, com a utilização de recursos de navegação intuitiva a qualquer cidadão, independentemente de senhas ou conhecimentos específicos de informática.

A lei de Responsabilidade Fiscal, lei complementar nº101/ 2000, também faz referência a utilização de meios eletrônicos de divulgação, controle e fiscalização no que diz respeito às finanças públicas, fixando em seu art. 48 o seguinte:

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.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
- III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

O uso de instrumentos tecnológicos, em especial da *internet*, pelos órgãos da Administração Pública com a finalidade dar publicidade a todas as suas ações, tende a facilitar o exercício da democracia participativa, principalmente porque autoriza uma maior fiscalização, servindo como mais um instrumento de controle e punição dos agentes públicos que não agirem de maneira correta.

A lei complementar nº 131/ 2009, que acrescentou vários dispositivos a lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº101/2000), destaca que todo gestor público deverá disponibilizar na *internet* informações detalhadas e atualizadas sobre a execução orçamentária de todos os órgãos da União, Estados Distrito Federal e Municípios, bem como dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Estas informações deverão ser prestadas em tempo real, assegurando pleno conhecimento e acompanhamento por toda a sociedade.

A referida lei em seu art. 2º estabelece que:

Os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes à:

- I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;
- II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Vários entes da Administração Pública utilizam páginas eletrônicas para a divulgação de dados e informações públicas em rede, a exemplo do Governo do Estado da Paraíba (<http://transparencia.pb.gov.br>) e da Universidade Estadual da Paraíba (<http://transparencia.uepb.edu.br>).

Ambos contam com ampla variedade de informações de interesse público que podem ser acessadas pelos cidadãos, estabelecendo uma relação de confiança e organização entre a sociedade e o Estado, desde que tais informações sejam regularmente utilizadas.

Além das páginas eletrônicas dos entes administrativos, existem no Brasil portais autônomos e independentes que buscam promover a transparência nacional, a exemplo do portal Transparência Brasil (<http://www.transparencia.org.br/>) que atua no combate à corrupção e na difusão contra a ilegal utilização de recursos públicos.

Ressalta-se assim, que as publicações oficiais devem estar acessíveis a toda a população fazendo com que a transparência seja a regra na gestão pública, diminuindo desta forma as barreiras existentes entre a informação e o cidadão.

3.2 Lei nº 12.257/11: O Direito de Acesso do Cidadão as Informações Públicas

A sociedade, no exercício do controle social e da democracia participativa, tem o direito de manter-se informada de todos os atos da Administração Pública. Dar transparência e visibilidade as ações governamentais, significa respeito em favor do interesse social.

No artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos está exposto que:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Reforçando ainda mais a garantia do direito à informação, a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão, expõe, em seu item 4 , que “O acesso à informação mantido pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm a obrigação de garantir o pleno exercício desse direito.”

No Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em seu artigo 19, está assegurado que “Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procura, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza.”

No Brasil, o direito de acesso à informação pública encontra-se previsto no artigo 5º, XXXIII da Constituição Federal. No entanto, visando regulamentar esse direito e

combinado ainda com o exposto nos artigos 37, § 3º⁴ e 216, § 2º⁵ também da Constituição Federal, no ano de 2011 entrou em vigor a lei nº 12.257, onde ficou instituído como princípio fundamental que o acesso à informação pública é a regra, e o sigilo é a exceção.

A divulgação de informações de interesse público ganhou procedimentos visando essencialmente facilitar e agilizar o acesso por qualquer pessoa e assim fixar uma cultura de transparência e controle social na Administração Pública, como observa Costa (2012, p.05):

É preciso superar a chamada “cultura do segredo” para que se implante no país a “cultura do acesso”. Tem-se que, muitas vezes, a informação é retida na administração pública e, por isto, é perdida, e o cidadão não poderá exercer o seu direito e o Estado, por sua vez, a obrigação de cumprir o seu dever.

Trata-se, portanto, de uma forma de incluir o cidadão nas formulações de programas de governo, bem como de mantê-lo informado sobre os mais diversos assuntos de interesse geral, inclusive através do uso da tecnologia da informação e desde que sejam observadas determinadas regras.

A lei nº 12.257/11 abrange os órgãos das administrações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, órgãos dos poderes Executivo, Legislativo (incluindo as cortes de contas), e Judiciário, além do Ministério Público, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes da federação.

Importante salientar que as entidades privadas sem fins lucrativos, que recebam recursos públicos, também devem obediência aos preceitos da lei, uma vez que estão obrigadas a fornecerem informações relativas à incidência, acompanhamento e resultados de suas ações.

As páginas eletrônicas dos órgãos sujeitos a disciplina da lei em apreço devem oferecer linguagem e instruções claras e objetivas. Apenas os municípios com menos de

⁴ **Art. 37, § 3º:** A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII e III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

⁵ **Art. 216, § 2º:** Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

dez mil habitantes estão dispensados da divulgação de informações de interesse público pela internet (artigo 8º, § 4º).

No artigo 7º da lei estão descritas as informações que poderão ser acessadas pelo cidadão como por exemplo informações contidas em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos, informações sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços, informações pertinentes à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos, entre outras relativas a diversos assuntos.

Os pedidos deverão ser encaminhados ao serviço de informações do órgão público, inclusive através da *internet*. Deverá haver a identificação do requerente, mas sem exigências que inviabilizem a solicitação, podendo esta ser feita por *e-mail*, carta, *fax* ou telefonema. Não se pode exigir justificativas para solicitar informações de interesse público, como assegura o artigo 10, § 3º.

Caso o pedido seja negado, a negativa deverá ser fundamentada, porém o requerente terá o direito de obter o inteiro teor da decisão e assim, poderá interpor recurso em até dez dias (artigo 15). O ato que impor obstáculos ao direito de acesso à informação pública sujeitará o responsável (agente público ou militar) à suspensão, podendo o mesmo responder também por Improbidade Administrativa, como esclarecem os artigos 32 e 33 da lei.

A pessoa física ou entidade privada que detiver informações públicas e não cumprir o disposto na norma estará sujeita à advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitações e contratos públicos, e declaração de inidoneidade até que seja promovida a reabilitação.

Os artigos 23 a 31 versam a respeito da restrição de acesso as informações, devendo algumas serem mantidas em sigilo como nos casos de segredo de justiça, segredos industriais e as informações relacionadas à intimidade, a vida privada, a honra e a imagem. Contudo, documentos e informações a respeito de condutas que impliquem a violação de direitos humanos que sejam praticadas ou autorizadas a prática por agente públicos não poderão ser sigilosas, permitindo a lei o amplo acesso ao conteúdo dos mesmos.

De acordo com o artigo 27 da lei, as informações poderão ser classificadas conforme o grau de sigilo, onde esse sistema de classificação possui três níveis – ultrassecreto, secreto e reservado – com prazos de sigilo de respectivamente, 25, 15 e 5

anos. Transcorrido esse prazo, renovável apenas uma vez, a informação é automaticamente tornada pública.

Para a classificação, é necessário considerar o interesse público, a gravidade do dano à segurança da sociedade e do Estado e o prazo máximo de restrição. Ainda, no artigo 27 estão especificadas as autoridades que podem classificar informações no âmbito da Administração Pública:

Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:

I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:

- a) Presidente da República;
- b) Vice-Presidente da República;
- c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;
- d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e
- e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.

A lei 12.257/11 representa um benefício que teve por objetivo atender a demanda da sociedade pela garantia da transparência e da publicidade das informações públicas, propiciando amplo acesso e divulgação. O cidadão bem informado será capaz de interagir melhor com a Administração Pública, tendo clara noção dos seus direitos e deveres, além de ter acesso a vários programas e projetos que o Estado deve prestar à sociedade.

4 O CONTROLE SOCIAL: A FISCALIZAÇÃO DAS AÇÕES DO ESTADO PELO CIDADÃO

O controle social na Administração Pública é aquele onde a sociedade atua com a finalidade de fiscalizar, orientar e até mesmo corrigir as atividades administrativas, impedindo o abuso de poder por parte dos agentes públicos e fazendo com que estes atuem sempre em defesa do interesse de todos.

O controle exerce um papel fundamental no desempenho das ações do Estado, uma vez que tal iniciativa permite que o cidadão possa acompanhar a execução de programas e serviços, cobrando em razão disso mais eficiência por parte da Administração Pública.

Di Pietro (2011, p.575) explica que:

A finalidade do controle é assegurar que a Administração Pública atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da : legalidade, moralidade; finalidade pública; publicidade; motivação; impessoalidade e em determinadas circunstâncias, abrange também o chamado controle de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele na medida em que pode e deve provocar o procedimento do controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo.

Foi através da Constituição Federal de 1988 que o controle social ganhou mais espaço no ordenamento jurídico brasileiro, garantindo maior transparência nos atos administrativos ao obrigar o segmento político a prestar contas de suas ações ao público.

Assim sendo, o controle social é exercido por instrumentos de participação popular, que autorizam os cidadãos a exercerem a função de controladores governamentais.

4.1 Instrumentos de Participação Popular na Administração Pública

Os instrumentos de participação popular na Administração Pública estão expostos em vários artigos da Constituição Federal e também em outras legislações infra-constitucionais que fixam o seu uso pela população.

A Carta Magna prevê expressamente em seu artigo 14, I, II e III, que a soberania popular será exercida pelo voto direto e secreto com valor igual para todos, mediante

plebiscito, referendo e iniciativa popular. A lei nº9.709/98 regulamentou a execução desses três mecanismos de participação popular.

O Plebiscito é uma consulta popular destinada a verificar se o povo aprova ou não a elaboração de uma lei, de uma decisão governamental ou de uma emenda constitucional, que serão posteriormente submetidas à apreciação do Congresso Nacional.

Cumprir destacar que o referido instrumento antecede a elaboração de uma lei ou de uma decisão governamental importante, que somente serão criadas se houver a aprovação popular.

Em 1993, um Plebiscito previsto no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), submetido à vontade popular, decidiu manter o sistema presidencialista e a forma republicana de governo no Brasil, rejeitando a monarquia e a adoção do parlamentarismo.

Já em 2014 foi realizado o Plebiscito Popular sobre a realização da Constituinte Exclusiva e Soberana da Reforma Política. A consulta pública foi realizada entre os dias 01 a 07 de setembro do corrente ano e teve o objetivo de averiguar se a população brasileira é favorável a uma reforma política elaborada por uma assembleia constituinte exclusiva e soberana, sendo esta composta por representantes da sociedade civil. As pessoas acima de 16 anos estavam autorizadas a votar apresentando um documento com foto.

Na Paraíba havia urnas espalhadas por diversos municípios em locais como: bairros; espaços como mercados públicos; feiras livres; escolas; universidade; igrejas; sindicatos; shopping; ONGs e entidades. Uma novidade foi que a votação também foi realizada pela *internet* através do site <http://www.plebiscitoconstituente.org.br/>.

De acordo com informações publicadas por Eduardo Maretti, no *site* Rede Brasil Atual (<http://www.redebrasilatual.com.br/>), o Plebiscito Popular por uma Constituinte Exclusiva e Soberana do Sistema Político, chegou a quase 8 milhões de votos no país. O número de votantes atingiu 7.754.436 de votos, dos quais 97,05% votaram no “sim” e 2,57% disseram “não”. Brancos (0,2%) e nulos (0,17%) não chegaram a 0,5%. O próximo passo dos movimentos reunidos em torno do Plebiscito é levar os resultados para os principais representantes dos três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e aguardar um posicionamento destes em relação à adoção da reforma política que foi votada.

O Referendo, por sua vez, é uma consulta posterior sobre a aprovação de uma lei, emenda constitucional ou decisão governamental já elaborada pelo poder público, mas que ainda não entrou em vigência porque precisa da concordância da população.

Em 23 de outubro de 2005 foi realizado um Referendo Popular no Brasil. A sua realização foi promulgada pelo Senado Federal em 7 de julho de 2005 pelo decreto legislativo nº 780. No artigo 2º deste decreto ficava estipulado que a consulta popular seria feita com a seguinte questão: "O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?". Os eleitores puderam optar pela resposta "sim" ou "não", pelo voto em branco ou pelo voto nulo.

No resultado final da consulta o povo brasileiro decidiu não proibir o comércio de armas no país, não permitindo que o artigo 35 do Estatuto do Desarmamento, a lei nº 10.826/03 que proibia a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, entrasse em vigor.

Importante destacar que para poder participar de Plebiscito e Referendo, o cidadão precisa estar em pleno gozo dos direitos políticos, que é a capacidade para votar e ser votado.

A Iniciativa Popular é outro instrumento de participação popular no qual o processo legislativo pode ser iniciado pelo povo, desde que sejam seguidos alguns procedimentos descritos no artigo 61, § 2º da CRFB/88:

Art. 61 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei 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.

Uma vez sendo atendidos estes requisitos, o projeto de lei deverá ser protocolado na Secretaria da Câmara dos Deputados para votação por esta casa legislativa e também pelo Senado Federal, e posteriormente autorização ou veto da presidência da república. A "Lei da Ficha Limpa", Lei Complementar nº 135/2010, é um exemplo de uma norma que foi elaborada através do empenho da população por meio de iniciativa popular.

A Constituição Federal, em seu artigo 27, § 4º, determina que as Constituições Estaduais também devem prever a iniciativa popular para leis em âmbito dos estados, assim como os municípios também será possível a iniciativa popular de leis de interesse da cidade

ou dos bairros, desde que haja manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado, conforme expõe o artigo 29, XII também da CRFB/88.

O Voto, que é o exercício do direito constitucional de todos escolherem seus dirigentes e representantes, representou uma conquista para o cidadão brasileiro, sendo inclusive considerado como *cláusula pétrea*, pelo artigo 60, § 4º da Constituição, uma vez que não pode ser abolido do sistema político vigente. Significa que todos têm o papel ativo na democracia ao elegerem aqueles que exercerão o poder em nome do povo, a chamada democracia representativa.

A Audiência Pública é um instrumento de participação popular aberto a toda a sociedade, onde esta é consultada sobre assunto de interesse coletivo. Democraticamente, abre-se a oportunidade de a comunidade manifestar-se sobre a melhor forma de condução da Administração Pública, opinando e participando ativamente, cumprindo o que determina os princípios de legalidade e publicidade.

No artigo 58, II da Constituição está explícita a obrigatoriedade da realização de audiências públicas pelas comissões (permanentes e temporárias), constituídas pelo Congresso Nacional. A Resolução nº 09/87 do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA, também torna obrigatória a audiência pública para que seja aprovado o relatório de impacto ambiental.

A lei nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade, determina a realização de audiências públicas, inclusive sendo considerado obrigatório o uso deste instrumento no que diz respeito a aprovação da gestão orçamentária, leis e planejamentos em âmbito municipal.

Assim como a Lei Complementar 101/2000, a lei de Responsabilidade Fiscal, incentiva a transparência na gestão fiscal através do emprego de audiências públicas nos processos de elaboração e discussão de planos da Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO, e da Lei do Orçamento Anual-LOA, sendo estas de iniciativa do Poder Executivo, para que a sociedade possa ser ouvida por meio de debates e sugestões, representando um compromisso e atenção com as causas coletivas.

Nos municípios poderão ser implantadas Sub-prefeituras, a exemplo das existentes no município de São Paulo: Sub-prefeituras de Itaquera; Penha; São Mateus entre outras que funcionam como órgãos administrativos auxiliares do governo. Não possuem personalidade jurídica própria e os Sub-prefeitos não têm atribuições de prefeitos, apenas atuam visando conferir uma maior interação entre administração municipal e comunidade.

Outra forma de participação popular nos municípios dar-se através de Conselhos compostos de representantes do poder público e da sociedade civil. São órgãos colegiados

pertencentes à Administração Pública que discutem questões de educação saúde, entre outras matérias, assegurando a fiscalização das ações municipais quando na elaboração e implementação de políticas públicas. Há ainda nos municípios a atuação popular de Conselhos Autônomos que são formados apenas por pessoas da comunidade e que não estão subordinadas à Administração Pública, mas que podem fiscalizar e participar de assuntos de interesse local.

O Orçamento Participativo é um instrumento que tem como finalidade a fiscalização e controle social de receitas e despesas, buscando a eficácia e legalidade no uso de recursos públicos.

De acordo com Santos (2010, p.90):

Em vários municípios brasileiros, a proposta orçamentária resulta não apenas de decisões dos setoriais, mas contempla também sugestões da sociedade civil organizada, coligidos por meio dos instrumentos de orçamento participativo.

Assim, com o Orçamento Participativo, os cidadãos e entidades da sociedade têm a oportunidade de fiscalizar a gestão orçamentária, interferindo diretamente nas decisões dos gastos do governo. Geralmente este instrumento é mais utilizado pelas administrações públicas municipais.

A Constituição Federal ainda fixa o controle social por meio da fiscalização contábil, financeira e orçamentária prevista nos artigos 70 a 75. Trata-se de um controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União e pelo Congresso Nacional nos órgãos da União e das entidades da administração direta e indireta, mas que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas Estaduais ou do Distrito Federal e Conselhos Municipais, visando sempre o cumprimento e o respeito à moralidade administrativa.

4.2 Instrumentos Judiciais de Participação Popular na Administração Pública

Os instrumentos judiciais de participação popular na Administração Pública são meios de controle da atividade do Estado onde o cidadão, para utilizá-los, precisa ingressar com ações nos órgãos do Poder Judiciário.

São conhecidos como “Remédios Constitucionais”, uma vez que sua finalidade é curar as ilegalidades cometidas e estão previstos na Constituição Federal em seu artigo 5º, LXX (Mandado de Segurança Coletivo), LXXIII (Ação Popular) e artigo 129, III (Ação Civil Pública).

O cidadão, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade que ofenda ao interesse público, tem a faculdade de buscar a tutela judicial, utilizando estes instrumentos judiciais, seja na justiça estadual, federal ou nos Tribunais Superiores: Supremo Tribunal Federal-STF e Superior Tribunal de Justiça-STJ, para garantir a defesa ou reparação dos direitos que foram violados, cumprindo o seu papel de fiscalizador das ações do Estado e atento à proteção do bem estar social.

O Mandado de Segurança Coletivo está previsto na Constituição Federal e na lei nº12.016/09 em seu artigo 21, que assim dispõe:

Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.

Este instrumento judicial tem por finalidade a proteção de direitos difusos, aqueles que interessam a todos de forma indeterminada, e coletivos, ou seja, aqueles de caráter público que abarcam toda a sociedade de forma direta ou indireta. Visa combater atos ilegais ou abusivos praticados por autoridades públicas ou agentes de pessoas jurídicas de direito privado no exercício de função pública, a exemplo de diretores, reitores de universidades, concessionárias de serviços públicos, etc.

O cidadão, para fazer uso do Mandado de Segurança Coletivo, precisa estar atento ao prazo de ajuizamento desta ação, que de acordo com o artigo 23 da lei nº 12.016/09 é de cento e vinte dias contados da ciência, pelo interessado, do ato que deseja protestar.

Ademais, o Mandado de Segurança Coletivo poderá ser de duas espécies: preventivo, quando há séria ameaça de lesão a direito líquido e certo que é aquele em que a ofensa é comprovada através de documentos, ou repressivo, quando a lesão já ocorreu e assim o cidadão ofendido busca a reparação do prejuízo que sofreu.

A Ação Popular é outro instrumento judicial que pode ser ajuizado por qualquer cidadão, desde que este observe os seguintes requisitos: ser cidadão, que no caso significa estar em dia com os direitos políticos (estar apto a votar ou ser votado), que seja prevista a ilegalidade ou ilegitimidade do ato a ser protestado e que tal ato ilegal ocasione lesão ao patrimônio público.

Neste sentido, a Ação Popular tem como objetivo anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico cultural, ou seja, é cabível em casos em que o interesse coletivo esteja sendo infringido.

Oliveira e Ferreira (2014, p. 65) esclarecem que:

A Ação Popular pode ser preventiva (visa evitar a prática de atos lesivos) ou repressiva (busca a recomposição do patrimônio lesado) e tem a natureza *desconstitutiva-condenatória*, uma vez que, ao mesmo tempo em que desconstitui o ato da Administração Pública que está sendo ilegal ou imoral, condena os responsáveis pelas perdas e danos.

A base legal da Ação Popular está exposta na lei nº 4.717/65, que estabelece todo o procedimento a ser seguido para a utilização deste instrumento pelo cidadão. Vale ressaltar que os estrangeiros, os apátridas que são os indivíduos sem nacionalidade, as pessoas jurídicas ⁶ e os brasileiros que estiverem com os seus direitos políticos suspensos ou perdidos não poderão fazer uso da Ação Popular como instrumento de participação do cidadão, uma vez que não cumprem os requisitos exigidos pela lei que a regulamenta.

A Ação Civil Pública encontra previsão no artigo 129, III da Constituição Federal e na lei nº 7.347/85 e é cabível para defesa do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos.

A legitimidade, ou seja, os órgãos, entidades ou pessoas que estão autorizados a utilizar a Ação Civil Pública é conferida ao Ministério Público, pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e suas entidades

⁶ **Pessoa Jurídica:** Aquela que, sendo incorpórea, é compreendida por uma entidade coletiva ou artificial, legalmente organizada, com fins políticos, sociais, econômicos e outros, a que se destine, com existência autônoma, independente dos membros que a integram. É sujeita, ativa ou passivamente, a direitos e obrigações. As pessoas jurídicas classificam-se de acordo com a sua natureza, constituição e finalidades, em pessoas jurídicas de Direito Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e pessoas jurídicas de Direito Privado (sociedades civis, sociedades comerciais e fundações). (Jus Brasil, 2014).

paraestatais, associações formadas há mais de um ano que tenham como finalidade a defesa de assuntos de interesse geral.

Esta ação, como instrumento de participação popular, é admissível em diversos assuntos como a prática de atos de improbidade administrativa, defesa dos direitos da infância e juventude, direitos do consumidor e direitos dos deficientes físicos, direitos dos idosos, mercado de capitais, entre outros interesses difusos, coletivos e homogêneos.

Pode ser ajuizada contra pessoas físicas ou jurídicas, órgãos da Administração Pública e os beneficiários do ato ilegal praticado. Eventualmente, a Ação Civil pública pode ser antecedida de inquérito civil, onde o Ministério Público é quem o instaura com o objetivo de apurar se realmente existiu ou não uma ofensa aos interesses da sociedade como um todo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do estudo empreendido neste trabalho, verificamos que a participação popular na Administração Pública é fundamental para que o cidadão possa fazer parte da administração de seu país, atuando, ajudando, impondo a sua opinião.

Ao contrário de outros tempos onde imperava o Estado Absolutista e ditatorial com explícita inobservância do interesse público, hoje com o Estado Democrático de Direito, os instrumentos de participação popular passaram a representar a vontade do povo, permitindo aos cidadãos condições para tomar parte nas decisões sobre as políticas e medidas criadas pelo Estado.

Os instrumentos visam pôr o cidadão como o principal agente do exercício da participação popular, uma vez que cabe a população a responsabilidade de monitorar, apreciar ou contrariar qualquer ação realizada pela Administração Pública, protegendo a coletividade de intromissões indevidas e de atos arbitrários por parte dos governantes, buscando assim uma democracia mais efetiva.

A ordem jurídica brasileira não é desprovida de meios que autorizam a participação popular e qualquer interessado poderá valer-se de algum deles. Isso beneficia não apenas o cidadão, mas também o próprio gestor público que passa a conhecer melhor a realidade da população, identificando e verificando o que precisa ser feito, esclarecido e melhorado.

O Plebiscito, o Referendo, o Voto, a Iniciativa Popular, a Audiência pública, as Sub-prefeituras, os Conselhos Autônomos, a Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, o Orçamento Participativo, o Mandado de Segurança Coletivo, a Ação Popular e a Ação Civil Pública foram os instrumentos de participação popular identificados no decorrer da pesquisa. Estes podem ser utilizados pela população para pôr em prática seus anseios na busca pela efetivação de direitos, representando assim um acréscimo para o exercício da democracia participativa. No entanto, tais mecanismos, em sua maioria, ainda são desconhecidos o que leva a sua quase que imperceptível e até mesmo a sua rara utilização pela sociedade.

Neste sentido, os agentes públicos devem divulgar com mais intensidade a existência desses instrumentos e o cidadão precisa ser mais ativo, procurando conhecê-los voluntariamente para que seja diminuída a apatia política e administrativa no trato com os assuntos de interesse coletivo, que infelizmente faz parte da cultura brasileira, onde a atuação do cidadão na Administração Pública fica restrita apenas ao voto no dia das eleições.

Importante ressaltar que a democracia, a transparência e o controle social são elementos que devem fazer parte da estrutura das ações governamentais, estabelecendo sempre uma relação direta entre a sociedade e o Estado, privilegiando o respeito à vontade do povo, a publicidade, o controle e a fiscalização dos atos públicos.

É imprescindível que a participação popular na Administração Pública seja assegurada para que o interesse público, que é supremo, possa ser o escopo da atuação do Estado, possibilitando equilíbrio entre liberdade e igualdade dos seres humanos e fixando a existência de um ambiente social democrático. É este o nosso desejo.

REFERÊNCIAS

AYRES BRITO, Carlos. **Distinção entre “controle social de poder e participação popular”**. Rev. Trim. de Direito Público- II, 1993.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 25. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1986.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, **Poder Executivo**, Brasília, DF, 05, out. 1988.

_____. Decreto Legislativo nº 780/05. Diário Oficial da república Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 08, jul. 2005.

_____. Lei nº 4.717/65. Diário Oficial da república Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 29, jun. 1965.

_____. Lei nº 6.938/81. Diário Oficial da república Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 31, ago. 1981.

_____. Lei nº 7.347/85. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 25, jul. 1985.

_____. Lei nº 8.069/90. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 13, jul. 1990.

_____. Lei nº 8.078/90. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 11, set. 1990.

_____. Lei nº 8.137/90. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 27, dez. 1990.

_____. Lei nº 8.666/93. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 21, jun. 1993.

_____. Lei nº 9.709/98. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 18, nov. 1998.

_____. Lei nº 9.394/96. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20, dez. 1996.

_____. Lei nº 9.424/96. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 24, dez. 1996.

_____. Lei nº 10.257/01. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 12, jul. 2001.

_____. Lei nº 10.823/03. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 22, dez. 2003.

_____. Lei nº 12.016/09. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 07, ago. 2009.

_____. Lei nº 12.257/11. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18, nov. 2011.

_____. Lei Complementar nº 101/2000. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 04, mai. 2000.

_____. Lei Complementar nº 131/2009. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 27, mai. 2009.

_____. Lei Complementar nº 135/10. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 04, jun. 2010.

_____. Portaria Interministerial nº 140/2006. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 16, mar. 2006.

_____. Resolução nº 009/87. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 05, jul. 1990.

BRASIL ESCOLA. www.brasilecola.com. Acesso em 15 de agosto de 2014.

COSTA, Adilson Duarte da. **A garantia fundamental de acesso à informação: novos desafios na busca da transparência na Administração Pública.** Ano 2012. Disponível em: <http://www.etecnico.com.br/paginas/mef19677.htm>. Acesso em 13 de setembro de 2014.

COSTA, Neilton. **O princípio da publicidade e a necessidade de transparência na Administração Pública.** 21, nov. 2103. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/8217/O-principio-da-publicidade-e-a-necessidade-de-transparencia-na-Administracao-publica>. Acesso em 07 de setembro de 2014.

DECLARAÇÃO INTERAMERICANA DE PRINCÍPIOS DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/direito-universal/index.asp>. Acesso em 10 de setembro de 2014.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em <http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/psimon/separatas/declaracao.pdf> Acesso em 10 de setembro de 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 22. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

INFO ESCOLA. www.infoescola.com . Acesso em 13 de agosto de 2014.

JUS BRASIL. www.jusbrasil.com.br. Acesso em 28 de setembro de 2014.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo, Martins Fontes; Brasília: ed. Universidade de Brasília, 1990.

LOURENÇO, Iolando, JUNGMAN, Mariana. Há 20 anos, **Fernando Collor de Melo foi o primeiro presidente do Brasil a sofrer processo de impeachment.** Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-09-29/ha-20-anos-fernando-collor-de-melo-foi-primeiro-presidente-do-brasil-sofrer-processo-de-impeachment>. Acesso em 10 de agosto de 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 40. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 30ª. ed. São Paulo. Atlas, 2014.

NOBRE, Eliane Alves; PORTO, Isabel Maria S. Arruda. **Democracia, transparência pública e participação popular analisados sobre o prisma constitucional.** Disponível em www.mpce.mp.br/publicacoes/edi001.../10_Eliane.Alves.Nobre.pdf. Acesso em 12 de julho de 2014.

OLIVEIRA, Adrino B. Koenigkam de, FERREIRA, Olavo A. Vianna Alves. **Como se preparar para o exame de ordem, 1º fase: constitucional** 12. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO ESTADUAL DO GOVERNO DA PARAÍBA. www.paraiba.pb.gov.br/odestadual. Acesso em 11 de outubro de 2014.

PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_politicos.htm. Acesso em 10 de setembro de 2014.

PLEBISCITO CONSTITUINTE. www.plebiscitoconstituente.org.br. Acesso em 19 de setembro de 2014.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO DO ESTADO DA PARAIBA. Disponível em: <http://transparencia.pb.gov.br>. Acesso em 31 de agosto de 2014.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA. Disponível em: <http://transparencia.uepb.edu.br>. Acesso em 01 de setembro de 2014.

PORTAL TRANSPARENCIA BRASIL. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br/>. Acesso em 01 de setembro de 2014.

REDE BRASIL ATUAL. www.redebrasilatual.com.br. Acesso em 19 de setembro de 2014.

ROCHA, José Cláudio. **A participação popular na gestão pública no Brasil.** Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n°. 2886, 27 maio 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/19205>. Acesso em 13 julho de 2014.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento público.** Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; Brasília: Capes, UAB, 2010.
SIGNIFICADOS. www.significados.com.br. Acesso em 26 de agosto de 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.