

Educação Fiscal para a Cidadania

# TRANS PARÊN CIA

**E PARTICIPAÇÃO  
DA SOCIEDADE**

Carlos Corrêa Leite  
Elizeu Lira Corrêa

**CEPAM**



**Governo do Estado de São Paulo**

Geraldo Alckmin

**Secretaria da Fazenda**

Andrea Sandro Calabi

**Coordenadoria de Planejamento Estratégico e Modernização Fazendária**

Evandro Luis Alpoim Freire

**Escola Fazendária do Estado de São Paulo**

Fábio Augusto dos Santos

**Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional**

Julio Semeghini

**Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam**

Lobbe Neto

**Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas**

Fernando Montoro

Educação Fiscal para a Cidadania

# TRANS PARÊNCIA

**E PARTICIPAÇÃO  
DA SOCIEDADE**

Carlos Corrêa Leite  
Elizeu Lira Corrêa

**CEPAM**

São Paulo, 2013

© 2013 CEPAM

**Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam**  
**Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal**

**[www.cepam.sp.gov.br](http://www.cepam.sp.gov.br)**

**Coordenação Editorial** | Adriana Caldas, MTB 23.878

**Projeto Gráfico, Capa e Diagramação** | Michelle Nascimento

**Editoração de Texto e Revisão** | Eva Célia Barbosa e Vanessa Umbelina

---

# SUMÁRIO

---

INTRODUÇÃO	5
TRANSPARÊNCIA COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL	7
TRANSPARÊNCIA E PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	8
TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIDADE FISCAL	9
GRATUIDADE DOS ATOS NECESSÁRIOS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA	11
DIREITO DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES	12
TRANSPARÊNCIA E POLÍTICA NACIONAL DE ARQUIVOS PÚBLICOS E PRIVADOS	13
TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO	13
TRANSPARÊNCIA PASSIVA E SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO	17
INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE	20
Ouvidoria	20
Corregedoria e Controladoria	22
Comissão Geral de Ética	24
Conselho de Transparência da Administração Pública	24
Tribunal de Contas	24
TRANSPARÊNCIA ATIVA E PORTAL DA TRANSPARÊNCIA	25
PAPEL DO MUNICÍPIO	27
REFERÊNCIAS	30

---



---

# INTRODUÇÃO

---

**Garantir o exercício dos direitos e dos deveres, individuais e coletivos, respeitar os princípios a serem seguidos pela Administração Pública previstos na Constituição Federal (CF); promover a equidade na distribuição dos recursos; e realizar prestação de contas, de forma a possibilitar à população o acompanhamento e o controle público sobre suas ações, são medidas fundamentais que todo governo deve tomar para atender às necessidades e aos anseios da população.**

No Brasil, as iniciativas para tornar os negócios privados e a Administração Pública mais transparentes têm se intensificado, nos últimos anos. Em relação aos negócios privados, os mecanismos de transparência são definidos pelos órgãos de regulação e controle dos segmentos econômicos em que atuam, em conformidade com os dispositivos legais vigentes.

Em relação à Administração Pública, os instrumentos de controle, transparência e participação estão estabelecidos na CF. É importante ressaltar que estes foram bastante aperfeiçoados na Carta de 1988. No entanto, ainda é necessário avançar mais, seja por quem administra os recursos públicos, seja pelos beneficiários das políticas públicas.

Com efeito, somente em anos mais recentes é que foram formatados e implementados instrumentos que viabilizam a transparência na gestão fiscal e de informações de interesse do cidadão, a exigência por resultados e a possibilidade de responsabilizar os gestores públicos, o que pode até impedi-los de ocupar cargos eletivos. Esse conjunto

de instrumentos, exercitado de forma efetiva, torna os governos mais abertos à sociedade.

A integração de informações confiáveis e atualizadas, produzidas e disponibilizadas pelos governos, e o acesso facilitado a esses dados, por diferentes mídias e com o uso de tecnologia da informação, sobretudo pela Internet, têm sido fundamentais para possibilitar à sociedade o controle público sobre as ações dos governos nos diferentes níveis federativos.

Para isso, são importantes os sistemas informatizados utilizados para facilitar o acesso a serviços e informações governamentais e, mais recentemente, os Portais da Transparência, criados com o objetivo de disponibilizar pela Internet informações, em tempo real, sobre aspectos fiscais e documentais da Administração Pública.

Dessa forma, criam-se condições para melhorar os processos de escolha dos gestores públicos, definir melhor a alocação e o uso dos recursos públicos e viabilizar a cobrança de resultados.

O esforço para ampliar a transparência e o controle público da gestão pública levou os governos a adotarem medidas, dos pontos de vista institucional e organizacional, em todos os seus níveis. Foi elaborado um conjunto de legislação, que define princípios, regras e procedimentos a serem cumpridos por todos os entes federados, e criados órgãos com competências e atuação específicas, em cada nível de governo.

Assim, o controle das ações e dos resultados da Administração Pública tem assumido importância e relevância cada vez maiores, resultado da ampla disponibilidade de informações, da facilidade de acesso aos dados e da atuação dos meios de comunicação.

Mas somente ter embasamentos legais consistentes, ou o fato de constar da CF e de legislação reguladora, ou, ainda, de serem exercidos controles internos ou externos, por mais avançados que sejam, não garante à sociedade a fiscalização da conduta e dos atos da Administração Pública.

---

É necessário que a transparência na gestão pública seja assumida, pela sociedade, como um valor público fundamental. E, o mais importante, que a população utilize cada vez mais os instrumentos já disponíveis de forma a dificultar o uso inadequado dos recursos públicos.

Para potencializar o interesse da sociedade, ao longo dos últimos anos, registram-se avanços significativos na implementação de instrumentos que facilitam o acompanhamento da gestão pública e ampliam o exercício da cidadania. Dentre eles, destacam-se as audiências públicas e a criação de conselhos, de natureza consultiva ou deliberativa, paritários ou não, para deliberarem e/ou acompanharem as políticas públicas, como os de saúde e educação, as conferências, ouvidorias e os serviços de informação ao cidadão, os tribunais de contas, as controladorias e o Ministério Público.

## TRANSPARÊNCIA COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL

Como forma de garantir o acesso à informação e o consequente controle da gestão pública, a CF, no capítulo que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, principalmente no artigo 5º, alínea XXXIII, estabelece que

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, RES-SALVADAS AQUELAS CUJO SIGILO SEJA IMPRESCINDÍVEL À SEGURANÇA DA SOCIEDADE E DO ESTADO.

Do mesmo modo, a alínea LXXIII explicita que qualquer cidadão é

PARTE LEGÍTIMA PARA PROPOSIÇÃO POPULAR QUE VISE A ANULAR ATO LESIVO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO OU DE ENTIDADE DE QUE O ESTADO PARTICIPE, À MORALIDADE ADMINISTRATIVA, AO MEIO AMBIENTE E AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL, FICANDO O AUTOR, SALVO COMPROVADA MÁ-FÉ, ISENTO DE CUSTAS JUDICIAIS E DO ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA.

## TRANSPARÊNCIA E PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A CF, em seu artigo 37, § 3º, alínea II, define que

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DIRETA E INDIRETA, DE QUALQUER DOS PODERES DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS OBEDECERÁ AOS PRINCÍPIOS DE LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE E EFICIÊNCIA.

Determina, por outro lado, que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente 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 e o acesso dos usuários a registros administrativos e às informações sobre atos de governo.

---

No artigo 74, a CF indica que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, das gestões orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, e que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (TCU), do Distrito Federal e dos municípios.

Também no artigo 216, § 2º, a CF define que constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, ação, memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira e que cabem à Administração Pública a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

## TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIDADE FISCAL

Um dos principais instrumentos para permitir o controle público dos gastos dos governos é a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Devem obediência a essa lei todos os entes federados, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público. Essa lei impõe, entre outros itens, limites a gastos dos governos, principalmente em relação a gastos com pessoal, aos gastos correntes e ao endividamento desses entes.

Essa lei introduz na Administração Pública princípios de planejamento, transparência e equilíbrio orçamentário, oferecendo operacionalidade aos instrumentos de planejamento orçamentário (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA), ao mesmo tempo que estabelece formas de participação popular na elaboração e execução orçamentária; define instrumentos de divulgação das informações de interesse público; e viabiliza possibilidades de penalizar os maus gestores.

Mais recentemente, foi promulgada a Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, que acrescentou à LRF novas determinações. A mais importante delas é a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos governos.

Segundo essa nova lei, são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais serão dadas ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico de acesso público, os planos, orçamentos e as LDOs; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal.

A lei define que a transparência será assegurada também, mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, da LDO e orçamentos; liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meio eletrônico de acesso público.

Os entes da Federação devem disponibilizar, a qualquer pessoa física ou jurídica, o acesso a informações relacionadas à despesa, sobre todos os atos praticados pelas unidades gestoras, no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com, no mínimo, os dados relativos ao número do correspondente processo, bem fornecido, ou serviço prestado, beneficiário do pagamento e, quando for o caso, procedimento licitatório realizado.

---

Determina, ainda, que as contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável por sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Em função da complexidade da Administração Pública e da necessidade de articulação entre governos, para viabilizar o cumprimento da lei e propiciar a real transparência e atingir os objetivos definidos na legislação, os governos têm somando esforços para implementar sistemas, definir fontes e formatos das informações a serem disponibilizadas.

Diferentes órgãos, principalmente os de controle de contas e de acompanhamento da execução fiscal, nos vários níveis governamentais, e mesmo os municípios médios e grandes, já dispõem de instrumentos e sistemas que permitem esse controle. No entanto, os municípios de pequeno porte não têm condição de implementar sistemas integrados, ou de viabilizar o acesso, em tempo real, às informações no nível de detalhes exigido pela legislação. Alcançar a situação ideal ainda levará algum tempo.

## **GRATUIDADE DOS ATOS NECESSÁRIOS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA**

A Lei federal 9.265, de 12 de fevereiro de 1997, estabelece que são gratuitos os atos necessários ao exercício da cidadania, assim considerados os que capacitam o cidadão ao exercício da soberania popular; os pedidos de informações ao Poder Público, em todos os seus âmbitos, que objetivem a instrução de defesa ou a denúncia de irregularidades na Administração Pública; e quaisquer outros procedimentos que visem a assegurar os direitos, as garantias individuais e a defesa do interesse público.

# DIREITO DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES

A Lei federal 9.507, de 12 de novembro de 1997, assegura o direito de acesso a informações. Considera de caráter público todo registro, ou banco de dados, contendo informações que sejam, ou que possam ser, transmitidas a terceiros ou que não sejam de uso privativo do órgão ou entidade produtora ou depositária das informações.

Um dos aspectos mais importantes da gestão pública, em qualquer esfera de administração, são as compras governamentais de bens e serviços, que são realizadas mediante licitação. Existem normas legais que as Administrações Públicas precisam seguir, para realizar os procedimentos licitatórios e os contratos correspondentes.

A Lei federal 8.666, de 21 de junho de 1993, determina que todos quantos participem de licitação devem observar fielmente os procedimentos estabelecidos, e que **é permitido a qualquer cidadão acompanhar os seus passos, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.**

Além disso, **qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos e preços unitários de determinada obra executada e é parte legítima para impugnar o processo, se apresentar valores acima dos vigentes no mercado.**

A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual está estritamente vinculada, e qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei 8.666/1993.

O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por essa lei é feito pelo Tribunal de Contas, enquanto que os órgãos públicos são os responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, independentemente da

existência e atuação de sistema de controle interno. Qualquer licitante, contratado, pessoa física ou jurídica, poderá representar, ao Tribunal de Contas, ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno, contra irregularidades na aplicação dessa lei.

## TRANSPARÊNCIA E POLÍTICA NACIONAL DE ARQUIVOS PÚBLICOS E PRIVADOS

A Lei federal 8.159, de 8 de janeiro de 1991, trata da política nacional de arquivos públicos e privados. Além de cuidar da organização, preservação e do destino de documentos públicos, a lei estabelece que **os Arquivos Públicos devem viabilizar o acesso do cidadão a informações do interesse particular dele, ou de interesse coletivo, contidas em documentos sob suas responsabilidades, que será executado no prazo da lei, sob pena de responsabilidade.**

Ficam ressalvadas aquelas com sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

## TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO

Instrumento importante que garante o processo de transparência pública é a Lei federal 12.527, de 18 de novembro de 2011. Mais conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), dispõe sobre os procedimentos a serem observados para garantir a consulta a dados.

Embora recente, certamente trará profundo impacto no relacionamento dos gestores públicos com a sociedade, pois impõe mudanças comportamentais dos agentes públicos; exige padrões para a produção, seleção e organização de informações de natureza pública, impondo a necessidade de mudança cultural por aqueles que assumem função pública.

A lei tem alcance amplo, pois se aplica aos órgãos públicos integrantes da Administração direta, dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo os Tribunais de Contas; ao Judiciário, Ministério Público e às autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, pelos estados, Distrito Federal e municípios.

Aplica-se, também, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realizar as ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento, ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes, ou outros instrumentos congêneres, mas apenas no limite da parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo da prestação de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Os procedimentos previstos nessa lei têm como objetivo assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública e observância da publicidade, como preceito geral, e do sigilo como exceção. Por isso a necessidade de divulgar informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilizar meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; a busca permanente pelo estímulo da cultura da transparência e do controle social da Administração Pública.

---

Ainda de acordo com a lei, **os órgãos e as entidades do Poder Público devem assegurar a gestão transparente das informações e propiciar amplo acesso a elas; garantir, ainda, a proteção da informação, assegurando sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e preservar a informação sigilosa, separando-a da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.**

O acesso à informação, tal como definido nessa lei, compreende, entre outros:

- direito de obter orientação sobre os procedimentos para conseguir o acesso, bem como sobre o local em que poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;
- informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;
- informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;
- informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;
- informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e pelas entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e aos serviços; e
- informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos.

O acesso, no entanto, não se aplica às informações que dizem respeito a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos, ou tecnológicos, cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Nesse caso, é importante esclarecer que, mesmo quando não for autorizado o acesso integral à informação, por ser ela parcialmente

sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa, por meio de certidão, extrato, ou cópia, com ocultação da parte sob sigilo.

A Lei 12.527/2011 sujeita a medidas disciplinares o responsável pelas informações que negar acesso a elas, em pedido formulado aos órgãos e entidades, quando não fundamentada a atitude.

Em caso da não entrega da informação solicitada, o interessado poderá requerer, à autoridade competente, a imediata abertura de sindicância para apurar o paradeiro da respectiva documentação. O responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de dez dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.

Na divulgação das informações, devem constar:

- registro das competências e a estrutura organizacional;
- endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- registro de repasses ou transferências de recursos financeiros;
- registro das despesas;
- informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;
- respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

---

# TRANSPARÊNCIA PASSIVA E SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO

Como estabelece a LAI, o acesso às informações públicas será assegurado também mediante a criação de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), nos órgãos e nas entidades do Poder Público, em local com condições apropriadas para atender e orientar o público quanto ao acesso a informações e apto a instruir sobre a tramitação de documentos e suas respectivas unidades, bem como protocolar documentos e requerimentos de acesso a informações.

**Os SICs também devem tornar pública a realização de audiências ou consultas públicas, incentivar a participação popular, ou outras formas de divulgação.**

QUALQUER INTERESSADO PODE APRESENTAR PEDIDO DE ACESSO A INFORMAÇÕES AOS ÓRGÃOS E ÀS ENTIDADES, POR QUALQUER MEIO LEGÍTIMO, DEVENDO, O PEDIDO, CONTER A IDENTIFICAÇÃO DO REQUERENTE E A ESPECIFICAÇÃO DA INFORMAÇÃO REQUERIDA.

Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação. São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

O órgão ou a entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível. Se não for possível conceder o acesso imediato, o órgão ou a entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 dias, comunicar a data, o local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução, ou obter a certidão.

Caso não consiga atender à solicitação no prazo, o responsável deve indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido, ou comunicar que não possui a informação e indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, dando ciência ao interessado da remessa de seu pedido de informação. O prazo poderá ser prorrogado por mais dez dias, mediante justificativa expressa.

O órgão ou a entidade poderá, ainda, oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.

Quando não for autorizado o acesso, por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

A informação armazenada em formato digital somente será fornecida nesse modo se houver anuência do requerente.

Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico, ou em qualquer outro meio de acesso universal, será informado, por escrito, o lugar e a forma pela qual o requerente poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação. Esse procedimento desobrigará o órgão, ou a entidade pública, de fornecê-la diretamente, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais passos.

O SERVIÇO DE BUSCA E FORNECIMENTO DA INFORMAÇÃO É GRATUITO. ENTRETANTO, SE SOLICITADA A REPRODUÇÃO DE DOCUMENTOS, O ÓRGÃO OU A ENTIDADE PÚBLICA CONSULTADA PODERÁ COBRAR O VALOR NECESSÁRIO AO RESSARCIMENTO DO CUSTO DOS SERVIÇOS E DOS

---

MATERIAIS UTILIZADOS. ESTARÁ ISENTO DE RESSARCIR OS CUSTOS TODO AQUELE CUJA SITUAÇÃO ECONÔMICA NÃO LHE PERMITA FAZÊ-LO SEM PREJUÍZO DO SUSTENTO PRÓPRIO OU DE SUA FAMÍLIA.

É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão da negativa de acesso, por certidão ou cópia. No caso de indeferimento de acesso às informações, ou às razões da negativa do acesso, o interessado poderá interpor recurso contra a decisão no prazo de dez dias a contar da sua ciência. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada que, por sua vez, deverá se manifestar no prazo de cinco dias.

O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. As informações pessoais terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem, e poderão ter autorizada sua divulgação, ou acesso por terceiros, diante de previsão legal, ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

O governo do estado de São Paulo, desde 1999, possui lei que dispõe sobre proteção e defesa do usuário do serviço público. Segundo essa lei, são direitos básicos do usuário a informação, a qualidade na prestação do serviço e o controle adequado do serviço público. Para assegurar esse direito, em todos os órgãos e entidades prestadores de serviços públicos, foram instituídas Ouvidorias e Comissões de Ética.

Recentemente, foram definidos os procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, e pelas entidades privadas sem fins lucrativos, que recebam recursos públicos estaduais para a realização de atividades de interesse público, em função das normas gerais estabelecidas na já citada Lei federal 12.527, de 18 de novembro de 2011.

# INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

## OUVIDORIA

Canal de diálogo entre o cidadão e os gestores públicos, a Ouvidoria é instrumento de gestão e de qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Para isso, analisa as manifestações, sugestões, os elogios, as críticas e reclamações, mediando possíveis conflitos e recomendando melhorias. Também é instrumento de participação social e fortalecimento do regime democrático.

A entidade é importante por colaborar na solução pontual das demandas dos cidadãos, recebendo a manifestação, fazendo as interações com as áreas de gestão e acompanhando o pleito até sua finalização.

Compete-lhe avaliar a procedência de sugestões, reclamações e denúncias e encaminhá-las às autoridades competentes, inclusive à Comissão de Ética, visando à melhoria dos serviços públicos. Cabe também à Ouvidoria a correção de erros, omissões, desvios, ou abusos, na prestação dos serviços públicos, pela apuração de atos de improbidade e de ilícitos administrativos e pela prevenção de procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos na lei.

No governo federal, a Ouvidoria-Geral da União (OGU) exerce a supervisão técnica das unidades de Ouvidoria do Poder Executivo federal. Com esse propósito:

- orienta a atuação das unidades;
- examina manifestações relacionadas à prestação de serviços públicos;

- propõe medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela Administração Pública; e
- contribui com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos.

No estado de São Paulo, a Ouvidoria-Geral da Administração está vinculada à Corregedoria Geral da Administração (CGA) e tem a finalidade de interagir com as Ouvidorias dos órgãos e das entidades da Administração Pública direta, indireta e fundações, que conformam o Sistema Estadual de Controladoria.

São competências das Ouvidorias:

- avaliar a procedência de sugestões, reclamações e denúncias e encaminhá-las às autoridades competentes, inclusive à Comissão de Ética, visando à melhoria dos serviços públicos;
- corrigir erros, omissões, desvios ou abusos na prestação dos serviços públicos;
- apurar atos de improbidade e de ilícitos administrativos;
- prevenir e corrigir atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos em lei;
- proteger os direitos dos usuários e garantir a qualidade dos serviços prestados.

Cabe à Ouvidoria-Geral:

- promover a proteção e a defesa do usuário do serviço público do estado de São Paulo;
- sistematizar informações sobre a atuação dos órgãos e das entidades da Administração Pública;

- sugerir ações que melhorem a atuação das Ouvidorias e o funcionamento do serviço público estadual, evitando a reincidência de manifestações pertinentes à ineficácia e à ineficiência;
- incentivar a divulgação, de forma ampla e transparente, das ações desenvolvidas pelas Ouvidorias dos órgãos e das entidades da Administração Pública direta, indireta e fundações;
- produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados, com base nas manifestações recebidas;
- contribuir com a disseminação das formas de participação no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços públicos.

## **CORREGEDORIA E CONTROLADORIA**

Um exemplo de órgão que exerce controle interno das ações nos níveis governamentais é a controladoria.

No governo federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) é responsável por assistir, direta e imediatamente, ao Presidente da República, em assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão. Isso se dá por meio de atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e Ouvidoria. A CGU coordena as ações de prevenção da corrupção e produção de informações estratégicas no âmbito do Poder Executivo federal.

Entre as principais atribuições da CGU, destacam-se:

- promoção e fomento da transparência pública;
- estímulo à participação da sociedade civil no combate e controle da corrupção;

- apoio e coordenação de pesquisas e estudos sobre o fenômeno da corrupção e adequada gestão dos recursos públicos;
- promoção da ética e fortalecimento da integridade das instituições públicas;
- supervisão e acompanhamento da evolução patrimonial dos agentes públicos do Poder Executivo federal.

A CGU exerce a função de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo federal. Nessa condição:

- fiscaliza e avalia a execução de programas de governo, inclusive ações descentralizadas a entes públicos e privados, realizadas com recursos oriundos dos orçamentos da União;
- faz auditorias e avalia os resultados da gestão dos administradores públicos federais;
- apura denúncias e representações;
- exerce o controle das operações de crédito;
- executa atividades de apoio ao controle externo.

Atua no combate à impunidade, na Administração Pública federal, promovendo, coordenando e acompanhando a execução de ações disciplinares que visem à apuração de responsabilidade administrativa de servidores públicos.

No âmbito estadual, o estado de São Paulo instituiu a CGA, com a finalidade de preservar e promover os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e publicidade dos atos de gestão, bem como da probidade dos agentes públicos.

## COMISSÃO GERAL DE ÉTICA

A finalidade da Comissão Geral de Ética é promover o conjunto de regras e preceitos públicos e conhecer as consultas, denúncias e representações formuladas contra agente público por infringir princípio ou norma ético-profissional. São suas atribuições:

- subsidiar o governador, os secretários de estado e o procurador-geral do estado em questões que envolvam normas do Código de Ética;
- encaminhar sugestões de aprimoramento;
- dirimir dúvidas a respeito da interpretação de casos omissos;
- dar ampla divulgação e responder a consultas de autoridades em matéria regulada pelo Código de Ética.

Os membros da Comissão Geral de Ética são designados pelo governador do estado, a partir de indicações feitas pelo presidente da CGA e aprovadas pelo secretário chefe da Casa Civil.

## CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A finalidade do Conselho de Transparência da Administração Pública é propor, à CGA, diretrizes, metodologias, mecanismos e procedimentos voltados ao incremento da transparência institucional, em articulação com os órgãos e as entidades da Administração direta, indireta e fundações, com vista à prevenção da malversação dos recursos públicos, à eficiência da gestão e à garantia da moralidade administrativa.

## TRIBUNAL DE CONTAS

A CF de 1988 traz que o controle externo da Administração Pública é exercido pelo Congresso Nacional, pelas Assembleias Legislativas

e pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas. O TCU, dos estados e dos municípios, onde houver, é o responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Cabe aos Tribunais de Contas, em cada nível, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, pelos governadores e prefeitos, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em 60 dias a contar de seu recebimento. Devem também julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, da Administração direta e da indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poderes Públicos federal, estaduais e municipais, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Ainda se encarregam de fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste, ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal ou a município. Por fim, os Tribunais de Contas é que aplicam aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei.

## TRANSPARÊNCIA ATIVA E PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Criado e mantido nos três níveis da Administração Pública, o Portal da Transparência tem por finalidade centralizar e divulgar dados relevantes relacionados à transparência na gestão fiscal e ao controle público do Poder Executivo, independentemente de solicitação dos municípios. É o que se chama de transparência ativa.

O Portal da Transparência do estado é administrado pela CGA, enquanto os órgãos e as entidades da Administração Pública direta, indireta e fundações devem prestar todas as informações necessárias à sua alimentação e manutenção.

O Portal da Transparência estadual é bastante amplo e disponibiliza informações sobre:

- série histórica, abrangendo ao menos três exercícios fiscais, das receitas do estado, com consulta por órgão, ou receita, por natureza, nos diversos níveis de desdobramento, bem como da previsão do ano vigente, com as informações da realização mês a mês, observado o mesmo nível de consulta;
- despesas liquidadas relacionadas a compras de bens de consumo e contratação de terceiros, consolidadas por órgão;
- demonstrativo mensal das despesas, com pagamento de diárias do exercício vigente;
- receitas realizadas por órgão, especificadas por fonte, até o nível de alínea;
- investimentos realizados por órgão e natureza, especificando bens de capital e obras;
- transferências de recursos públicos estaduais a municípios, entidades, cidadãos ou por ação de governo;
- despesas liquidadas por órgão e programa de trabalho, detalhado por natureza de pessoal e encargos, outras despesas correntes e investimentos;

- empresas e pessoas físicas proibidas de contratar com o Poder Público;
- relação de agentes públicos dos órgãos e das entidades da Administração direta, indireta e fundações;
- tabela de remuneração mensal dos agentes públicos dos órgãos e das entidades da Administração direta, indireta e fundações;
- quadros demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- manual de navegação, glossário, perguntas frequentes, denúncia eletrônica e Fale Conosco, por *e-mail*, carta e telefone.

O Portal da Transparência estadual é de fácil acessibilidade, utiliza linguagem e recursos que propiciam compreensão, bem como a exportação dos dados para plataformas tecnológicas compatíveis.

## PAPEL DO MUNICÍPIO

A descentralização político-administrativa confere aos estados e municípios autonomia para legislar de forma complementar sobre os documentos públicos, e define a responsabilidade de regulamentar a gestão e o acesso aos documentos públicos gerados na esfera de suas competências, desde que respeitadas as disposições previstas na CF de 1988 (art. 30) e na Lei federal 8.159/1991 (art. 21), que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.

A implementação de políticas públicas de gestão documental é condição indispensável para que as Administrações locais assegurem o acesso à informação, o controle das finanças públicas e a

transparência administrativa, bem como agreguem qualidade aos seus serviços, de maneira a atender às crescentes demandas das sociedades modernas.

A regulamentação, pelas prefeituras e Câmaras Municipais, da Lei federal de Arquivos 8.159/1991, criando os Arquivos Públicos e definindo critérios para a gestão documental, portanto, é indispensável e urgente. Assim, as Administrações locais podem alcançar níveis mais elevados de economia, transparência e qualidade.

A efetividade de políticas de gestão documental, nos municípios, decorre, portanto, da existência e da atuação técnica de instituições arquivísticas públicas próprias, ou seja, de Arquivos Públicos Municipais.

A Administração municipal pode contar com a orientação do Arquivo Público do Estado, órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo (Saesp), por meio do Centro de Assistência aos Municípios, que é responsável por prestar atendimento técnico, visando à formulação e implementação das respectivas políticas de arquivo; elaboração de normas legais; implementação de sistemas próprios de arquivo; elaboração de diagnósticos, projetos e ações, em especial os aspectos pertinentes à gestão e preservação documental.

Por meio do programa de Institucionalização de Arquivos Públicos Municipais no Estado de São Paulo, presta atendimento às autoridades locais; realiza encontros regionais e organiza cursos, palestras, seminários e treinamentos para os agentes públicos; dissemina o conhecimento arquivístico, a legislação e as normas técnicas relativas

---

aos arquivos, protocolos e documentos públicos; propõe parcerias com os municípios paulistas e soluções articuladas de uso da tecnologia da informação nas atividades de gestão dos documentos e informações; e colabora na elaboração de princípios, diretrizes, normas e métodos visando ao aprimoramento das atividades de arquivo e protocolo municipais.

Nesse contexto, cabe ao município:

- adequar-se às exigências legais;
- contribuir para a aproximação entre cidadão e Administração Pública;
- estabelecer relações mais transparentes com a sociedade;
- tornar públicos os instrumentos colocados à disposição dos cidadãos;
- demandar apoio para implementar os ajustes necessários (artigo 64 da Lei Complementar 101).

Ao município, e às organizações às quais há repasse de recursos públicos, se aplica a necessidade de ter o Portal da Transparência, para divulgar a execução orçamentária correspondente. Além disso, os aspectos de mudança cultural e de procedimentos, em relação às solicitações de informação, também se aplicam aos servidores municipais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da república federativa do Brasil**. ed. atual., 2012, Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei de responsabilidade fiscal. **Lei Complementar n. 101/2000**. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei complementar n. 131**, de 27 de maio de 2009. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei federal n. 12.682**, de 9 de julho de 2012. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei de acesso à informação – LAI, n. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei federal n. 8.159**, de 8 de janeiro de 1991. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n. 7.724**, de 16 de maio de 2010. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n. 7.185**, de maio de 2010. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n. 4.073**, de 3 de janeiro de 2002. Brasília, DF.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Conselhos municipais das áreas sociais**. São Paulo: FPFL-Cepam, 2010.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Corregedoria-Geral da Administração. **Lei n. 10.294**, de 20 de abril de 1999. São Paulo, SP, 1999.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Corregedoria-Geral da Administração. **Decreto n. 58.052**, de 16 de maio de 2012. São Paulo, SP, 2012.

\_\_\_\_. Corregedoria-Geral da Administração. **Decreto n. 59.161**, de 8 de maio de 2013. São Paulo, SP, 2013.

\_\_\_\_. Corregedoria-Geral da Administração. **Decreto n. 57.500**, de 8 de novembro de 2011. São Paulo, SP, 2011.

MONTORO, Fernando. **O processo orçamentário municipal, o portal da transparência**. São Paulo: Cepam, 2013. Resumo.





# Educação Fiscal para a Cidadania

---

## TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE

O propósito desta cartilha, preparada para o programa estadual Educação Fiscal para a Cidadania, é apresentar os desafios recentes de tornar a Administração Pública mais acessível ao olhar da sociedade. Ela oferece informações atualizadas e explicações sobre os mecanismos de transparência postos em operação pelos governos, além de expor os princípios estabelecidos pela Constituição Federal acerca do tema. A ideia é oferecer educação fiscal para a cidadania, incentivando a participação de agentes públicos e da sociedade em geral. Dessa maneira, facilita o acesso a serviços e informações governamentais e também aos Portais da Transparência, que disponibilizam, pela Internet, informações e documentos da Administração Pública, que subsidiam o controle social.



**FAZESP**  
Escola Fazendária do  
Estado de São Paulo



**GefeSP**  
GRUPO DE EDUCAÇÃO  
FISCAL ESTADUAL



**GOVERNO DO ESTADO  
SAO PAULO**

Secretaria da Fazenda