

Portais da transparência e o controle social das finanças públicas

Marcelo Guerra Martins¹

Juiz federal no Estado de São Paulo

Resumo: o texto discorre acerca do princípio constitucional da transparência estatal, bem como identifica os tipos de controle das finanças públicas previstos na Constituição, com destaque para o inovador controle social, ferramenta que aperfeiçoa a dinâmica democrática e o exercício da cidadania ao induzir governantes a adotarem posturas cada vez mais impessoais e republicanas. Essa conjuntura é enfocada sob a égide da chamada era da Sociedade da Informação, com destaque para a crescente facilidade de obtenção de dados por meio dos Portais da Transparência, acessíveis através da internet, o que robustece a eficácia do controle social.

1. Introdução

O primeiro e mais basilar pressuposto dos economistas é o de que os bens e recursos em geral são escassos.² Sendo assim, visto que não há como atender a todas as necessidades e desejos das pessoas, as sociedades devem necessariamente decidir o que será produzido, por quais mecanismos isto se fará e, o mais importante, como será repartida a produção entre os indivíduos.

É preciso decidir também como serão suportadas as despesas comuns, ou seja, aquelas que a todos beneficiam, tais como defesa e segurança, construção de estradas, avenidas, ruas, praças, escolas e hospitais, iluminação pública, preservação do meio ambiente, etc., cujo financiamento normalmente se faz de modo obrigatório por meio da tributação.

Evidentemente, tanto a arrecadação tributária quanto os demais componentes das finanças públicas (receitas advindas de outras fontes) são recursos igualmente escassos. Portanto, o fato de “pertencerem a todos” torna imperiosa a existência de mecanismos que permitam aos cidadãos-contribuintes controlar os gastos públicos, ou seja, saber como e onde estão sendo aplicados os recursos que entregaram em prol da sociedade.

Aliás, a preocupação com o retorno do que foi arrecadado não é nova. Nos idos de 1762, no Contrato social, Jean Jacques Rousseau³ já asseverava que: “Não é pela

¹ Mestre e Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo – USP. Professor do Curso de Mestrado em Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU. Juiz Federal titular da 17ª Vara de São Paulo. Convocado no Supremo Tribunal Federal como Juiz Auxiliar e Instrutor no Gabinete do Ministro Ricardo Lewandowski (2009-2012).

² Segundo N. Gregory Mankiw, “Escassez significa que a sociedade tem recursos limitados e, portanto, não pode produzir todos os bens e serviços que as pessoas desejam ter (Introdução à economia. Tradução de Allan Vidigal Hastings. São Paulo: Thomson, 2007. p. 4). No mesmo sentido, José Paschoal Rossetti (*Introdução à economia*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 1987. p. 115).

³ *Do contrato social*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. p. 100. (Os Pensadores, v. XXIV).

quantidade de tributos que se deve medir o ônus, mas sim pelo caminho que têm de fazer para voltar às mãos de que saíram”. Nada mais republicano, é preciso concordar.

Qualquer controle mais efetivo nessa seara somente é possível através de prévia (e periódica) prestação de contas por parte de governantes e administradores públicos. Com isso se privilegia a cidadania e faz despertar o interesse de muitos por fiscalizar mais de perto o trato das finanças públicas.

Aliás, essa situação foi percebida pelos franceses já no século XVIII. Tanto que fizeram constar expressamente na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1798 que: “Art. 15 A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”⁴.

Atualmente, ainda mais considerando o advento da era da Sociedade da Informação, não se pode admitir Estado de Direito ou Estado Democrático de Direito que restrinja informações aos cidadãos acerca de como são geridas as finanças públicas. É certo também que não é suficiente informar, mas é indispensável que os dados fornecidos sejam confiáveis e compreensíveis.

Portanto, não basta que os governos atuem da forma mais republicana, impessoal e democrática possível. É preciso que demonstrem estarem agindo dessa maneira, ou seja, é necessário que exista absoluta transparência por parte da Administração Pública em relação às questões fiscais e tributárias. Nesse contexto, é fato que as redes eletrônicas, com destaque para a internet, ganham cada vez mais espaço nessa missão de informar o cidadão.

Aqui se insere a questão tratada no presente texto, ou seja, o controle social das finanças públicas, assim chamado porque exercido por indivíduos e entidades organizadas da sociedade civil, e o papel desempenhado pelos chamados Portais da Transparência, pioneiramente previstos na Lei 9.755/98.

É o que passamos a discorrer, ficando advertido, desde logo, que não pretendemos esgotar ou encerrar o tema, ao contrário, críticas e contribuições são sempre bem-vindas.

2. O princípio constitucional da transparência

Um dos mais relevantes pressupostos da democracia é a transparência governamental em todos os aspectos. É que a transparência permite que os cidadãos percebam com maior acuidade as condições econômicas e sociais do país em que habitam, bem como derrama luz sobre a situação das finanças públicas e respectiva gestão. Com isso, ao menos em tese, ficam os indivíduos melhor aparelhados para fazerem escolhas mais racionais por ocasião das eleições.

Assim, em suma, aprimorara-se o exercício da cidadania que se liga ao sentimento de pertença a certo grupamento humano, fenômeno já presente na antiguidade, conforme retratado por Fustel de Coulanges⁵. Daí que a falta de transparência governamental é incompatível com a dinâmica da democracia.

⁴ Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>.

⁵ *A cidade antiga*. 8. ed. Lisboa: Livraria Clássica, 1954. v. 2, p. 295-296.

Entra em cena, aqui, portanto, o princípio da transparência que, na lição de Tainah Simões Sales⁶, é materializado “no dever, a ser observado pela Administração Pública, de divulgar e prestar contas de forma clara, objetiva e atualizada, a fim de que o cidadão possa se apropriar das informações, discutir e exigir o que entender de direito”.

O princípio da transparência, ainda que não expressamente previsto, encontra-se efetivamente implícito na Constituição Federal de 1988. Pode ele ser deduzido, segundo indica Fabrício Motta⁷, “pelos subprincípios da publicidade, da motivação e da participação popular na gestão administrativa”. Em sentido análogo, Têmis Limberger⁸ entende a transparência como “uma interação do princípio da publicidade conjugado com o direito à informação (art. 5º, XXXIII) e o princípio democrático”.

Também é possível focar o princípio da transparência como uma versão do princípio da moralidade administrativa, segundo a lição de Maria Cristina Cesar de Oliveira e Octávio Cascaes Dourado Júnior⁹. Em resumo, segundo informa Ramiro Gonçalves Sales¹⁰, a transparência é uma tendência do direito administrativo contemporâneo.

Como uma especificidade do princípio da transparência, é possível vislumbrar, na Constituição de 1988, também de maneira implícita, o princípio da transparência fiscal, em decorrência dos princípios republicano e democrático. É o que acentua Fabrício Motta.¹¹

De fato, no que tange às finanças públicas, ao lado dos princípios da publicidade e da moralidade administrativa, ambos expressos no *caput* do art. 37 da Constituição de 1988, a transparência fiscal encontra guarida em outros preceitos, como, por exemplo, o art. 162, *in verbis*:

Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município.

Merece também realce a previsão do § 3º do art. 165 da Carta Maior, cuja redação determina que “O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária”.

⁶ Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia: análise dos portais da transparência dos estados brasileiros antes e após o advento da Lei n. 12.527/2011. *Direito Público*, n. 48, p. 29, nov.-dez. 2012.

⁷ Publicidade e transparência nos 10 anos da lei de responsabilidade fiscal. In: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Lei de responsabilidade fiscal – ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar nº 101/00*. Belo Horizonte: Forum, 2010. p. 106.

⁸ Transparência administrativa e as novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito de ser informado e o princípio democrático. *Interesse Público*, n. 39, p. 70, 2006.

⁹ O direito de acesso à informação e a lei de responsabilidade fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (Coord.). *Lei de responsabilidade fiscal 10 anos de vigência: questões atuais*. Campinas: Conceito, 2010. p. 130.

¹⁰ *O direito de acesso à informação pública administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 78.

¹¹ Op. cit., p. 107.

Aliás, antes mesmo de 1988, a divulgação periódica de dados relativos às finanças públicas já havia sido prevista no art. 111, da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, nos seguintes termos:

Art. 111. O Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, além de outras apurações, para fins estatísticos, de interesse nacional, organizará e publicará o balanço consolidado das contas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários.

No entanto, é certo que não basta aos governos divulgarem dados e informações. É preciso que esses elementos sejam confiáveis e, mais do que isto, compreensíveis aos cidadãos comuns,¹² sob pena de prejudicar a formação de uma consciência fiscal nos indivíduos.

3. Transparência fiscal versus ilusão fiscal

Dentro do contexto até agora desenvolvido, é de se intuir que governantes mal-intencionados procuram obscurecer a consciência fiscal dos cidadãos, com isso dificultando a averiguação de haver (ou não) uma correspondência razoável entre o que se entrega ao erário e o que o é ofertado de volta pelo Estado a título de serviços públicos e comodidades diversas.

Tais governantes, portanto, não possuem interesse em promover a transparência fiscal, pois, segundo explica Têmis Limberger¹³, o “fato da informação estar mais disponível faz com que haja um maior cuidado com o trato do dinheiro público”.

O oposto da consciência fiscal é a chamada ilusão fiscal, que foi estudada pioneiramente por Amilcare Puviani¹⁴, já no início do século XX. Segundo o autor, a ilusão fiscal implica numa compreensão errada a respeito do montante dos tributos pagos ou a serem pagos ao governo ou acerca da aplicação destes recursos. No mesmo sentido, em texto bem mais recente, para Roberto Dell’Anno e Paulo Mourão,¹⁵ “Ilusão fiscal ocorre toda vez que um contribuinte não percebe quanto paga ao Estado ou quanto dele recebe de volta”.

Assim, em resumo, a ilusão fiscal é uma questão ligada à percepção distorcida dos indivíduos de quanto efetivamente custa o Estado, destacando-se que este equívoco de avaliação pode ser dar tanto na questão da entrada dos recursos (a carga tributária) quanto na esfera da saída, ou seja, da aplicação das quantias arrecadadas.

¹² É o que enfatizam Aduino Viccari Júnior e outros (In: CRUZ, Flávio (Coord.). *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 183).

¹³ Op. cit., p. 71.

¹⁴ *Teoria della illusione finanziaria*. Milano: Remo Sandron, 1903. p. 8. É fato, contudo, que a ilusão fiscal já havia sido percebida anteriormente no século XIX, mais precisamente em 1848 por John Stuart Mill, em relação aos chamados tributos indiretos. Em suas palavras: “Perhaps [...] the money which [the taxpayer] is required to pay directly out of his pocket is the only taxation which he is quite sure that he pays at all. [...] If all taxes were direct, taxation would be much more perceived than at present; and there would be a security which now there is not, for economy in the public expenditure” (apud Rupert Sausgruber e Jean Robert Tyran. *Testing the Mill hypothesis of fiscal illusion*).

¹⁵ Fiscal illusion around the world. *Public Finance Review*. n. 40, p. 271, fev. 2012. No original: “Fiscal illusion occurs every time a taxpayer does not realize how much he pays to the state or how much he receives from the state”.

Na ilusão fiscal da entrada, os contribuintes encontram-se submetidos a uma carga tributária maior do que percebem. Sentem estar pagando X, mas, na realidade, estão entregando ao governo X + Y. Noutra lado, a ilusão de saída é gerada pela dificuldade de as pessoas perceberem claramente o quanto e em que áreas estão sendo aplicados os recursos públicos. Trata-se, sem sombra de dúvida, de uma deficiência na transparência com o trato das finanças públicas.

Por conseguinte, a neutralização da ilusão fiscal, tanto de entrada quanto de saída, é fundamental para robustecer nos indivíduos o sentimento de também serem responsáveis pelo financiamento do Estado, e, por isso, sentirem-se mais encorajados a exigir dos governantes posturas sempre impessoais e republicanas. Daí a importância da promoção do controle social, que será enfocado logo adiante.

Para finalizar, há um argumento de cunho pragmático que demonstra a necessidade de os governos serem transparentes em termos financeiros. Trata-se da relação existente entre o nível de ilusão fiscal presente em certo país e o seu estágio de desenvolvimento.

O trabalho de Paulo Mourão¹⁶ é pioneiro na proposta de criação de um índice de aferimento da ilusão fiscal. Referido índice é o resultado da combinação de quatro componentes, cada um composto de uma série de dados relativos ao período entre 1960 e 2006, obtidos perante 68 países tidos como democráticos.

Segundo o autor,¹⁷ cada componente do índice é subdividido em diversos fatores, cada um com valores próprios, tais como: abertura da economia, porcentagem de votos inválidos, grau de confiança no governo e seu tamanho, criação de moeda, razão entre a tributação direta e indireta, tributação do lucro das empresas, porcentagem da dívida pública frente ao PIB, razão entre despesas correntes e de capital no orçamento¹⁸, porcentagem de transferências de capital nas despesas de capital¹⁹, etc. Como principais resultados, o trabalho apresenta:²⁰

(i) tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento reduziram o nível de ilusão fiscal entre 1960 e 2006;

(ii) os países que apresentam os menores índices de ilusão fiscal são: Austrália, Luxemburgo, Holanda e Nova Zelândia. Noutra ponta, os maiores índices pertencem a: El Salvador, Guatemala, Honduras, Índia, Madagascar, Mali, Paquistão, Rússia e Sri Lanka;

(iii) no período analisado (1960-2006), Bélgica, Itália, Portugal e Espanha reduziram a ilusão fiscal em mais de 50%;

(iv) em 2006, em média, os países em desenvolvimento possuíam índices semelhantes de ilusão fiscal àqueles dos países desenvolvidos em 1960.

¹⁶ Towards a Puviani's Fiscal Illusion Index. *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, n. 187, abr. 2008.

¹⁷ Idem, p. 63-64.

¹⁸ As despesas correntes, em regra, visam manter o governo funcionando, por isso consideradas operacionais. São gastos que geralmente não tendem a proporcionar um aumento na capacidade produtora do país (v.g., remuneração dos funcionários públicos, pagamentos de juros, manutenção de prédios, material de consumo). Já as despesas de capital, de um modo geral, tendem a levar um aumento na capacidade produtora do país (v.g., construção de estradas, portos, aeroportos, escolas, usinas, linhas de transmissão, etc.).

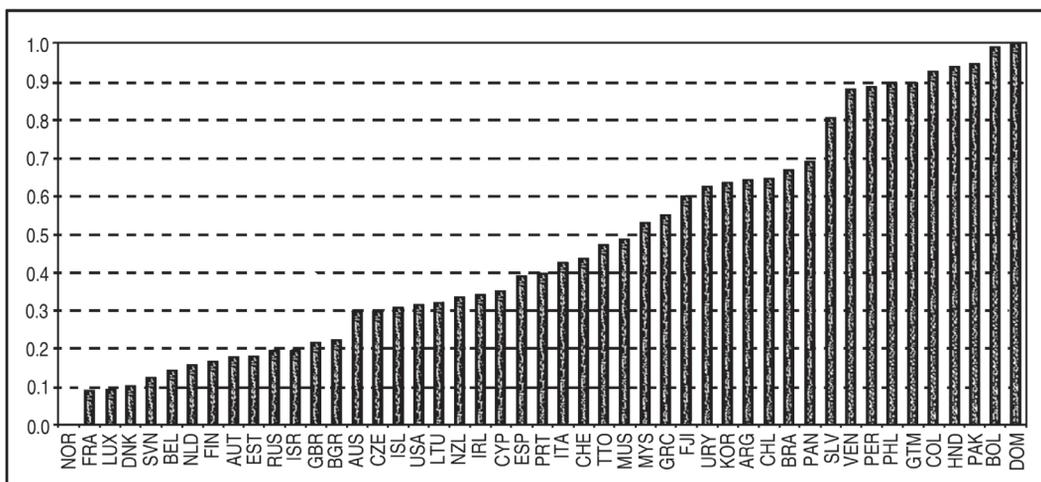
¹⁹ As transferências de capital são remessas financeiras feitas em benefício de outras pessoas jurídicas (de direito público ou privado), independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços. São auxílios ou contribuições para que os entes beneficiários os empreguem em suas despesas de capital.

²⁰ Op.cit., p. 66 e seg.

Outro estudo que merece ser mencionado é o realizado conjuntamente por Roberto Dell'Anno e Paulo Mourão²¹ que, de modo semelhante ao anteriormente citado, trabalha com o tema da ilusão fiscal. As conclusões são muito semelhantes, ou seja, o nível de ilusão fiscal ordinariamente acompanha o estágio de desenvolvimento dos países.

No caso, segundo os autores, o patamar de ilusão fiscal máximo considerado equivale a 1,0 e o mínimo a 0,0. Verifica-se claramente a relação entre a ilusão fiscal e o nível de desenvolvimento dos países. Quanto menor a primeira, maior o segundo e vice versa.

Assim, por exemplo, enquanto em países como Noruega (NOR), França (FRA), Luxemburgo (LUX) e Dinamarca (DNK) o índice de ilusão fiscal é menor do que 0,1, na República Dominicana (DOM), Bolívia (BOL), Paquistão (PAK) e Honduras (HND) ele se aproxima de 1,0. O Brasil (BRA) possui um índice de quase 0,7, conforme ilustra a figura abaixo:



O trabalho em referência ainda aponta:²²

(i) altos níveis de ilusão fiscal estão efetivamente relacionados com o tamanho do déficit público (existência de orçamentos deficitários) e com a prevalência da tributação indireta sobre a direta (ou pessoal);

(ii) a complexidade do sistema tributário também contribui para a ilusão fiscal;

(iii) empresários e trabalhadores autônomos (*self-employment*) costumam possuir maior capacidade de avaliar os custos da tributação do que os empregados. Em última instância, isso pode influir no nível de ilusão fiscal do país, dependendo da razão entre esses dois tipos de trabalhadores;

(iv) por outro lado, não há evidências suficientes para concluir que os níveis de ilusão fiscal se relacionam com índices de liberdade de imprensa ou a quantidade de pessoas portadoras de diploma de nível superior;

²¹ Fiscal illusion around the world. *Public Finance Review*, n. 40, fev. 2012.

²² Idem, p. 291.

(v) melhores práticas administrativas precisam ser implantadas pelos governos, como, por exemplo, aumento da transparência nos relatórios e prestações de contas, além da criação de incentivos para maior participação popular nas decisões governamentais.

Em complemento, segundo relata Têmis Limberger²³, “A experiência de direito comparado aponta no sentido de que os países com informação mais transparente são os que apresentam menores índices de corrupção”, o que é bastante sugestivo considerando o atual momento atravessado pelo Brasil, no qual repetidos escândalos por corrupção de autoridades públicas são noticiados corriqueiramente na imprensa.

4. Os tipos de controle sobre as finanças públicas

Como visto, a transparência governamental é essencial ao regime democrático. Mas apenas a transparência, por meio da divulgação de dados confiáveis e acessíveis ao público, não é suficiente. É indispensável também a existência de ferramentas de controle sobre a gestão financeira. Isso foi objeto de preocupação do constituinte de 1988 que previu três tipos de controle: o interno, o externo e o social, a seguir vistos.

O controle interno é exercido por meio de órgãos, secretarias, departamentos, etc., específicos de cada um dos Três Poderes e tem por objetivo, a teor do art. 74 da CF/88: (i) avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual (PPA), a execução dos programas de governo e dos orçamentos; (ii) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (iii) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do ente público; (iv) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Conforme estabelece o art. 77 da Lei 4.320/64, o controle interno pode ser: (i) prévio (ultimado antes da execução da despesa – v.g., no momento da liquidação ao analisar-se a regularidade do direito credor); (ii) concomitante (durante a execução da despesa – v.g., nos casos de contratos de duração continuada em que os pagamentos são feitos periodicamente); (iii) posterior (após a respectiva finalização – v.g., verificada ilegalidade em certo pagamento, é possível à Administração anular o respectivo ato para fins de ressarcimento).

Mesmo que determinada autarquia ou fundação pública não possua órgão especificamente dirigido ao controle interno, é possível o seu exercício pelo Ministério ao qual estejam vinculadas, com fulcro nos arts. 19 e 25 do Decreto-Lei 200/67 (v.g.: Ministério da Educação sobre as Universidades Federais, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, no Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança 22.047, j. 22/02/2006, DJ 31/03/2006, Rel. Min. Eros Grau).

Nos termos do § 1º do art. 74 da CF/88, aqueles agentes que tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária. Trata-se de uma obrigação e não mera faculdade.

²³ Op. cit., p. 66.

A Constituição de 1988 também previu um controle externo a ser exercido pelo Poder Legislativo de cada unidade federativa, com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas, órgão que, segundo assevera José Maurício Conti²⁴, “exerce funções da maior relevância para o Estado Democrático de Direito, especialmente no que toca as questões de Direito Financeiro, sendo dotado de autonomia para exercer sua missão”.

Nos termos do art. 71 da Constituição Federal de 1988, compete ao Tribunal de Contas da União:

(i) apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer favorável ou contrário à respectiva aprovação, cabendo ao Poder Legislativo dar a palavra final (art. 49, IX da CF/88);²⁵

(ii) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;²⁶

(iii) apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

(iv) realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II do art. 70 da CF/88;

(v) fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

(vi) fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

(vii) prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

(viii) aplicar as sanções previstas em lei, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário (CF, art. 71, VIII). As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo (CF, art. 71 § 3º);

(ix) assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

²⁴ CONTI, José Maurício. Julgamento do TCU que reprovou contas do governo entrou para a história do Direito. *Consultor Jurídico*.

²⁵ A atuação do Legislativo, nesse aspecto, é de cunho mais político do que propriamente técnico, nada impedindo que venha a contrariar o parecer da Corte de Contas. Como justificativa dessa escolha constitucional, tem-se a circunstância de não ser o Chefe do Executivo, ao menos no âmbito federal e estadual, ordenador de despesas, tarefa adstrita às diversas autoridades de escalões inferiores que exaram as ordens de pagamento nos casos concretos. Todavia, no caso de contas prestadas por Prefeito Municipal, a rejeição do parecer do Tribunal de Contas somente será válida por decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º da CF/88). Aqui, nota-se que a liberdade do Legislativo é mais restrita.

²⁶ Aqui não há participação *a posteriori* do Poder Legislativo. O Tribunal de Contas dá a palavra final (sempre ressalvada a possibilidade de a questão ser discutida perante o Poder Judiciário, com base no art. 5º, XXXVI da CF/88). Logo, não entram em cena critérios políticos próprios do Legislativo, conforme acontece em relação à análise das contas do Chefe do Executivo.

(x) sustar a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, caso as providências determinadas ao exato cumprimento da lei não sejam adotadas.

Nessa hipótese, caso o ato impugnado seja um contrato, a sustação será adotada diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará de imediato ao Poder Executivo as medidas cabíveis (CF, art. 71, § 1º). Porém, se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de 90 dias, não efetivar as medidas retro previstas, o Tribunal decidirá a respeito (CF, art. 71 § 2º);

(xi) representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (CF, art. 71, XI);

(xii) encaminhar relatório de suas atividades ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente.

Também é competência dos Tribunais de Contas, segundo previsto no § 2º do art. 59 da Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, a verificação dos cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20 da LRF.

Com fulcro no disposto do art. 75 da CF/88, nota-se que as mesmas competências são desempenhadas pelos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.²⁷

O § 2º do art. 74 da CF/88 trouxe notável inovação no que se refere ao controle externo. Trata-se do denominado controle social. Nos termos do citado dispositivo constitucional: “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidade ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

O art. 73-A da LC 101 complementa esse mandamento ao conferir aos mesmos legitimados a possibilidade de denunciarem ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sem dúvida alguma, o controle social mostra-se como uma inovação louvável da atual Constituição Federal, sendo certo que mecanismo semelhante não existia nos ordenamentos anteriores. Deve, efetivamente, ser utilizado sempre que necessário, devendo o Tribunal de Contas (ou o Ministério Público para os casos de desrespeito às normas da LC 101/2000) conferir a devida atenção às denúncias que lá chegarem, em defesa do interesse público e do princípio republicano.

5. Os portais da transparência: o controle social na era da Sociedade da Informação

A humanidade vive o que vem se convencionando chamar de era da Sociedade da Informação.²⁸ Trata-se de um período em que a criação, processamento, armazenamento

²⁷ Somente os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro possuem Tribunais de Contas Municipais, sendo que a CF/88 vedou a criação de outros (§ 4º do art. 31). Todos os demais municípios brasileiros, destarte, remetem suas contas aos Tribunais de Contas dos Estados onde estejam localizados.

²⁸ O termo Sociedade da Informação surgiu, segundo noticia Paulo Hamilton Siqueira Júnior, “pela voz do então Presidente da Comissão Européia, Jacques Delors, por ocasião do Conselho Europeu (1993), ao lançar pela primeira vez a idéia das infra-estruturas da informação” (Habeas data: remédio jurídico da sociedade da informação. In: PAESANI, Lílana Minardi (Coord.). *O direito na sociedade da informação*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 252.).

e a difusão de informações e conhecimento passam a ter papel da maior relevância nos arranjos socioeconômicos dos diversos povos.

Nessa nova era social, o valor dos bens imateriais chega a suplantar o dos materiais. Assim ocorre porque, segundo pontua Paulo Hamilton Siqueira Júnior,²⁹ “Na era agrícola, a terra se configurava como o fator primordial da geração de riquezas. Na era industrial a riqueza surge da máquina a vapor e da eletricidade. Na era do conhecimento, a informação e o conhecimento são os atores centrais da produção econômica”.

Evidentemente, os bens materiais continuam importantes, pois todos os seres humanos necessitam de comida, roupas, objetos, remédios, material de higiene, eletrodomésticos, automóveis, casas e edifícios, etc., para sobreviverem dignamente.

Todavia, a informação, o conhecimento, os segredos e as técnicas para a produção de tais bens, terminam por valer mais do que o conjunto dos utensílios produzidos. Com efeito, segundo bem diagnostica Alvin Toffler,³⁰ “a informação tornou-se talvez o negócio mais importante e o que mais cresce no mundo”³¹. Tanto é assim que, segundo informa Paula Andrea Forgioni,³² “a propriedade intelectual é o maior produto de exportação dos Estados Unidos”.

Nessa conjuntura, é inegável que o conhecimento e a informação passaram a protagonizar os mais variados arranjos socioeconômicos dos diversos povos. Vive-se, sem sombra de dúvida, a época da Sociedade da Informação.

Também marca a era da Sociedade da Informação o impressionante desenvolvimento dos computadores e equipamentos de informática, além dos softwares cada vez mais funcionais e acessíveis. Tais circunstâncias facilitaram a criação e a posterior integração das redes eletrônicas, o que, por conseguinte, permitiu que conhecimento, dados e informações circulassem, em tempo real, por todo o planeta a custos bastante reduzidos.

A história da comunicação humana, na narração de Têmis Limberger³³, passa por quatro fases: 1^a) comunicação oral dos povos primitivos; 2^a) a escrita (ou alfabeto), que permitiu a transmissão do conhecimento entre gerações; 3^a) a imprensa, que facilitou a difusão da informação a um grande número de pessoas e 4^a) os meios de comunicação em massa, como o rádio, o cinema, a televisão e os computadores.

No que tange aos computadores, conforme Irineu Francisco Barreto Júnior,³⁴ é possível falar numa verdadeira revolução digital (ou cibernética) que induz a dissolução das “fronteiras entre telecomunicações, meios de comunicação de massa e informática”. É fato que até pouco tempo atrás os aparelhos eletrônicos usualmente desempenhavam apenas uma função (ou eram rádio, ou televisão, ou telefone, ou computador simples, etc.). Atualmente, a mistura de várias funcionalidades num único equipamento é realidade.

²⁹ Idem, p. 255.

³⁰ *A terceira onda*. 18. ed. São Paulo: Record. 1980. p. 162.

³¹ Segundo o autor (op. cit., p. 182), a humanidade começa a viver a denominada Terceira Onda, cuja civilização “terá a sua disposição mais informação – e informação mais minuciosamente organizada a respeito de si mesma do que se podia imaginar ainda há apenas um quarto de século”.

³² *Fundamentos do antitruste*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 313.

³³ Op. cit., p. 57-58.

³⁴ Atualidade do conceito de sociedade da informação para a pesquisa jurídica. In: PAESANI, Liliana Minardi (Coord.). *O direito na sociedade da informação*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 62.

Tudo isso não seria possível sem a internet, rede mundial que certamente representou uma mudança de paradigma na forma de os seres humanos se comunicarem uns com outros. Na visão de Manuel Castells,³⁵ a internet se mostra como “um meio de comunicação que permite, pela primeira vez, a comunicação de muitos com muitos, num momento escolhido, em escala global”.

A estrutura de redes interligadas e não hierarquizadas que constituem a internet proporcionou a criação de um ambiente virtual de ampla liberdade na criação e circulação dos mais variados conteúdos e propósitos, o que, inclusive, já contribuiu para a derrubada de governos (v.g., a denominada Primavera Árabe), além de estar colocando em xeque a estabilidade de tantos outros.

Portanto, não obstante o uso indevido da grande rede (v.g., cometimento de fraudes, extorsões, difusão de racismo, pornografia infantil e outros crimes), é certo que os países e seus governantes nunca estiveram tão passíveis de serem observados e criticados pelos cidadãos em geral como nos dias atuais.

As novas tecnologias surgidas nas últimas décadas permitem que a transparência pública seja vista sob uma nova concepção. Dessa maneira, segundo Tainah Simões Sales,³⁶ para que um governo seja considerado transparente, é preciso a “disponibilização *on line*, de forma atualizada, de todos os gastos e despesas, bem como das despesas públicas”.

Fato inegável é que a transparência governamental foi extremamente beneficiada com a disseminação de redes como a internet, sendo certo que cada vez mais pessoas se interessam por acompanhar *on line* a situação financeira dos vários governos, por meio de consultas a sites especializados no assunto, cujas informações costumam ser bastante didáticas e acessíveis aos leigos.

A primeira norma federal que tratou da necessidade da divulgação de dados financeiros governamentais na internet foi a Lei 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que previu a criação, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), de uma homepage para divulgação de dados e informações fiscais referentes a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Em suma, a lei em tela conferiu ao TCU a tarefa de criar uma página eletrônica denominada “Contas Públicas”, com fins de prestar informações a respeito da arrecadação tributária dos diversos entes federativos, bem como a execução dos diversos gastos.

Em 26 de abril de 2000, sob o argumento de ofensa ao princípio federativo, o então governador do Estado da Paraíba ajuizou, perante o Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 2.198). Foi ponderado que as determinações da Lei 9.755, como mera lei federal, não poderiam estender efeitos a entes diversos da União, sendo necessária, portanto, a edição de lei complementar. No julgamento final, ocorrido em 11 de abril de 2013, a maioria dos Ministros componentes do STF decidiu pela improcedência da ADIN 2.198, com a seguinte ementa:

³⁵ *A galáxia da internet*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2003. p. 8. Segundo o autor (idem, p. 10), infelizmente “cerca de 50% da humanidade mal sobrevive com menos de dois dólares por dia”. Assim, as mais promissoras perspectivas da Sociedade de Informação ainda são apenas miragem para muita gente. De qualquer forma, é inegável que, após a difusão mundial da internet, o conhecimento vem ficando cada vez mais acessível e a informação, por seu turno, passou a poder ser transmitida em tempo real para quase todos os países.

³⁶ Op. cit., p. 33.

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Federal nº 9.755/98. Autorização para que o Tribunal de Contas da União crie sítio eletrônico denominado Contas Públicas para a divulgação de dados tributários e financeiros dos entes federados. Violação do princípio federativo. Não ocorrência. Prestígio do princípio da publicidade. Improcedência da ação.

1. *O sítio eletrônico gerenciado pelo Tribunal de Contas da União tem o escopo de reunir as informações tributárias e financeiras dos diversos entes da federação em um único portal, a fim de facilitar o acesso dessas informações pelo público. Os documentos elencados no art. 1º da legislação já são de publicação obrigatória nos veículos oficiais de imprensa dos diversos entes federados. A norma não cria nenhum ônus novo aos entes federativos na seara das finanças públicas, bem como não há em seu texto nenhum tipo de penalidade por descumprimento semelhante àquelas relativas às hipóteses de intervenção federal ou estadual previstas na Constituição Federal, ou, ainda, às sanções estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.*

2. *Ausência de inconstitucionalidade formal por ofensa ao art. 163, inciso I, da Constituição Federal, o qual exige a edição de lei complementar para a regulação de matéria de finanças públicas. Trata-se de norma geral voltada à publicidade das contas públicas, inserindo-se na esfera de abrangência do direito financeiro, sobre o qual compete à União legislar concorrentemente, nos termos do art. 24, I, da Constituição Federal.*

3. *A norma não representa desrespeito ao princípio federativo, inspirando-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, no contexto do aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo, assim, o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88).*

4. *Ação julgada improcedente.*

Posteriormente, o art. 48 da LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) determinou que os instrumentos de transparência da gestão fiscal (v.g., os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas, relatórios de gestão, etc.) deveriam ter também divulgação por meios eletrônicos. Tratando-se de “lei nacional”, cujos preceitos obrigam a todos os entes federativos, não mais caberia a alegação de suposto desrespeito ao princípio federativo. Nesse sentido, as lições de Regis Fernandes de Oliveira³⁷ e Adauto Viccari Júnior et al.³⁸.

Mais recentemente, a LC 131/2009 modificou a redação original do art. 48 da LC 101/2000 para determinar que a aludida divulgação pelos meios eletrônicos passasse a ocorrer em “tempo real”, ou seja, deixou de ser suficiente a mera disponibilização estática de dados financeiros.

³⁷ *Responsabilidade fiscal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 24.

³⁸ *Op. cit.*, p. 183.

Desse modo, após a LC 131/2009, os vários governos devem promover constante atualização nas informações referentes à arrecadação e à execução dos orçamentos, de modo que a realidade dinâmica das finanças públicas possa ser apreendida do modo mais fidedigno possível pelas pessoas em geral. Nesse tópico, resta fora de dúvida o relevante papel de redes de comunicação como a internet.

Fica evidenciado, pois, que a LC 101, com a redação dada pela LC 131, busca “a materialização, em especial, dos princípios da transparência, da ampla publicidade, da gestão pública eficiente e eficaz e da mais vasta participação da sociedade”. É o que afirmam Maria Cristina Cesar Oliveira e Octávio Cascaes Dourado Júnior.³⁹

Na mesma linha, a chamada Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) conferiu atenção especial aos meios eletrônicos como ferramenta de divulgação de dados públicos, devendo os diversos governos criar, a teor do § 2º do art. 8º, dentro do âmbito de suas competências, os denominados Portais da Transparência, que devem atender aos requisitos previstos no § 3º do citado art. 8º.

A norma em tela prevê que as informações prestadas devem ser objetivas, transparentes, claras e conterem linguagem de fácil compreensão (inciso I). Em adição, a estrutura desses Portais deve possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações (inciso II) e, ainda, o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina (inciso III).

Igualmente, são obrigações dos Portais da Transparência: garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso (inciso V), manter atualizadas as informações disponíveis para acesso (inciso VI), indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio (inciso VII) e adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência (inciso VIII).

Atualmente, em prol da efetivação da transparência estatal, é possível encontrar diversos sites especializados em analisar a gestão e o estado das finanças públicas, o que é bastante positivo. São páginas eletrônicas que contêm, na maioria das vezes, informações claras e explicativas que, efetivamente, facilitam a compreensão do cidadão comum acerca do tema.

Apenas a título de exemplos, cita-se: www.impostometro.com.br; www.sonometro.com; www.ibpt.com.br; www.transparencia.org.br; www.osbrasil.org.br; www.contasabertas.com.br; www.movimentoac.com.br/deolhonoimposto; www.meumunicipio.org.br/meumunicipio/home.

6. Notas finais e conclusões

Recursos públicos são escassos e, por isso, devem ter uma gestão que privilegie o bem comum, ou seja, devem ser aplicados de modo impessoal, parcimonioso para evitar o desperdício e sob as premissas republicanas.

³⁹ Op. cit., p. 142.

Todavia, para que isso possa efetivamente ocorrer, é indispensável que haja transparência na gestão pública, notadamente por meio de fácil acesso a dados e informações governamentais que, além de confiáveis, devem ser compreensíveis às pessoas comuns.

Há uma relação simbiótica entre a transparência estatal e o regime democrático, uma vez que a primeira, ao permitir que os cidadãos melhor se inteirem acerca do real estado das finanças públicas, deixa os eleitores melhor capacitados para escolher seus representantes, o que, de certa forma, é considerado por governantes e parlamentares.

Tanto isso é verdade que estudos apontam haver ligação entre o nível de consciência fiscal de determinado país e o seu estágio de desenvolvimento. Nessa linha, segundo tais estudos, quanto mais elevada for a consciência fiscal, mais desenvolvido deverá ser o país e vice-versa.

A partir dos dados e das informações fornecidos ao público é que se torna possível controlar com seriedade a gestão e o estado das finanças públicas. Ao lado dos já existentes controles interno e externo, a Constituição de 1988 inovou ao prever o chamado controle social, exercido por cidadãos, partidos políticos, sindicatos, entidades não governamentais, etc., que podem denunciar diretamente ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público irregularidades ou ilegalidades cometidas por ordenadores de despesa, para que se apliquem as devidas penalidades.

O controle social foi fortemente robustecido na era da Sociedade da Informação, principalmente pela facilidade na obtenção, através de meios eletrônicos, dos dados financeiros dos diversos governos e suas autarquias e fundações. Atualmente, as contas de todos os entes públicos devem ser prestadas também de modo eletrônico, por meio de páginas disponibilizadas na internet, com atualização constante.

A obrigação de divulgar as contas no formato eletrônico, pioneiramente determinada pela Lei 9.755/98, foi considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIN 2.198. Essa obrigação passou a constar também de dispositivo de lei complementar, no caso o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), com a redação dada pela LC 131/2009, sendo por fim igualmente objeto da Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que consolidou a existência dos chamados Portais da Informação no âmbito da Administração Pública.

Referências bibliográficas

BARRETO JÚNIOR, Irineu Francisco. Atualidade do conceito de sociedade da informação para a pesquisa jurídica. In: PAESANI, Liliana Minardi (Coord.). *O direito na sociedade da informação*. São Paulo: Atlas, 2007.p. 61-77.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 31 dez. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9755.htm>. Acesso em: 30 dez. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 2 jan. 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 2 jan. 2015.

BRASIL. Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 5 jan. 2016.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADIN nº 2.198, Plenário, j. 11/04/2013, Rel. Min. Dias Toffoli. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº 22.047. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=24933>>. Acesso em: 7 jan. 2016.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE nº 346.084, Plenário, j. 09/11/2005, Rel. Min. Ilmar Galvão. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

CASTELLS, Manuel. *A galáxia da internet*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CONTI, José Maurício. Julgamento do TCU que reprovou contas do governo entrou para a história do Direito. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-20/contas-vista-julgamento-tcu-entrou-historia-direito-financeiro>>. Acesso: 15 nov. 2015.

COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. 8. ed. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1954. v. 2.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos do Homem. Disponível em: <<http://www.human-rights.com/pt/what-are-human-rights/universal-declaration-of-human-rights/articles-01-10.html>>. Acesso em: 31 dez. 2015.

DELL'ANNO, Roberto; MOURÃO, Paulo. Fiscal illusion around the world. *Public Finance Review*, n. 40, p. 270-299, fev. 2012.

FORGIONI, Paula A. *Fundamentos do antitruste*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e as novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito de ser informado e o princípio democrático. *Interesse Público*, n. 39, p. 55-71, 2006.

MANKIW, Gregory N. *Introdução à economia*. Tradução de Allan Vidigal Hastings. São Paulo: Thomson, 2007.

MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência nos 10 anos da lei de responsabilidade fiscal. In: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. *Lei de responsabilidade fiscal – ensaios em comemoração aos 10 anos da lei complementar nº 101/00*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 101-119.

MOURÃO, Paulo Jorge Reis. Towards a Puviani's Fiscal Illusion Index. *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, n. 187, p. 49-86, abr. 2008.

OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de; DOURADO JÚNIOR, Octávio Cascaes. O direito de acesso à informação e a lei de responsabilidade fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (Coord.). *Lei de responsabilidade fiscal 10 anos de vigência: questões atuais*. Campinas: Conceito, 2010. p. 127-145.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Responsabilidade fiscal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PUVIANI, Amilcare. *Teoria della illusione finanziaria*. Milano: Remo Sandron, 1903.

ROSSETTI, Domingos Paschoal. *Introdução à economia*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

ROSSEAU, Jean Jacques. Tradução de Lourdes Santos Machado. *Do contrato social*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os Pensadores, v. XXIV).

SALES, Ramiro Gonçalves. *O direito de acesso à informação pública administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SALES, Tainah Simões. Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia: análise dos portais da transparência dos estados brasileiros antes e após o advento da Lei n. 12.527/2011. *Direito Público*, n. 48, p. 28-48, nov.-dez. de 2006.

SAUSGRUBER, Rupert; TYRAN, Jean-Robert. Testing the Mill hypothesis of fiscal illusion. Disponível em: <http://www.econ.ku.dk/tyran/Publications/fiscal_illusion.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2016.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. Habeas data: remédio jurídico da sociedade da informação. In: PAESANI, Liliana Minardi (Coord.). *O direito na sociedade da informação*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 251-274.

TOFFLER, Alvin. *A terceira onda*. 18. ed. São Paulo: Record, 1980.

VICCARI JÚNIOR, Adauto et al. In: CRUZ, Flávio (Coord.). *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.