



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

SOFIA LAPROVITERA ROCHA

**O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA NA ERA DA
DEMOCRACIA DIGITAL**

FORTALEZA

2021

SOFIA LAPROVITERA ROCHA

O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA NA ERA DA
DEMOCRACIA DIGITAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientadora: Profa. Dra. Denise Lucena Cavalcante.

Coorientadora: Profa. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado.

FORTALEZA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

R576c Rocha, Sofia Laprovitera.
O controle da administração fazendária na era da democracia digital / Sofia Laprovitera Rocha. – 2021.
139 f.: il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2021.

Orientação: Profa. Dra. Denise Lucena Cavalcante.

Coorientação: Profa. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado.

1. Controle social e transparência. 2. Democracia digital. 3. Administração fazendária. 4. Interação cívica. I. Título.

CDD 340

SOFIA LAPROVITERA ROCHA

O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA NA ERA DA
DEMOCRACIA DIGITAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Aprovada em: 28/01/2021

BANCA EXAMINADORA

Profª. Dra. Denise Lucena Cavalcante (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profª. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado (Coorientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Juarez Freitas
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Aos meus pais, Fernando e Cláudia.

Ao meu esposo, Yuri Cavalcante.

Ao meu irmão, João Gabriel.

À Marfisa.

Com todo meu amor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sempre me guiar.

Ao meu pai, Fernando Ximenes, pelo brilhantismo profissional e pelo exemplo de retidão, que muito me inspiram. Agradeço por tudo e, principalmente, pela confiança nos meus projetos, por me permitir realizar sonhos, por todos os gestos de amor.

À minha mãe, Cláudia Laprovitera, por ter me ensinado, com toda a sua garra, que temos que ter força e fé para enfrentar os mais árduos obstáculos.

Ao meu esposo, Yuri Cavalcante, que nunca me deixou desistir. Sem o seu companheirismo, tudo teria sido mais difícil. Obrigada por compreender as minhas ausências e por sempre vibrar com cada conquista.

Ao meu filho, Benjamim, por ser força e luz em tempos difíceis.

Ao João Gabriel, meu irmão, amigo e professor, que, com seu jeito prestativo e atencioso, muito já me ensinou.

À Marfisa, por estar sempre na torcida.

À minha família, por todo suporte emocional.

À professora orientadora, Dra. Denise Lucena, por todo incentivo para que eu desse passos largos na caminhada acadêmica, pela contribuição valiosa para prosseguir com este estudo e, principalmente, pela amizade durante todo o processo.

À professora Raquel Machado, pelo encorajamento, pelo apoio incondicional, por se dispor a compartilhar seus conhecimentos, pela disponibilidade e presteza na leitura.

Ao professor Juarez Freitas, por iluminar o tema deste trabalho.

A todos os amigos e colegas de turma, em especial Lucas Cavalcante, Eudson Mota, Manuela Vidal e Ana Luiza, pelos momentos de carinho e parceria.

RESUMO

Considerando a expansão dos meios de interação entre o poder público e os cidadãos proporcionada pela utilização de novas tecnologias digitais, esta pesquisa consiste em examinar as mudanças advindas com o mundo virtual no que concerne à governança eletrônica, à transparência fiscal e à fiscalização das operações em rede, observando as formas de exercício das políticas públicas com foco na ampliação dos ambientes de participação e controle social, exigências da chamada Quarta Revolução Industrial e de um Estado democrático de direito. Para tanto, buscou-se contextualizar o panorama das políticas públicas no Brasil, evidenciando a legislação existente em defesa da transparência pública e do controle social, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000), a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011), a Política de Governança Digital e a Política Nacional de Dados Abertos (Decreto n. 8.777, de 11 de maio de 2016). A motivação deste estudo decorre da necessidade de se analisar o atual panorama da atuação do Estado, da sociedade e do cidadão-contribuinte na era digital, refletindo sobre as imposições desse novo modelo no cotidiano da relação entre esses atores e o surgimento de novas técnicas de regulação, que enfrentam o desafio de compatibilizar valores constitucionais contrastantes. Cotejou-se, por fim, alguns dilemas fiscais, como aqueles inseridos pela tecnologia *blockchain* e pela inteligência artificial, analisando, em sequência, a dificuldade da legislação fiscal de enquadrar os novos modelos de negócios digitais às hipóteses tradicionais de incidência tributária e os meios viáveis de fiscalização e participação digital do cidadão-usuário de serviços públicos. Na abordagem feita, concluiu-se que ainda não foi possível alinhar o contexto jurídico com a velocidade da era virtual, sendo necessário fazê-lo sem bloquear as inovações tecnológicas, tratando de garantir, além da proteção simultânea de direitos e deveres fundamentais, a criação por parte do Estado de instrumentos efetivos de participação e de controle dos cidadãos para que se possa desenvolver a democracia no ambiente digital. A metodologia utilizada valeu-se de abordagem qualitativa, de método hipotético-dedutivo e de natureza teórica, a qual foi desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica, documental e legislativa.

Palavras-chave: Controle social e transparência. Democracia digital. Administração fazendária. Interação cívica.

ABSTRACT

Considering the expansion of the means of interaction between public authorities and citizens due to the use of new digital technologies, this paper aims to study the changes brought by the virtual world with regard to electronic governance, fiscal transparency and inspection of network operations, observing the means of exercising public policies with a focus on expanding the environments of participation and social control, required by the so-called Fourth Industrial Revolution and a democratic state under the rule of law. To this end, we sought to put the panorama of public policies in Brazil into context, highlighting the existing laws that stand for of public transparency and social control, such as the Fiscal Responsibility Law (Complementary Law No. 101, of May 4, 2000) , the Access to Information Law (Law No. 12,527, of November 18, 2011), the Digital Governance Policy and the National Open Data Policy (Decree no. 8,777, of May 11, 2016). The motivation for this study derives from the need to analyze the current panorama of the performance of the State, society and the taxpayer-citizens at the digital age, reflecting on the impositions of this new model in daily life relationships between these actors and the emergence of new regulation techniques, which face the challenge of reconciling contrasting constitutional values. Finally, some fiscal dilemmas have been explored, such as those introduced by blockchain technology and artificial intelligence, analyzing, in sequence, the difficulty of tax law to accommodate new digital business models to traditional hypotheses of tax incidence other than viable means of inspection and digital participation of the citizen-user of public services. According to the approach taken, it has been concluded that it not yet possible to align the legal context with the speed of the virtual era, being necessary to do so without blocking technological innovations, aiming to assure, in addition to the simultaneous protection of fundamental rights and duties, the creation of effective instruments by the State to set forth citizen participation and control, thus allowing democracy to thrive in the digital environment. The methodology used has been a qualitative approach, a hypothetical-deductive method and of a theoretical method, which have been developed through bibliographic, documentary and law research.

Keywords: Social control and transparency. Digital democracy. Tax Administration. Civic engagement.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CIEP	Centro de Pesquisa e Estudos Políticos
CND	Certidão Negativa de Débitos
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
e-CAC	Centro Virtual de Atendimento
EGD	Estratégia de Governança Digital
e-Gov	Governo Eletrônico
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
IA	inteligência artificial
ICMS	Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias
IN	Instrução Normativa
INDA	Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PDA	Planos de Dados Abertos
PPA	Plano Plurianual
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SISAM	Sistema de seleção aduaneira por aprendizado de máquina
SPED	Sistema Público de Escrituração Digital
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará
TCU	Tribunal de Contas da União
TICs	Tecnologias da informação e comunicação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	GOVERNANÇA E DEMOCRACIA DIGITAIS: UMA ANÁLISE DAS FORMAS DE EXERCÍCIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPARÊNCIA FISCAL E CONTROLE SOCIAL	16
2.1	A sociedade em rede e o papel das tecnologias de informação e comunicação como instrumento de participação do contribuinte-usuário do serviço público..	17
2.2	Administração pública democrática na era da sociedade da informação, do conhecimento e das novas tecnologias	23
2.3	Da legislação que exige da administração pública federal o compartilhamento de dados e a utilização da internet e outras tecnologias	25
2.3.1	<i>A experiência do Município de Fortaleza na ampliação da transparência e da concretização do controle social</i>	34
2.4	Conceitos e elementos essenciais à democracia	38
2.5	Separação dos poderes: tensão ou harmonia com as novas tecnologias?	41
3	O IMPACTO DAS TECNOLOGIAS DIGITAIS NA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS	50
3.1	Origens e aspectos gerais do orçamento público	50
3.1.1	<i>Processo orçamentário e prestação de contas por parte do Poder Executivo</i>	58
3.2	Lei de Responsabilidade Fiscal como mecanismo de restrição orçamentária	64
3.3	Participação cívica e controle da gestão pública a partir das determinações da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação	68
3.4	Tecnologia <i>blockchain</i> para o controle público das finanças e os limites da transparência fiscal	75
4	CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA E OS DESAFIOS NA ERA DA DEMOCRACIA DIGITAL	87
4.1	Economia digital e seus reflexos na atuação da Administração Fazendária	88
4.2	Crise da democracia representativa e o fortalecimento do princípio da participação social na democracia digital	93
4.3	A proposta da avaliação continuada das políticas públicas	108
4.4	Possibilidades e limites da participação social na democracia digital	113
5	CONCLUSÃO	119
	REFERÊNCIAS	123

1 INTRODUÇÃO

A passagem das tecnologias analógicas para as digitais trouxe alterações relevantes no processo de troca de informações, modificando a direção dos fluxos comunicativos e o papel dos sujeitos interagentes. Na comunicação digital, o repasse das informações não se dá apenas através da emissão de um fluxo unidirecional e unilateral procedente de um emissor para um receptor. Ocorre o oposto. O processo comunicativo é em rede e permite a interação entre os internautas.

Apresentam-se, portanto, as redes digitais como tecnologias interativas que fazem surgir novos tipos de sociabilidade, a partir de um sistema comunicativo no qual o sujeito é múltiplo, mutável e fragmentado, propiciando várias formas de relacionamento em um tempo e espaço que não são mais fixos. Não há mais barreiras físicas e geográficas que impeçam a transmissão de conhecimento e a interação fluida das ideias entre os mais diversos indivíduos.

O surgimento de novas técnicas de comunicação – que transmitem a informação em uma velocidade instantânea, muitas vezes em tempo real –, por ser um fenômeno complexo, apresenta tanto aspectos negativos como positivos. Quando bem utilizados, os novos meios eletrônicos cumprem papel importante no avanço da democracia e da transparência na administração pública, ao possibilitar, entre tantas informações, a divulgação dos processos licitatórios, dos gastos em campanhas eleitorais e dos dados fiscais.

A organização política do Estado na sociedade globalizada tem como consequência a instituição de canais e instrumentos de percepção e participação social. Com a nova face da Administração Pública do século XXI, voltada à cultura da virtualidade, a governança pública passa a priorizar as ações conjuntas, com o pretexto de realizá-las de forma eficaz, transparente e compartilhada, por meio do Estado, da sociedade e das empresas, garantindo a aplicação das normas e valores de uma sociedade democrática.

Nesse contexto, diversas instituições políticas no Brasil e em outros países têm mostrado interesse em intensificar o uso das ferramentas digitais para o aperfeiçoamento das políticas públicas e dos mecanismos em prol da arrecadação do Estado. O argumento baseia-se em dar efetividade ao manuseio dos meios de acesso às informações para o exercício do controle social no combate à malversação dos recursos públicos, assim como ampliar a participação popular nos processos de tomada de decisões e facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços disponibilizados pelas entidades governamentais.

Verifica-se que esse processo de mudança na atuação da Administração Pública fortaleceu-se em virtude do fenômeno da consensualidade que se harmoniza com os novos

desafios com que se deparam os órgãos públicos, haja vista a concepção de uma gestão voltada à colaboração dos administrados, à eficiência, à transparência e à participação do cidadão na atividade administrativa, valores inerentes à moderna acepção de Estado.

Nesta perspectiva, uma das recentes mudanças nas relações democráticas é justamente o uso de novos instrumentos de interação com o poder público, através de canais digitais que propiciam novas formas de participação social, cabendo aqui fazer a seguinte ressalva: na maioria das experiências que buscam uma tentativa de modernizar o diálogo, as regras são definidas pelas próprias instituições que se dispõem a promover tal prática.

No Brasil, as iniciativas desenvolvidas pelo Governo Federal para democratizar o acesso à informação, ampliar a participação popular e aprimorar a qualidade e efetividade dos serviços públicos, começaram por estruturar, no início da década de 2000, o Programa denominado “Governo Eletrônico” (e-Gov). A partir daí, a introdução de práticas para permitir uma atuação conjunta da sociedade com o poder público começa a caminhar no sentido de promover mudanças estruturais, como, por exemplo, a que surge com a criação do Comitê Executivo de Governo Eletrônico para estabelecer medidas com foco nessa nova proposta de interação, proporcionando uma política de governo eletrônico voltada ao cidadão.

Nessa mesma linha de iniciativa, em 15 de setembro de 2011, foi instituído o Plano Nacional sobre Governo Aberto, que visava, nos termos da redação do art. 2º do Decreto s/nº de 2011¹ (revogado), o aumento da transparência; o aprimoramento da governança pública; o acesso às informações públicas; a prevenção e combate à corrupção; a melhoria da prestação de serviços públicos e da eficiência administrativa; e o fortalecimento da integridade pública.

Desde então, foram sendo adotadas medidas de cunho legislativo, como a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011²) e o Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014³), e, em paralelo, ações utilizando as mais recentes tecnologias da informação e comunicação (TICs) por meio da rede mundial de

¹ BRASIL. **Decreto de 15 de setembro de 2011**. Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/Dsn13117imprensa.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

² BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 221-A, p. 1-4, 18 nov. 2011. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/11/2011&jornal=1000&pagina=1>. Acesso em: 15 jul. 2020.

³ BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 77, p. 1-3, 24 abr. 2014a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/04/2014&jornal=1&pagina=1>. Acesso em: 15 jul. 2020.

computadores, que culminaram na evolução do conceito de “governo eletrônico” para o de governança “digital”, no qual o cidadão é parte na construção de políticas públicas, numa espécie de faceta da democracia digital.

Dentro dessa proposta, o governo federal baixou o Decreto n. 8.638, de 15 de janeiro de 2016⁴, instituindo a Política de Governança Digital entre os órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional, com a pretensão de tornar mais efetiva a participação da sociedade nas políticas públicas e ampliar o acesso à informação, ao tornar obrigatória a tramitação eletrônica de documentos. Posteriormente, foi revogado pelo Decreto n. 10.332 de 28 de abril de 2020⁵, que cria a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022. Entre os princípios do novo modelo de governança, destacam-se a priorização dos serviços públicos em meio digital, a segurança, a privacidade e a participação social.

O Estado brasileiro parece enveredar, a passos lentos, rumo ao dinamismo próprio das soluções tecnológicas, começando a operar em maior sintonia com as recomendações dos órgãos de controle e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no redesenho da estratégia digital.

O modelo de governança digital contribui, paulatinamente, para concretização de certos anseios, como aqueles encartados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar [LC] n. 101, de 4 de maio de 2000⁶), que prezam pela transparência e o controle social em matéria de orçamento público, tanto das receitas quanto das despesas. É fato que só a Administração Pública Digital pode viabilizar uma discussão pública em rede, desde que garanta o direito fundamental de acesso aos dados públicos, sem prejuízo do resguardo de dados sensíveis, em atenção à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018⁷).

⁴ BRASIL. **Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016**. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8638impresao.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

⁵ BRASIL. **Decreto nº 10.332 de 28 de abril de 2020**. Institui a Estratégia de Governo Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10332.htm#art14. Acesso em: 15 jan. 2021.

⁶ BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

⁷ BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2020b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

As relações tradicionais entre o fisco e o cidadão-contribuinte, ao migrarem velozmente para o ciberespaço, exigem de todos uma urgente mudança comportamental e institucional. Experimenta-se, em quase toda parte, a ascensão da economia intangível.

Os crescentes avanços tecnológicos permitiram nos últimos anos o uso da ciência de dados nas atividades fiscais, aprimorando-os na utilização de estratégias para o melhor funcionamento da máquina estatal. Essa utilização também gera uma série de novas exigências para o contribuinte, que cada vez mais tem sido o responsável pela inclusão e informação dos dados utilizados pelo fisco, que tenta romper a opacidade criptografada do ilícito.

Ocorre que, não obstante as inúmeras práticas com base em avançada tecnologia já em execução, como processamento de dados em volume (*big data*) e *blockchain*, caminha, em paralelo e lentamente, uma legislação que não acompanha as transformações ocorridas. Muitos desafios e ajustes devem ser feitos para equilibrar a relação contemporânea entre o fisco e o cidadão-contribuinte, permitindo uma arrecadação eficiente e, ao mesmo tempo, garantindo ao contribuinte a preservação dos seus direitos. Este é um dos grandes desafios atuais: resguardar os direitos dos cidadãos na nova configuração da economia digital.

Não é difícil observar que a transformação digital tem repercussões na economia e no governo, notadamente no âmbito da administração pública, que é instada a ensejar um ambiente propício à digitalização da economia, no que se refere, principalmente, à criação de um ambiente regulatório que gere confiança para a utilização de ferramentas digitais. Para se adaptar aos novos modelos de negócios, o próprio governo cuida de reunir forças para sua reinvenção, com vistas à digitalização, seja para reduzir custos operacionais, aumentar a participação social ou a eficiência da prestação de serviços ao cidadão.

Dessa forma, no decorrer da presente dissertação, procurar-se-á responder a determinados questionamentos, tais como: 1) em que medida os novos parâmetros da governança digital têm sido implementados pelo governo brasileiro?; 2) É possível identificar de forma efetiva a transparência fiscal da gestão pública e a concretização do controle social?; 3) Os mecanismos digitais são eficientes para o fortalecimento da democracia no espaço virtual?; 4) Quais os desafios da governança digital na era da sociedade da informação?; 5) Qual o impacto das tecnologias na gestão das finanças públicas? 6) Quais os dilemas fiscais na era da Economia Digital?; 7) Todas as partes interessadas na atuação do Estado estão incluídas nas plataformas do governo digital e são responsáveis pela escolha das políticas públicas?

O presente trabalho justifica-se exatamente por se propor a enfrentar um tema extremamente atual, que busca analisar todo o processo de transformação da comunicação com a inclusão de novas tecnologias, o que altera a cultura de relacionamento entre o Estado e a

sociedade. Esta pesquisa foca na influência das tecnologias digitais na gestão pública, objetivando analisar as oportunidades e os desafios que tais instrumentos colocam ao Estado Democrático de Direito no sentido de resguardar a privacidade dos dados pessoais; de ampliar a transparência das informações públicas; disponibilizar serviços digitais prestados à sociedade, visto que se tornou indispensável descobrir as oportunidades democráticas das novas tecnologias, as potencialidades da democracia deliberativa e participativa e os meios de controle público, exercidos pelo Estado e pelo cidadão.

Tem-se, então, como objetivo geral, analisar se a administração pública fiscal tem atuado de forma a assegurar a visibilidade e acessibilidade das informações e ações governamentais nas plataformas digitais, conforme as legislações municipal e federal estabelecem, viabilizando a emergência de novas formas de exercício do controle social das finanças públicas por meio das mais avançadas tecnologias, bem como as imposições decorrentes da economia digital tanto para o Estado quanto para o cidadão-contribuinte. Os objetivos específicos são: descrever a evolução do Estado e o comportamento da administração pública brasileira junto aos seus administrados, notadamente em face da efetivação dos princípios da legalidade, da publicidade, da eficiência e da transparência; analisar a transformação da administração pública autoritária para uma gestão aberta ao diálogo e à transparência de seus atos, pautada na participação mais incisiva dos administrados; identificar os mecanismos de participação dos cidadãos, diante da sociedade da informação, na concretização dos princípios democráticos apontados na Constituição Federal (CF); apresentar as leis federais e municipais que regem o princípio da transparência; discorrer sobre os mecanismos digitais adotados pelo governo brasileiro para o fortalecimento da democracia no espaço virtual e os novos desafios da inclusão digital; apresentar as tecnologias para o controle público das finanças e seus reflexos na Administração fiscal; discorrer sobre os direitos e deveres do fisco e dos particulares afetados, além de identificar os obstáculos do sistema tributário diante das novas tecnologias.

Com relação aos aspectos metodológicos do presente trabalho, tem-se que as hipóteses foram investigadas mediante pesquisa bibliográfica, aproveitando-se, ainda, como fontes suplementares, artigos científicos publicados em periódicos especializados – impressos ou eletrônicos –, os quais tocavam direta ou indiretamente o tema em análise. No que tange à tipologia da pesquisa, esta é, segundo a utilização dos resultados, pura, por ser realizada apenas com o intuito de aumentar o conhecimento, sem transformação da realidade. Segundo a abordagem, é quantitativa, por intermédio da pesquisa de fatos e dados objetivos, e qualitativa, com a observação intensiva de determinados fenômenos sociais. Quanto aos objetivos, a

pesquisa é exploratória, visando aprimorar as ideias por meio de informações sobre o tema em foco, e descritiva, haja vista buscar descrever, explicar, classificar, esclarecer o problema apresentado.

No segundo capítulo, inicia-se traçando algumas linhas gerais sobre a era da sociedade do conhecimento e o papel das tecnologias de informação e comunicação como instrumento de participação do contribuinte-usuário do serviço público. Para isso, serão analisadas as ferramentas existentes para o efetivo exercício do controle social, de forma a abordar as iniciativas do poder público para instituir a governança digital e as legislações que exigem da administração pública federal o compartilhamento de dados e a utilização de novas tecnologias. Também será apresentada, na parte inicial deste trabalho, o exemplo da experiência do Município de Fortaleza nessa tentativa de abrir as informações públicas para os cidadãos, tornando-os sujeitos ativos na construção e monitoramento das políticas e gastos públicos, buscando, ao final do segundo capítulo, responder as seguintes indagações: 1) a integração de novas tecnologias no dia a dia da sociedade estaria de fato ajudando o governo a aumentar as formas de engajamento ao setor público, transcendendo as esferas pública, privada e social?; 2) com a informação pública disponível em rede, tem sido possível identificar de forma efetiva a ampliação da transparência fiscal da gestão pública e a concretização do controle social?; 3) quais elementos são essenciais à democracia?; 4) as novas tecnologias podem contribuir para o equilíbrio entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com a observância do sistema de freios e contrapesos, que resulte na interação entre os órgãos e no respeito às funções inerentes a cada Poder?

No terceiro capítulo, adentra-se, mais especificamente, o âmbito jurídico da legislação que concretiza diretamente a transparência administrativa, um dos princípios fundamentais para o controle das despesas e do déficit público, apontando as tecnologias favoráveis à fiscalização das finanças públicas pela sociedade. Começa-se por ressaltar o processo orçamentário, através de mecanismos operacionais, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), identificando os efeitos causados no processo de planejamento com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em seguida, estudam-se as determinações da Lei da Transparência (Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009⁸), voltada para a responsabilidade na gestão fiscal no intuito de

⁸ BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 100, p. 2, 28 maio 2009. Disponível em:

determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária. Analisa-se, ainda, a problemática da concretização da democracia participativa na sociedade contemporânea, por meio da qual deve se colocar à disposição dos cidadãos diversos mecanismos de cunho democrático, mediante o uso das novas tecnologias e frente às exigências da Lei de Acesso à Informação, relacionando governo e cidadãos em prol do interesse público. Por último, examina-se a aplicação da tecnologia *blockchain* na administração pública, como instrumento inovador para implementação de soluções tecnológicas para tornar os serviços públicos mais eficientes, bem como para prevenção do uso ilícito dos recursos públicos, fixando importantes aspectos relacionados ao uso dessa tecnologia com o seu potencial disruptivo e os limites da transparência fiscal para a proteção concomitante de direitos e deveres fundamentais dos contribuintes.

No quarto capítulo, faz-se uma reflexão sobre a inteligência artificial (IA) no desenvolvimento das atividades da Administração fiscal, observando que o universo jurídico não acompanha a velocidade das transformações digitais, com raríssimas exceções. Na sequência, começa-se a trilhar o declínio na satisfação da democracia e as estratégias de revitalização, destinadas a reforçar a participação avaliativa dos usuários dos serviços públicos, haja vista as imensas potencialidades ofertadas pelo ambiente digital. Ao final, discutem-se os limites e as possibilidades da inclusão digital.

Dessa forma, pretende-se oferecer à academia uma contribuição que alie teoria e prática, com reflexões acerca dos impactos das tecnologias para uma gestão pública eficiente e transparente, como requisito para um efetivo controle social das finanças públicas e para o exercício democrático. Almeja-se, ainda, auxiliar os contribuintes e os fiscos na condução dos dilemas que se apresentam na era da economia digital, sem frear as inovações promissoras e tratando de compatibilizar os valores intrínsecos do Estado Democrático de Direito.

2 GOVERNANÇA E DEMOCRACIA DIGITAIS: UMA ANÁLISE DAS FORMAS DE EXERCÍCIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPARÊNCIA FISCAL E CONTROLE SOCIAL

As redes de comunicação organizadas em escala global remontam a meados do século XIX, sendo um fenômeno regular da vida social no século XX, com a proliferação de diversos canais de comunicação. O desenvolvimento de novas tecnologias desempenhou função importante na transmissão de informação eletronicamente codificada. Consta-se, nos últimos anos, o crescente uso de métodos digitais no processamento, armazenamento e recuperação da informação, o que provocou o aumento da capacidade de transmitir conteúdo.⁹ Apesar dos avanços ocorridos, a Administração Pública brasileira vem direcionando esforços para promover mudanças estruturais na organização dos órgãos, utilizando-se das oportunidades da economia digital, para aperfeiçoar as políticas públicas, adequar a prestação de serviços à realidade virtual e aumentar a arrecadação do Estado.

No presente capítulo, buscar-se-á examinar as formas de atuação do governo brasileiro para fomentar o desenvolvimento da cultura de transparência, discorrendo sobre as legislações que passaram a regular o acesso às informações e dados públicos. Demonstrar-se-á, também, as iniciativas de governança a partir da adoção de técnicas digitais, no intuito de fortalecer a participação e o controle social das finanças públicas.

Para tanto, procura-se, nos tópicos iniciais, fazer uma retrospectiva da evolução da comunicação e da maneira como se construiu o relacionamento entre a sociedade e a administração pública, antes e depois da era digital.

Em seguida, a pesquisa deter-se-á a apresentar o panorama jurídico que impõe aos órgãos públicos o compartilhamento de dados e a criação de canais que possibilitem a participação ativa de todos os indivíduos nos atos de gestão. Aproveita-se o ensejo para dar enfoque, no subtópico posterior, à experiência do Município de Fortaleza na ampliação da transparência e da concretização do controle social, requerendo a reflexão sobre o exercício da democracia no meio digital e os desafios da inclusão no chamado ciberespaço.

Por fim, achou-se oportuno fazer uma análise da importância do controle da administração pública pelo cidadão-contribuinte, facilitado pelas novas tecnologias, para garantir a convivência harmônica entre as tradicionais instituições políticas representativas e o Poder Judiciário.

⁹ THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade**: uma teoria social da mídia. Tradução de Wagner de Oliveira Brandão. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 143-145.

2.1 A sociedade em rede e o papel das tecnologias de informação e comunicação como instrumento de participação do contribuinte-usuário do serviço público

A relação entre mídia, tecnologia de informação e participação pública exige um olhar histórico. Desde os primórdios do espaço público, as evoluções da comunicação transformaram as relações humanas. A cada ruptura comunicativa, com o surgimento de novas formas de armazenar e disseminar a informação, nasce também “[...] uma nova forma de sentir o mundo e de definir a realidade”¹⁰.

A introdução da escrita, o advento da imprensa e a difusão de mensagens pelos meios de comunicação eletrônicos representaram grandes revoluções na divulgação de informações e na introdução de práticas sociais distintas. Com suporte no artigo de Stuart Hall¹¹, Lima expressa essa constatação quando reconhece que a comunicação não pode ser conceituada como externa ao campo das interações humanas, pois é quem define e constrói o social, constitui a política e ajuda a intermediar as relações econômicas.¹²

Até o fim da Idade Média, a informação escrita só era acessível a uma elite muito seleta. Compartilhar um texto com milhares estava reservado exclusivamente aos reis ou ao alto clero.

Com o letramento, veio a divulgação de registros escritos e, com eles, o avanço e a dependência do processo da informação. A ampliação do uso da escrita, na visão de Briggs e Burke¹³, modificou o estilo de governo – que caminhou rumo ao modelo de administração burocrática, contribuindo para o crescimento de um Estado centralizado. No entanto, não se deve esquecer as consequências políticas do aumento do letramento pelos indivíduos comuns, os quais, por queixas escritas, organizaram rebeliões como a Guerra dos Camponeses, em 1525, na Alemanha, que está entre as mais profundas convulsões sociais. Nesse sentido, são pertinentes as observações de Briggs e Burke:

A assinatura de petições por grande número de pessoas foi uma prática que se infiltrou na política inglesa no século XVII. Quinze mil cidadãos de Londres assinaram a *Root and Branch Petition* em 1640, no início da Guerra Civil, e petições posteriores tinham

¹⁰DI FELICE, Massimo. Das tecnologias da democracia para as tecnologias da colaboração. In: DI FELICE, Massimo (org.). **Do público para as redes**: a comunicação digital e as novas formas de participação social. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2008, p. 21.

¹¹HALL, Stuart. Ideology and communication theory. In: DERVIN, Brenda; GROSSBERG, Lawrence; O’KEEFE, Barbara J.; WARTELLA, Ellen A. (ed.). **Rethinking communication**: paradigm issues. Newbury Park, CA: SAGE, 1989, v. 1, p. 43.

¹²LIMA, Venício A. de. **Mídia**: teoria e poder. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001, p. 31.

¹³BRIGGS, Asa; BURKE, Peter. **Uma história social da mídia**: de Gutenberg à internet. Tradução de Maria Carmelita Pádua Dias. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004, p. 43-44.

mais de 30 mil assinaturas. No século XIX, dizia-se que o número de nomes havia subido à casa dos milhões.¹⁴

O surgimento do sistema de prensa tipográfica criado pelo alemão Johann Gutenberg, no século XV, foi uma revolução no terreno da escrita e da circulação de ideias em escala mundial, ao criar para cada página uma matriz que pudesse ser copiada inúmeras vezes a um custo bem mais baixo e a uma velocidade muito maior. É considerado a origem da comunicação de massas por instituir o primeiro método viável de compartilhamento de informações a partir de uma única fonte, antecipando-se à Revolução Industrial, com origem no século XVIII, inicialmente limitada à Inglaterra.

Em pouco tempo, a comunicação “um-para-muitos”, como chamou Mounk, “[...] estava ao alcance de um número significativo de pessoas pela primeira vez na história da humanidade: tendo acesso à tecnologia e ao capital, um indivíduo podia agora transmitir suas ideias a milhares de outros, simultaneamente”¹⁵. Sem dúvidas, a prensa móvel exerceu fundamental influência no renascimento de ideias e na rápida propagação da alfabetização.

A tipografia – tecnologia moderna de comunicação à época – estimulou a consciência política popular por meio da distribuição de impressos satíricos na Inglaterra e na França revolucionária. O crescimento de periódicos ocorreu de forma distinta em cada país. Os padrões figurativos passaram por mudanças, que vão do impresso alegórico para as caricaturas de cunho político.

Confiáveis ou não, é possível notar que os materiais impressos passaram a fazer parte do cotidiano de milhares de leitores, devido à ampla difusão de livros, panfletos, jornais, cartazes e formulários oficiais. Genericamente, o advento da imprensa contribuiu para o aparecimento da opinião pública ou, como aponta Habermas¹⁶, de uma esfera pública, marcada não pelo consenso de ideias e, sim, por uma arena – em princípio, aberta para participação de todos – de discussão argumentativa e racional entre indivíduos privados no âmbito público.

Na esteira do desenvolvimento tecnológico, surgem o rádio e a televisão. Entretanto, o mais profundo impacto no processo de integração dos meios de comunicação se

¹⁴ BRIGGS; BURKE, 2004, p. 44.

¹⁵ MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução de Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 156.

¹⁶ “A articulação de Habermas com o campo da Comunicação se dá em dois planos distintos. Um de seus primeiros trabalhos, *Mudança estrutural da esfera pública*, é um estudo sobre a formação e o declínio da ‘esfera pública burguesa’, tendo na imprensa um de seus pontos mais importantes. Em trabalhos mais recentes, o autor se preocupa com a escala micro da comunicação humana, a relação pelo diálogo e a interação entre indivíduos. Esses dois planos estão conectados por uma preocupação com a prática racional da comunicação, vista como um fenômeno central na vida humana.” (MARTINO, Luís Mauro Sá. **Teoria da comunicação**: ideias, conceitos e métodos. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2014, p. 61).

dá com o advento da rede mundial de computadores. Nesta perspectiva, a revolução da Internet possibilita um amplo espaço público, capaz de produzir, sem cessar, diversas formas de interação e de relações institucionais, instalando uma relação inédita entre o global e o local com a grande tarefa de reconfigurar a atuação do Estado, do Direito e do cidadão (onde quer que se encontre territorialmente), nesse contexto de uma sociedade em rede e globalizada.

Manuel Castells observa que a emergência da Internet, como um recente meio de comunicação, propagou concepções divergentes sobre a ascensão de novos padrões de interação social. Ideia muito bem explicada na seguinte passagem:

Por um lado, a formação de comunidades virtuais, baseadas sobretudo em comunicação on-line, foi interpretada como a culminação de um processo histórico de desvinculação entre localidade e sociabilidade na formação da comunidade: novos padrões, seletivos, de relações sociais substituem as formas de interação humana territorialmente limitadas. Por outro lado, críticos da Internet, e reportagens da mídia, por vezes baseando-se em estudos de pesquisadores acadêmicos, sustentam que a difusão da Internet está conduzindo ao isolamento social, a um colapso da comunicação social e da vida familiar, na medida em que indivíduos sem face praticam uma sociabilidade aleatória, abandonando ao mesmo tempo interações face a face em ambientes reais.¹⁷

Mencionadas afirmações são rebatidas por Castells por discordar da ideologia convicta de quem defende a existência atual de um cidadão cibernético alienado e solitário, enquanto no passado predominava uma comunidade local harmoniosa. Nesse particular, arremata afirmando que a Internet cada vez mais permite a formação de redes sociais mediadas por computador, o que contribui para um novo padrão de sociabilidade baseado no individualismo e, sendo assim, as comunidades virtuais não são necessariamente menos intensas do que as físicas, podendo, inclusive, serem mais eficazes na criação de laços e na mobilização social. A melhor maneira de compreender é enxergar que “[...] o individualismo em rede é um padrão social, não um acúmulo de indivíduos isolados”¹⁸.

Como um instrumento privilegiado para informar, discutir e organizar movimentos, o ciberespaço torna-se um ambiente disputado pela sociedade civil e pelo Estado, revelando-se como um terreno constitutivo de uma ágora contemporânea global, onde as trocas de informação ocorrem de forma simbólica e significativamente transformada.

Mounk faz questão de salientar que, nos últimos anos, diversos estudiosos compararam a invenção da tecnologia digital, especialmente das mídias sociais, à invenção da prensa tipográfica. Muitos jornalistas e escritores afirmavam que a “nossa prensa é a internet”

¹⁷ CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003, p. 98.

¹⁸ *Ibid.*, p. 109.

e “nossos cafés são as redes sociais”¹⁹. As afirmações podem ser grandiosas, mas, seguindo o pensamento do autor, existem alguns paralelos legítimos entre a invenção da tecnologia digital e a invenção da prensa. Assim como a prensa, a disseminação da internet e das mídias sociais modificou, sobretudo, as condições estruturais da comunicação. Com o aperfeiçoamento das tecnologias digitais, a comunicação um-para-muitos hoje passou a ser “comunicação muitos-para-muitos”. Na análise feita, sugere que a invenção da tecnologia de comunicação digital promove um considerável efeito político²⁰.

Nesse contexto, a cidadania digital passa a ser decisiva na seara fiscal. Em primeiro lugar, em razão da crescente tributação sobre a economia intangível e, em segundo plano, no papel crucial de controle da formulação de uma política fiscal justa. Neste contexto, a cidadania merece ser abordada sob dois aspectos. De um lado, quando o cidadão repassa parte dos recursos para o Estado por meio da tributação, e do outro, quando passa a controlar a aplicação desse dinheiro que sai do seu bolso e integra o Tesouro Nacional.

Na relação jurídica fisco e cidadão-contribuinte, há direitos e deveres para ambas as partes. Para o Estado, impõe-se a ética tributária de cobrar somente o que é devido e aplicar corretamente o que é arrecadado. Para o contribuinte, a ética de pagar o tributo que lhe é imposto e o dever de controlar a aplicação desses recursos. É essencial que o cidadão digital seja capaz de participar da crítica dos orçamentos e da qualidade dos gastos públicos.

O acompanhamento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos é de fundamental importância para que se realize a justiça social. Sob esse prisma, a transparência é mais do que simples artefato de proatividade da cidadania digital. É um princípio indisponível e uma das vigas mestras do Estado Democrático²¹.

A participação ativa do contribuinte é cada dia mais viabilizada nessa era da tecnologia, que permite o acesso rápido às informações necessárias para serem refletidas e criticadas quando necessário. Mais do que nunca, nesse contexto do virtual, o papel social do cidadão deve ser efetivo, não sendo mais possível o discurso voltado à mera responsabilização da ineficiência estatal.

A atuação dos órgãos públicos assume novos parâmetros e esta transparência, consequência da revolução tecnológica que se aprimora neste século XXI, traz profundas

¹⁹ MOUNK, 2019, p. 157-158.

²⁰ *Ibid.*, p. 159-160.

²¹ CAVALCANTE, Denise Lucena; FREITAS, Juarez; ROCHA, Sofia Laprovitera. Os dilemas fiscais na era da economia digital. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 15, n. 2, p. 513-531, maio/ago. 2020, p. 520. DOI: <http://dx.doi.org/10.14210/rdp.v15n2.p513-531>. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/16861>. Acesso em: 27 out. 2020.

mudanças na relação entre o Estado e o cidadão-contribuinte²². Não há mais que se falar em um Estado autoritário e cidadãos passivos e conformados com a estrutura dominante. Nos tempos atuais, prima-se por uma gestão eficiente, transparente e aberta ao diálogo. Não só um Estado transparente, mas, também, uma sociedade consciente e cooperativa.

À administração cabe certa margem de liberdade interpretativa dos conceitos legais em conformidade com os princípios constitucionais, tais como aqueles da eficiência, proporcionalidade, segurança jurídica, moralidade, transparência e, em razão disso, deve se permitir o diálogo com os administrados. Nesse sentido, válidas são as ressalvas feitas por Fernandes e Cavalcante:

Se dentro dela a administração tem discricionariedade para escolher como concretizar o interesse público, por que não o fazer em conjunto com o administrado? Numerosas são as vantagens da solução dialogada são inúmeras: maior transparência quanto aos critérios decisórios para aplicação dos recursos financeiros; maior eficiência e *accountability*, com o cumprimento mais garantido do pactuado em comparação com o que é imposto. Ademais, o debate dialógico favorece a compreensão global dos vários pontos de vista, contribuindo, por conseguinte, para a descoberta da melhor escolha possível à luz do próprio interesse público; ou seja, favorece a descoberta de qual será efetivamente o interesse público naquela situação concreta. Além disso, a decisão administrativa consensual reduz sobremaneira o risco de judicialização do tema, e, conseqüentemente, dos custos processuais, poupando tempo e dinheiro de ambas as partes.²³

A atividade financeira do Estado não é legitimada por ato autoritário do poder público, mas, sim, pela democracia que permite o exercício do poder financeiro, mediante escolhas políticas autorizadas pela Constituição, como uma forma de governo inclusiva e participativa.

A transparência fiscal é imprescindível ao gasto público, visto que a sociedade tem não somente o interesse, mas o poder-dever de controlar a execução das ações governamentais e a administração dos gestores públicos, bem como o de conhecer as motivações das políticas que determinaram a medida fiscal adotada. Como bem aponta Torres²⁴, o papel do contribuinte não se limita a recolher tributos para os cofres públicos, visto que, no contexto do controle das decisões políticas no tocante à atividade financeira, é vital a participação da sociedade – não apenas como beneficiária da realização das despesas públicas –, mas também como agente do

²² CAVALCANTE, Denise Lucena. Dos tributos para as finanças públicas: ampliação do foco. **Nomos**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v. 25, p. 70. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20024>. Acesso em: 27 out. 2020.

²³ FERNANDES, André Dias; CAVALCANTE, Denise Lucena. Administração fiscal dialógica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 49-70, set./dez. 2018, p. 57-58. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v277.2018.77676>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77676>. Acesso em: 15 nov. 2020.

²⁴ TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro**: teoria da Constituição Financeira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 150-152.

controle das despesas, podendo se valer de garantias constitucionais (ação civil pública, p. ex.) ou interpor denúncias aos órgãos competentes ou tribunais de contas. A aprovação do orçamento público pelo Legislativo é uma importante forma de controle político na formulação de propostas de gastos preferenciais ou prioritários.

Nos países de ponta, a atuação de um Estado Democrático de Direito, com integração da participação popular e do controle social, vem se fortalecendo nesse novo contexto da economia virtual, porém, no Brasil, a intensificação da participação digital avança devagar, levando-o a ocupar posição modesta no *ranking* da Organização das Nações Unidas quanto ao governo eletrônico 2020, ficando em 54º lugar, atrás do Uruguai e do Chile²⁵.

Na classificação da competitividade digital em 2018 e 2019, o resultado também deixou a desejar. O Brasil assumiu a 57ª posição entre 63 países escrutinados²⁶. Em 2020, apesar de ter subido seis posições, ainda ficou longe do topo, ocupando o 51º lugar²⁷. A despeito disso, a digitalização dos serviços públicos evolui.

A Estratégia brasileira de Governo Digital, publicada no final de abril de 2020, estabelece a meta de transformar todas as etapas e os serviços públicos digitalizáveis até o final de 2022. A Administração Pública federal, para ilustrar, disponibiliza o aplicativo “Cidadão mais Brasil” para que a sociedade fiscalize os recursos repassados pela União aos Estados e Municípios. A ferramenta tecnológica permite ao usuário fazer o acompanhamento dos investimentos realizados na sua cidade e prosseguir com a avaliação e com denúncia de possível irregularidade, se for o caso. Conquanto, percebe-se que ainda não há uma motivação do contribuinte no uso dessa ferramenta, pois remanesce forte descrédito do cidadão quanto à contrapartida estatal na tomada de decisão e às providências subsequentes de apuração dos desvios. É medida de urgência acelerar o engajamento da cidadania à plataforma.

A verdadeira democracia digital vai além “[...] da difusão de propagandas governamentais sobre a rede, o anúncio dos endereços eletrônicos dos líderes políticos, ou a organização de referendos pela Internet”²⁸, pois, como bem esclarece Pierre Lévy, com as possibilidades oferecidas pelo ciberespaço de comunicação interativa, é preciso incitar a

²⁵ UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. **E-Government Survey 2020: digital government in decade of action for sustainable development**. New York: United Nations, 2020, p. 46. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys>. Acesso em: 15 jan. 2021.

²⁶ IMD WORLD COMPETITIVENESS CENTER. **IMD World Digital Competitiveness Ranking 2018**. Lausanne: IMD World Competitiveness Center, 2018, p. 27. Disponível em: https://www.imd.org/global/assets/wcc/docs/imd_world_digital_competitiveness_ranking_2018.pdf. Acesso em: 26 out. 2020.

²⁷ IMD WORLD COMPETITIVENESS CENTER. **IMD World Digital Competitiveness Ranking 2020**. Lausanne: IMD World Competitiveness Center, 2020, p. 24. Disponível em: <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-digital-competitiveness-rankings-2020/>. Acesso em: 15 jan. 2021.

²⁸ LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 190.

colaboração coletiva e contínua dos problemas e sua solução cooperativa, proporcionando a “[...] participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, a transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos”²⁹.

2.2 Administração pública democrática na era da sociedade da informação, do conhecimento e das novas tecnologias

Um dos pressupostos da sociedade da informação é a convergência das relações em torno de informações. Estas são matéria-prima dos novos modelos econômicos e sociais. Computação em nuvem, moedas virtuais, internet das coisas, impressão 3D, notas fiscais eletrônicas, comércio virtual são algumas das inovações na intrigante fase denominada 4ª Revolução Industrial, que tem, como princípios, a transparência e o compartilhamento de informações em tempo real entre diversas pessoas, de forma autônoma e descentralizada, por meio de mecanismos digitais aptos a interagir com o mundo real. A tecnologia é o instrumento de comunicação interpessoal que permite não apenas a troca de dados, como também o compartilhamento de bens e serviços pela internet.

As novas tecnologias, ao revolucionarem as relações sociais, permitindo que todos os cibercidadãos³⁰ possam ser fornecedores, consumidores, contribuintes e usuários de serviços públicos, acabam por alterar profundamente as relações de mercado e, conseqüentemente, a relação jurídico-tributária, o que leva à necessidade de se repensar as políticas fiscais e os modelos de tributação³¹, bem como também se faz necessário repensar o conceito de e-cidadão e de e-gov.

²⁹ LÉVY, *loc. cit.*

³⁰ A palavra “cibercidadão” designa os indivíduos presentes no “ciberespaço”. Termo muitas vezes utilizado para se referir ao universo das redes digitais, que, no conceito de Pierre Lévy, seria o espaço mundial de comunicação aberto pela interconexão de rede de computadores, incluindo o conjunto dos sistemas de comunicação eletrônicos, “[...] na medida em que transmitem informações provenientes de fontes digitais ou destinadas à digitalização” (LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 94-95).

³¹ “A evolução da tecnologia está atrelada, invariavelmente, à necessidade de se repensar as políticas fiscais e os modelos de tributação existentes. Isso decorre do fato de que elementos que forma determinantes para o desenho do sistema tributário há 20 anos atrás já não se mostram eficientes para lidar com o ambiente atual em que a sociedade vive. Isso se deve predominantemente a um processo de desmaterialização (ou virtualização) vivenciado pelo mundo inteiro, que teve início no início do século XXI: se no passado alguns produtos eram vendidos apenas em determinados países, hoje as pessoas podem ter acesso a uma vasta gama de produtos e mercadorias, tudo à distância de um clique. Some-se a isso o evidente apagamento das fronteiras e a mobilidade de recursos, responsáveis por intensificar o comércio internacional.” (BRANDÃO JR., Salvador Cândido; PISCITELLI, Tathiane. Introdução: do *data center* à nuvem. In: PISCITELLI, Tathiane; BOSSA, Gisele Barra (coord.). **Tributação da nuvem**: conceitos tecnológicos, desafios internos e internacionais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 23).

Por muito tempo, prevaleceram os postulados da legalidade estrita e da supremacia do interesse público sobre o privado, norteadores da teoria do regime jurídico-administrativo, o que gerou uma administração mais autoritária e burocrática, ineficiente e sem transparência fiscal.

Porém, com o advento do Estado Social e Democrático de Direito, da proteção dos direitos humanos e do incentivo à participação da sociedade na execução das políticas públicas, fundamentos consagrados na Constituição Brasileira de 1988³², a supremacia do interesse público sobre o privado passou por mudanças, a ensejar uma nova relação entre a administração pública e seus cidadãos. No cenário atual, o interesse público e privado está entrelaçado, uma vez que se destacam os direitos fundamentais, a partir da aplicação adequada do princípio da proporcionalidade.

Destaca Bonavides³³ que este princípio não constitui um direito da liberdade, mas um direito que protege a liberdade, sendo, portanto, uma garantia fundamental e, principalmente, um princípio geral de direito.

As discussões em torno do conceito e da finalidade do Estado e do direito convergem para as relações entre a teoria dos direitos fundamentais e a teoria democrática, numa autêntica associação mútua que deu origem ao chamado Estado Democrático de Direito, “[...] estruturado como o conjunto de instituições jurídico-políticas erigidas sob o fundamento e para a finalidade de proteger e promover a dignidade da pessoa humana”³⁴.

A Constituição de 1988 não só institui um regime político democrático, como promove inegável avanço no campo dos direitos e garantias fundamentais, incluindo em seu catálogo não apenas os tradicionais direitos civis e políticos do cidadão, como também os direitos sociais.

A nova Carta da República nasce em um cenário de reconquista da democracia e de compromisso com a garantia e a efetivação dos direitos fundamentais, na esteira dos modelos delineados na Itália, Espanha e Portugal que, por sua vez, buscaram inspiração na Lei Fundamental de Bönne de 1949, a qual, juntamente com o Tribunal Constitucional Federal alemão, constitui a baliza do constitucionalismo contemporâneo.³⁵

³² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 jun. 2020.

³³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 401.

³⁴ BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 50-51.

³⁵ ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; ROCHA, Sofia Laprovitera. Judicialização da política e democracia. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 21, n. 117, p. 111-134, set./out. 2019, p. 117.

Em razão dos ideais de participação cidadã e eficiência administrativa, constata-se uma mudança na forma de atuação da administração pública, que deixou de adotar unicamente a postura autoritária, para se pautar numa gestão que privilegia o diálogo e a transparência entre a sociedade e o Estado.

Atendendo o disposto no art. 5º, inciso XXXIII, e no art. 37, inciso II do §3º da Constituição Federal, a Lei nº 12.527/2011 foi introduzida no ordenamento jurídico com a finalidade de regulamentar a divulgação de informações de interesse público e implantar uma política de transparência.

A propósito, cumpre destacar que os princípios da eficiência e da transparência exigem da administração pública um dever positivo de atuação otimizada, levando em consideração os resultados da atividade exercida, bem como a adequação da relação entre os meios e os fins que se pretende alcançar. Dessa forma, busca-se a realização da gestão pública atenta às necessidades sociais e ao cumprimento eficaz dos direitos fundamentais.

A publicidade é consequência do princípio democrático e requer do administrador a divulgação dos atos praticados durante sua gestão, a fim de que a sociedade possa controlar a eficiência, a moralidade e a legalidade das atividades desenvolvidas pelo Estado. É dever do ente público facilitar a abertura da Administração por meio das modernas técnicas de comunicação, possibilitando o efetivo controle dos recursos públicos.

O grande passo no que diz respeito à transparência administrativa foi dado com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, a qual exige postura ativa dos órgãos públicos da Administração Direta e Indireta no que tange à divulgação de informações de interesse geral, especialmente aquelas atinentes aos gastos públicos.

Em que pese a relutância, o governo é obrigado a se converter numa plataforma digital que traz alterações nas transações entre os cibercidadãos e, especificamente, nas relações jurídico-tributárias. Para insistir no óbvio, o uso do ciberespaço requer a reformulação dos hábitos políticos, a desburocratização das instituições, a otimização do uso dos recursos e equipamentos públicos, a sensibilização dos dirigentes para novas possibilidades da comunidade digital.

2.3 Da legislação que exige da administração pública federal o compartilhamento de dados e a utilização da internet e outras tecnologias

Nos últimos anos, o governo brasileiro vem apostando na transformação digital e aprovando normas para intensificar a utilização das tecnologias de forma a aperfeiçoar o

desenvolvimento de políticas públicas com foco em alguns desafios atuais. Entre eles, o de fazer uso das novas ferramentas tecnológicas para promover maior transparência pública, garantir a participação social e serviços públicos digitais com vistas a facilitar o acesso e reduzir a burocracia existente nos serviços que exigem a presença física do cidadão ao órgão público.

A Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), com a finalidade de resguardar o exercício da cidadania e da liberdade de expressão, estabeleceu diretrizes para o uso racional e seguro da internet nas relações na rede, bem como apontou caminhos de atuação do Poder Público no desenvolvimento da internet, com destaque para a adoção de sistemas informatizados transparentes e que se comuniquem entre si para facilitar a oferta de serviços no governo eletrônico. Nas palavras de Varella, Oliveira e Moesch, o legislador buscou proporcionar “[...] a divulgação de dados e informações públicas; o atendimento ao cidadão de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos; e a promoção da cultura e da cidadania”³⁶.

Veja-se que o texto do Marco Civil traz como fundamentos o respeito à liberdade de expressão, à livre concorrência, à privacidade e à proteção de dados. Além de incluir o acesso à informação como um dos objetivos da disciplina do uso da internet, elenca direitos que asseguram ao usuário a inviolabilidade da intimidade e da vida privada e, no caso de violação, a indenização pelo dano material ou moral decorrente da publicação de conteúdos ofensivos³⁷. Temas que exigiram uma adaptação pelos setores público e privado³⁸.

É inegável que o acesso à internet representa um direito essencial ao exercício da cidadania, sendo indispensável o respeito à inviolabilidade, ao sigilo das comunicações e à não interrupção da conexão. Sob esse aspecto, a entrada em vigor da Lei nº 12.965/2014 representa uma evolução em termos de segurança jurídica para o ciberespaço. Como se vê, o Marco Civil trouxe algumas das respostas legislativas de fundamental importância para o fortalecimento do

³⁶ VARELLA, Marcelo D.; OLIVEIRA, Clarice G.; MOESCH, Frederico. Salto digital nas políticas públicas: oportunidades e desafios. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, DF, v. 7, n. 3, p. 560-583, 2017, p. 562. DOI: <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v7i3.4808>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4808>. Acesso em: 15 nov. 2020.

³⁷ “Art. 7º **O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos: I - inviolabilidade da intimidade e da vida privada, sua proteção e indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; II - inviolabilidade e sigilo do fluxo de suas comunicações pela internet, salvo por ordem judicial, na forma da lei; III - inviolabilidade e sigilo de suas comunicações privadas armazenadas, salvo por ordem judicial; IV - não suspensão da conexão à internet, salvo por débito diretamente decorrente de sua utilização; V - manutenção da qualidade contratada da conexão à internet; [...].” (BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 77, p. 1-3, 24 abr. 2014, art. 7º, grifo nosso. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/04/2014&jornal=1&pagina=1>. Acesso em: 15 jul. 2020).**

³⁸ LIMBERGER, Têmis. *Cibertransparência: informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 80.

Estado Democrático de Direito, especialmente, por reconhecer direitos e estendê-los para a internet. Boff e Fortes lembram que, anteriormente ao seu advento, o acesso aos dados e “[...] o registro da conduta de seus usuários eram plenamente destituídos de regulação específica, o que também permitiu que a internet se tornasse um ambiente hostil e de cometimento de abusos e violações de direitos”³⁹.

Além disso, no tocante à tutela da proteção dos dados pessoais na internet, a norma alberga a imposição do consentimento expresso sobre a coleta, o uso, o armazenamento e o tratamento de dados pessoais, o qual deve ocorrer de forma destacada das demais cláusulas contratuais. Exige que essas informações sejam claras e completas, só podendo ser utilizadas para finalidades que justifiquem sua coleta; não sejam vedadas pela legislação; e estejam especificadas nos contratos de prestação de serviços ou em termos de uso de aplicações de internet. Também estabelece a possibilidade de exclusão definitiva dos dados pessoais que tiverem sido fornecidos para determinada aplicação de internet, a requerimento do interessado, ao término da relação entre as partes, ressalvadas as hipóteses de guarda obrigatória de registros elencadas na legislação.

Segundo as disposições contidas na Lei nº 12.965/2014, mais precisamente em seu art. 10, a guarda e a disponibilização dos registros de conexão e de acesso a aplicações de internet, como também de dados pessoais e do conteúdo de comunicações privadas, devem atender à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas. Nesse sentido, o provedor de aplicações de internet, responsável pela guarda do conteúdo, somente será obrigado a disponibilizar os registros, de forma autônoma ou associados a dados pessoais ou a outras informações que possam contribuir para a identificação do usuário ou do terminal, mediante ordem judicial (§ 1º).

São diversos os dispositivos que representam o avanço do ordenamento jurídico brasileiro para a tutela de direitos na internet, entretanto, as discussões sobre temas relacionados à rede, tais como governança, cidadania digital e os direitos fundamentais ao acesso à informação, à proteção da privacidade e da inviolabilidade dos dados pessoais na internet não findaram com o Marco Civil.

³⁹ BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges. Internet e proteção de dados pessoais: uma análise das normas jurídicas brasileiras a partir das repercussões do caso NSA vs. Edward Snowden. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS**, Porto Alegre, v. XI, n. 1, p. 340-370, 2016, p. 357. DOI: <http://dx.doi.org/10.22456/2317-8558.58918>. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/58918/38152>. Acesso em: 25 jun. 2020.

Em 29 de junho de 2016, o Decreto nº 8.789⁴⁰ instituiu as regras para o compartilhamento de bases de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal. Recentemente foi revogado pelo Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019⁴¹, o qual dispôs sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito do governo federal e instituiu o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. O objetivo foi simplificar a oferta de serviços públicos e otimizar a formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas, com redução de gastos e aperfeiçoamento dos mecanismos de combate a fraudes.

Segundo o texto do Decreto nº 10.046/2019, a informação do Estado deve ser compartilhada da forma mais ampla possível, observadas as restrições legais, os requisitos de segurança da informação e comunicações e o disposto na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Busca-se simplificar “[...] a transferência de dados no âmbito do governo, que passa a ocorrer com amparo do Decreto e não mais com base em convênios celebrados pontualmente entre alguns órgãos”⁴².

O compartilhamento amplo de dados dispensa autorização prévia pelo gestor de informações e passa a ser realizado pelos canais existentes para dados abertos e para transparência ativa, na forma da legislação. A Controladoria-Geral da União e o Comitê Interministerial de Governança poderão recomendar, quando econômica e operacionalmente viável, a abertura dos dados de compartilhamento amplo em transparência ativa⁴³.

Os dados protegidos por sigilo fiscal foram excluídos do compartilhamento, cabendo à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional disponibilizar, aos órgãos interessados, aqueles previstos nos artigos 28 e 29 do Decreto n. 10.046/2019⁴⁴.

⁴⁰ BRASIL. Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016. Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 124, p. 2-3, 30 jun. 2016b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=30/06/2016&pagina=2>. Acesso em: 25 jun. 2020.

⁴¹ BRASIL. **Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10046.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.

⁴² VARELLA; OLIVEIRA; MOESCH, 2017, p. 566.

⁴³ BRASIL, *op. cit.*, art. 12.

⁴⁴ “Art. 28. A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia disponibilizará aos órgãos interessados os seguintes dados não protegidos por sigilo fiscal: I - informações constantes da declaração de operações imobiliárias relativas à existência de bem imóvel, localização do ato registral, números de inscrição e respectivas situações cadastrais no CPF e no CNPJ das partes envolvidas na operação; II - informações constantes da declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural relativas à existência de bem imóvel; III - informações referentes a registros de natureza pública ou de conhecimento público constantes de nota fiscal; IV - informações sobre parcelamento e moratória de natureza global dos débitos por ela administrados; V - informações sobre débitos de pessoas jurídicas de direito

O Decreto n. 10.046/2019, aliado à nova legislação de proteção de dados pessoais, deve resultar em uma maior eficiência da máquina pública e, sob a ótica do cidadão, a expectativa é de redução dos custos e do tempo dispendido com procedimento burocrático, uma vez que, por meio da troca de informações entre as bases de dados, evita-se a apresentação pelo usuário do serviço público dos mesmos documentos que já estão sob a guarda de algum dos órgãos da União.

Entre as normas voltadas para o salto digital nas políticas públicas, destaca-se também o Decreto n. 8.777, de 11 de maio de 2016⁴⁵, que institui a política de Dados Abertos do Poder Executivo⁴⁶. O objetivo é organizar e padronizar os processos de publicação de dados abertos do Estado, resultando em maior disponibilidade, acesso, qualidade e ampla reutilização dos conteúdos fornecidos pelas partes interessadas. Os dados governamentais estão disponíveis no Portal Brasileiro de Dados Abertos, premiado no 3º Concurso de Boas Práticas da Controladoria-Geral da União, em 2015. Porém, até janeiro de 2020, foram disponibilizados apenas 7.232 conjuntos de dados.⁴⁷

público; e VI - demais informações de natureza pública constantes das bases de dados sob sua gestão. Art. 29. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional disponibilizará aos órgãos interessados os seguintes dados não protegidos por sigilo fiscal: I - dados constantes do termo de inscrição na dívida ativa da União e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; II - informações sobre parcelamento e moratória de natureza global dos débitos inscritos em Dívida Ativa da União; III - informações sobre débitos inscritos em dívida ativa da União, incluídos os de pessoas jurídicas de direito público e aqueles em fase de execução fiscal; e IV - demais informações de natureza pública constantes das bases de dados sob a sua gestão.” (BRASIL. **Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. Brasília, DF: Presidência da República, [2020], arts. 28 e 29. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10046.htm. Acesso em: 25 jun. 2020).

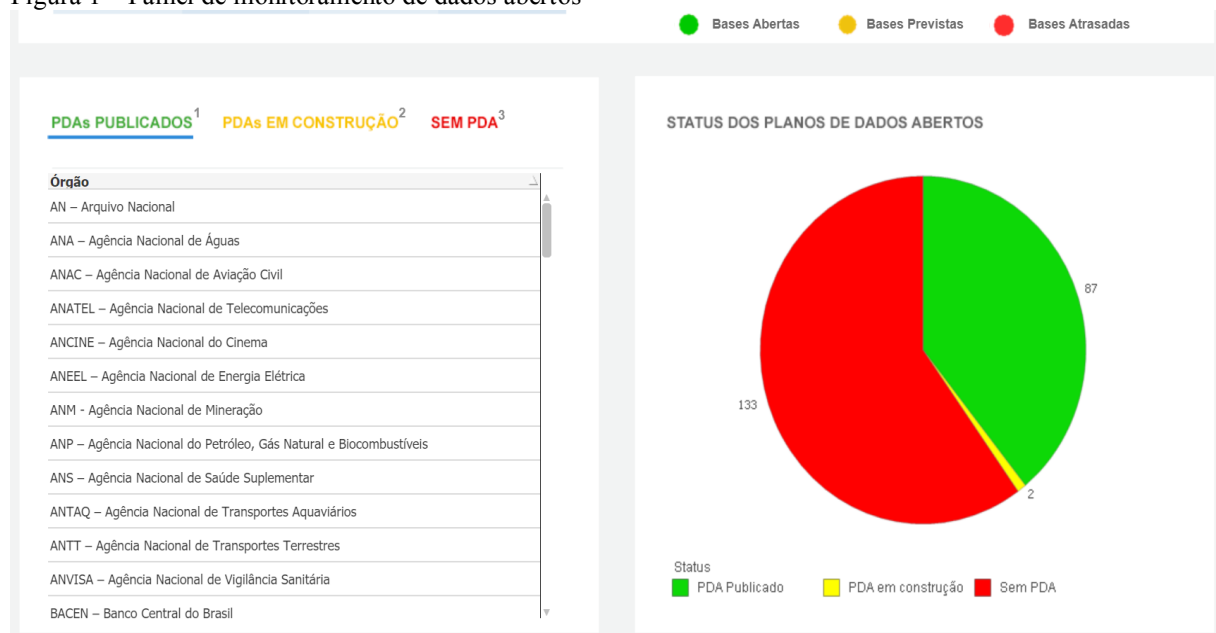
⁴⁵ BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 16 dez. 2020.

⁴⁶ “Art. 1º Fica instituída a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, com os seguintes objetivos: I - promover a publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos; II - aprimorar a cultura de transparência pública; III - franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo federal, sobre os quais não recaia vedação expressa de acesso; IV - facilitar o intercâmbio de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal e as diferentes esferas da federação; V - fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para o cidadão; VI - fomentar a pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública; VII - promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação nos setores público e privado e fomentar novos negócios; VIII - promover o compartilhamento de recursos de tecnologia da informação, de maneira a evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na disseminação de dados e informações; e IX - promover a oferta de serviços públicos digitais de forma integrada.” (BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2020], art. 1º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 16 dez. 2020).

⁴⁷ BRASIL. Governo Digital. Portal Brasileiro de Dados Abertos. **Portal do Governo**, Brasília, DF, 27 nov. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/dados-abertos/portal-brasileiro-de-dados-abertos>. Acesso em: 9 jan. 2021.

Para que sejam publicadas as informações, os órgãos da administração pública federal devem elaborar os seus Planos de Dados Abertos (PDA), conforme descritos no Manual para a Elaboração de PDA⁴⁸, em harmonia com a Resolução nº 3, de 13 de outubro de 2017⁴⁹, do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA). Da análise do portal, na Figura 1, é possível concluir que os órgãos estão atrasados no cumprimento do art. 9º, do Decreto 8.777/2016⁵⁰.

Figura 1 – Painel de monitoramento de dados abertos



Fonte: Portal da Controladoria-Geral da União⁵¹.

Esses dados são relevantes e preocupantes, haja vista que o PDA é o documento que orienta as ações de implementação e promoção de abertura de dados e tem, como base, o manual elaborado para dar suporte aos órgãos federais no planejamento das ações de publicação

⁴⁸ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. **Manual de elaboração de Planos de Dados Abertos (PDAs)**. Brasília, DF: CGU, jul. 2020b, p. 5. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 16 dez. 2020.

⁴⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos. Resolução nº 3, de 13 de outubro de 2017. Aprova as normas sobre elaboração e publicação de Planos de Dados Abertos, conforme disposto no Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 199, p. 54-55, 17 out. 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=17/10/2017&pagina=54>. Acesso em: 25 jun. 2020.

⁵⁰ “Art. 9º Os Planos de Dados Abertos dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão ser elaborados e publicados em sítio eletrônico **no prazo de sessenta dias da data de publicação deste Decreto.**” (BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2020], art. 9º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 16 dez. 2020).

⁵¹ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Painel de monitoramento de dados abertos**. Brasília, DF: Portal da Controladoria-Geral da União, 2020a. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>. Acesso em: 17 fev. 2020.

de informações de interesse público. É preciso, portanto, que as entidades sigam as diretrizes de padronização para que se torne viável a implementação da Política de Dados Abertos e, conseqüentemente, venha a ocorrer o compartilhamento de informações e o intercâmbio de dados entre os órgãos, promovendo um diálogo fluido entre a administração e os cidadãos e a tão desejada transparência pública.

A relevância da oferta de dados abertos no setor público já era um tema alertado por Norberto Bobbio, para o qual a república democrática exige que o poder seja visível. É exatamente buscando dar destaque a essa importante constatação que faz referência à expressão *res publica* (coisa pública), sob a perspectiva de um governo do público e em público. A publicidade seria o instrumento capaz de permitir a intervenção do povo sobre o poder. Em uma síntese perfeita, explica que o

[...] governo do público significa governo do povo, não de uma pessoa ou de poucos; governo em público significa que os atos do poder ou são exercidos diretamente diante do povo ou são de alguma forma comunicados a seus destinatários naturais e não se tornam oficialmente válidos antes de receberem a devida publicidade.⁵²

Desta forma, compreende que a democracia é inafastável da ideia de governo visível e que a tecnologia, quando não utilizada para esse fim, é ameaça ao próprio povo. A falta de transparência do poder é listada por Bobbio como uma das mais graves promessas não cumpridas da democracia. Desta concepção, pode-se extrair que o acesso aos dados públicos é uma exigência do Estado Democrático de Direito. Por ser regido pelo princípio da publicidade, só deve aceitar a denúncia da ausência da transparência, não se permitindo tolerar o segredo oficial. Este só é admissível quando for para garantir “[...] um interesse protegido pela Constituição sem prejudicar outros interesses igualmente garantidos”⁵³, pois, no regime democrático, a publicidade é a regra e o sigilo, a exceção. Como bem pondera o autor, a esfera pública tende a se fortalecer quando há um máximo controle da gestão pública pelos indivíduos, o que requer o máximo de transparência da atuação dos governantes. Quando isso não ocorre, depara-se, como decorrência, com a desinformação e o descumprimento do princípio democrático.

Transpondo esta lição, tem-se que as novas tecnologias podem propiciar a disponibilização dos dados públicos em rede. Entretanto, se por um lado o Governo Federal, em cooperação com os demais órgãos e entidades da administração pública, deve ofertar dados públicos confiáveis em formatos abertos e de livre uso e consumo, consolidando a cultura da

⁵² BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. Organização de Marco Revelli. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 40.

⁵³ *Ibid.*, p. 74.

transparência, controle social e *accountability*, nos termos do Decreto nº 8.777/2016; por outro lado, os cidadãos contribuintes também precisam se adequar às regras do mundo virtual e disponibilizar as informações que o Fisco exige para controle das operações fiscais e possíveis receitas tributárias.

Esse sistema de dados abertos, que busca facilitar o acesso da sociedade aos serviços disponíveis e aprimorar a gestão consciente e eficiente do gasto público, deve promover o cruzamento das informações, assim como aperfeiçoar a análise dos dados dentro do governo federal⁵⁴ para que possam ser utilizados como um ativo importante na economia digital.

Verifica-se, porém, que muitos dados públicos ainda não são ofertados *online* nem estão disponíveis para outros órgãos da administração, em base de dados abertos. Enfrenta-se o desafio de abrir as informações públicas, respeitando a privacidade dos cidadãos.

Neste atual contexto, o fisco tem que agir rápido considerando que a iniciativa privada já está se dedicando no aprimoramento das novas tecnologias⁵⁵ para lidar com seu potencial disruptivo. As autoridades governamentais precisam redesenhar seus sistemas fiscais e monetários de modo que venham a alcançar a realidade tecnológica, aprimorando assim o modelo de governança digital em todos os entes da federação.

Diante das exigências desse novo cenário, em 15 de janeiro de 2016 entrou em vigor o Decreto nº 8.638, que designou a Política de Governança Digital⁵⁶, no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A medida integra a Estratégia de Governança Digital (EGD) do Governo Federal, estabelecida desde 2014 com objetivos estratégicos organizados nos seguintes eixos: acesso à informação, prestação de serviços e participação social.

Nos termos do Decreto nº 8.638/2016, Governança Digital é a utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com a finalidade de melhorar a disponibilização de informação, a prestação de serviços públicos e incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão, tornando o governo mais responsável, transparente e eficaz.

⁵⁴ Essa política também existe no poder executivo municipal.

⁵⁵ BERTÃO, Naiara. Conheça 7 *startups* que prometem mudar o jurídico brasileiro. **Revista EXAME**, São Paulo, 26 jan. 2017. Disponível em: <https://exame.com/pme/conheca-7-startups-que-prometem-mudar-o-juridico-brasileiro/>. Acesso em: 28 jun. 2020.

⁵⁶ *Vide*: BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital: Transformação Digital: cidadania e governo**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/revisaodaestrategiadegovernancadigital20162019.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

Seguindo essas diretrizes, o Governo Federal brasileiro, por meio do Decreto n. 9.319, de 21 de março de 2018⁵⁷, instituiu o Sistema Nacional para a Transformação Digital, estabelecendo a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital.

Nesta mesma diretiva, o fisco brasileiro vem tentando se adequar a essa nova realidade. No sentido de redesenhar os procedimentos para torná-los mais digitais e menos analógicos, gerando uma maior economia para o Estado e para o cidadão, em março de 2019, a Receita Federal anunciou novos serviços eletrônicos para resolver pendências de pessoas físicas e jurídicas, em um menor tempo possível. Entre eles, a possibilidade de o contribuinte abrir processo pela internet para solucionar problemas com a emissão de Certidão Negativa de Débitos (CND), não sendo mais necessário o agendamento prévio para atendimento presencial. Estipulou o prazo de dez dias para o Fisco dar resposta a partir do envio das informações por meio do dossiê eletrônico⁵⁸.

Em abril de 2020, o Decreto nº 8.638/2016 foi revogado pelo Decreto nº 10.332, o qual estabeleceu a Estratégia de Governo Digital até 2022, fazendo referência aos seguintes objetivos:

Art. 9º [...] oferecer serviços públicos digitais simples e intuitivos, consolidados em plataforma única e com avaliação de satisfação disponível; - conceder acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais, para possibilitar o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais; - promover a integração e a interoperabilidade das bases de dados governamentais; - promover políticas públicas baseadas em dados e evidências e em serviços preditivos e personalizados, com utilização de tecnologias emergentes; - implementar a Lei Geral de Proteção de Dados, no âmbito do Governo federal, e garantir a segurança das plataformas de governo digital; - disponibilizar a identificação digital ao cidadão; - adotar tecnologia de processos e serviços governamentais em nuvem como parte da estrutura tecnológica dos serviços e setores da administração pública federal; - otimizar as infraestruturas de tecnologia da informação e comunicação; e formar equipes de governo com competências digitais⁵⁹.

Dos serviços disponíveis hoje no portal do governo brasileiro, 65% são digitais. Até o final de 2022, o Governo Federal pretende disponibilizar por canais eletrônicos 100% dos

⁵⁷ BRASIL. **Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018**. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. Brasília, DF: Presidência da República, [2020a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9319.htm#. Acesso em: 16 dez. 2020.

⁵⁸ BACELO, Joice; OLIVON, Beatriz. Receita investe em serviços eletrônicos para reduzir tempo de atendimento. **Valor Econômico**, São Paulo, 26 mar. 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/legislacao/6180897/receita-investe-em-servicos-eletronicos-para-reduzir-tempo-de-atendimento>. Acesso em: 16 jun. 2020.

⁵⁹ BRASIL. **Decreto nº 10.332 de 28 de abril de 2020**. Institui a Estratégia de Governo Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10332.htm#art14. Acesso em: 15 jan. 2021.

serviços públicos prestados à população, bem como oferecer meio de avaliação de satisfação padronizado para aproximadamente metade dos serviços públicos digitais. Para isso, é preciso vencer algumas etapas e uma delas é o aperfeiçoamento e a integração de bancos de dados de todos os órgãos para que possam ser acessados de diferentes entidades, além da necessidade de simplificar o acesso, automatizar os procedimentos e promover o treinamento de servidores, sem deixar de lado a implantação de novas políticas públicas que abracem essa tendência⁶⁰.

2.3.1 A experiência do Município de Fortaleza na ampliação da transparência e da concretização do controle social

A Prefeitura de Fortaleza vem adotando medidas de transparência impulsionadas pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), Lei da Transparência (LC nº 131/2009), que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), e pelo Decreto nº 8.777/2016 (Política de Dados Abertos), no intuito de transformar o paradigma das práticas participativas e de controle social, para atender às necessidades sociais da nova realidade e para dar cumprimento às exigências das legislações federais.

Em relação à Lei de Acesso à Informação, que propaga a transparência passiva, ou melhor dizendo, o direito do cidadão de requisitar informações não disponibilizadas ou não encontradas nos sites oficiais, o poder executivo municipal criou o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), por meio do qual tramitam os pedidos de acesso à informação. A Figura 2, a seguir, mostra um dos informativos sobre o e-SIC divulgados pela Prefeitura de Fortaleza:

⁶⁰ VALENTE, Jonas. Governo pretende digitalizar mil serviços públicos até o ano que vem. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 22 maio 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2019-05/governo-pretende-digitalizar-mil-servicos-ate-o-ano-que-vem>. Acesso em: 27 jan. 2020.

Figura 2 – Fôlder informativo sobre o e-SIC

Informações direcionadas aos gestores e-SIC:

- Os gestores e-SIC devem verificar o sistema semanalmente para evitar atrasos.
- As demandas repassadas pelo cidadão de forma equivocada a uma secretaria não devem ser respondidas, mas encaminhadas ao órgão competente para que este possa respondê-las.
- Caso a informação desejada não seja realmente um pedido de informação, mas uma reclamação, denúncia ou solicitação de serviços, o gestor e-SIC deverá responder, no campo apropriado, que esse pedido "não se trata de solicitação de informação". Nessa ocasião, a justificativa deverá conter telefone e endereço da respectiva ouvidoria.
- Deve haver, em cada órgão, pelo menos dois servidores capacitados para o manuseio do e-SIC, para qualquer afastamento do titular (como férias, afastado etc.) a fim de se evitarem danos ao trabalho.

Para mais informações
 fortaleza.ce.gov.br
 transparencia.fortaleza.ce.gov.br
 acessoainformacao.fortaleza.ce.gov.br

Endereço da CGM: Av. Heráclito Graça, 750
 Centro - Fortaleza - CE
 CEP: 60.140-060
 Tel.: 0800.275.1385 / 3452.6772

Lei de Acesso à Informação
 lei nº 12.527/2011
 (Sistema de informação ao cidadão - e-SIC)

O acesso à informação contribui para aumentar a eficiência do poder público, diminuir a corrupção e elevar a participação social. Acesso à informação: direito do cidadão e dever do Estado.

Principais aspectos

- Acesso é regra, o sigilo, exceção
- Procedimento gratuito de informações, salvo custos de reprodução

Atenção

Não são pedidos de informação:
 ✓ Desabafos, reclamações, elogios e denúncias. Este tipo de manifestação deve ser feita para a Ouvidoria do órgão
 ✓ Consultas sobre a aplicação de legislação devem ser encaminhadas ao canal adequado

Contatos da Ouvidoria Geral do Município

- Endereço: Av. Heráclito Graça, 750 - Centro
- E-mail: ouvidoriageral.cgmg@fortaleza.ce.gov.br
- Telefones: (85) 3105.1501 e (85) 3105.1502

Quem pode pedir?

Qualquer pessoa pode pedir uma informação pública

- Pessoa Física:** Independente de idade e/ou nacionalidade.
- Pessoa Jurídica:** Empresas, organizações etc.

Passo a passo do pedido de informação

- Manual do Usuário**
 Leia atentamente as instruções do Manual do Usuário e confira os procedimentos que devem ser adotados para fazer sua solicitação.
- Cadastro**
 Faça seu cadastro no sistema. Na primeira vez, o sistema solicitará o e-mail e o nome de usuário e senha de acesso.
 Pronto, você está pronto para fazer o seu pedido de informação.
- Faça seu pedido**
 Acesse o sistema com seu nome de usuário e senha.
 Preencha o formulário de solicitação de pedido.
 Escolha o seu número de protocolo. Este também será enviado para o seu e-mail.
- Acompanhe seu pedido**
 Acesse o sistema com seu nome de usuário e senha.
 Consulte o andamento da sua solicitação usando o seu número de protocolo no site do sistema.
 Você receberá um e-mail se a sua solicitação tiver o prazo prorrogado ou for encaminhada a órgão diferente da sua solicitação inicial.
- Obtenha a sua resposta**
 Sempre que possível, a resposta será dada conforme sua preferência, por meio eletrônico por correspondência (para custos) ou por meio presencial no próprio órgão (para custos do usuário).

Negativa de resposta

- Resposta do órgão - Informação pública não fornecida ou quando houver discordância na informação fornecida.
- O requerente tem até 10 dias para entrar com recurso em 1ª instância direcionado ao próprio órgão de origem.
- Caso o recurso não seja atendido, o requerente tem até 10 dias após decisão para entrar com Recurso à Autoridade Máxima.
- O recurso será direcionado em 2ª instância à CGM, que terá 5 dias para responder.
- O cidadão terá 10 dias, caso tenha o pedido indeferido pela CGM para entrar com recurso direcionado à CMAI - Comissão Municipal de Acesso à Informação.
- Recurso em última instância (5ª Instância)**
 A CMAI - Comissão Municipal de Acesso à Informação deve responder até a 5ª reunião após recebimento do recurso.
 Compete à CMAI decidir recursos apresentados contra decisão proferida pela Controladoria-Geral do Município a pedido de acesso à informação.

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Município de Fortaleza⁶¹.

Atendendo as exigências de abertura das informações, o Município conta com os seguintes sítios eletrônicos: fortaleza.ce.gov.br; transparencia.fortaleza.ce.gov.br e acessoainformacao.fortaleza.ce.gov.br.⁶²

Em 2017, as políticas de acesso à informação de Fortaleza receberam a nota máxima nas avaliações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE) e da Controladoria-Geral da União (CGU), ficando o Município em 1º Lugar no *Ranking* da Transparência, na 3ª edição da Escala Brasil Transparente, que avaliou 27 estados e 2.328 municípios brasileiros. Já no ano de 2018, a nota da avaliação da CGU, em relação ao cumprimento da Lei nº

⁶¹ PREFEITURA DE FORTALEZA. Controladoria e Ouvidoria Geral do Município. **e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão** [fôlder informativo]. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do Município, 2018.

⁶² PREFEITURA DE FORTALEZA, 2018, n.p.

12.527/2011 pela Prefeitura de Fortaleza, referente ao período de 9 de julho a 14 de novembro, caiu para 8,46, levando o Município a ocupar o 130º lugar no *Ranking* nacional.⁶³

O questionário contém aproximadamente 40 perguntas e é dividido em duas partes, quais sejam: “transparência ativa” e “transparência passiva”. O município de Fortaleza não cumpriu alguns requisitos no tocante ao controle social sobre a administração, impossibilitando a efetiva transparência da gestão pública através do portal. Dentre os critérios exigidos pelo órgão de controle federal e não disponibilizados pelo ente federado municipal, está a ausência de informações sobre: a) processos licitatórios de origem; b) valor total das obras públicas, nome da empresa contratada, a previsão da data de início e de término da execução das obras, bem como o valor total já pago ou percentual de execução financeira; c) possibilidade de consulta de informações sobre despesas com diárias, nome do beneficiário, valores, período, destino e motivo da viagem. O Município também não divulgou o relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de acesso à informação que foram atendidos ou indeferidos.

De acordo com os dados fornecidos pela Prefeitura de Fortaleza para esta pesquisa, em 2018, entre os 22 órgãos municipais, foram realizados 979 pedidos de acesso à informação via e-SIC. Desse total, 784 foram respondidos dentro do prazo de 20 dias, consoante estabelece a legislação. No que diz respeito ao perfil dos solicitantes, conforme autodeclaração no cadastro, 522 foram realizados por homens e 347 por mulheres. Os demais não informaram o gênero. Desse total, apenas 23 pedidos foram solicitados por empresas.

No entanto, apesar dos esforços, a governança digital pelo Município ainda é tratada de forma incipiente. Os mecanismos são ineficientes para o fortalecimento da democracia no espaço virtual. Apesar de ter sido criada a plataforma Fortaleza Digital⁶⁴, de forma a centralizar a oferta dos serviços digitais prestados pela Prefeitura, contribuindo para a desburocratização da administração ao evitar o deslocamento do cidadão aos órgãos públicos, poucos são os instrumentos que forneçam uma efetiva interação e participação da sociedade.

Entre os canais diretos de comunicação, foram lançados os seguintes aplicativos:

- “Central 156”⁶⁵ – disponível nos sistemas Google Play e App Store, por meio do qual o usuário pode fazer denúncias sobre iluminação pública ou limpeza urbana;

⁶³ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/200000005#ranking. Acesso em: 9 jan. 2021.

⁶⁴ PREFEITURA DE FORTALEZA. **Fortaleza digital**. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, [2020b]. Disponível em: <https://digital.fortaleza.ce.gov.br/fortaleza-digital>. Acesso em: 4 dez. 2020.

⁶⁵ PREFEITURA DE FORTALEZA. **Catálogo de serviços**: Fiscalização: Central 156. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, [2020a]. Disponível em: <https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br/categoria/fiscalizacao/servico/120>. Acesso em: 9 jan. 2021.

- “SOM”⁶⁶ – Sistema de Ouvidoria do Município de Fortaleza – ferramenta de comunicação entre o cidadão e a ouvidoria da prefeitura de Fortaleza que permite, ao administrado, manifestar-se sobre assuntos relacionados aos serviços públicos. Disponível apenas no Google Play.
- “Diga aí, Escola”⁶⁷ – ferramenta digital ofertada através do Google Play, para ouvir a opinião da comunidade sobre a melhoria dos serviços educacionais prestados pela Rede.

Observa-se, especificamente no Município de Fortaleza, que são poucos os mecanismos digitais que exerçam intervenção no desenvolvimento das políticas públicas. É preciso aprimorar as experiências de incentivo à participação política, para que qualquer cidadão possa, por intermédio do uso das tecnologias, encontrar espaços para acompanhar as atividades institucionais, sugerir e debater propostas, com uma participação de forte conteúdo cívico, conseguindo, dessa forma, ampliar a possibilidade do exercício democrático.

Frisa-se que a Constituição Brasileira de 1988 pretende proporcionar, a partir da implantação de uma dinâmica institucional participativa, a superação das desigualdades sociais e regionais, fortalecendo a esfera pública política, a atuação da sociedade civil organizada e a opinião pública livre.

Como tentativa de assegurar a participação mais ativa dos indivíduos, bem como a eficácia e a efetividade dos direitos fundamentais, o agente público pode aferir prioridades acerca dos investimentos públicos diretamente com a população, tornando-a corresponsável pela elaboração da proposta orçamentária antes de encaminhá-la à Câmara Municipal. O Orçamento Participativo, que teve início no Brasil em 1989 na cidade de Porto Alegre (RS), com o objetivo de consultar o administrado sobre a alocação dos recursos públicos e quais obras deveriam ser priorizadas, tem sido uma das formas de aproximar a sociedade do Poder Público, como resposta à demanda por maior participação política do cidadão comum nas decisões governamentais.⁶⁸

⁶⁶ SOM-Sistema de Ouvidoria do Município de Fortaleza. Versão 1.0.1. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, 2020. Aplicativo. Disponível em: <https://play.google.com/store/apps/details?id=br.gov.ce.fortaleza.ouvidoria&hl=pt>. Acesso em: 9 jan. 2021.

⁶⁷ DIGA aí, escola! Fortaleza: Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Fortaleza, 2020. Disponível em: <http://digaai.escola.sme.fortaleza.ce.gov.br/#/>. Acesso em: 9 jan. 2021.

⁶⁸ PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. OP, 25 anos em Porto Alegre. **Portal da Prefeitura de Porto Alegre**, Porto Alegre, [2017]. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smg/default.php?p_secao=86. Acesso em: 9 jan. 2021.

A experiência embasou outras administrações municipais, fazendo com que algumas cidades, a exemplo de Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre⁶⁹, adotassem o chamado Orçamento Participativo Digital, feito com uso da ferramenta online, por meio da qual a população pode elencar as prioridades de investimento dos recursos públicos sem, necessariamente, comparecer fisicamente às assembleias. Da análise feita, verifica-se que, em Fortaleza, ainda não há plataforma digital do Orçamento Participativo.

2.4 Conceitos e elementos essenciais à democracia

A democracia tem uma longa história que suscita distintos modos de governo em que o povo exerce o poder, trilhando o caminho para a igualdade, que perpassa pelos modelos democráticos dos povos antigos aos do mundo moderno, em que se encontram as mesmas virtudes e incertezas sob perspectivas diferentes.

No modelo constitucional da Cidade-Estado grega, despertava a democracia em que o poder soberano do povo (*demos*)⁷⁰ foi reconhecido e que, durante séculos, diante da marcha pela liberdade, acende esperanças e relutâncias.

Em Atenas, a democracia assume, por assim dizer, o modo constitucional da Cidade-Estado, na qual as leis eram elaboradas e as decisões tomadas com a participação dos cidadãos, sendo as escolhas consideradas legítimas por haver sido acolhidas pela maioria e por permitir, à luz da argumentação, a manifestação de todos os interessados. Em sua participação direta, os cidadãos possuíam autoridade deliberativa e judiciária, constituindo o sustentáculo da estrutura da *pólis* democrática⁷¹. Tal modelo recebeu críticas de filósofos, como Platão e Aristóteles, ao denunciarem a “[...] cegueira do povo no tocante aos assuntos públicos e a tendência anárquica de um regime em que, como todos têm a pretensão de comandar, ninguém obedece”⁷².

Quanto às formas de exercício da democracia, convém considerar a observação de Robert Dahl, quando assevera que a democracia reflete significados diferentes a depender do

⁶⁹ G1 RS. Orçamento Participativo Digital é lançado em Porto Alegre, e população pode opinar pela internet. **G1 RS**, Porto Alegre, 12 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2019/06/12/orcamento-participativo-digital-e-lancado-em-porto-alegre-e-populacao-pode-opinar-pela-internet.ghtml>. Acesso em: 4 dez. 2020.

⁷⁰ Importa lembrar que, na democracia grega, não eram considerados “cidadãos” as mulheres, estrangeiros e escravos.

⁷¹ ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Nestor Silveira. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010. (Coleção Livros que Mudaram o Mundo, 11), p. 54.

⁷² GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?**: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 11.

povo, do local e da época em que se observa sua ocorrência, representando, como um tipo de modelo político, uma instituição central da organização estrutural das cidades, cujos princípios e axiomas básicos se conservaram no decorrer da evolução desse regime de governo.

Do ponto de vista histórico, esclarece Goyard-Fabre que a trilogia tradicional dos regimes políticos⁷³ não retrata efetivamente a natureza da democracia, visto que o movimento político que, “[...] tendo inicialmente transformado as pequenas realezas em governos aristocráticos, viu em seguida aparecer a democracia ateniense, não se deu dentro de um quadro categorial estabelecido e rígido, mas por meio de transformações lentas”⁷⁴. Diferentemente do princípio oligárquico, o princípio democrático não consiste na distribuição dos cargos da Cidade-Estado entre os membros da nobreza, mas essencialmente entre os cidadãos aptos a participar do governo, reconhecidos como soberanos, excluindo-se, portanto, a parcela da população (*pléthos*) não autorizada a exercer o poder. Restrição que, no transcurso do tempo, sofreu modificações.

Tal participação direta – modo de governo em Atenas e outras cidades gregas – tinha como valores a isonomia perante a lei e a igualdade de expressão dos cidadãos e de oportunidade de participação nas decisões políticas. À época de Péricles, por exemplo, a organização política ocorria sem a sustentação de partidos políticos e de eleitores, tampouco havia a separação de poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário⁷⁵. A democracia direta ateniense – que ignorava o regime representativo – mostrava-se de difícil aplicabilidade nos Estados modernos até poucos anos atrás, em razão de suas dimensões territoriais. Contudo, com o advento da sociedade em rede, a reunião pelo *povo* na *ágora* para deliberar publicamente e até votar, passou a ser possível no espaço público virtual, cabendo ao Poder Público o encargo de desenvolver o espírito cívico, o que será aprofundando mais adiante⁷⁶.

⁷³ A doutrina divide os regimes de governo em monarquia (governo de um só), aristocracia (governo dos melhores) e democracia (governo de todos).

⁷⁴ GOYARD-FABRE, *op. cit.*, p. 20.

⁷⁵ Cabe registrar que todos aqueles considerados cidadãos reuniam-se em Assembleia (*ekklesia*) para decidir assuntos como a declaração de guerra, tributação, finanças, entre outros, sendo as propostas aprovadas por maioria simples dos membros presentes. “Questões difíceis, em face das quais seria difícil obter consenso, eram resolvidas à luz da opinião da maioria, no âmbito de processo no qual todos os interessados tinham oportunidade de participar. Pode-se dizer, pois, que o Estado de Direito e o devido processo legal teriam seus germes aqui.” (MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Notas sobre democracia, liberdade e igualdade. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 6, n. 10, p. 73-87, 2008, p. 75. DOI: <http://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v6i10.p73-87.2008>. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/1873>. Acesso em: 11 nov. 2020).

⁷⁶ Antecipa-se o posicionamento adotado neste trabalho de uma democracia digital não como um modelo novo, mas, sim, uma forma de governo que conjuga elementos da democracia direta, representativa e participativa para incrementar a participação civil nas decisões políticas. Sugere-se o conceito apresentado por Wilson Gomes, segundo o qual é “[...] um expediente semântico empregado para se referir à experiência da internet e de dispositivos que lhe são compatíveis, todos eles voltados para o incremento das potencialidades de participação civil na condução dos negócios públicos” (GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da

Não se preconiza um modelo democrático padrão, tendo em vista os variados conceitos sobre democracia e suas distintas modalidades (liberal, social, direta, representativa, participativa). Quanto ao emprego correto do conceito, assevera Paulo Bonavides que a democracia, em um Estado de Direito, não é forma de governo, como entenderam Aristóteles, Montesquieu e Rousseau, nem tampouco forma de Estado. Como bem aponta, “[...] trata-se de um ‘*status quo*’ institucional, que reflete nos cidadãos a confiança depositada sobre os governantes como fiadores e executores das garantias constitucionais, aptos a proteger o homem e a sociedade nos seus direitos e nas suas liberdades fundamentais”⁷⁷, concluindo que as noções de democracia e Estado de Direito são sentidas e compreendidas pelo povo melhor do que pelos juristas e filósofos, embora aquele “[...] não possa explicá-las com a limpidez da razão nem com a solidez das teorizações compactas”⁷⁸.

Não deixando de lado o debate teórico, convém mencionar as duas condições básicas da democracia: insistir em seus valores e exercitá-la continuamente⁷⁹. Segundo o critério da democracia, buscam-se instituições políticas mais justas e comprometidas, legitimamente atadas ao consentimento dos seus representados e não dos seus governantes, refutando os sistemas políticos repressivos e autoritários.

Freitas e Teixeira enfatizam que, na modernidade, a democracia liberal desponta, desde o início, como um grande gênero do qual surgem como espécies as democracias ocidentais, em que se repetem alguns traços sugeridos pela teoria política que caracterizam o gênero, tais como “(1) vinculação ao liberalismo político, (2) existência do sufrágio universal, (3) adoção da regra da maioria como ‘standard’ nas eleições, (4) presença do Estado moderno como elemento definidor de território e povo e (5) separação dos poderes”⁸⁰.

O Estado é elemento essencial das ideias democráticas que, para ser efetivo, precisa exercer *poder*, não apenas para *mandar*, mas também para *fazer cumprir* suas ordens, inclusive valendo-se do uso da coação, sempre que preciso. São essas peculiaridades que o torna capaz

participação civil na decisão política. **revista Fronteiras – estudos midiáticos**, São Leopoldo, v. VII, n. 3, p. 214-222, set./dez. 2005, p. 217. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394>. Acesso em: 15 nov. 2020).

⁷⁷ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 190.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 190-191.

⁷⁹ Para Paulo Bonavides, a falta do exercício habitual da democracia pelas lideranças políticas é o requisito que costuma falhar e que acaba provocando a aparente impossibilidade do regime democrático, o qual hesita entre momentos de liberdade e de autoritarismo (BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 193).

⁸⁰ FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Democracia digital e avaliação continuada de políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 119, p. 227-252, jul./dez. 2019, p. 231-232. DOI: <http://dx.doi.org/10.9732/p.0034-7191.2019v119p227>. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/715>. Acesso em: 15 nov. 2020.

de exercer seu papel de garantidor e promovedor dos direitos fundamentais, bem como de entidade atuante nas necessárias intervenções na política, na economia, entre outros setores imprescindíveis, como o da seara tributária.

Sabe-se, ainda, que o Estado, com raras exceções exerce sua jurisdição sobre pessoas que ocupam uma mesma base física, definida por algum aspecto de ordem natural ou artificial. Essa circunscrição delimitada territorialmente é também a delimitação da decisão política. “Em sentido clássico, o espaço territorial estatal é a instância primeira para o florescimento dos processos deliberativos inclusivos”⁸¹. Para Robert Dahl, “[...] as instituições políticas, que normalmente consideramos características da democracia, foram criadas, em essência, como um meio de democratizar o governo dos Estados”⁸².

Pelo princípio democrático, positivado em norma constitucional, todos os cidadãos devem participar do processo de tomada de decisões das políticas a serem adotadas. Entretanto, para que haja a igualdade política, Robert Dahl elenca cinco critérios fundamentais para um processo democrático que venha a satisfazer a exigência de que todos os membros da associação estejam igualmente capacitados para decidir sobre política, que são: 1) participação efetiva; 2) igualdade de voto; 3) entendimento esclarecido; 4) controle do programa de planejamento; 5) inclusão dos adultos. Isso significa dizer que um governo democrático precisa garantir que todos ou a maioria dos adultos exerçam o pleno direito de cidadãos, tendo, além da igualdade de voto, oportunidades iguais de fazerem os demais membros conhecerem suas opiniões, de aprender sobre as políticas alternativas e suas consequências, bem como de decidirem quais temas serão incluídos no planejamento.⁸³

2.5 Separação dos poderes: tensão ou harmonia com as novas tecnologias?

Como realça Bonavides, o princípio da separação dos poderes foi historicamente necessário, quando o poder pendia entre os governantes que buscavam restabelecer suas prerrogativas absolutas e o povo que, representado nos parlamentos, cogitava dilatar sua participação na gestão dos negócios públicos⁸⁴.

Desde a promulgação da primeira Constituição do Estado Social, quando desaparece a ameaça do retorno do Estado absolutista e a valorização da política migra do plano

⁸¹ *Ibid.*, p. 233.

⁸² DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2016, p. 53.

⁸³ DAHL, 2016, p. 50.

⁸⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 146.

individual para o social, tal princípio perde maior vigor e prestígio diante dos avanços democráticos, que não mais admitem uma separação rigorosa. No constitucionalismo contemporâneo, esse princípio ganhou um teor de juridicidade, no intuito de garantir o uso do poder em consonância com os valores do sistema constitucional, objetivando a supremacia do regime representativo na concretização do ideal democrático. Sob esse novo prisma é que parte da doutrina contemporânea acentua, ao fazer uma análise histórica da separação dos poderes, ser preciso reconhecer que o equilíbrio dos poderes no Estado hodierno não se resume apenas na atividade ponderada do Legislativo, Executivo e Judiciário, mas depende igualmente do sistema de controles e freios, pois nenhum poder é absoluto⁸⁵.

Cabe à jurisdição constitucional assegurar a harmonia entre os três poderes, impondo limites ao exercício do poder político. Entre os princípios estruturantes do Estado de Direito, o da separação dos poderes (teoria clássica de Montesquieu) mostra-se como instrumento importante à garantia do exercício moderado da administração e à consequente contenção do arbítrio, pois como já sinalizava o autor da citada teoria, todo aquele que detém o poder tende a dele abusar⁸⁶.

Entretanto, como bem leciona Sadek, o novo desenho institucional, acolhido pela atual Constituição, modifica a identidade do Poder Judiciário, que passa a assumir o papel de agente político em vez de aplicador da lei, “[...] cabendo-lhe controlar a constitucionalidade e arbitrar conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo”⁸⁷.

No cenário atual, o Judiciário tem assumido posição privilegiada em relação aos demais poderes, em razão de diversos motivos, dos quais se destacam a expansão dos direitos humanos fundamentais, a amplitude dos meios de acesso à Justiça, a quantidade de temas que passaram a ingressar nas Cartas Políticas, o alargamento da jurisdição constitucional e o retraimento dos órgãos de representação popular, aliados a uma hermenêutica jurídica marcada pelo rigor principiológico e moral.

Neste novo contexto, a doutrina contemporânea, intitulada de pós-positivista, tem valorizado demasiadamente a força vinculante dos princípios constitucionais, que não dependem do legislador ordinário para produzir efeitos jurídicos. É o que se chama de processo de constitucionalização do direito. Nesse panorama surge, nas palavras de Camargo, “[...] um

⁸⁵ ROCHA, F.; ROCHA, S., 2019, p. 112.

⁸⁶ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 166.

⁸⁷ SADEK, Maria Tereza. Judiciário e arena pública: um olhar a partir da ciência política. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 15.

tipo de Estado, distinto do liberal burguês: o Estado Constitucional de Direito, cuja expressão teórica foi denominada de ‘neoconstitucionalismo’⁸⁸.

Conforme realça Grinover⁸⁹, o direito de acesso à justiça é aquele sem o qual nenhum outro se realiza. Por isso, qualquer obstáculo à busca pela solução judicial tem o condão de limitar ou, até mesmo, de impedir a concretização dos direitos fundamentais, da cidadania e da democracia.

O Estado Democrático de Direito atribui ao poder Judiciário a importante função de guardião da Constituição, da defesa das instituições democráticas e dos direitos humanos fundamentais. Com amparo do texto constitucional, vem tendo uma forte participação na resolução de demandas políticas, sob a égide do questionado ativismo judicial⁹⁰, com o argumento de combater condutas dos agentes políticos contrárias às leis. Tal realidade é mencionada por Vânia Aieta como danosa à atividade jurisdicional, ao “[...] criar a perigosa possibilidade de politização da função judicante”⁹¹.

Destarte, temos nos deparado com o que se convencionou chamar de protagonismo judicial – com amparo no próprio modelo institucional e na amplitude dos direitos reconhecidos constitucionalmente –, para resolver questões de políticas públicas, ante o retraimento do sistema representativo, que não consegue cumprir as promessas de justiça e igualdade social albergadas pelos textos constitucionais contemporâneos e intrínsecas ao ideal democrático. O descontentamento com as tradicionais instituições representativas tem provocado esse movimento que aponta uma situação de desequilíbrio entre os poderes ao se questionar o conteúdo democrático do intervencionismo jurisdicional, notadamente na seara das questões políticas⁹².

Como consequência da assunção de tarefas de grandes proporções em busca de se efetivar a democracia e os direitos insculpidos na Carta Política de 1988, ao proceder com o controle das políticas públicas, o Poder Judiciário enfrenta dificuldades em sua atuação, diante da existência de diversos direitos sociais passíveis de controle de constitucionalidade, das leis

⁸⁸ CAMARGO, Margarida Lacombe. O STF e a interpretação da Constituição de 1988, 20 anos depois de promulgada. In: VIEIRA, José Ribas (org.). **20 anos da Constituição cidadã de 1988: efetivação ou impasse institucional?** Parte I – Marcos político-jurídicos e principiológicos da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 3.

⁸⁹ SADEK, *op. cit.*, p. 10.

⁹⁰ Por ativismo judicial, segundo Vânia Siciliano Aieta, “[...] deve-se entender o exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento, que incumbe ao Poder Judiciário atuar resolvendo litígios marcados pela subjetividade (conflitos de interesses) e controvérsias de natureza objetiva (conflitos normativos)” (AIETA, Vânia Siciliano. **Criminalização da política: a falácia da “judicialização da política”** como instrumento democrático. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 50).

⁹¹ *Ibid.*, p. 11.

⁹² ROCHA, F.; ROCHA, S., 2019, p. 121.

e dos atos advindos dos órgãos estatais. Nesse ponto, adverte Watanabe que se torna essencial diferenciar o conceito de “justiciabilidade” dos direitos fundamentais.

O que se quer explicitar com ele não é o requisito para acesso à justiça ou para o exame do mérito da ação, e sim o requisito para o acolhimento, pelo mérito, da pretensão de tutela jurisdicional dos direitos fundamentais, ou seja, a efetiva existência do direito fundamental social tutelável jurisdicionalmente.⁹³

Sobre o assunto, Abranches esclarece que a falta de políticas públicas de qualidade, a alocação não equânime de recursos e serviços públicos, a instabilidade de regras e procedimentos e, em especial, a ausência de participação do cidadão no controle das ações governamentais acabam por comprometer a essência da democracia e atrasam o desenvolvimento sustentável do país. Observa, de forma pertinente, que a cada novo mandato presidencial se discute a urgente necessidade de “reformas” (política, trabalhista, tributária, previdenciária etc.), o que significa que “[...] o sistema institucional e político não funciona nada bem”⁹⁴, e, por isso, as expectativas de direito migram para o Judiciário.

Nessa circunstância, o juiz se transforma no protagonista direto das questões que regulam a vida econômica, política e social. A propósito disso, vale ressaltar as palavras de Vianna, Burgos e Salles:

Sem política, sem partidos ou uma vida social organizada, o cidadão volta-se para ele [juiz], mobilizando o arsenal de recursos criado pelo legislador a fim de lhe proporcionar vias alternativas para a defesa e eventuais conquistas de direitos. A nova arquitetura institucional adquire seu contorno mais forte com o exercício do controle de constitucionalidade das leis e do processo eleitoral por parte do judiciário, submetendo o poder soberano às leis que ele mesmo outorgou.⁹⁵

Essa atuação alargada dos magistrados é passível de vários questionamentos, por haver, em diversas ocasiões, flagrante intervenção indevida dos Tribunais no exercício das funções próprias do Poder Legislativo, incompatível, portanto, com o princípio democrático da soberania popular.

A problemática da atuação exacerbada do Judiciário, como bem lembra Vilhena⁹⁶, está relacionada não só com a expressiva quantidade de temas passíveis de judicialização

⁹³ WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas – “mínimo existencial” e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 216.

⁹⁴ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 364-365.

⁹⁵ VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de Judicialização da política. **Tempo Social**, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007, p. 41. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702007000200002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ts/v19n2/a02v19n2.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2020.

⁹⁶ VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 166.

previstos no texto constitucional, como também em razão da natureza, pela ausência de barreiras à apreciação da Suprema Corte dos atos praticados pelos demais poderes que compõem o sistema representativo, inclusive no que diz respeito às emendas à Constituição. À diferença do que ocorre em boa parte das democracias constitucionais, as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) não podem ser anuladas pelo Parlamento.

Daí, retira-se a lição de Mendes⁹⁷ ao questionar em que medida o papel desempenhado pelo Poder Judiciário, a partir do controle de constitucionalidade das leis, pode afetar a democracia brasileira. No que tange às decisões no campo das políticas públicas, é preciso uma postura cautelosa e de equilíbrio entre os Poderes para que os fins jurisdicionais não substituam o espaço deliberativo majoritário público pela arena judicial fechada, algo incompatível com o processo democrático republicano, ainda que a matéria discutida seja legítima e respaldada pelos anseios sociais.

Entretanto, nos últimos anos houve um aumento desmesurado de ações judiciais movidas por cidadãos em busca de satisfazer seu direito à proteção social, resultando no fenômeno da judicialização das políticas públicas. A existência de um Poder Judiciário independente e capaz de exercer um papel ativo desperta na sociedade a esperança do exercício da cidadania por meio da intervenção do Poder Judiciário frente às novas tendências da globalização e ao avanço da política neoliberal.

Requerer judicialmente o reconhecimento dos direitos sociais individuais e coletivos tem sido a opção escolhida pela sociedade para se executar as políticas públicas, ocasionando a invasão no Poder Judiciário por aqueles que não conseguem garantir seus direitos pelo acesso às políticas do governo. Porém, o exercício da cidadania por meio da jurisdição nem sempre é percebido como parte do processo político democrático, uma vez que não seria o espaço legítimo para o processo de deliberação da política, admitindo com isso o conflito na relação entre os Poderes.

Ao considerar esta problemática, Sierra defende que, mesmo que se admita que a judicialização da política gera um dano à democracia, “[...] a possibilidade de acionar a justiça não deixa de ser um recurso à cidadania que, ao contrário do que se presume, não provoca a despolarização da sociedade, mas tem por efeito a politização da justiça”⁹⁸.

⁹⁷ MENDES, Conrado Hübner. **Controle de constitucionalidade e democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 26.

⁹⁸ SIERRA, Vânia Morales. A judicialização da política no Brasil e a atuação do assistente social na justiça. **R. Katal**, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 256-264, jul./dez. 2011, p. 259. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802011000200013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rk/v14n2/13.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2020.

Apesar de se reconhecer a importância da participação do Poder Judiciário para proteção dos direitos sociais, é necessário que os magistrados, convocados a dar a última palavra sobre questões das mais diversas nuances, atuem com parcimônia e bom senso na hora de emitir decisão que possa tornar-se irreversível, pois, na conformidade da doutrina da democracia crítica defendida por Gustavo Zagrebelsky, a democracia é incompatível com as decisões revestidas de caráter ou de consequências danosas inalteráveis e, em razão disso, nem sempre o direito terá a palavra final para impedir políticas públicas de efeitos irreversíveis, cabendo, segundo ele, nesses casos difíceis, à democracia crítica dar uma recomendação à política, no sentido de que, “[...] antes de chegar a decisões irreversíveis, o bom governo e a prudência pedem para explorar, até o fim, as possibilidades alternativas não irreversíveis; entre duas decisões políticas, é preferível a que ‘queima’ o menor número de possibilidades para o futuro”⁹⁹.

Nem a decisão popular direta, que encerra definitivamente uma questão, nem a existência de atos políticos juridicamente não modificáveis, é compatível com a democracia proposta por Zagrebelsky. Muito embora a última palavra sobre a Constituição pertença à jurisdição constitucional, a interpretação da Lei Fundamental não é um evento exclusivo do Estado.

Não restam dúvidas, entretanto, de que a decisão judicial, albergada pelos princípios constitucionais, contribui para o fortalecimento da democracia, visto que o cidadão tem possibilidade de obter uma solução justa ao seu conflito de interesse e, ainda, questionar uma atitude política que não está em conformidade com a Constituição. Como bem pontua Freitas¹⁰⁰, a ação estatal ou a omissão governamental pode resultar em desrespeito aos preceitos constitucionais, provocado mediante uma situação de inconstitucionalidade por ocasião da edição de uma norma em desacordo com as regras e princípios estabelecidos na Carta de 1988. Diante das competências administrativas, o agente público fica obrigado a zelar pela eficácia do direito fundamental à boa administração pública, sob pena de o Estado ser responsabilizado¹⁰¹.

Por outro lado, no presente contexto, a atuação exacerbada do Judiciário em questões políticas – como ocorreu nos casos em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a união homoafetiva; regulamentou o direito de greve no serviço público; a criminalização da

⁹⁹ ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. Tradução Monica de Sanctis Viana. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 141.

¹⁰⁰ FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 76-77.

¹⁰¹ ROCHA, F.; ROCHA, S., 2019, p. 124.

homofobia; a autorização do aborto de fetos anencéfalos; a perda de mandatos dos parlamentares que trocassem de legendas; a liberação da “marcha da maconha”; a permissão para publicação de biografias não autorizadas, entre outras decisões – remete à interferência em prerrogativas próprias do Poder Legislativo, o que implica desequilíbrio entre os poderes e, conseqüentemente, enfraquecimento da democracia. Além do que, consoante aponta Vieira, “[...] atrai para si a crise não resolvida pelo sistema representativo, ampliando ainda mais a desconfiança no sistema como um todo”¹⁰².

Vê-se, também, que a judicialização da política, no Brasil, ocorre como uma forma de proteção contra os abusos do Poder Executivo, assegurando a efetivação dos direitos de cidadania. De certo modo, pode-se afirmar que o aumento dos processos judiciais não significa apenas o reconhecimento da exigência por participação no controle social, mas o caminho para se ter acesso aos serviços públicos, principalmente, de saúde, assistência e educação. Cria-se a expectativa de que a atividade judicial é o meio propício para cobrar dos governantes o cumprimento do direito.

Esse processo tem gerado controvérsias, em especial quando incide sobre a administração do orçamento público. Em defesa dos direitos dos cidadãos, os magistrados proferem sentenças, fundamentadas à luz da Constituição, que, em geral, garantem o direito individual e privado, em detrimento das garantias fundamentais coletivas, impondo, como consequência, ao ente governamental o dever de promover a proteção requestada pelo indivíduo.

Para subsidiar todos esses direitos, o constituinte originário previu a separação constitucional de competências tributárias, que se coaduna com a preocupação do ordenamento em proteger o pacto federativo, instituindo o dever fundamental de todo cidadão pagar tributos para custear os seus direitos fundamentais.

É bom destacar que ao Estado são dadas diversas possibilidades para se organizar, repartindo o seu poder e suas atribuições da forma que melhor lhe convém. Independentemente da escolha que for feita, terá como finalidade detectar o meio mais adequado de distribuição dos recursos públicos, com o propósito de resguardar o desfrute do bem comum pelos indivíduos e propiciar a promoção e garantia de seus direitos fundamentais.

Ao se falar em repartição do poder do Estado, significa dizer que as entidades subnacionais receberão, cada uma, competências e atribuições próprias, acompanhadas dos

¹⁰² VIEIRA, 2018, p. 164.

respectivos recursos para tornar viável a consecução desses objetivos, suprimindo, dessa forma, do poder central, a responsabilidade absoluta por prover o tão almejado bem comum.

Entra em cena a ideia de atividade financeira do Estado, que, consoante sintetiza Baleeiro, consiste em “[...] obter, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àquelas outras pessoas de direito público”¹⁰³. Temos também o conceito citado por Paciulli:

A atividade financeira do Estado é desenvolvida ao mesmo tempo em que são atendidas outras inerentes, ou seja, as atividades sociais, econômicas, administrativas, educacionais, policiais etc., constituindo a sua finalidade própria, isto é “visando à obtenção, à administração e ao emprego de meios patrimoniais, que lhe permitem o desempenho daquelas outras atividades que se referem à realização de seus fins”.¹⁰⁴

Essa é a razão pela qual o chamado interesse público se sobrepõe ao interesse particular, colocando o Estado em posição de privilégio em relação aos particulares, para alcançar o bem da coletividade e proporcionar a justa distribuição de riqueza. De acordo com Conti¹⁰⁵, em um sistema federalista, está-se diante de um modelo de governo no qual a própria Constituição define a forma de organização do Estado, de necessária rigidez, e garante a autonomia política, administrativa e financeira das entidades descentralizadas.

Como instrumento de equilíbrio entre direitos e deveres, foi designado o orçamento público, no qual se revela, de antemão, o grau da efetividade dos direitos fundamentais, os quais dependem das prestações estatais efetivas. Porém, não é bem o que tem acontecido. Muitas vezes, o Poder Executivo falha e compromete a eficácia dos fins do Estado. Como consequência, afeta-se o contencioso judicial, no qual se demanda prestações estatais de fazer, incluindo as que envolvem a concretização dos direitos fundamentais, individuais ou coletivos. Cada vez mais, o planejamento público se dá por vias judiciais.

A própria sociedade chama o Poder Judiciário para proceder com a outorga da tutela específica para que a Administração destine verba própria do orçamento para ações implantadoras do direito pleiteado. Nessa esteira, Moreira de Carvalho¹⁰⁶ ressalta essa importante característica de um Estado federal, qual seja, a presença de um órgão judicial com

¹⁰³ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 19. ed. rev. e atual. por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 4.

¹⁰⁴ PACIULLI, José. **Direito financeiro**: ciência das finanças, finanças publicas, direito tributário. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1973, p. 11.

¹⁰⁵ CONTI, José Mauricio. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. *In*: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). **Federalismo fiscal**: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 17.

¹⁰⁶ CARVALHO, José Augusto Moreira de. Federalismo e descentralização: características do federalismo fiscal brasileiro e seus problemas. *In*: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). **Federalismo fiscal**: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 57.

a função de exercer o controle das políticas públicas e das leis, solvendo, assim, eventuais conflitos entre os entes políticos.

Sobre o orçamento público, é possível verificar seu caráter democrático, configurando-o como instrumento imperioso da gestão pública, sobretudo para o exercício das competências do Executivo e do Legislativo. Já para o Poder Judiciário, afigura-se como importante meio para defesa dos direitos fundamentais.

Nota-se que a atual Constituição ampliou as competências do Poder Legislativo sobre o orçamento e autorizou, em bases excepcionais, a interferência do Judiciário na formulação e implementação de políticas públicas, causando, em diversos momentos, a desarmonia entre os três Poderes. Por facilitar a aproximação da sociedade aos atos de governo, a era digital surge como uma aposta para equilibrar as competências constitucionais entre o Executivo, Judiciário e Legislativo, rumo ao sistema de controles e freios.

O uso da tecnologia em prol da eficiência na administração pode ser a via de acesso à cooperação entre os poderes, de forma a prevalecer em determinadas circunstâncias a supremacia democrática das questões financeiras e orçamentárias na alocação de recursos e nas decisões dos atos de gestão, deixando aberta a possibilidade para, em último caso, socorrer-se à judicialização dos direitos fundamentais. Com a fiscalização pela sociedade das escolhas públicas e da destinação dos recursos arrecadados pelos entes estatais, possibilitada pelos canais digitais, espera-se que os próprios cidadãos passem a exigir dos representantes do Poder Executivo – legitimamente eleitos – o cumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, sem comprometer a integridade dos direitos individuais e coletivos embebidos de estatura constitucional, mesmo aqueles provenientes de cláusulas revestidas de conteúdo programático.

A era virtual pode ser percebida, portanto, como um momento propício para as mudanças na relação entre os poderes, ao oferecer à sociedade os mecanismos capazes de elevar sua participação na gestão política. Na atualidade, a informação é a ferramenta mais poderosa que o cidadão tem a seu dispor a favor do controle social, permitindo a contenção entre os poderes no âmbito de suas atuações institucionais, com a missão de manter o equilíbrio e de evitar os excessos que nada constroem e prejudicam o vigor democrático.

3 O IMPACTO DAS TECNOLOGIAS DIGITAIS NA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

O presente capítulo pretende examinar as principais contribuições do orçamento público no sentido de tornar transparentes e administráveis as finanças do Estado, assim como apresentar as normas que proporcionam o controle e planejamento orçamentário e uma maior interação entre o Poder Público e o cidadão-contribuinte-usuário. Busca-se mostrar que, na era digital, a atividade tributária e financeira do Estado deve se basear em um diálogo contínuo entre a Administração e a sociedade, decorrente do exercício inclusivo do poder-dever de monitorar, avaliar e escolher, em conjunto, as políticas públicas.

Inicia-se, então, mostrando como se dá o processo orçamentário e de prestação de contas por parte do Poder Executivo, reportando-se, em seguida, à Lei Complementar n.º 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, como instrumento normativo da transparência da gestão fiscal e que abre a possibilidade de intervenção dos cidadãos nos processos de tomada de decisões, especialmente quanto à alocação de recursos.

Reserva-se um tópico para tratar do direito fundamental à informação, após a promulgação da Lei nº 12.527/2011, que embora aparente ter sido alargado com o uso da Internet e outras tecnologias, ainda caminha em direção a construção de uma democracia participativa no Brasil, a qual não anula a importância do processo de caráter representativo.

Por fim, apresenta-se um estudo sobre a tecnologia *blockchain*, capaz de formar redes distribuídas articuladas em torno de criptografia, com o delineamento da premissa de que o uso dessa plataforma pode gerar benefícios para melhorar a administração dos processos governamentais e servir de aliado para o controle da política fiscal e das obrigações assumidas pelo Estado, aprimorando o relacionamento entre o Poder Público e a cidadania.

3.1 Origens e aspectos gerais do orçamento público

Como resultado de um longo processo evolutivo, desenvolveu-se, no Estado moderno, o orçamento público como instrumento de planejamento e controle financeiro, que possibilita saber como se dá e de onde vem o fundo público (por meio da previsão de receitas), e, a partir da fixação das despesas, prever como esse produto será distribuído por um tempo determinado. Além do caráter contábil e administrativo, o orçamento reflete a vida financeira de uma Nação, constituindo um documento autorizador de despesas para a realização de serviços públicos e outros projetos governamentais e, por isso, é um instrumento de decisões

políticas fundamentais da gestão estatal e também da sociedade, uma vez que deve levar em conta os interesses da coletividade. Paciulli afirma que para gerir e “[...] administrar os bens públicos, tendo em vista o fim último do Estado, deverá haver um cálculo prévio, um estudo, um esquema, enfim um programa de ação do Governo que o deseja realizar”¹⁰⁷. Diante dessa necessidade, origina-se o orçamento.

Adota-se o conceito de orçamento fornecido por Baleeiro, por ser enxuto, completo e didático, segundo o qual, nos Estados democráticos, é considerado o ato emanado pelo Poder Legislativo que “[...] prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”¹⁰⁸.

A ideia de orçamento como meio de controle dos gastos públicos surge a partir da necessidade de limitar e fiscalizar os gastos dos governos, tendo em vista a concepção de que o patrimônio estatal deve ser autônomo e diverso em relação ao patrimônio do rei, imperador ou do gestor, os quais, durante muito tempo, extrapolaram seus poderes, “[...] pois sempre que precisavam de recursos, submetiam seus súditos a contribuições forçadas, muitas vezes para o pagamento de despesas supérfluas, desnecessárias ou extravagantes”¹⁰⁹, que quase nunca traziam benefícios para a sociedade. Na Antiguidade Clássica, havia não só uma lesiva confusão patrimonial entre os recursos do Estado com a riqueza particular do imperador, como também uma nefasta arbitrariedade dos governantes na tomada de decisões referentes à aplicação dos recursos provenientes das receitas públicas, fazendo uso destes segundo suas vontades individuais e, “[...] em último lugar das prioridades, estavam as despesas para atender às necessidades públicas e, mesmo assim, realizadas de maneira incipiente. Demonstrar ao povo o que foi arrecadado e como foram aplicados os recursos, isso estava fora de questão”¹¹⁰.

Na Idade Média, a situação não foi tão diferente, quando também havia cobranças e gastos desarrazoados pelos monarcas. Entre o soberano e os senhores feudais, existiam deveres e prerrogativas vinculados por pactos de lealdade e cooperação recíprocas, constituindo instituições feudais que mesclavam receitas privadas provenientes dos rendimentos dominiais dos latifúndios do poder real com receitas autoritárias, das quais os senhores mais poderosos ficavam imunes. Entretanto, se houvesse necessidades supervenientes que não podiam ser supridas pelos recursos tradicionais, cabia ao monarca, para criar ou majorar tributos, obter o

¹⁰⁷ PACIULLI, 1973, p. 149.

¹⁰⁸ BALEEIRO, 2015, p. 525.

¹⁰⁹ ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 267.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 268.

consentimento dos principais vassallos, o qual era dado em conselhos ou assembleias após debates sobre aquele caso específico. Dessa prática, aparecem os órgãos colegiados que representam o interesse dos contribuintes, dando início ao processo de controle da atividade financeira, voltado ainda apenas à arrecadação e não aos gastos públicos. Assim, em 1215, foi elaborada a Magna Carta – que representou uma vitória do povo inglês – ao limitar o exercício da soberania do rei João Sem Terra, uma vez que havia um dispositivo que condicionava as despesas públicas oriundas da arrecadação dos tributos à aprovação pelos representantes do Povo (Câmara dos Comuns).¹¹¹

Um dado histórico importante, pois representa o direito de livre participação dos administrados de discutir o programa financeiro do Governo, por meio de representantes, ao concordar ou não com a saída do dinheiro público para execução de atividades previstas ou em apoiar a instituição de novos impostos.

Com a Revolução Gloriosa ocorrida na Inglaterra em 1688 e as revoluções americana (1776) e francesa (1789), motivadas por gastos excessivos dos monarcas, vários países da Europa passaram a adotar o critério orçamentário para o controle das despesas e, também, das receitas, com a participação indireta do povo através de seus legítimos representantes, introduzindo regras para os governantes arrecadarem e fazerem uso dos recursos públicos.¹¹² Por sua vez, Baleeiro observa que

Há exagero em atribuir-se exclusivamente à Inglaterra e à França o princípio do imposto consentido, mas cabe-lhes, sobretudo à primeira, a difusão das doutrinas e práticas orçamentárias, que já existiam em estado embrionário em todos os povos europeus. Estes, por efeito de instituições feudais, obrigavam o monarca pedir uma assembleia de contribuintes o assentimento para aplicação de tributos. Os princípios da representação política e da anuência expressa para o imposto, bases do orçamento, já estavam implícitos nessas práticas vetustas que há perto de mil anos se observavam também em Espanha e Portugal.¹¹³

Na Era Moderna, a ideia de orçamento como um limitador dos atos dos governantes surge com o constitucionalismo. As constituições trazem normas que refletem o direito dos cidadãos de participarem da programação, fiscalização e execução do orçamento, conforme cada regime de governo.¹¹⁴ Na Constituição dos Estados Unidos de 1787, constava dispositivo, no artigo I, seção 9, com a seguinte previsão: “Dinheiro algum poderá ser retirado do Tesouro senão em consequência da dotação determinada em lei. Será publicado de tempos em tempos

¹¹¹ BALEEIRO, 2015, p. 530.

¹¹² *Ibid.*, p. 529-530.

¹¹³ *Ibid.*, p. 530.

¹¹⁴ ABRAHAM, 2017, p. 268.

um balanço de receitas e despesas públicas”¹¹⁵. Consoante aponta Abraham, havia ainda outro comando constitucional estabelecendo que

[...] nenhum Estado poderá, sem o consentimento do Congresso, lançar impostos ou direitos sobre a importação ou a exportação, salvo os absolutamente necessários à execução de suas leis de inspeção; o produto líquido de todos os direitos ou impostos lançados por um Estado sobre a importação ou exportação pertencerá ao Tesouro dos Estados Unidos, e todas as leis dessa natureza ficarão sujeitas à revisão e controle do Congresso.¹¹⁶

Por outro lado, no Brasil colonial, não existia norma que instituisse a necessidade de elaboração de um orçamento público e, a partir da Independência, as constituições brasileiras adotaram dispositivos contemplando a elaboração orçamentária pelos governos, dividindo a responsabilidade entre o Poder Executivo e o Legislativo. Como bem conta Baleeiro¹¹⁷, a Constituição de 1824 atribuiu à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis de impostos e incumbiu a competência para aprovar o orçamento elaborado pelo Executivo, ordenando, nos termos do art. 172, que

[...] o Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas públicas.¹¹⁸

Relata o autor que o primeiro orçamento brasileiro, em conformidade com as regras sobre a matéria, foi votado para o exercício de 1831-1832. Com a Constituição de 1891, a competência para orçar a receita, fixar a despesa e tomar as contas públicas passou a ser atribuição do Poder Legislativo e, somente com a Carta de 1934, retornou ao Executivo a alçada orçamentária, cabendo ao Legislativo a aprovação. Após a volta da democracia ao Brasil, sobreveio a Constituição de 1946, na qual foi criado um dos principais institutos jurídicos do Direito Financeiro que estabeleceu normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.¹¹⁹

¹¹⁵ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constituição dos Estados Unidos da América – 1787**. Washington, DC, 1787, artigo I, seção 9. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>. Acesso em: 26 nov. 2020.

¹¹⁶ ABRAHAM, 2017, p. 269.

¹¹⁷ BALEEIRO, 2015, p. 532.

¹¹⁸ BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1841], art. 172. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 18 jul. 2020.

¹¹⁹ ABRAHAM, *op. cit.*, p. 272.

No período do regime militar, a Constituição de 1967 reduziu o papel do Poder Legislativo, restringindo as prerrogativas de voto pelo Congresso no tocante à matéria orçamentária. Entretanto, ressalta Abraham¹²⁰ que, nessa época, relevantes estruturas governamentais foram criadas na área financeira, a exemplo do Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967¹²¹, que instituiu o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, com a responsabilidade de fazer o planejamento e a proposta orçamentária anual. Finalmente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi dedicado um capítulo inteiro para tratar das finanças públicas, adotando uma seção exclusiva para o orçamento (arts. 165 ao 169). Entre as mudanças mais significativas, destaca

[...] a democratização das políticas públicas, com o reforço da atuação do Poder Legislativo, não apenas pela devolução e ampliação de suas prerrogativas e pelo equilíbrio de sua atuação com o Poder Executivo, mas, especialmente, devido à criação de instrumentos normativos de planejamento orçamentário integrados, constituídos pelas leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais.¹²²

Em cumprimento às normas supracitadas, no ano de 2000 foi editada a LC nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, voltada a garantir a aplicação dos princípios da transparência, eficiência e controle dos gastos públicos, conforme será detalhado em tópico posterior.

A elaboração da proposta orçamentária atenderá alguns princípios fundamentais, que são os seguintes: a) **anualidade**: determina o tempo de duração para ser executado o orçamento, que, no Brasil, é de um ano. O exercício financeiro tem que coincidir com o ano civil, iniciando em 1º de janeiro e encerrando no dia 31 de dezembro de cada ano; b) **unidade**: o orçamento é um só para cada ente federativo (União, Estados e Municípios), devendo abranger as receitas e despesas públicas e, por conseguinte, há de se buscar a unidade entre os diversos princípios aparentemente antagônicos; c) **universalidade**: o orçamento deve considerar as receitas e despesas em seu “todo”, sem nenhuma dedução; d) **equilíbrio**: impõe a necessidade de haver equilíbrio financeiro entre receita e despesa.

Contemporaneamente, o orçamento público não pode ser considerado como uma mera peça contábil, pois possui inúmeros aspectos importantes para a Administração Pública e

¹²⁰ ABRAHAM, 2017, p. 272.

¹²¹ BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 15 nov. 2020.

¹²² ABRAHAM, *op. cit.*, p. 272.

que também impactam a vida política, social, jurídica e econômica de toda a sociedade, revelando três funções precípuas: a política, a econômica e a reguladora.

Sob o aspecto político, o orçamento é fomentador das negociações entre os poderes estatais na disputa por recursos financeiros. Isto porque a execução das despesas pelo Executivo submete-se ao controle político do Legislativo na feitura do orçamento, visto que é o Poder competente para aprovar previamente as propostas orçamentárias. Nesse diapasão, segundo Torres,

A questão política do orçamento, por conseguinte, versa a respeito do relacionamento entre os Poderes do Estado e se deixa afetar por algumas ordens diferentes de problema: o do sistema de governo (parlamentarista ou presidencialista), o da democracia versus autoritarismo e o da ideologia dos grupos e partidos políticos.¹²³

Por expor as políticas públicas, o que envolve decisões de interesse coletivo e as pretensões de cada um dos órgãos e entidades governamentais, a elaboração e a aprovação do orçamento representa um jogo político e de harmonia entre os Poderes, principalmente quando se trata de um regime presidencialista. Inicialmente, o Poder Executivo age no sentido de garantir a aprovação de seu projeto de lei orçamentária formando uma representatividade política partidária majoritária no Congresso Nacional. Na evolução dos regimes democráticos modernos, já se pode perceber o caráter político dos orçamentos públicos¹²⁴. No Brasil, a discussão dos projetos financeiros sempre foi responsabilidade da Câmara dos Deputados, a quem cabe a palavra final quanto a esta matéria, inclusive podendo aceitar ou rejeitar, de forma definitiva, as emendas propostas pelo Senado Federal. Com base na atual Constituição, o exame e o parecer dos projetos de lei orçamentários, relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, aos créditos adicionais, entre outros, incluindo a análise das emendas, são apreciados pelas duas casas do Congresso Nacional, devendo atender os requisitos do art. 166 da Carta constitucional.

Além de possuir o poder de voto para aprovação e execução do orçamento, o Legislativo ainda assume a função de órgão fiscalizador dos recursos públicos, com o auxílio

¹²³ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**: o orçamento na Constituição. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, v. 5, p. 66.

¹²⁴ “O Poder Executivo, para aprovação de seu programa de governo consubstanciado no orçamento anual, necessita de maioria parlamentar e, para obtê-la, transige com os desejos desta ou passa a ser mero órgão da vontade dela. A esse fato não é estranho o reconhecimento dos partidos políticos como órgãos de governo que asseguram a coordenação dos grupos da opinião pública para entrosamento dos poderes Legislativo e Executivo. Em sua modelação mais perfeita, essa necessidade engendrou na Inglaterra o parlamentarismo ou governo de gabinete, em que, em última análise, o ministério é simples comissão executiva da vontade da maioria parlamentar. A maior parte dos países democráticos procurou imitar com mais ou menos perfeição esse sistema.” (BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 19. ed. rev. e atual. por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 536).

dos Tribunais de Contas. Isto mostra que o orçamento é um instrumento autorizativo de despesas e de previsão de receitas, bem como de controle das finanças governamentais pelo poder Legislativo sobre a gestão do poder Executivo. Em razão desse aspecto político, para Baleeiro, a recusa legislativa da proposta orçamentária do Executivo pode ser interpretada como uma falta de legitimidade popular no governo e, em um país parlamentarista, isto remeteria a queda do gabinete. Por outro lado, nos países presidencialistas, levará à renúncia do Presidente da República ou à exoneração de ministros de estado para atrair novamente a confiança do povo.

Há também o aspecto econômico, visto que o orçamento é um reflexo da realidade financeira das atividades desenvolvidas pelos entes estatais, ao buscar ajustar gastos e receitas. Em tese, o Estado deve unir esforços para obter um orçamento que possa refletir as necessidades coletivas, atuando, portanto, na defesa do bem-estar social e conseqüentemente do equilíbrio econômico, alcançado, muitas vezes, pelas receitas auferidas através da fiscalidade das atividades exercidas pelos particulares. Dito isto, importa mencionar que o Poder Público exerce três importantes funções econômicas: a alocativa, a distributiva e a estabilizadora.

O orçamento prevê o uso da riqueza pelo Estado para promover a satisfação das necessidades públicas. No Brasil, o gasto público assume, por diversas vezes, uma natureza distributiva, ao retirar mais daqueles que possuem uma maior capacidade contributiva para proporcionar serviços públicos aos que detêm menos recursos. É uma redistribuição positiva, uma vez que os gastos públicos são direcionados àqueles com menos poder aquisitivo. As despesas não são neutras, estando sempre ativas e, a depender do período, geram maiores ou menores gastos e, conseqüentemente, redistribuição, o que torna o gasto público um regulador da atividade econômica. Assim explica Jarach:

Ao dar ênfase no financiamento distributivo, cabe observar as medidas destinadas a conseguir modificações na distribuição da renda entre os diferentes setores; na abordagem da estabilização das finanças como instrumento de promoção do desenvolvimento; no aumento da renda e do emprego até o pleno emprego e, respectivamente, na aceleração do ritmo de crescimento econômico. Os efeitos dos gastos públicos devem ser reconhecidos por meio dos efeitos dos bens e serviços públicos, em um caso, e, em outros, diretamente a partir das conseqüências dos gastos.¹²⁵

¹²⁵ JARACH, Dino. **Finanzas públicas y derecho tributario**. 3. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003, p. 185, grifo nosso, tradução nossa. Citação original: “[...] en ele foque de **la finanzas distributivas**, consisten en las medidas destinadas a lograr modificaciones en la distribución de los ingresos entre los diferentes sectores; y en ele enfoque de **las finanzas estabilizadoras** y como instrumento de promoción del desarrollo, en el incremento del ingreso y de la ocupacion hasta llegar al pleno empleo y, respectivamente, en la aceleracion del ritmo de crecimiento económico. Los efectos de los gastos publicos deben ser reconocidos atraves de los efectos de los bienes y servicios publicos, en un supuesto, en los outros, directamente de las conseqüenciais de las erogaciones.”.

O autor compreende que os efeitos das despesas podem variar de acordo com o tipo de recursos utilizados para financiá-las e, por isso, a análise de cada recurso é fundamental para compreender o efeito dos gastos públicos e, globalmente, os efeitos do orçamento na economia de mercado. Para discutir este problema, propõe a classificação dos gastos e as formas de financiamento em: a) despesas para produção de bens e serviços; b) despesas para redistribuição de renda; c) despesas para estabilizar o nível de preços; d) despesas para o desenvolvimento econômico e social. Tais gastos podem ser custeados por meio dos tributos, dos recursos de crédito e através da emissão de moeda.

Nesse sentido, Baleeiro esquematiza as principais aplicações do orçamento na conjuntura econômica para garantir 1) políticas de redistribuição de renda, com o objetivo de corrigir a desigualdade dos patrimônios, quer seja pela tributação ou pela transferência de despesas para prestação de serviços aos menos favorecidos, como, por exemplo, serviços hospitalares; 2) políticas contra a depressão, quando, diante de um cenário de desemprego, redução e afrouxamento dos negócios, o Estado estimula o consumo pela despesa pública, por meio da construção de obras e empreendimentos no intuito de gerar empregos e de atrair novos investidores; e 3) políticas anti-inflacionária, que ocorre quando o Estado restringe ou posterga as despesas governamentais de investimentos, deixando de concorrer com a iniciativa privada e passa a tributar excessivamente as rendas mais altas e o consumo dos artigos de luxo e supérfluos¹²⁶.

Em seu art. 174, a Constituição brasileira de 1988 faz referência ao aspecto econômico do orçamento público, ao listar o planejamento financeiro como uma das formas de intervenção do Estado no mercado. Enquanto Plano Plurianual, torna-se mecanismo estatal de intervenção na economia, haja vista que, por meio da elaboração do orçamento, são realizados estudos pelos quais se levantam os dados das necessidades coletivas, tais como as demandas sociais e econômicas e, após esta análise, formula-se um documento sobre o qual será possível estabelecer as metas e planos de intervenção do Estado no domínio econômico, por meio de investimentos e ações fiscais.

Mesmo com a crise financeira do Estado de Bem-estar Social, que pressupõe uma menor intervenção do Estado na economia e uma redução da importância da função econômica

¹²⁶ “Imprime a política de austeridade, a fim de que seus dispêndios não entrem em competição com os dos particulares nos mercados e, ao mesmo tempo, esvazia, pelo imposto ou pelo empréstimo, os bolsos dos particulares, para que estes diminuam ou adiem a procura das mercadorias e serviços. A tributação forte das classes ricas ou enriquecidas pela inflação evita que estas, em conjuntura de pleno emprego, solicitem pelos altos preços que podem pagar, a produção de consumo restrito, isto é, das mercadorias de luxo em detrimento da produção de consumo genérico.” (BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 19. ed. rev. e atual. por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 545).

do orçamento, o poder público não perde a sua função reguladora. O Estado Democrático Fiscal é, ainda, um Estado Regulador, pois não manifesta apenas o objetivo de regulamentar a economia, uma vez que também exerce a função reguladora do meio ambiente, das relações de consumo, da assistência social, da educação, do controle da concorrência, etc.

3.1.1 Processo orçamentário e prestação de contas por parte do Poder Executivo

O orçamento público brasileiro, em seu aspecto técnico, nada mais é do que o instrumento que reflete à conjuntura financeira da nação, que vai estabelecer as regras para realização dos fins políticos, sociais e econômicos, bem como vai classificar as receitas e despesas, definir os processos estatísticos, a planilha contábil do documento orçamentário, entre outras finalidades.

A Carta Constitucional de 1988 fixou uma organização geral para o processo orçamentário, que está estruturada em três dimensões de leis ordinárias: a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. A tripartição do planejamento orçamentário reflete na autorização dada à Administração Pública para executar o programa consubstanciado nessas legislações que integram o sistema do Direito Administrativo, “[...] que já não está voltado para a regulamentação de todo o social nem para a intervenção na economia, mas para complementar a atividade privada e para subsidiar as carências e insuficiências societais”¹²⁷. As políticas públicas, fruto da atividade administrativa objeto do planejamento, exigem dinheiro e não apenas verbas. Nas palavras de Torres, “[...] os direitos sociais e a ação governamental vivem sob a reserva do possível, isto é, da arrecadação dos ingressos previstos nos planos anuais e plurianuais”¹²⁸.

O Plano Plurianual é o mais abrangente e tem duração de quatro anos. É instrumento que tem por objetivo fixar diretrizes e metas governamentais de longo prazo, contendo a previsão das despesas de capital (referentes aos investimentos públicos, inversões financeiras e transferências de capital)¹²⁹ e para as demais despesas de duração continuada. O texto

¹²⁷ TORRES, 2008, p. 78.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 78-79.

¹²⁹ “Despesas de investimentos correspondem às dotações para o planejamento e execução de obras [...]. Inversões financeiras correspondem às dotações destinadas à aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização, à aquisição de títulos representativos de capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento de capital [...]. Transferências de capital são as dotações destinadas à amortização da dívida pública, bem como aquelas consignadas para investimentos ou inversões financeiras, que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo-se em auxílios ou contribuições.” (HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 97).

constitucional, em seu art. 165, § 9º, determina que cabe à lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual. Até ser aprovada a legislação complementar, o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, deve ser encaminhado pelo chefe do Executivo até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (art. 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [ADCT]). Cabe frisar que a vigência do PPA não coincide com o período de mandato presidencial, pois cobre o período a partir do segundo ano de gestão do Presidente da República até o primeiro ano de exercício do próximo mandatário. Ao assumir o governo, o novo chefe do Executivo tem um ano para remeter o projeto de lei com as normas básicas e, enquanto isso, deve continuar executando o PPA aprovado na gestão anterior.

De acordo com o art. 165 da CF, uma das funções do orçamento plurianual, em paralelo com o orçamento fiscal e o de investimento das estatais, é reduzir as desigualdades regionais, possibilitando, para tanto, a adoção de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país (art. 151, I, CF).

Na Inglaterra, Dinamarca, Nova Zelândia e, em outros países membros da OCDE, o plano plurianual volta a ser valorizado como meio eficaz para estabilizar a economia e controlar o déficit público. Renovando o interesse por esse mecanismo, a Suécia passou a dar mais transparência aos gastos e introduzir a responsabilidade pelos resultados, ao intensificar o controle das despesas (*outputs*) em relação às receitas (*inputs*). Na Nova Zelândia, a reforma sobreveio com a Lei de Responsabilidade Fiscal e trouxe à tona o princípio do “resultado responsável”, que, no tocante às previsões de despesas, leva em consideração o critério da competência, em vez do pagamento¹³⁰.

No Brasil, durante o segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, começaram algumas modificações do plano plurianual, como reflexo das ideias neozelandesas, compiladas no art. 1º do Decreto n. 2.829, de 29 de outubro de 1998¹³¹, ao tratar das normas

¹³⁰ Ricardo Lobo Torres narra que o “[...] então Primeiro Ministro da Nova Zelândia, ao encaminhar o projeto de lei ao Parlamento, disse: ‘A lei vai requerer dos futuros governos que continuem a adotar decisões de longo prazo para o gerenciamento fiscal. Muitas vezes no passado o enfoque de curto prazo produziu custos a longo prazo’” (TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**: o orçamento na Constituição. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, v. 5, p. 81).

¹³¹ BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 15 nov. 2020.

para elaboração e execução do PPA 2000-2003 e dos orçamentos da União. Como exemplo de medidas relevantes, Ricardo Torres destaca a técnica de gerenciamento de programas e o estímulo às parcerias internas ao Governo Federal e externas (Estados, Municípios e iniciativas privadas). Como pontos fracos do plano, aponta o número demasiado de programas, chegando a mais de 300, além de estabelecer objetivos amplos e utópicos, tais como promover o desenvolvimento sustentável com foco na geração de empregos e renda, promover a cidadania e a inclusão social, erradicar a pobreza e atuar na defesa dos direitos humanos.

Outras alterações foram introduzidas no plano plurianual do governo do Presidente Lula, as quais, na visão do autor, “[...] não chegaram a incrementar o desenvolvimento econômico nacional, que se caracterizou pela pesada carga tributária, pelo aumento dos gastos públicos, pela inexistência de reformas tributário e previdenciário e pela prática dos juros elevados”¹³². No início do segundo mandato do governo Lula, o PPA, elaborado para o período de 2004 a 2007, foi ignorado e o governo federal apresentou novos planos, sendo um deles o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e, posteriormente, o Plano de Desenvolvimento da Educação.

Subordinada ao PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, assim como o próprio orçamento anual, possui natureza formal e compreenderá, nos termos do art. 165, § 2º, da CF,

[...] as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.¹³³

A função primordial da LDO, a qual tem validade de um ano e deve ser elaborada no primeiro semestre, é designar os parâmetros gerais para orientação do orçamento do ano seguinte, fixando suas metas e prioridades. Isto significa que a lei orçamentária anual é antecedida pela lei de diretrizes, em todas as esferas governamentais (federal, estadual, municipal e no âmbito do Distrito Federal). Pode-se concluir que a lei de diretrizes é um plano prévio, à sombra das considerações econômicas e sociais, para posterior elaboração da proposta orçamentária dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e, ainda, do Ministério Público.

A Lei Orçamentária Anual compreende, conforme previsão constitucional, o orçamento fiscal – que inclui os três Poderes, inclusive administração indireta, fundos e fundações mantidos pelo poder público –, o de investimento das empresas estatais e o da

¹³² TORRES, 2008, p. 84.

¹³³ BRASIL, 1988/[2020], art. 165, § 2º.

seguridade social, devendo estimar a receita pública e fixar a despesa para o exercício financeiro.

Em apertada síntese, depreende-se que o PPA contempla as políticas públicas a serem adotadas, estabelecendo as metas qualitativas e quantitativas, definindo quais são os investimentos mais urgentes e necessários e os principais programas de governo. Já a LDO fixa as diretrizes para elaboração da lei orçamentária anual e, por sua vez, a LOA vislumbra a previsão das receitas e despesas para executar as prioridades contidas no PPA, além de abarcar o orçamento de investimento das empresas estatais e da seguridade social.

O orçamento público tem o condão de fazer surgir o dever de prestar contas. O administrador de bens e interesses públicos assume o papel do devedor de contas e, concomitantemente, tem-se a figura do credor, que é o beneficiário em favor de quem se efetivou a administração.

Sem pormenorizar, pode-se destacar que a prestação de contas será instruída com os documentos que refletem as receitas e despesas alusivas à administração de bens e “[...] interesses de outrem, em um determinado período, efetivada por força de lei ou contrato. É obrigação que emana do princípio universal de que todos aqueles que administram bens alheios, ou os têm sob a sua guarda, têm o dever de acertar o resultado de sua gestão”¹³⁴. Nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, quem utiliza, arrecada, gerencia, guarda ou administra dinheiros e bens públicos tem o dever de prestar contas. O próprio texto constitucional faz a previsão da existência do controle interno que cada Poder exercerá sobre seus próprios atos como também prevê o controle externo, de competência do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas. Ainda que se refira aos recursos administrados pela União, a regra é adotada pelos demais entes federativos, atendendo ao disposto no art. 75, CF, que determina que as normas atinentes à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, no que couber, serão aplicadas “[...] à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”¹³⁵.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), que será detalha no próximo tópico, traz diversos dispositivos pertinentes à fiscalização e ao controle orçamentário, os quais se aplicam as esferas federal, estadual e municipal. Da análise do art. 31 da Constituição,

¹³⁴ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n. 109, p. 62, maio/ago. 2007. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/438>. Acesso em: 12 nov. 2020.

¹³⁵ BRASIL, 1988/[2020], art. 75.

observa-se que a norma deixa claro que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município, onde houver, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal.

A diferença entre controle e fiscalização é de fácil compreensão. A fiscalização é o poder de vigilância exercido pelos órgãos competentes, como os Tribunais de Contas e Controladorias, para verificar se a execução do orçamento está atendendo às regras e princípios pertinentes e apontar, quando existentes, as irregularidades. Por sua vez, o controle orçamentário se refere a possibilidade de corrigir as possíveis irregularidades identificadas na execução. Pontifica Di Pietro que

[...] a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em constância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade [...].

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses pessoais, mas também na proteção dos interesses coletivos.¹³⁶

O controle assenta-se no poder-dever atribuído por lei a alguns órgãos públicos, precisamente pela sua finalidade corretiva, os quais não podem renunciar a esta função que lhes foi destinada. A fiscalização e a correção são poderes exercidos pelo Judiciário, Legislativo e Executivo. Um dos aspectos específicos é a fiscalização financeira, ou melhor dizendo, o controle especial que objetiva a boa execução da receita e sobretudo da despesa pública. Para isso, estabelece o nosso ordenamento jurídico, como já dito, a atuação do controle interno ou externo, a depender se decorra de órgão integrante ou não da própria estrutura da qual faz parte o órgão controlado. O primeiro é realizado no interesse imediato da administração e pelos órgãos da hierarquia administrativa. O outro é exercido pelo Poder Legislativo e pelos órgãos de fiscalização que o auxiliam, a exemplo dos Tribunais de Contas¹³⁷.

Concernente ao dever de prestar contas anuais, importa, de início, verificar como essa responsabilidade por gerência do recurso alheio está preceituada no nosso sistema constitucional. O artigo 84, XXIV, da CF, enuncia que é de competência privativa do Presidente da República “[...] prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a

¹³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 791.

¹³⁷ BARROS JÚNIOR, Carlos S. de. A fiscalização ou controle da administração pública. O controle financeiro da administração descentralizada. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 131, p. 27, jan./mar. 1978. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v131.1978.42647>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42647/41375>. Acesso em: 15 nov. 2020.

abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”¹³⁸. Frise-se que a regra obrigacional se estende aos chefes dos Poderes Executivo Estadual, Distrital e Municipal.

Existem dois regimes jurídicos de prestação de contas públicas: 1) a prestação de contas de governo, de responsabilidade exclusiva do chefe do Poder Executivo, as quais serão apreciadas pelo Tribunal de Contas, por meio da emissão de parecer prévio, e julgadas pelo respectivo Poder Legislativo (CF, art. 71, I, c/c art. 49, IX); e 2) a prestação de contas de gestão dos administradores de recursos públicos, que impõe o julgamento técnico e não político, de exclusiva competência das Corte de Contas (CF, art. 71, II), portanto, sem participação do Legislativo. Nos exatos termos do § 3º, art. 71, CF, as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão caráter de título executivo.

A prestação de contas de governo é o instrumento por meio do qual, anualmente, o Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos expressam os resultados da atuação governamental daquele exercício financeiro, visando demonstrar o cumprimento do orçamento e dos planos da administração. Refere-se à atuação do chefe do Executivo como agente político. São contas globais que retratam a situação das finanças do ente federativo. Por isso, não exploram atos administrativos isolados, uma vez que tem, como foco, a conduta do gestor público no exercício das funções políticas de organização, planejamento, direção e controle das políticas públicas propostas quando da elaboração das leis orçamentárias (lei orçamentária anual, plano plurianual, lei diretrizes orçamentárias), que foram idealizadas pelo Poder Executivo e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Ao avaliar o desempenho do chefe do Executivo, o Tribunal de Contas, na elaboração do parecer, verifica, além do equilíbrio fiscal, se o administrador cumpriu com as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal pertinente à transparência públicas dos dados fiscais.

Já as contas de gestão possibilitam o exame não dos gastos globais, mas de cada ato administrativo que vai formando a gestão orçamentária, financeira e operacional do ente público quanto aos requisitos da legalidade, legitimidade e economicidade. Objetivam apresentar os atos de administração e gerência de recursos públicos, tais como arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, realização de procedimentos licitatórios, admissão de pessoal, contratações de bens e serviços públicos, liquidação e pagamento de despesas, os quais são praticados pelos chefes e demais responsáveis pela gestão pública que compõem os órgãos e entidades da administração direta e indireta, de todos os Poderes da União, Estados, Distrito

¹³⁸ BRASIL, 1988/[2020], art. 84, XXIV.

Federal e municípios. As contas podem ser apresentadas pelo responsável ou tomadas, através de procedimento formal instituído pela própria administração ou pelo Tribunal de Contas.

A prestação de contas de gestão permite que a Corte de Contas identifique se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de outrem, ou demais atos de improbidade administrativa, detectando se o ente federativo cumpriu a prescrições previstas na Constituição Federal, na Constituição Estadual, na Lei Orgânica do município, na Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993¹³⁹), nas leis orçamentárias, ou seja, se respeitou todas as regras aplicáveis à gestão pública que compõem o ordenamento jurídico.

3.2 Lei de Responsabilidade Fiscal como mecanismo de restrição orçamentária

Seguindo as diretrizes da Lei n. 4.320/1964, que norteia a legislação orçamentária, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) veio para dar um enfoque mais rígido sobre as despesas de pessoal e os limites de endividamento para se alcançar uma administração mais equilibrada e transparente dos recursos públicos. Foi criada, essencialmente, para atender três motivos precípuos: 1 - ajustar as contas públicas para garantir a estabilização fiscal; 2 - regulamentar as regras da Constituição Federal que determinavam a edição de lei complementar para tratar de matérias financeiras; 3 - introduzir novas práticas de gestão das finanças públicas pela Administração brasileira.

Os arts. 163, 165 e 169 da CF/88 são dispositivos que exigem regulamentação. De acordo com o art. 163, deverá ser instituída Lei Complementar para dispor sobre:

- I - finanças públicas;
- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.¹⁴⁰

¹³⁹ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 15 nov. 2020.

¹⁴⁰ BRASIL, 1988/[2020], art. 163.

O art. 165, em seu § 9º, inciso II, diz que cabe à Lei Complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. Já o art. 169 prevê que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

As sucessivas crises no mercado financeiro internacional, o limitado crescimento das receitas, o crescente aumento das demandas por gastos, o endividamento do setor público, os elevados índices de inflação tornaram-se entraves para a sustentabilidade financeira do País, na década de 90, o que levou a necessidade de se adotar medidas jurídicas para viabilizar os ajustes fiscais. Em 1999, o Governo Federal remeteu o Projeto de Lei Complementar nº 18¹⁴¹ ao Congresso Nacional, com o propósito de alcançar a estabilidade econômica, propondo regras rígidas para o controle dos gastos públicos. Em maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi promulgada, estabelecendo normas precisas para atingir uma gestão fiscal responsável e transparente.

A LRF aumentou a importância do processo orçamentário, implementando um ciclo fiscal caracterizado pelo compromisso gerencial de longo prazo e pelo gasto público de qualidade, assim como reforçou o papel da Lei Orçamentária Anual, do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao adicionar a estas funções estabelecidas na Carta Magna sobre o “[...] equilíbrio entre receitas e despesas, sobre os critérios de limitação de empenho, sobre as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”¹⁴². Também tornou obrigatório que a LDO englobe três anexos (de Metas Fiscais, de Riscos Fiscais e um com os objetivos das políticas monetárias, creditícia e cambial) no sentido de ampliar a transparência e avaliação econômica das contas públicas.

Além dessas, outras funções foram incorporadas à LDO por exigência da LRF: “[...] limites de movimentação financeira para os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público; situações em que poderão ser realizadas horas extras [...]; definir montante da reserva de contingência, destinada ao atendimento de passivos contingentes, entre várias outras”¹⁴³.

¹⁴¹ BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999**. Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2009]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38154>. Acesso em: 15 nov. 2020.

¹⁴² LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Curso de finanças públicas: uma abordagem contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 119.

¹⁴³ LIMA, 2015, p. 119.

Merecem destaque os arts. 8º e 9º da Lei Complementar nº 101/2000, que determinam uma avaliação permanente da receita¹⁴⁴ e, conseqüentemente, impõe limites às despesas, por meio do que se chamou de “limitações de empenho”. Salienda Lino¹⁴⁵ que esta limitação é provisória até que seja reestabelecida a receita prevista. Enquanto isso, a Administração Pública não fica impedida de adotar medidas prévias para produzir despesa, quer dizer, é permitido proceder com licitação, contratação condicionada, praticar atos. O que não pode é empenhar, que seria criar uma obrigação de pagamento ao Estado. Sob pena de nulidade absoluta, é vedado ao gestor realizar o gasto.

Ademais, diz o mencionado autor que a LRF não aborda apenas limitação de empenho, mas da própria movimentação financeira. Dessa forma, assegura-se o controle da “[...] gestão de recursos dos demais Poderes pelo Executivo, que, por essa via, restringirá os repasses, inclusive para o Ministério Público, caso estes não promovam, por ato próprio, suas limitações de empenho e, quando for o caso, de sua movimentação financeira”¹⁴⁶.

A Lei Orçamentária Anual, que define a destinação dos recursos de cada ente federado, também tem que obedecer aos parâmetros e limites fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Fundamentalmente, a LRF apresentava as seguintes características: I - Fixação de limites para os gastos com pessoal, estabelecendo não somente o quanto pode ser gasto por cada nível de governo em relação à receita líquida, mas também o percentual equivalente ao três poderes; II - Repisar os limites mais rígidos para o endividamento público; III - Designar metas

¹⁴⁴ A classificação de receita está prevista no art. 11 da Lei n. 4.320/64: “Art. 11: A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982) § 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982) § 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982) § 3º - O superávit do Orçamento Corrente resultante do balanceamento dos totais das receitas e despesas correntes, apurado na demonstração a que se refere o Anexo nº 1, não constituirá item de receita orçamentária. § 4º - A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema: receitas correntes; receita tributária; impostos; taxas; contribuições de melhoria; receita de contribuições; receita patrimonial; receita agropecuária; receita industrial; receita de serviços; transferências correntes; outras receitas correntes; receitas de capital; operações de crédito; alienação de bens; amortização de empréstimos; transferências de capital; outras receitas de capital.” (BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1982], art. 11. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 15 jul. 2020).

¹⁴⁵ LINO, Pedro. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**: Lei Complementar n. 101/2000. São Paulo: Atlas, 2001, p. 51.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 52.

fiscais anuais, conforme explanado acima, e a exigência de apresentação de relatórios de acompanhamento, criando-se também outros instrumentos de transparência; IV - Fixar mecanismos de controle das finanças públicas em anos eleitorais.

Observe-se que tais exigências são importantes para intensificar o controle social do gasto público, traduzindo-se em maior transparência e democracia. A LRF inaugura uma significativa mudança na administração pública brasileira, na medida em que introduz novas práticas de gestão das finanças públicas, ao assentar regras precisas para a gerência dos gastos e do endividamento público.

Como bem sublinhou Abraham¹⁴⁷, a LC 101/2000, além de instituir uma nova metodologia para a condução dos recursos públicos, veio para estimular o exercício da cidadania mediante o uso de instrumentos que incitam a atuação ativa da sociedade nas demandas orçamentárias, a começar do processo deliberativo até o acompanhamento e avaliação de sua execução, conferindo maior efetividade à democracia brasileira.

A LRF não só estabeleceu a necessidade de elaboração de relatórios específicos para a gestão fiscal, como também exigiu a ampla divulgação, em meios eletrônicos, dos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias; das prestações de contas e do respectivo parecer prévio; do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal. Percebe-se do art. 48 uma tentativa de se alcançar a transparência por meio do incentivo à participação popular nos processos de elaboração e discussão das peças orçamentárias, com a utilização de audiências públicas, e do pleno acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Incluído pela Lei Complementar nº 131/2009, o art. 73-A da LRF acrescentou, ainda, a possibilidade de qualquer cidadão ser parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta lei. Não é à toa que Abraham defende que as normas do Direito Financeiro acumulam funções de estatuto protetivo do cidadão-contribuinte, de guia do administrador público e de mecanismo imperioso ao Estado Democrático de Direito, para realização da justiça social e para manter o equilíbrio econômico-financeiro¹⁴⁸.

¹⁴⁷ ABRAHAM, Marcus. Responsabilidade fiscal e os 25 anos de Constituição Federal. *In*: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.). **Direito financeiro, econômico e tributário: estudos em homenagem a Régis Fernandes de Oliveira**. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 602.

¹⁴⁸ ABRAHAM, 2014, p. 602.

3.3 Participação cívica e controle da gestão pública a partir das determinações da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação

Além da organização e do controle das finanças públicas, outro pilar da gestão pública responsável é a garantia do princípio da transparência, que deve ser seguido pela administração pública, consoante destacado no art. 37 da Constituição Federal: “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”¹⁴⁹.

A Carta Magna de 1988 estabelece no art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LXXII, imposições quanto à divulgação de informações referentes ao setor público, como, por exemplo, quando assegura a todas as pessoas o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou coletivo, que devem ser prestadas dentro do prazo disposto em lei.

A publicidade proporciona a transparência e possibilita que qualquer cidadão tenha acesso a informação, garantindo o controle da atividade administrativa, que deve representar o interesse público. Tal princípio objetiva, principalmente, a prevenção de riscos, a correção de atos administrativos viciados, a fiscalização do cumprimento das políticas públicas e o efetivo controle social das finanças públicas. Segundo Bandeira de Mello, “[...] não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo, ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida”¹⁵⁰.

A transparência buscada pela LRF, que surge em um contexto de reforma da administração burocrática para a gerencial com objetivo de instituir uma gestão fiscal responsável, ganhou reforço com a promulgação da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência), que passou a exigir a divulgação em tempo real das ações administrativas dos gestores públicos no portal da transparência, e com a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Com a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 217 de 2004, de autoria do então Senador João Capibaribe, surge a Lei da Transparência, que veio a acrescentar

¹⁴⁹ BRASIL, 1988/[2020], art. 37.

¹⁵⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 104.

dispositivos à LC nº 101/2000 (LRF), em especial no art. 48¹⁵¹, vindo a ser a primeira mudança em quase dez anos, o que tem grande relevância na busca da transparência no Brasil.

Com as alterações incluídas no texto do art. 48 da LRF, pode-se observar que o legislador determina a obrigatoriedade de divulgação, por meios eletrônicos, de todos os documentos e dados que tratem da atividade financeira do Estado, bem como suas versões simplificadas, buscando garantir que qualquer pessoa tenha acesso às informações de despesas e receitas, de forma detalhada. Como destaca Lino, essa tentativa de imposição ganha caráter de imperatividade e de urgência de um efetivo controle social.

Dentro dessa visão, a ideia que se estaria tentando operacionalizar é a de que os sistemas de controle institucionais, tanto o interno quanto o externo, porque frágeis e carentes, devem ser apoiados, no que couber, pela fiscalização da sociedade, mediante a facilitação e mesmo o estímulo ou incentivo, na dicção da Lei, do maior acesso possível do público às informações e discussões relativas à aplicação da totalidade dos recursos orçamentários e financeiros. É a isso que se tem chamado de transparência cuja expressão legal passa a ter conteúdo jurídico e busca incessante por seu incremento.¹⁵²

Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, todos os entes federados devem informar, quanto às despesas, os dados relacionados 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. Quanto às receitas, dentre as informações a serem disponibilizadas, deve constar o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

¹⁵¹ Redação original: “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 incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.”

Redação após a LC nº 131/09: “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; e 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.” (BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020], art. 48. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 jul. 2020).

¹⁵² LINO, 2001, p. 162.

É dever, ainda, dar ampla acessibilidade às políticas que estejam em desenvolvimento, como contratações públicas e afins.

Ao se reportar à Lei Complementar nº 131/2009, outro dispositivo que merece ser destacado é o que trata dos prazos para o cumprimento da mesma, em consonância com o art. 73-B da LRF, ao dispor que ficam estabelecidos os prazos abaixo para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

I - 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II - 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III - 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.¹⁵³

O não atendimento ao que foi estabelecido na LC nº 101, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, acarreta sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23 da LRF à União, Estados e Municípios, a qual proíbe que os entes federativos recebam transferências voluntárias.

A Lei de Acesso à Informação, promulgada em 2011, também corrobora a necessidade de transparência dos atos públicos e os princípios da participação, ampliando o escopo já previsto na LRF. A nova legislação deve ser cumprida por todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta, bem como pelas entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos, para a realização de ações de interesse público, diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênio, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

É outro marco na mudança de comportamento da Administração Pública brasileira. Em contraposição a uma cultura do segredo, a divulgação dos dados torna-se regra, gerando reflexos no contexto da Administração Fazendária. Como aponta Cavalcante¹⁵⁴, o Brasil ingressa na Era da Transparência não só porque a lei definiu uma nova diretriz governamental, mas porque a revolução tecnológica assim o fez, independentemente da vontade social ou estatal. A esse fenômeno, Schwab e Davis denominam “quarta revolução industrial” e, nesse contexto, argumentam que as tecnologias podem proporcionar grandes benefícios à sociedade,

¹⁵³ BRASIL, 2000/[2020], art. 73-B.

¹⁵⁴ CAVALCANTE, Denise Lucena. A atuação da administração fazendária após a Lei nº 12.527/2011: a questão do acesso às informações fiscais. *In*: SANTI, Eurico Marcos Diniz de; CHRISTOPOULOS, Basile Georges; ZUGMAN, Daniel Leib; BASTOS, Frederico Silva (coord.). **Transparência fiscal e desenvolvimento: homenagem ao professor Isaias Coelho**. São Paulo: FISCOsoft, 2013, p. 120.

desde que estejam baseadas em valores e em princípios, no intuito de encontrar novas abordagens a favor de uma governança mais ágil, que tenha a preocupação de repensar os mecanismos para produzir o conteúdo dos regulamentos, normas e padrões, “[...] para governar as tecnologias de forma a servir ao interesse público, cumprir as necessidades humanas e, em última análise, fazer com que nos sintamos parte de uma verdadeira civilização global”¹⁵⁵.

Após a vigência da Lei nº 12.527/2011, novos conceitos foram estabelecidos e tiveram que ser adequados a nova realidade do mundo contemporâneo. Visando fortalecer a cultura da transparência nos governos, determinou que o acesso à informação é a regra e o sigilo deve ser exceção, lançando alguns desafios ao Poder Público, que precisou definir os contornos do preceito geral da publicidade sem sobrepor ao direito fundamental da privacidade.

A iniciativa do ente público de promover a divulgação de informações de interesse geral, ainda que não tenha sido expressamente solicitada, é denominada princípio da “Transparência Ativa”, uma vez que é a própria Administração quem dá o primeiro passo no sentido de avaliar e disseminar aquilo que seja de interesse da sociedade, em harmonia com as diretrizes do art. 3º da LAI:

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

[...]

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;¹⁵⁶

Quanto à publicação de informações de interesse coletivo ou geral, a LAI ressalta a obrigatoriedade de divulgação dos dados em local de fácil acesso, sendo imprescindível a disponibilização em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). O art. 8º, além de fixar que a Transparência Ativa é dever de todas as instituições públicas, delimita ainda um rol de informações mínimas que deverão ser objeto de iniciativas de transparência pública, quais sejam (§ 1º):

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades e;

¹⁵⁵ SCHWAB, Klaus; DAVIS, Nicholas. **Aplicando a Quarta Revolução Industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2018, p. 63.

¹⁵⁶ BRASIL, 2011, art. 3º.

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.¹⁵⁷

O § 3º regulamenta como se deve realizar a divulgação online das informações públicas, dispondo que a Administração Pública deve fornecer, entre outros requisitos, ferramentas de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, de forma a facilitar a análise por todos os cidadãos.

Desse modo, a referida lei designou novos mecanismos de acesso aos dados públicos, como, por exemplo, por meio da criação dos portais da transparência. No âmbito federal, a Controladoria Geral da União criou o Portal da Transparência em 2004, com objetivo de permitir o acompanhamento pela sociedade do uso dos recursos públicos e servir de canal para uma participação mais ativa na discussão das políticas públicas, trazendo informações atinentes às despesas e receitas públicas, às licitações e contratações, aos servidores públicos, etc.¹⁵⁸

Aos Estados e Municípios também foi delegada a responsabilidade de proporcionar o acesso aos dados nas suas respectivas localidades e, para auxiliá-los na concretização do direito fundamental à informação, foi elaborado, em 2013, o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios¹⁵⁹.

Ademais, ainda se tratando da LAI, destaca-se a imposição para que os dados sejam sempre atualizados e a obrigatoriedade de indicação de locais e de instruções que permitam a comunicação do administrado com a Administração, proporcionando a interatividade e a participação do cidadão nas atividades públicas. Foram estabelecidos procedimentos e ações a serem realizados de forma a garantir o atendimento ao chamado princípio da “Transparência Passiva”, que se dá quando os órgãos e entidades públicas fornecem informações mediante solicitação demandada pela sociedade, desde que não sejam resguardadas por sigilo¹⁶⁰.

¹⁵⁷ BRASIL, 2011, art. 8º.

¹⁵⁸ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Usando o Portal**. Brasília, DF: Portal da Transparência, 2020c. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/usando-o-portal>. Acesso em: 22 dez. 2020.

¹⁵⁹ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em: 19 nov. 2020.

¹⁶⁰ “Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.” (BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 221-A, p. 1-4, 18 nov. 2011, art. 10. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/11/2011&jornal=1000&pagina=1>. Acesso em: 15 jul. 2020)

O texto da Lei previu a instalação de um serviço de informação ao cidadão (SIC), determinando que, além da infraestrutura física que permita o atendimento presencial ao cidadão, os órgãos e entidades públicas também proporcionem meios aos interessados para que estes possam encaminhar pedidos de informação por meio da Internet. No Poder Executivo Federal, todas as solicitações de acesso a dados públicos realizados no âmbito da Lei nº 12.527/2011 são inseridos no sistema eletrônico (e-SIC), que permite ao cidadão registrar e acompanhar pedidos de informação; trâmites e prazos; realizar “reclamações”; ingressar com recursos e consultar respostas recebidas.

Em matéria fiscal, a lei concede meios necessários para um efetivo controle, especificando os casos em que o acesso aos dados é restrito e estabelecendo o prazo de sigilo para manutenção da informação classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada (art. 27).

No campo específico do gasto público alusivo à gestão fazendária, poucas são as informações aprovadas em uma dessas classificações, visto que a tarefa do Estado é a prestação das atividades essenciais que são viabilizadas com os valores arrecadados dos recursos provenientes da população, “[...] que deve, em contrapartida, controlar diretamente a prestação de tais serviços. Daí a exata concepção de transparência da gestão pública, que deve ser realizada em prol dos próprios financiadores do Estado: os cidadãos-contribuintes”¹⁶¹.

Continuando com o ensinamento da autora, pode-se dizer que alguns dados fornecidos ao Fisco, principalmente os que contêm informações particulares e contratuais dos cidadãos, ficam sob a custódia do Estado, que, por sua vez, tem o dever de preservar a privacidade dos contribuintes. O art. 5º, XII, da CF e o art. 198 do Código Tributário Nacional asseguram o sigilo fiscal, o qual deve ser compatibilizado com as diretrizes da lei da transparência.

Cada vez mais, torna-se relevante as reflexões acerca da transparência fiscal, aliada à moral tributária, tanto do Estado quanto dos contribuintes. Ao tratar sobre a ética fiscal, Klaus Tipke¹⁶² se refere à dificuldade dos servidores fazendários em aplicar a legislação, em virtude de sua generalidade, e do adequado atendimento das atividades de fiscalização, sobrelevando-se a importância das atividades arrecadatórias e do controle pelo cidadão para evitar desperdício.

A partir do advento das novas tecnologias, tem-se uma democracia a nível global, que se utiliza dos meios digitais para divulgar, expor e fiscalizar, ampliando a voz do cidadão

¹⁶¹ CAVALCANTE, 2013, p. 126.

¹⁶² TIPKE, Klaus. **Moral tributaria del Estado e de los contribuyentes**. Traducción de Pedro M. Herrera Molina. Madrid: Marcial Pons, 2002, p. 95.

e aproximando-o do Poder Público. Salienta-se que a *ciberdemocracia* não deseja substituir a democracia tradicional, independentemente do modelo adotado pelo Estado¹⁶³.

Logo, a Lei Complementar n. 131/2009 e a Lei n. 12.527/2011, ao regular a transparência e o acesso à informação, trouxeram instrumentos para garantia do princípio democrático, que, às vezes, acabam sendo ameaçados. Desde 2019, o governo federal brasileiro tentou adotar medidas para dificultar informações do país. Para ilustrar, o presidente Jair Bolsonaro suspendeu todos os prazos de resposta a pedidos feitos via Lei de Acesso à Informação, com a publicação da Medida Provisória (MP) 928, em março de 2020¹⁶⁴. De acordo com a LAI, os questionamentos enviados por qualquer cidadão devem ser respondidos em até 20 dias. Segundo o texto da MP, durante a pandemia do coronavírus, período em que foi decretado estado de calamidade pública, os prazos de resposta a pedidos dirigidos a órgãos federais cujos servidores estivessem em regime de quarentena, teletrabalho ou equivalentes, poderiam ficar suspensos.

Também determinou que as solicitações de acesso à informação pendentes de resposta em razão da suspensão do prazo legal poderiam ser reformuladas em até dez dias, contados a partir da data de encerramento do estado de calamidade. Por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal derrubou as restrições à Lei n.º 12.527/2011 previstas na MP 928.

Com efeito, o fornecimento de dados públicos esbarra ainda no critério de divulgação compreensível da informação, de modo que cada indivíduo, ao obtê-la dos entes públicos, possa decifrá-las e posteriormente manifestar seu posicionamento de forma precisa, o que Robert Dahl chamou de “entendimento esclarecido”¹⁶⁵ dos cidadãos.

A participação social tornou-se um pressuposto dos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local. Assim, cabe ao Estado proporcionar e incentivar que os indivíduos possam exercer a participação nos processos de decisões e controle das políticas e recursos públicos.

Investir na governança e transparência das renúncias de receitas é medida salutar. No Governo Federal, de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a previsão era de R\$

¹⁶³ 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.º 12.527/2011. **Revista de Direito Público**, Brasília, DF, n. 48, p. 28-48, nov./dez. 2012, p. 37. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2126>. Acesso em: 14 nov. 2020.

¹⁶⁴ BRASIL. Medida Provisória n.º 928, de 23 de março de 2020. Altera a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória n.º 927, de 22 de março de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 56-C, p. 1-, 23 mar. 2020c. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=602&pagina=1&data=23/03/2020>. Acesso em: 14 nov. 2020.

¹⁶⁵ DAHL, 2016, p. 49.

331 bilhões só em 2020, o equivalente a 20% da arrecadação total¹⁶⁶. Preocupação mais latente em tempos de pandemia, em que a concessão de renúncia de receita requer respeito aos controles e limites que precisam ser observados para adoção desse tipo de medida. Os critérios, em matéria fiscal, são mormente dois: o artigo 14 da LRF e o artigo 113 do ADCT.

Apontar os setores que são beneficiados com a política de incentivo fiscal, a duração, os objetivos, a avaliação dos custos e benefícios é regra de fundamental importância, ainda que não seja em regime extraordinário, a fim de evitar que privilégios sejam sempre concedidos e que as renúncias se tornem permanentes. Muitas vezes os motivos que levaram à concessão de incentivos não permanecem, porém, a inércia os faz perdurar. Por isso, não se pode abdicar da transparência e do controle dos benefícios que devem ser submetidos a avaliações e análises técnicas.

A LDO deixa transparecer as disparidades das renúncias das receitas federais por região, ao apontar que o Nordeste é beneficiado com R\$ 38,6 bilhões, enquanto as regiões Sul e Sudeste alcançam R\$ 55,1 bilhões e R\$ 169 bilhões, respectivamente¹⁶⁷. Esse demonstrativo na LDO já é um passo importante no caminho da transparência, mas ainda é pouco, exigindo, portanto, vigilância constante da sociedade e dos órgãos de controle. É essencial a adoção de um regime fiscal responsável.

3.4 Tecnologia *blockchain* para o controle público das finanças e os limites da transparência fiscal

A economia digital se expande e proporciona novos modelos de negócios mundiais, com o comércio eletrônico de bens e serviços digitais. Nesse cenário, ganham relevância os ativos intangíveis e a informação. Com base em dados divulgados pela OCDE, quatro características se sobressaem e definem essa revolução tecnológica que cria novos valores e formas de empreender: 1. a acentuada dependência de intangíveis; 2. o uso maciço de dados; 3. a frequente adoção de modelos de negócios multilaterais; e 4. a dificuldade de determinar a jurisdição na qual a criação de valor ocorre, notadamente em razão da marcante mobilidade dos

¹⁶⁶ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Edilberto Carlos Pontes Lima: Mais governança na renúncia de receitas. **O Povo +**, Fortaleza, 12 dez. 2020. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/opiniaio/2020/12/12/edilberto-carlos-pontes-lima--mais-governanca-na-renuncia-de-receitas.html>. Acesso em: 18 dez. 2020.

¹⁶⁷ LIMA, *loc. cit.*

ativos¹⁶⁸. As repercussões são inúmeras e reclamam reformulação na atuação do Estado, em especial no que tange às finanças públicas e à tributação.

Os reflexos afetam tanto a política tributária quanto à administração fazendária. Se por um lado, as novas tecnologias de informação e inteligência abrem enormes oportunidades para que os fiscos cobrem, arrecadem e fiscalizem tributos com mais eficiência e agilidade; por outro, esses mesmos determinantes técnicos ou tecnológicos tornam obsoletos, inadequados e até inoportunos muitos dos impostos desenhados e cobrados para uma economia que não era digital.¹⁶⁹

As regras internacionais e as legislações internas em vigor mostram-se insuficientes para controlar a erosão da base tributária e se adequar às novas estruturas de negócios e manifestações de riqueza, como no caso dos intangíveis, que ainda clamam por um tratamento tributário adequado.

A tecnologia *blockchain* passou a ser considerada uma importante inovação disruptiva, podendo estabelecer alternativas de compartilhamento e acesso de dados. O uso dessa plataforma permite que todas as transações realizadas sejam verificadas, liberadas e registradas, quase tudo em tempo real, em um bloco que está conectado a outro bloco anterior, criando, assim, uma espécie de livro-razão global de acesso público, uma vez que está disponível na rede e não dentro de uma instituição encarregada da operação e da manutenção dos registros, de modo que as transações são realizadas entre as partes sem a participação de terceiros.

Em 2008, com a crise global da indústria financeira, surge um novo protocolo (*peer-to-peer eletronic cash system*), de autoria de Satoshi Nakamoto, para um sistema de pagamento global *online* e totalmente descentralizado, usando uma moeda digital, chamada *Bitcoin*.¹⁷⁰

O *blockchain* é público, não havendo interesse de prover confidencialidade para as informações. Por outro lado, a autenticidade é fundamental para o seu funcionamento, de forma que cada registro no bloco seja feito apenas pelas pessoas autorizadas a fazê-lo, para reduzir as incertezas dos procedimentos realizados no ambiente virtual. Qualquer pessoa que queira participar deve usar criptografia. A garantia de autenticidade dos dados não se dá por nenhum agente centralizado, como Governo ou instituição financeira, mas por vários agentes que atuam de forma descentralizada.

¹⁶⁸ CORREIA NETO, Celso de Barros; AFONSO, José Roberto R.; FUCK, Luciano Felício. Desafios tributários na era digital. In: AFONSO, José Roberto R.; SANTANA, Hadassah Laís (coord.). **Tributação 4.0**. São Paulo: Almedina, 2020, p. 31.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 32.

¹⁷⁰ TAPSCOTT, Don; TAPSCOTT, Alex. **Blockchain revolution**: como a tecnologia por trás do Bitcoin está mudando o dinheiro, os negócios e o mundo. São Paulo: SENAI-SP, 2016, p. 5.

É uma tecnologia que possui como fundamento os seguintes elementos: 1. Registro compartilhado das transações; 2. Consenso na sua verificação; 3. Regras de funcionamento; e 4. Criptografia. Com base nisso, identificam-se algumas características, tais como a eliminação da terceira parte de confiança, necessária nas transações financeiras, e a inviabilidade de alteração dos registros gravados e compartilhados. As operações viabilizadas por uso da *blockchain* serão registradas digitalmente e compartilhadas em sistemas transparentes. Uma vez inserido na cadeia, o registro não pode mais ser apagado, visto que são criptografados, sendo, portanto, considerados dados abertos aptos a dar transparência para qualquer tipo de operação. É possível apenas acrescentar informações no caso de consenso entre os participantes. “Trata-se de uma tecnologia que produz um sistema de registro transparente e descentralizado de operações rastreáveis com grande potencial de não ser afetado pela corrupção e pela falsificação”¹⁷¹.

Dentre suas funções, permite transações de criptoativos com segurança, o voto à distância, a celebração dos “*smart contracts*”¹⁷², viabilizando uma fiscalização de alta performance, que pode ser vista como instrumento à serviço da troca de informações fiscais, aliada ao combate a fraudes e corrupções, ou como uma ameaça à privacidade dos contribuintes.

Em uma primeira análise, como lembram Bossa e Gomes¹⁷³, fala-se da possibilidade de a tecnologia garantir uma maior segurança na troca de informações entre governos e cidadãos, em comparação aos dados fornecidos pelos grupos econômicos às autoridades fiscais de diversos países, que atuam no combate às práticas lesivas de planejamento fiscal e com foco em uma fiscalização mais efetiva do recolhimento dos impostos incidentes sobre consumo, principalmente os provenientes de transações nas plataformas digitais, como no caso dos *streamings*.

¹⁷¹ BOSSA, Gisele Barra; GOMES, Eduardo de Paiva. *Blockchain: tecnologia à serviço da troca de informações fiscais ou instrumento de ameaça a privacidade dos contribuintes*. In: PISCITELLI, Tathiane (coord.). **Tributação da economia digital**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 363-364.

¹⁷² “Contratos inteligentes são contratos automaticamente executados por protocolos de computador. O uso da tecnologia *blockchain* tornou muito mais fácil registrar, verificar e executá-los. Além disso, empresas de código aberto como *Ethereum* e *Codium* já estão habilitando *Smart Contracts* usando a tecnologia *blockchain*, além disso, muitas empresas que operam com tecnologias *blockchain* estão começando a oferecer suporte a contratos inteligentes.” (CROSBY, Michael; NACHIAPPAN, Murugappan; PATTANAYAK, Pradan; VERMA, Sanjeev; KALYANARAMAN, Vignesh. *Blockchain Technology: Beyond Bitcoin*. **Applied Innovation Review**, Berkeley, CA, n. 2, p. 6-19, June 2016, p. 13, tradução nossa. Disponível em: <http://scet.berkeley.edu/wp-content/uploads/AIR-2016-Blockchain.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2020). Citação original: “*Smart Contracts are contracts which are automatically enforced by computer protocols. Using blockchain technology has made it much more easier to register, verify and execute them. Moreover, open source companies like Ethereum and Codium are already enabling Smart Contracts using blockchain technology and many companies which operate on bitcoin and blockchain Technologies are beginning to support Smart Contracts.*”.

¹⁷³ BOSSA; GOMES, 2018, p. 360.

Nesse mundo emergente do *blockchain*, o alicerce da confiança na proteção das informações é a rede virtual onde se instala o livro-razão. As empresas, a sociedade e os órgãos do governo que aderirem ao uso desta tecnologia ficam responsáveis por publicar todo e qualquer dado sobre as suas transações e esses registros são imutáveis. Nessa nova arquitetura, Ferreira e Nobrega explicam que não é o Estado que assegura o critério da confiança e, sim, a rede descentralizada e independente, cuja “[...] governança é baseada em criptografia e protocolos matemáticos”¹⁷⁴.

O uso dessa tecnologia já é uma realidade em vários países, como Nova Zelândia, Dubai, Estônia e Holanda, que têm investido massivamente nas possíveis aplicações da *blockchain* no setor público, para possibilitar a criação de um banco de dados seguro, distribuído, aberto e menos oneroso. Nos termos do Decreto nº 10.332 de 2020, o governo brasileiro pretende disponibilizar cerca de “nove conjuntos de dados por meio de soluções de *blockchain* na administração pública federal, até 2022” e “implementar recursos para criação de uma rede *blockchain* do Governo federal interoperável, com uso de identificação confiável e de algoritmos seguros”.

O *Government Office for Science*, em 2016, do Reino Unido¹⁷⁵, afirma que o *blockchain*, ao ser adotado pelo setor público, tem potencial para aperfeiçoar a proteção de infraestruturas e dados críticos, reduzir os custos operacionais e facilitar a transparência e rastreabilidade das transações, entretanto, dispõe que é imprescindível, para uma implementação bem-sucedida de livros-razão distribuídos, governança e regulamentação eficazes.

No caso do mundo digital, existem dois conjuntos de regras ou códigos que controlam o funcionamento das tecnologias digitais. O primeiro é o conjunto clássico de regras fornecidas pela estrutura legislativa, o código de lei e regulamentação. O segundo é o conjunto de regras que determinam o funcionamento dos algoritmos codificados pelo software. Este é o código técnico, que deve garantir também o rigor da produção legislativa.¹⁷⁶

¹⁷⁴ FERREIRA, Luiz Guilherme de Medeiros; NOBREGA, Marcos. Tributação na economia digital e o conflito de competência. In: AFONSO, José Roberto R.; SANTANA, Hadassah Laís (coord.). **Tributação 4.0**. São Paulo: Almedina, 2020, p. 111.

¹⁷⁵ MULLIGAN, Catherine; TAYLOR, Simon; HALSALL, Mike. Applications in government. In: PELOW, Mark (ed.). **Distributed ledger technology: beyond block chain**. London: Government Office for Science, 2016, p. 65. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf. Acesso em: 26 out. 2020.

¹⁷⁶ WALPORT, Mark. Executive summary and recommendations. In: PELOW, Mark (ed.). **Distributed ledger technology: beyond block chain**. London: Government Office for Science, 2016, p. 11, tradução nossa. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf. Acesso em: 26 out. 2020. Citação original: “In the case of the digital world, there are two sets of rules or codes that control the operation of digital technologies. The first is the classical set of rules provided by the legislative framework, the code of law and

Na esfera da gestão pública¹⁷⁷, a rede de *blockchain*, como já dito, é considerada estrutura tecnológica capaz de coibir as práticas ilícitas, no sentido de melhorar o relacionamento entre governo e cidadão no que se refere ao compartilhamento de dados, transparência e confiança. Com isso, questiona-se se haveria risco à privacidade das partes¹⁷⁸ envolvidas nessas operações virtuais, com registros inapagáveis, de representar risco severo ao Fisco ao abrir espaço a operações criminosas de difícil rastreamento, enquanto não houver regulação integrada transnacional¹⁷⁹.

O direito à privacidade, que surge com a criação do Estado Liberal no qual o cidadão não desejava a intervenção do Estado na esfera de sua liberdade, ganha dimensão positiva com o advento do Estado Social, a partir do direito de acesso e de cancelamento dos dados. Como assinala Limberger, é importante ter essa compreensão, uma vez que as informações são armazenadas por longo tempo, sendo essencial que o cidadão possa ter acesso ao conteúdo armazenado, modificá-lo quando necessário e até mesmo removê-lo (direito ao esquecimento)¹⁸⁰.

Ou seja, cabe ao indivíduo a liberdade de decidir se deseja divulgar publicamente suas informações pessoais e a quem deseja cedê-las. A teoria acerca da autodeterminação informativa como um novo direito à intimidade evoluiu para a dimensão positiva da proteção

regulation. The second is the set of rules that determine the operation of the algorithms encoded by the software. This is the technical code, and there needs to be at least as much focus on ensuring the rigour of the technical code as on legislative code.”.

¹⁷⁷ Em 2018, a Argentina lançou o próprio livro-razão distribuído (*blockchain*), criado em conjunto com agências governamentais, para explorar oportunidades de governança digital, além de promover o acesso e o desenvolvimento da Internet. O País tem apostado em um plano nacional para liderar inteligência artificial e *blockchain* na América Latina até 2030 (CATALNO, Andrea. El Gobierno impulsa un plan nacional para liderar el desarrollo de inteligencia artificial en la región. **iProfessional**, Buenos Aires, 22 mar. 2019. Disponível em: <https://m.epochtimes.com.br/argentina-lanca-blockchain-para-servicos-publicos>. Acesso em: 22 maio 2020).

¹⁷⁸ “No entanto, em meio aos aspectos favoráveis, há a constante inquietação mundial com indevida manipulação dos dados privados, o recém implementado Regulamento da União Europeia 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016, que instituiu a Regulação Geral de Proteção de Dados (*General Data Protection Regulation* – GDPR), é ótimo exemplo de contenção dos efeitos indesejados gerados pelas novas tecnologias nas relações pessoais e no ambiente de negócios. Ademais, sob a perspectiva dos contribuintes, muito se discute no seio da União Europeia e da OCDE com relação a proteção da privacidade dos dados constantes dos instrumentos de troca de informações financeiras e fiscais entre administrações tributárias e das plataformas tecnológicas (*templates*) disponibilizadas pelos fiscos para o preenchimento/cumprimento das obrigações tributárias acessórias por parte dos contribuintes.” (BOSSA, Gisele Barra; GOMES, Eduardo de Paiva. *Blockchain: tecnologia à serviço da troca de informações fiscais ou instrumento de ameaça a privacidade dos contribuintes*. In: PISCITELLI, Tathiane (coord.). **Tributação da economia digital**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 361).

¹⁷⁹ CAVALCANTE; FREITAS; ROCHA, 2020, p. 523.

¹⁸⁰ Frente ao fenômeno informático, desenvolveu-se a noção de autodeterminação informativa, que equivale à liberdade informática com um valor indiscutível na sociedade da informação. Sua função consiste em garantir aos cidadãos direitos de informação, acesso e controle dos dados que lhes concernem (LIMBERGER, Têmis. **Cibertransparência: informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 50).

dos dados pessoais, em caráter autônomo. As questões oriundas do ciberespaço ganharam tratamento legal na Comunidade Europeia no que diz respeito ao direito fundamental à proteção dos dados pessoais de forma autônoma à intimidade, conferindo ao titular dos dados o direito a ser esquecido.

A OCDE elaborou um trabalho denominado *Tax Administration 2017: comparative information on OECD and other advanced and emerging economies*¹⁸¹, que, em conjunto com as Orientações Comunitárias para um Código Europeu dos Contribuintes, refletem essa preocupação com a manipulação danosa dos dados que pode causar danos irreversíveis aos grupos econômicos.

No caso do Brasil, a Constituição Federal, no art. 5º, inciso X, tratou de proteger a privacidade ao determinar que: são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurando o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação. Além de garantir o direito à privacidade, o art. 3º, III, da Lei n. 12.965/2014, ao disciplinar o uso da Internet, também estabeleceu a necessidade de proteção e de tratamento dos dados pessoais, que são definidos no Decreto n. 8.771/2016, consoante previsão do art. 14¹⁸². Por sua vez, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais¹⁸³ andou bem, no art. 20, ao dar passo adiante, ao garantir o direito à explicação sobre as decisões algorítmicas que afetarem interesses legítimos, mormente em se tratando de dados sensíveis. Nota-se, portanto, que o dilema entre nacional e internacional oculta o dilema que separa privacidade e rastreabilidade das operações e, outro ainda, entre opacidade e explicação¹⁸⁴.

Percebe-se, assim, que com o mundo virtual, o conceito de privacidade adota novos significados e a transparência se torna regra fundamental na internet. Portanto, o direito de

¹⁸¹ OECD. **Tax Administration 2017: comparative information on OECD and the other advanced and merging economies**. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2017/outubro/receita-federal-tem-participacao-em-publicacao-da-organizacao-para-a-cooperacao-e-desenvolvimento-economico-ocde/fta-tax-administration-2017-comparative-information-on-oecd-and-other-advanced-and-emerging-economies.pdf/view>. Acesso em: 7 dez. 2020.

¹⁸² “Art. 14. Para os fins do disposto neste Decreto, considera-se: I - dado pessoal - dado relacionado à pessoa natural identificada ou identificável, inclusive números identificativos, dados locacionais ou identificadores eletrônicos, quando estes estiverem relacionados a uma pessoa; e II - tratamento de dados pessoais - toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração.” (BRASIL. Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016. Regulamenta a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para tratar das hipóteses admitidas de discriminação de pacotes de dados na internet e de degradação de tráfego, indicar procedimentos para guarda e proteção de dados por provedores de conexão e de aplicações, apontar medidas de transparência na requisição de dados cadastrais pela administração pública e estabelecer parâmetros para fiscalização e apuração de infrações. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 89-A, p. 7, 11 maio 2016a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1000&pagina=7&data=11/05/2016>. Acesso em: 14 nov. 2020.

¹⁸³ BRASIL, 2018/[2020b], art. 20.

¹⁸⁴ CAVALCANTE; FREITAS; ROCHA, 2020, p. 524.

acesso aos dados “[...] representa um aliado forte, em termos de proteção jurídica, que permite manter o controle sobre as próprias informações, seja qual for o sujeito que as gestiona, o local em que se encontrem e as modalidades de sua utilização”¹⁸⁵.

Na visão de Castells¹⁸⁶, a privacidade na rede acabou e cedeu espaço a um potencial sistema eletrônico de vigilância. Com o caráter global da internet, os Estados perderam soberania, visto que se tornou necessário compartilhar poder e informações públicas, atendendo a padrões comuns de regulação. Mas os governos revidaram a essa mudança de cenário estabelecendo protocolos especiais de vigilância dispostos na rede e possibilitando o exercício da regulação e do policiamento por formas tradicionais do poder. Deste processo de retomada do ciberespaço, restam duas vítimas: a soberania e a liberdade. Quanto à esta última, Castells faz um alerta:

Há uma ameaça mais fundamental à liberdade sob o novo ambiente de policiamento global: a estruturação do comportamento cotidiano pelas normas dominantes da sociedade. A liberdade de expressão era a essência do direito à comunicação irrestrita na época em que a maior parte das atividades diárias não era relacionada à expressão na esfera pública. Mas em nosso tempo, uma proporção significativa da vida cotidiana, inclusive o trabalho, o lazer, a interação pessoal, tem lugar na Net. [...] Assim, viver num panóptico eletrônico equivale à metade de nossas vidas permanentemente exposta a monitoramento.¹⁸⁷

Realça Bauman e Lyon que tudo o que é privado agora é feito potencialmente em público e disponível para consumo público, uma vez que a internet não esquece nada que é registrado em seus incontáveis servidores. Nos dias de hoje, a área da privacidade virou um lugar de encarceramento, sendo o proprietário do ambiente privado condenado e sentenciado a aguentar a assistir os próprios erros, em um espaço marcado pela falta de ouvintes sedentos por dispersar os “[...] segredos que se ocultam por trás das trincheiras da privacidade, por exibí-los publicamente e torná-los propriedade comum de todos, que todos desejam compartilhar”¹⁸⁸. Está-se diante de uma sociedade que se sobressai por exterminar a fronteira que separa o privado do público, que se destaca por tornar público a exposição do privado. Nesse sentido, escrevem os autores que as relações pré-digitais não eram isentas de vigilância, mas, atualmente, com as novas mídias, surgem outros tipos de vigilância que estão envolvidos, rotineiramente, na mediação dos relacionamentos.

¹⁸⁵ LIMBERGER, 2016, p. 62.

¹⁸⁶ CASTELLS, 2003, p. 156-157.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 148.

¹⁸⁸ BAUMAN, Zygmunt; LYON, David. **Vigilância líquida**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 34.

Nesta senda, há uma inquietante combinação na era digital: a defesa da liberdade e da privacidade e as constantes práticas de controle dos atos compartilhados em rede. O Poder Público é instado a regular o uso dos meios digitais, no sentido de conservar as prerrogativas legítimas, sem fazê-lo de modo opressivo no tocante a dados sensíveis. Em contrapartida, a participação da cidadania digital na codefinição das políticas públicas, relativamente às inovações, predispõe à compatibilização negociada de direitos e deveres fundamentais¹⁸⁹.

Em definitivo, no cenário da “economia compartilhada”, tensionado de valores em contraste, o sistema tributário enfrenta questões alheias aos debates atuais de reforma tributária, tais como a tributação de criptoativos, com o surgimento de novas categorias de ativos financeiros que deixam de ser bens corpóreos e passam a ser classificados como bens intangíveis, a exemplo do que ocorrem com as moedas digitais. Fiscalizar e tributar essas operações são um dos desafios inescapáveis ao Fisco.

Além das dificuldades relacionadas ao enquadramento das novas operações nas hipóteses tradicionais de incidência tributária, a economia digital também traz a necessidade de se obter informações fiscais completas e fidedignas para fins da correta apuração das obrigações tributárias e que também permitam aos cidadãos-contribuintes a fiscalização da aplicação desses recursos pelo Estado.

Para tanto, as autoridades fiscais já vêm fazendo uso de sistemas modernos de recebimento de dados. O governo brasileiro entrou na era digital com o Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), com a finalidade de aproximar o fisco de seus contribuintes, visto que é um instrumento que unifica as atividades de recepção, validação, armazenamento e autenticação de livros e documentos integrantes da escrituração fiscal e contábil das empresas, por meio de um fluxo único de informações, que serão compartilhadas pelos Fiscos Federal, Estaduais e Municipais e demais órgãos autorizados.

A Secretaria da Receita Federal do Brasil já adotou medidas que visam regular o uso dos meios digitais, buscando conservar o maior domínio possível sobre a informação, inclusive no que tange à tecnologia da criptografia. O órgão publicou orientações para auxiliar a Declaração de Ajuste Anual dos contribuintes pessoas físicas¹⁹⁰. Para evitar o uso desses

¹⁸⁹ CAVALCANTE; FREITAS; ROCHA, 2020, p. 525.

¹⁹⁰ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Imposto sobre a Renda** – Pessoa física. Perguntas e respostas. Exercício de 2019. Ano-calendário de 2018. Receita Federal, 1995. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/interface/cidadao/irpf/2019/perguntao/perguntas-e-respostas-irpf-2019.pdf/view>. Acesso em: 17 jan. 2021.

ativos para finalidades espúrias¹⁹¹, sobreveio a Instrução Normativa (IN) n. 1888/2019¹⁹², com a qual a Receita Federal institui e disciplina a obrigatoriedade da prestação de informações relativas às operações realizadas com criptoativos.

Além de uma série de novas atribuições para os contribuintes, o citado normativo apresenta no art. 5º os conceitos de **criptoativo** e **exchange de criptoativos**, nos seguintes termos:

- criptoativo: a representação digital de valor denominada em sua própria unidade de conta, cujo preço pode ser expresso em moeda soberana local ou estrangeira, transacionado eletronicamente com a utilização de criptografia e de tecnologias de registros distribuídos, que pode ser utilizado como forma de investimento, instrumento de transferência de valores ou acesso a serviços, e que não constitui moeda de curso legal;
- *exchange* de criptoativo: a pessoa jurídica, ainda que não financeira, que oferece serviços referentes a operações realizadas com criptoativos, inclusive intermediação, negociação ou custódia, e que pode aceitar quaisquer meios de pagamento, inclusive outros criptoativos.

Vale frisar que, a rigor, criptoativo não pode ser confundido com a criptomoeada não-oficial, visto que apenas as criptomoeadas reguladas servem como meio de pagamento, unidade de conta e reserva confiável de valor.

Nos termos da IN n. 1888, as informações deverão ser prestadas no Centro Virtual de Atendimento (e-CAC) da Receita Federal do Brasil, por meio do sistema Coleta Nacional, com utilização do certificado digital. A obrigatoriedade da comunicação ao Fisco cabe às *exchanges* de criptoativos domiciliadas no Brasil e às pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas ou residentes no Brasil quando o valor mensal das operações, isolado ou conjuntamente,

¹⁹¹ “A Confederação das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) divulgou estudo indicando que o Brasil foi o quinto país a remeter maior quantidade de recursos para paraísos fiscais, daí a importância da obtenção de informações completas e relevantes. Tanto no âmbito doméstico como internacional são necessárias ferramentas auxiliares no combate às práticas fiscais prejudiciais.” (BOSSA, Gisele Barra; GOMES, Eduardo de Paiva. *Blockchain: tecnologia à serviço da troca de informações fiscais ou instrumento de ameaça a privacidade dos contribuintes*. In: PISCITELLI, Tathiane (coord.). **Tributação da economia digital**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 369).

¹⁹² BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa nº 1.888, de 3 de maio de 2019. Institui e disciplina a obrigatoriedade de prestação de informações relativas às operações realizadas com criptoativos à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 86, p. 14, 7 maio 2019a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=14&data=07/05/2019>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ultrapassar R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) nas seguintes situações: as operações forem realizadas em *exchange* domiciliada no exterior ou quando não forem realizadas em *exchange*.

Com a nova exigência legal, dotada de autoexecutoriedade, a Receita Federal poderá cruzar os dados que deverão ser prestados mensalmente com as informações referentes às criptomoedas que são declaradas anualmente pelas pessoas físicas em suas Declarações de Imposto de Renda, bem como com os valores provenientes do ganho de capital nas operações que ultrapassem o valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) por mês.

Na visão de Queiroz e Queiroz, o fisco brasileiro agiu acertadamente com a edição de suas normas internas, quando desejou afixar a mensagem de que

[...] independentemente da formatação ou normatização que venha a ter, as criptomoedas já seriam tributadas pelo *Imposto sobre a Renda*; aproveitando, aliás, o imenso espectro que a Constituição Federal atribuiu ao IR, que pode ser instituído sobre renda e proventos de qualquer natureza (CFRB/88, Art. 153, III), na busca da isonomia e justiça fiscal na tributação, tudo complementado pelo Código Tributário Nacional¹⁹³.

O art. 7º, I da mencionada IN traz uma obrigação que, para alguns contribuintes, seria inviável, em razão do dilema já suscitado. Ao exigir informações acerca da identificação dos titulares das operações, como o nome, a nacionalidade, o domicílio fiscal, entre outros dados, pode acabar comprometendo a negociação de alguns criptoativos que não constam essas informações, pois priorizam a privacidade de seus usuários. No mercado de criptoativos, a privacidade é elemento inerente e, em algumas situações, não são permitidos que os atuantes tenham acesso aos dados requeridos pela Instrução Normativa n. 1888. Em junho de 2019, foram publicados os Atos Declaratórios Executivos n. 1¹⁹⁴ que dispõem sobre o Manual de orientação e de preenchimento da obrigatoriedade de prestação de informações relativas às operações realizadas com criptoativos à Secretaria Especial da Receita Federal.

Nesse passo, o ponto de compatibilização, entre a divulgação de dados e a preservação do anonimato dos usuários, consiste em resguardar a privacidade sem martirizá-la no altar da opacidade, que tenta esconder as repulsivas operações da criminalidade. Para vencer impasses como esse, que envolve a descentralização radical e o risco para o rastreamento de dados, faz-se necessária a compreensão de que os Estados terão que pautar suas estratégias pela

¹⁹³ QUEIROZ, Mary Elbe Gomes; QUEIROZ, Antonio Elmo. Tributação das criptomoedas. In: MACHADO, Hugo de Brito (coord.). **Tributação e novas tecnologias**. Indaiatuba, São Paulo: Foco, 2021, p. 265.

¹⁹⁴ BRASIL. Ministério da Economia. Subsecretaria-geral da Receita Federal do Brasil. Subsecretaria de Fiscalização. Coordenação-Geral de Programação e Estudos. Ato Declaratório Executivo nº 1, de 18 de junho de 2019. Dispõe sobre o Manual de preenchimento da obrigatoriedade de prestação de informações relativas às operações realizadas com criptoativos à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 117, p. 35, 18 jun. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=515&pagina=35&data=19/06/2019&captchafield=firstAccess>. Acesso em: 15 jul. 2020.

premissa da integração e do compartilhamento de dados, com o foco em propósitos legítimos transnacionais, coibindo desvios sistêmicos como pirâmides financeiras, lavagens de dinheiro, pagamento de resgates em criptoativos, erosão da base fiscal e, ao mesmo tempo, valorizando alternativas integradas e participativas¹⁹⁵.

Naturalmente, os contribuintes levantam questionamentos sobre a aplicação efetiva dessa medida legal¹⁹⁶. A questão é que, no exemplo trazido à colação, as respostas harmonizadoras dos valores contrastantes somente são alcançáveis por meio de disciplina regulatória e tributária integrada, aberta ao mundo, e com a participação da sociedade em rede.

Cumpra ressaltar que a natureza jurídica de criptoativos ainda gera discussões, não sendo matéria adstrita à Receita. Trata-se de disciplina normativa que exige leitura de outras prescrições advindas de entidades regulatórias, tais como Banco Central e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Sublinhe-se que a CVM não considerou as criptomoedas como ativos financeiros, uma vez que não dispõe de regulamentação sobre esse tipo de ativo, chegando a proibir os fundos de investimentos regulados a adquirir criptomoedas como *bitcoin* e *litecoin*, que não atendem às condições de reserva de valor, unidade de conta e meio de pagamento. Entretanto, editou a Instrução n. 555¹⁹⁷ que autoriza o investimento indireto em criptomoedas no exterior. Nos arts. 98 e seguintes, ao tratar de investimentos fora do país, permitiu o uso de criptoativos por fundos desde que os investimentos em criptomoedas sejam regulamentados nos mercados onde os aportes serão realizados.

O exemplo trazido serve, novamente, para evidenciar o caráter estratégico de regulação integrada à tributação, que não obscureça a inovação e nem venha a causar a desarmonia de direitos e deveres fundamentais, sob o pretexto da tutela de uns em detrimentos de outros, sinalizando, ainda, a importância de se adotar regulamentos em termos internacionais.

Logo, o uso de plataformas – como *blockchain* – não pode prescindir da cautela de que as transações sejam disciplinadas por uma espécie de governança global em rede, sem

¹⁹⁵ CAVALCANTE; FREITAS; ROCHA, 2020, p. 523.

¹⁹⁶ PISCITELLI, Tathiane. Declaração das operações com criptoativos e possíveis questionamentos. **Valor Econômico**, São Paulo, 10 maio 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/legislacao/fio-da-meada/6247833/declaracao-das-operacoes-com-criptoativos-e-possiveis-questionamento>. Acesso em: 2 jul. 2020.

¹⁹⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. Comissão de Valores Mobiliários. Instrução nº 555, de 17 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a constituição, a administração, o funcionamento e a divulgação de informações dos fundos de investimento. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 248, p. 25-39, 23 dez. 2014b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=25&data=23/12/2014>. Acesso em: 15 jul. 2020.

embargo das especificidades nacionais¹⁹⁸. Frise-se que o Estado só faz sentido se aberto e internacionalizado.

Vale recordar que a Estônia é um dos países que mais têm investido em tecnologia para o setor público, tornando-se o primeiro a usar a tecnologia de registro compartilhado em nível nacional, que facilita o acesso pelos cidadãos aos dados mantidos pelos entes governamentais. No site oficial do país¹⁹⁹, consta que 99% dos serviços públicos podem ser acessados pelo sistema *on-line* e ficam disponíveis 24 horas por dia. Um dos destaques é o uso do *blockchain* na infraestrutura de saúde digital. Por meio de uma plataforma de assistência médica, é possível que os cidadãos, os “[...] prestadores de cuidados de saúde ou as companhias de seguros de saúde possuam, e caso necessário recuperem, todas as informações sobre os tratamentos médicos realizados na Estônia, que são armazenados utilizando o *Guardtime Blockchain*”²⁰⁰. Foi, também, o primeiro país a permitir o voto eletrônico transmitido pela internet para as eleições para o parlamento.

Como bem aponta a OCDE, um maior engajamento cívico no processo decisório é também um fator significativo para forçar o governo a prestar contas, abrir os dados públicos, assim como para assegurar a confiança nas instituições governamentais. O processo formal de envolvimento público na confecção dos regulamentos e leis permite medir o grau de participação da sociedade nas tomadas de decisões do governo sobre questões primordiais para o bem-estar social. Na Estônia, o nível de envolvimento público na elaboração da legislação é superior à média da OCDE²⁰¹.

No universo da gestão pública, pode-se cogitar que o *blockchain* sirva para aprimorar, a exemplo do que ocorre na Estônia, o relacionamento entre o Poder Público e o cidadão, desde que as operações não fujam do controle estatal de fundo. Quer dizer, compete ao Estado Democrático e à cidadania em rede redefinir a tributação e a regulação da privacidade e da intimidade, inclusive na seara tributária²⁰².

¹⁹⁸ TAPSCOTT, D.; TAPSCOTT, A., 2016, p. 36-37.

¹⁹⁹ E-ESTONIA. **We have built a digital society and we can show you how**. Tallinn: e-Estonia, [2020]. Disponível em: <https://e-estonia.com/>. Acesso em: 22 dez. 2020.

²⁰⁰ ALCÂNTARA, Lucas Teles de; RODRIGUES, Eduarda Augusta Sales; LIMA, Diana Vaz de; NUNES, André. Uso da tecnologia *Blockchain* como instrumento de governança eletrônica no setor público. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA, 2., 2019, Lisboa. **Trabalhos [...]**. Lisboa: Ordem dos Contabilistas Certificados, 2019, p. 13. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/34651>. Acesso em: 8 dez. 2020.

²⁰¹ OECD. **Estônia**. Paris: OECD Better Life Index, [2014]. Disponível em: http://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/paises/estonia-pt/. Acesso em: 9 jan. 2021.

²⁰² CAVALCANTE; FREITAS; ROCHA, 2020, p. 522-528.

4 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA E OS DESAFIOS NA ERA DA DEMOCRACIA DIGITAL

No presente capítulo, propõe-se uma análise do advento da democracia digital em especial mediante o uso de aplicativos e outros dispositivos que permitem viabilizar a participação e avaliação continuada do cidadão-usuário de serviços públicos na definição das políticas públicas, podendo ser utilizados como mecanismos de controle da Administração Fazendária.

Para tanto, inicia-se mostrando como o Brasil, assim como diversos países do mundo, está sendo impactado com ondas de inovações digitais que estão alterando as relações políticas, econômicas e sociais. A crescente utilização de estruturas algorítmicas passou a modular as relações sociais e se tornou peça-chave nos processos de formação da opinião pública e na disputa pelas preferências políticas do eleitorado. Com o avanço dos algoritmos de aprendizado de máquina, a montagem de gigantescas bases de dados passou a ser adotada pelo Poder Público, operando diversas mudanças na economia digital e possibilitando a participação do cidadão na Administração Pública. Neste sentido, passa-se a discorrer sobre as possibilidades de aplicação da inteligência artificial na seara pública e sua necessidade de regulação.

Na sequência, começa-se a percorrer os aspectos da crise da democracia representativa no Brasil e o surgimento dos novos atores e mediadores da democracia, amparados por uma cultura digital participativa e colaborativa. A arquitetura em rede da internet, somada às ferramentas de interação e aos serviços digitais que fortalecem a participação social na inspeção das políticas públicas, acende a esperança de um avanço no desenvolvimento dos processos democráticos. Em vez de rara e eventual, propõe-se uma participação avaliativa contínua, que coloca o cidadão como um ativo codefinidor da aplicação dos recursos e investimentos públicos.

Ao final, trata-se dos desafios trazidos pelo ambiente digital ao exercício do poder, como a educação para a cidadania, o acesso de todos os cidadãos às novas ferramentas de participação e a oferta de informações completas e compreensíveis que permitam a qualquer parte interessada acompanhar, fiscalizar e monitorar as políticas públicas e os atores políticos.

4.1 Economia digital e seus reflexos na atuação da Administração Fazendária

Os negócios surgidos com as novas tecnologias demandam proteção e incentivo à inovação tecnológica e a necessária adaptação do sistema tributário e financeiro aos modelos negociais e fiscalizatórios. Melhorias contínuas e exponenciais em computação, inteligência artificial e robótica estão permitindo a automação em um ritmo cada vez maior. Entramos em uma era em que o impacto tecnológico será transformador e disruptivo em diversas áreas. A lista de inovações cresce velozmente e “[...] exige nova atualização, com novos e impactantes modelos, técnicas e desafios”²⁰³.

O atual sistema tributário deve ser reavaliado com o desenvolvimento da IA, sua implementação na robótica e o impacto resultante na economia. Na medida em que os robôs podem ser capazes de substituir trabalhadores humanos, eventualmente na maioria dos setores, senão em todos eles, a base do imposto de renda, representada principalmente pelos salários, pode cair drasticamente. Como consequência, haverá redução de receita para os estados, perdendo um de seus principais recursos de financiamento²⁰⁴. Perfilham de igual preocupação Abbot e Bogenscheider, quando afirmam que “[...]a automação reduz significativamente a receita tributária do governo, visto que a maior parte vem de impostos relacionados ao trabalho. Quando as empresas substituem funcionários por máquinas, o governo perde renda.”²⁰⁵.

Nesta senda, explicitam que, na maioria das nações desenvolvidas, a maior parte dos impostos são atualmente provenientes dos trabalhadores por meio de retenção de salários na fonte, impostos da renda do trabalho, ou tributação indireta por meio do consumo. Por não serem contribuintes na mesma medida que os trabalhadores humanos, os robôs não estão sujeitos a esses tipos de regimes fiscais, o que enseja a redução da base tributária.²⁰⁶

A solução recomendada por Xavier Oberson para compensar o desaparecimento da base tributária resultante da mão de obra humana é trazê-la de volta ao sistema. Sugere destinar

²⁰³ CALIENDO, Paulo. Economia digital e a criação de um IVA para o Brasil. In: FARIA, Renato Vilela; SILVEIRA, Ricardo Maitto da; MONTEIRO, Alexandre Luiz Moraes do Rêgo (coord.). **Tributação da economia digital**: desafios no Brasil, experiência internacional e novas perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 792.

²⁰⁴ OBERSON, Xavier. **Taxing robots**: helping the economy to adapt to the use of artificial intelligence. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019, p. 112-113.

²⁰⁵ ABBOT, Ryan; BOGENSCHNEIDER, Bret. Should robots pay taxes: Tax policy in the age of automation. **Harvard Law & Policy Review**, Washington, DC, v. 12, p. 150, 2018, tradução nossa. Disponível em: <https://robotic.legal/wp-content/uploads/2018/06/Should-Robots-Pay-Taxes.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020. Citação original: “[...] automation significantly reduces the government’s tax revenue since most tax revenue comes from labor-related taxes. When firms replace employees with machines, the government loses income due to taxation.”.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 151.

uma remuneração para a utilização de robôs, a qual corresponderia ao salário que a empresa teria que pagar ao empregado contratado, como acontece de forma semelhante na Suíça, onde se tributa o chamado aluguel imputado aos proprietários de imóveis. Segundo o autor, pela lei suíça, os proprietários estão sujeitos ao imposto de renda sobre um teórico aluguel que basicamente corresponde ao que deveria ser pago em circunstâncias semelhantes. Assim, do ponto de vista tributário, o uso da automação também resultaria na alocação de um salário sujeito a impostos²⁰⁷.

Outra alternativa apontada seria modificar a tributação da renda de capital, que, na maioria dos sistemas tributários, implica regras favoráveis em comparação com a renda do trabalho. Demonstra que, em vários países, os proventos advindos do trabalho estão sujeitos a taxas de imposto progressivas, enquanto a renda do capital, principalmente no que se refere aos ganhos, está submetida a uma tributação inferior ou, como na Suíça, isenta de impostos, na medida em que pertence ao patrimônio privado²⁰⁸.

Joseph Schumpeter, em 1943, já sinalizava que os processos de “destruição criativa”, que revelam um potencial disruptivo e ensejam a criação de modelos mais inovadores, são próprios do sistema capitalista. Considera que o capitalismo é um método evolucionário e, por sua natureza, não pode estar num estado estacionário, pois lida com um processo contínuo de mudanças qualitativas e não meramente quantitativas.²⁰⁹

A inovação revoluciona a “[...] estrutura econômica de dentro para fora, destruindo incessantemente a antiga, criando incessantemente a nova”²¹⁰. Para explicar como o capitalismo cria novas estruturas, Schumpeter adota uma noção de concorrência, que descarta a concepção tradicional que só enxergava a concorrência dos preços, passando a admitir a concorrência de qualidade, que faz surgir uma nova mercadoria, uma nova fonte de abastecimento ou uma nova tecnologia, a qual impõe uma vantagem decisiva que ataca não só as margens de lucros, mas a própria existência do negócio. Uma concorrência que acarreta uma “destruição criativa” do antigo, já que as empresas terão que reajustar suas estruturas técnicas de produção para se manter no mercado, sustentando, assim, as forças do desenvolvimento.²¹¹

²⁰⁷ OBERSON, 2019, p. 114.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 140-141.

²⁰⁹ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora da Unesp, 2017, p. 119-120.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 120.

²¹¹ *Ibid.*, p. 120-122.

Esse fenômeno de mudanças tecnológicas revolucionárias tornou-se nítido no cenário atual. Três movimentos, na visão de Caliendo, influenciaram esse ambiente de inovação:

Primeiro, a mudança no foco no inventor individual para as redes de pesquisas (*networked learning*); segundo, da inovação direcionada ao mercado à interação entre práticas de mercado e sociais (*nonmarket practices*) e, por último, dos direitos proprietários para a interação entre direitos proprietários e comuns.²¹²

Complementa mostrando que há uma inclinação para o desenvolvimento de práticas coletivas e compartilhadas, em que “[...] o padrão do inventor solitário cede espaço aos ambientes coletivos de inovação”²¹³.

Dentre as tecnologias promissoras, que tendem a operar mudanças na economia digital e assegurar a participação do cidadão na Administração Pública, a inteligência artificial – utilizada “[...] como assistente digital para a tomada da decisão social, ambiental e economicamente positiva”²¹⁴ – pode ser designada para tornar mais eficiente o controle orçamentário e as escolhas públicas.

[...] propõe-se, em caráter provisório, a assimilação da inteligência artificial (IA) como sistema cognitivo de máquina, adaptável e relativamente autônomo, emulatório da inteligência decisória humana. Não se confunde com a automatização – equívoco assaz comum. A autonomia e a adaptabilidade são propriedades inerentes da IA, que imprimem cores peculiares à decisão algorítmica, requerendo cuidados adicionais no tocante à explanação de passos lógicos, sobretudo na esfera administrativa.²¹⁵

Com o surgimento da inteligência artificial, os algoritmos são obrigados a melhorar ilimitadamente. Um dos encargos reside no desenvolvimento de ferramentas capazes de difundir modelos quantitativos e preditivos que possibilitem à Administração Pública utilizar os dados disponíveis para dar suporte aos processos de decisão política e administrativa. Uma revolução está em andamento. Sunstein²¹⁶ avalia a solidificação dessa plataforma como novos tipos de intermediários que possibilitam o direcionamento e a personalização de conteúdos.

É justamente na gestão do gigantesco volume de dados concebidos pelo Poder Público que reside um dos obstáculos à eficiência: a necessidade de que estas informações “conversem” eletronicamente entre si, a ponto de viabilizar a sua utilização pelos cidadãos e pelos gestores de forma rápida, eficiente e segura.

²¹² CALIENDO, 2018, p. 793.

²¹³ CALIENDO, *loc. cit.*

²¹⁴ FREITAS, Juarez. Direito administrativo e inteligência artificial. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 21, n. 114, p. 15, mar./abr. 2019.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 16.

²¹⁶ SUNSTEIN, Cass R. **#republic**: divided democracy in the age of social media. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2017, p. 3-4.

O Brasil é um dos países que faz uso da IA a serviço da fiscalidade. À guisa de exemplo, no campo do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), foi criado o Sistema de seleção aduaneira por aprendizado de máquina (SISAM), que é a primeira inteligência artificial desenvolvida pela Receita Federal e disponível *online* para todas as unidades aduaneiras, “que funciona continuamente desde agosto de 2014 e avalia o risco representado pelas importações com base em modelos probabilísticos, aprendendo a partir da cronologia das declarações de importação”²¹⁷. A utilização dessa tecnologia auxilia na seleção das declarações de importação que serão objetos de verificação, decidindo autonomamente quais inspeções devem ser processadas, com o objetivo de reduzir as operações verificadas no despacho aduaneiro, diminuir a evasão fiscal e impor ao contribuinte o cumprimento das exigências administrativas. Koche explica que esse sistema revela duas características importantes que geram implicações no plano jurídico. Uma delas diz respeito ao fato de o SISAM conseguir detectar as probabilidades de erro em suas avaliações e, após identificá-los, intervir para corrigir os próprios erros; e a outra seria a capacidade de tomar decisões.

Uma vez calculada a probabilidade de (ir)regularidade fiscal, o sistema é capaz de avaliar a oportunidade um controle físico pela autoridade aduaneira com base em estimativas em termos de custo-benefício. Essas estimativas vêm em seguida utilizadas para fundamentar os processos decisórios do SISAM que poderia, por exemplo, considerar não necessária a inspeção de uma importação simplesmente porque os valores envolvidos na operação não são relevantes ao ponto de justificar a ação humana²¹⁸.

O SISAM é capaz de identificar os critérios que embasaram as decisões direcionadas às autoridades aduaneiras, porém, essa explicação não é acessível ao contribuinte. A justificativa da Administração Fazendária, conforme ressalta Koche, é tentar evitar que os contribuintes entendam o raciocínio do sistema e, diante disso, atuem com a intenção de fraudar o fisco. Por isso, só terá acesso à explicação da regra violada que for apontada na autuação fiscal lavrada pelo auditor humano, a qual pode ser impugnada pelo sujeito passivo nos órgãos jurisdicionais²¹⁹.

Para Machado Segundo, a inteligência artificial gera impactos para o sistema tributário e financeiro, devendo ser utilizada pelas autoridades para garantir maior segurança jurídica, bem como para assegurar o cumprimento dos direitos de todos os indivíduos e, por isso, “[...] a transparência algorítmica é indispensável para permitir que os cidadãos discutam a

²¹⁷ KOCHE, Rafael. Inteligência artificial a serviço da fiscalidade: Sistema de seleção aduaneira por aprendizado de máquina (SISAM). In: MACHADO, Hugo de Brito (coord.). **Tributação e novas tecnologias**. Indaiatuba, São Paulo: Foco, 2021, p. 188.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 192.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 198.

legalidade dos atos do governo e os objetivos a serem alcançados por eles”²²⁰. Na seara pública, é inaceitável que não se oferte esclarecimentos sobre o processo decisório algorítmico e, uma vez insistindo na opacidade, configura-se, nas palavras de Freitas, “[...] uma espécie de improbidade administrativa, por violação ostensiva aos princípios constitucionais”²²¹.

Entre as variadas aplicações da inteligência artificial colacionadas pelos autores, que requer regulação, menciona-se aqui as seguintes:

- 1) o direcionamento de conteúdos a consumidores vulneráveis confinados a bolhas e expostos a conteúdos que apenas reforçam suas próprias convicções e interesses, privilegiando a “arquitetura do controle”, que pode espalhar falsidades e promover a fragmentação e polarização em câmaras de eco²²².
- 2) a introdução de sistemas de inteligência artificial que ameçam detectar prováveis superfaturamentos, fraudes e outras irregularidades em licitações e contratos administrativos, embora com a inevitável chance de se registrar falsos diagnósticos. Nesta perspectiva, o Tribunal de Contas da União (TCU) possui, entre outros robôs, a Sofia e a Alice. Tratam-se de ferramentas automatizadas que analisam editais de licitações e atas de registro de preço, com objetivo de apontar aos auditores se há indícios de desvios e, assim, frear contratações públicas irregulares.
- 3) a utilização pela Administração Pública de mecanismos de IA na fiscalização de alguns tributos, como Imposto sobre a Renda e o Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS), em alguns Estados-membros. No plano federal, os contribuintes, ao prestarem suas declarações anuais, disponibilizam dados que são cruzados pelo Fisco com outras informações fornecidas pelos próprios contribuintes, tanto pessoas físicas quanto jurídicas, de sorte que se possa identificar possíveis inconsistências, as quais submetem o sujeito a ser tributado “a uma fiscalização mais aprofundada, a qual pode ocasionar ou ensejar a realização de um lançamento de ofício, no qual se exigem diferenças do imposto devidas e não pagas, acrescidas de multas”²²³.

²²⁰ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Tributação e inteligência artificial. **RJLB**, Lisboa, ano 6, n. 1, p. 57-77, 2020, p. 58. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/1/2020_01_0057_0077.pdf. Acesso em: 15 nov. 2020.

²²¹ FREITAS, 2019, p. 25.

²²² SUNSTEIN, 2017, p. 5.

²²³ MELO, Álisson José Maia. Tributação e novas tecnologias. In: MACHADO, Hugo de Brito (coord.). **Tributação e novas tecnologias**. Indaiatuba, São Paulo: Foco, 2021, p.27.

- 4) a assistência digital para a tomada da decisão pública, fazendo uso de volumes colossais de dados, com a pretensão de proteger dados sensíveis e adotar padrões sustentáveis, em vez de aderir a simples fórmula monetária de custo-benefício. Nessa lógica, é de se registrar “[...] a manifesta inaceitabilidade de, mediante ‘software’ secreto, estimar o risco de reincidência do réu, com o consequente agravamento sancionatório (*vide*, no sistema norte-americano, *Loomis v. Wiscosin*)”²²⁴. Por isso, toda decisão que venha a atingir o bojo de direitos fundamentais deve ser claramente justificada.

Para Maia Melo, o princípio da publicidade e transparência impõe que devem ser públicos os critérios adotados pela Administração Pública ao utilizar os sistemas de inteligência artificial. “O sigilo é quase sempre provedor de privilégios e vantagens competitivas para os que podem investir mais recursos de tecnologia da informação”²²⁵. Compete resguardar o direito ao esclarecimento dos motivos subjacentes às decisões algorítmicas. Frisa-se mais uma vez que o art. 20 da Lei brasileira de Proteção de Dados Pessoais assegurou o direito à explicação, garantindo, nas profecias de Freitas, o acesso à intimidade dos passos lógicos que conformam a decisão artificial inteligente²²⁶. Em face disso, defende que, na seara administrativa, impõe-se a expansão dos princípios da publicidade e da motivação, cabendo ao Poder Público provar, de maneira explícita, assim como determina a Lei de Processo Administrativo, que os algoritmos escolhidos não ocasionem efeitos juridicamente nocivos.

4.2 Crise da democracia representativa e o fortalecimento do princípio da participação social na democracia digital

O adjetivo “democrático”, constante do artigo 1º da Constituição Federal, refere-se à construção de um Estado capaz de assegurar o pluralismo político, o exercício dos direitos sociais e individuais e evitar o abuso do poder, com a aplicação, pelos agentes públicos legitimados – direta ou indiretamente – por uma decisão popular, dos valores prescritos nas normas jurídicas. Conforme orienta Salgado, a promoção e o fortalecimento da democracia requerem o exercício pleno e eficaz dos direitos, com o consentimento prévio dos cidadãos de forma periódica, por meio de consultas públicas ou pela representação política, e

²²⁴ FREITAS, 2019, p. 19.

²²⁵ MACHADO SEGUNDO, 2020, p. 67.

²²⁶ *Ibid.*, p. 20.

constantemente, “[...] pelo acompanhamento da atuação dos poderes, pela responsabilidade dos agentes, pela transparência ativa e pelo direito à informação”²²⁷. Frisa, ainda, que a obediência necessária à Constituição é elemento essencial à consolidação de um Estado do Direito, principalmente os de cunho democrático. A Carta constitucional se apresenta como pressuposto para atuação dos governantes que deve ocorrer em “[...] consonância com a forma constitucionalmente determinada e com seu conteúdo substancial”²²⁸.

Temos, hoje, no sistema representativo nacional, o voto como principal caminho para autorizar a gerir o patrimônio estatal. Porém, nota-se que a democracia nos moldes representativos passa por uma crise, inserindo-se no campo da ilegitimidade, na qual se questiona as reais motivações das decisões públicas, tais como seus valores e anseios. As ideias de interesse geral, vontade coletiva ou governo popular foram solapadas pela experiência da fluidez das relações.

Como expõe Rosanvallon, o fenômeno contemporâneo da desafeição democrática é provocado por diversas causas estruturais e profundas e uma delas seria o declínio do desempenho democrático das eleições. A escolha de uma única pessoa para se tornar o chefe do Poder Executivo retira o caráter representativo propriamente dito, visto que a representação implica a manifestação de uma pluralidade²²⁹. Nessa linha de pensamento, o autor afirma que o processo de votação não é mais tão eficaz para legitimar os poderes, “[...] ainda que a característica primeira e mínima de um regime democrático continue residindo, de forma evidente, na escolha dos governantes pelos governados”²³⁰.

Recorda que os regimes democráticos estão assentados na premissa da vontade geral, identificando-a à expressão majoritária, o que representa uma ruptura com os regimes despóticos ou aristocráticos, nos quais prevalecia a vontade das minorias. O soberano não é mais revestido de autoridade suprema garantida por uma lei superior e, sim, pela vontade do povo, visto que é necessária a aprovação da maioria da população²³¹. Na eleição democrática,

²²⁷ SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 117, p. 193-217, jul./dez. 2018, p. 198. DOI: <http://dx.doi.org/10.9732/p.0034-7191.2018v117p193>. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/594>. Acesso em: 15 nov. 2020.

²²⁸ SALGADO, *loc. cit.*

²²⁹ ROSANVALLON, Pierre. A democracia do século XXI. **Nueva Sociedad**, especial em português, p. 149-163, jul. 2018, p. 151. Disponível em: https://storage.googleapis.com/nuso-webapp-production-files/media/articles/downloads/EN_Rosanvallon_EP18.pdf. Acesso em: 10 dez. 2020.

²³⁰ *Ibid.*, p. 152.

²³¹ BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlos. **Estado de crise**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p. 59.

afirma Rosanvallon que são adotados dois elementos: 1. o princípio de justificação²³², que remete à ideia de se admitir justificar as decisões políticas a partir de consensos gerais sobre temas específicos, e 2. a técnica de decisão, na qual predomina a regra da maioria, isto é, a concepção de que o voto de um maior número de cidadãos estabelece legitimidade a um poder, sendo a própria essência do fato democrático. A noção de maioria traduz-se em uma dimensão aritmética. Ocorre, porém, que mesmo que os governantes sejam eleitos democraticamente, nem sempre governam de forma democrática, sem olhares atentos às demandas da sociedade e às regras da transparência.

Não se identifica mais com tanta facilidade o interesse do maior número, como acontecia no passado. Esbarra-se no problema de se formar maiorias eleitorais, “[...] em especial nos regimes cada vez mais fragmentados por diferentes e inconciliáveis orientações político-ideológicas”²³³, como no Brasil, que registra um número excessivo de partidos políticos. É por isso que a noção de minoria passa a ser mais assimilada nas sociedades contemporâneas, que, no dizer de Rosanvallon, se tornou uma das “[...] múltiplas expressões difratadas da totalidade social”²³⁴. Os indivíduos se manifestam sob uma numerosa diversidade de condições minoritárias.

Outrossim, a vontade majoritária, ainda que obtida nos moldes como pensado por Rousseau, também pode se mostrar arriscado e conduzir a sociedade a caminhos complexos e dúbios, fazendo-se importante evocar um ambiente fértil para que as minorias manifestem seu pensamento e possam persuadir verdadeiramente os demais, incitando, portanto, o paradoxo, o surgimento das antíteses, até se chegar à decisão mais madura possível.

Jean-Jacques Rousseau, na obra “Do Contrato Social”²³⁵, entende que as bases da sociedade deveriam ser construídas a partir de um contrato pautado nas vigas puras da razão humana e na promoção do bem-estar coletivo. O filósofo passa a formular que a representação poderia advir do Poder Executivo, a exemplo de Roma, mas não do Poder Legislativo, já que este era de titularidade, incondicionalmente, do povo e a natureza da soberania seria inalienável

²³² “Ora, a justificação do poder pelas urnas sempre remeteu implicitamente à ideia de uma vontade geral, e portanto a de um povo como figura do conjunto da sociedade. Fez-se então como se o maior número valesse pelo todo e a eleição majoritária fosse então suficiente para justificar a ação dos governantes.” (ROSANVALLON, Pierre. A democracia do século XXI. *Nueva Sociedad*, especial em português, p. 149-163, jul. 2018, p. 153. Disponível em: https://storage.googleapis.com/nuso-webapp-production-files/media/articles/downloads/EN_Rosanvallon_EP18.pdf. Acesso em: 10 dez. 2020).

²³³ FREITAS; TEIXEIRA, 2019, p. 236.

²³⁴ ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 153.

²³⁵ “O Contrato Social estadeia o núcleo mais glorioso do pensamento político de Rousseau. Não significa um compromisso de luta contra este ou aquele gênero de governo, contra esta ou aquela oligarquia, contra este ou aquele rei de direito divino, mas o programa da geração humana de todos os tempos, que aspira ao esmagamento da opressão.” (BONAVIDES, Paulo. *Reflexões: política e direito*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 127).

e indivisível. Para Rousseau, “[...] os indivíduos são apenas súditos da vontade geral, para cuja formação concorrem”²³⁶. Dessa forma, realçava a democracia e desaprovava a representação, afirmando que os deputados do povo são seus funcionários, não podendo ser representantes. A lei só poderia ser elaborada em praça pública através da reunião de todos os cidadãos, tal qual na antiga Atenas, e não por mandatários. Contudo, posteriormente, acolhe o conceito de democracia representativa, “[...] ao justificar que o objetivo do governo era representar e inserir estas pessoas gradativamente, enquanto elas não fossem capazes de gozar plenamente dos seus direitos políticos”²³⁷.

A proposta de construir uma sociedade a partir da vontade geral, que preserve e viabilize a prática de uma liberdade consistente e consciente, objetivando atender as exigências da convivência social como um todo para privilegiar a unânime vontade de todos os cidadãos contratantes, é de difícil aplicabilidade, visto que não há consenso que resulte no exercício da vontade geral. Arendt refuta a teoria rousseauiana, por entender que a filosofia não esclarece a ideia de liberdade²³⁸. Para ela, há uma certa divergência entre a vontade geral e a ponderação de opiniões, visto que aquela precisa ser una e indivisível, pois “[...] não existe mediação possível entre vontades como existe entre opiniões [...]. Com efeito, a vontade geral era nada mais, nada menos do que o elemento que convertia o múltiplo em um”²³⁹. Arendt salienta que Rousseau pressupôs a presença de um inimigo nacional comum com poder de unificação, mostrando ser possível unir interesses conflitantes quando se está diante de um terceiro que se opõe aos dois lados contrários.

Wanderley Santos mostra as preocupações de Tocqueville quanto à possibilidade de a democracia se converter em seu próprio algoz, tendo em vista o exorbitante peso assentido pelas sociedades modernas ao seu poder majoritário, trazendo reflexões sobre o conceito de vontade geral.

Nunca fica satisfatoriamente esclarecido como, da agregação de egos que, em momento algum, abdicam de seus objetivos pessoais, surge, entretanto, um novo personagem, a maioria, que, intérprete da vontade coletiva em sentido transcendente, se apresenta como legitimamente autorizada a reprimir interesses particulares e, muito mais do que isso, a extrair do reprimido uma subversão total de consciência, até que

²³⁶ DEL VECCHIO, Giorgio. **Lições de filosofia do direito**. Tradução de António José Brandão. 4. ed. Coimbra: Arménio Amado Editor, 1972, v. 1, p. 159.

²³⁷ MORAES FILHO, Filomeno de; TONET, Luciano. A crise da democracia representativa: solução pelo diálogo e pela desobediência civil. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI/UNINOVE, XXII., São Paulo, 2013. **Anais** [...]. Florianópolis: FUNJAB, 2013, p. 45. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=1288625a4bdcf110>. Acesso em: 15 nov. 2020.

²³⁸ ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Tradução de Mauro Barbosa de Almeida. São Paulo: Perspectiva, 1972, p. 188-197.

²³⁹ ARENDT, Hannah. **Sobre a revolução**. Tradução de Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 114.

aceite a tese de que a repressão de que é vítima é o que melhor serve a seu verdadeiro interesse, justamente porque serve à vontade geral.²⁴⁰

Inquieta a perspectiva de construção de um pensamento único que barre o desenvolvimento da liberdade no interior do sistema, abnegando as ações da minoria. Além disso, outros aspectos são apontados quando se fala da crise da democracia representativa, consoante abordado no tópico 2.5.

As promessas não foram cumpridas e os cidadãos estão fadigados. Apresentam-se descrentes da política, sem acreditar em possíveis mudanças ou melhorias, daí o desânimo, conforme ressalta Dahl²⁴¹.

A representação exercida pelos partidos políticos está sob profunda suspeita, haja vista a incapacidade destes em promover pautas que venham a interessar uma sociedade heterogênea e com tantas desigualdades sociais e regionais, deixando de constituir uma representação direta da pluralidade social na persecução dos anseios humanos. Os partidos desempenham, cada vez menos, funções de regulamentação estável das preferências do eleitorado. Depara-se com a perda da autonomia decisória do Estado brasileiro.

O grau de legitimidade do Poder Legislativo – poder representativo por excelência – está cada vez mais mitigado. Hoje as pessoas que integram a legislatura dificilmente mantêm laços fortes com suas comunidades locais, afastando-se cada vez mais daqueles que deveriam representar e, conseqüentemente, o comprometimento com a ideologia levantada é ainda mais raro. Bercovici discorre, brevemente, sobre alguns fatores que justificam o alargamento da crise de representatividade: 1) os grandes contingentes eleitorais possuem um papel secundário na articulação das políticas públicas, o que gera a apatia da sociedade em participar das tomadas de decisões; 2) o recurso constante a medidas provisórias fez com que o Executivo “avançasse” sobre o Poder Legislativo e 3) a marginalização dos partidos e do Congresso Nacional das decisões mais importantes, pois, no caso brasileiro, as instituições representativas caracterizam-se pela sua completa irresponsabilidade²⁴².

²⁴⁰ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O paradoxo de Rousseau**: uma interpretação democrática da vontade geral. Rio de Janeiro: Rocco, 2017, p. 67.

²⁴¹ “Mesmo nos países em que há muito a democracia fora estabelecida e parecia segura, alguns observadores sustentavam que a democracia estava em crise ou, no mínimo, gravemente distorcida pela redução na confiança dos cidadãos de que os líderes eleitos, os partidos políticos e os funcionários do governo conseguiriam ou realmente tratariam corretamente ou pelo menos teriam algum sucesso em questões como o persistente desemprego, os programas de bem-estar, a imigração, os impostos e a corrupção.” (DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2016, p. 11-12).

²⁴² BERCOVICI, Gilberto. O impasse da democracia representativa. In: ROCHA, Fernando Ximenes; MORAES, Filomeno (coord.). **Direito constitucional contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 298.

Mounk compartilha de opinião semelhante, quando diz que um dos motivos para afirmar que o sistema democrático enfrenta uma crise é o fato de ter se tornado menos eficaz em traduzir as opiniões do povo em políticas públicas, tendo em vista que variados temas importantes foram removidos da contestação política nas últimas décadas.

As legislaturas, diz o argumento, estão tolhidas em sua capacidade de exercer a vontade do povo devido ao poder crescente dos burocratas, ao papel preponderante desempenhado pelos bancos centrais, ao avanço do controle de constitucionalidade e à importância cada vez maior dos tratados e organizações internacionais. Mas há ainda uma peça importante nesse quebra-cabeça antidemocrático: mesmo em áreas nas quais os parlamentos conservam poder real, estão fazendo um mau trabalho em traduzir a visão da população em políticas públicas. Eleitos pelas pessoas para representar suas opiniões, os legisladores estão cada vez mais isolados da vontade popular.²⁴³

Para que a crise da democracia representativa possa ser superada, Bercovici apresenta, como proposta, a abertura do sistema representativo e da estrutura político-administrativa à efetiva participação popular, para que a soberania popular seja deveras efetiva, devolvendo-a ao seu único e exclusivo titular que é o povo, alterando radicalmente a estrutura de poder existente²⁴⁴.

No que diz respeito à problemática circunstância da crise que afeta o Estado moderno, Bauman e Bordoni refletem sobre a ineficiência estatal na realização de seus propósitos e a falência do Estado-nação como agente soberano. Dessa forma, há uma “separação” entre o Estado e a cidadania, com governos incapazes de se adaptar as mudanças, de atender aos novos requisitos organizacionais e de aparelhar as estratégias de segurança diante do processo de globalização. Sem esse poder efetivo de resolução, fortalece-se o discurso da antipolítica²⁴⁵, que acena para o populismo e nacionalismo, vistos como ameaças à democracia. Incomoda a ideia de “estatismo sem Estado”, que denota vínculo com a crise de agência, na medida em que esta sinaliza a incapacidade dos agentes públicos em lidar com os problemas globais, rompendo a relação de confiança com a sociedade.

Escondida por trás de uma massa cada vez mais confusa e impenetrável de burocracia, a “governança” gerencia a comunidade, que perdeu seu guardião estatal por uma delegação incoerente que resulta na ideia de “falsa democracia”, pois carece de ambas as condições que tornam o “mandato” democrático: direção e controle políticos. Na verdade, ninguém estipula a orientação da política comunitária nem suas prioridades;

²⁴³ MOUNK, 2019, p. 91.

²⁴⁴ BERCOVICI, 2005, p. 303.

²⁴⁵ “Antipolítica é um termo impreciso: formalmente, indica uma aversão da cidadania (não há menção ao povo, pois pressuporia um vínculo recíproco com o Estado soberano) à política em si mesma. Em vez de antipolítica, pode-se falar de ‘antipartidarismo’, mas está claro para todos que o uso desse termo é bastante ambíguo e adequado ao sistema, transmitindo uma mensagem negativa e acusatória àqueles que praticam a antipolítica.” (BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlos. **Estado de crise**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p. 24-25).

ninguém fiscaliza o trabalho da comunidade nem sua adesão à vontade e às intenções do povo. Confrontada por esta dupla lacuna, não é sequer possível falar de democracia, ao mesmo tempo que a governança solapa até a ameaçada noção de separação entre política e poder.²⁴⁶

É comum, nas instituições e organizações, a existência de políticas sem nenhum poder e poderes sem nenhuma política. A derrocada da confiança popular na capacidade do Estado de gerir seus problemas leva ao enfraquecimento da nação enquanto sentimento comunitário. No modelo neoliberal, baseado na ideologia de que o mercado é quem regula a vida social, ao submeter as funções sociais a uma perspectiva econômica, só restando para o Estado as funções mínimas de guardião da defesa nacional e da ordem neoliberal, os laços entre o Estado e cidadãos são enfraquecidos. Ao renunciar às suas prerrogativas, a proteção dos indivíduos frente ao poder estatal é reduzida a quase nada, deixando-os à sua própria iniciativa. Bem diferente do Estado Leviatã, proposto por Hobbes, no qual a conservação do gênero humano procede intrinsecamente da entrega, pelo indivíduo, de todos os seus direitos naturais à guarda do Estado, que, em troca, garantiria a paz e a segurança à coletividade.

A perda do poder ocasiona a prostração das políticas econômicas e, nessa etapa, “[...] o Estado em crise, em vez de ser provedor e garantidor de bem-estar público, tornou-se um ‘parasita’ da população, preocupados apenas com a própria sobrevivência, exigindo cada vez mais e dando cada vez menos em troca”²⁴⁷. O individualismo, o consumismo, a desmaterialização do trabalho, coadunados com o modelo neoliberal e assumidos como desígnios a serem seguidos pela sociedade, acabam por provocar consequências calamitosas à concretização da justiça social. Entretanto, a crise da democracia não é algo singular, de duração limitada, e sim um eco do descompasso que abate a modernidade em seu estado endêmico, de liquidez extrema.

Ao se observar a crise da democracia, é preciso considerar o gravame do controle da informação em tempos de comunicação virtual, bem como de ascensão do populismo²⁴⁸ em diversas nações, as quais enfrentam mutações em seus regimes democráticos. A Hungria, que já foi considerada uma “democracia consolidada”, após a eleição de Viktor Orbán em 2010, deu largos passos rumo à autocracia, transformando os canais de televisão estatais em meios de propaganda e entregando aos seus aliados importantes jornais, o que ocasionou danos ao

²⁴⁶ BAUMAN; BORDONI, 2016, p. 26.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 28.

²⁴⁸ “[...] populismo é essa reivindicação de representação exclusiva do povo – e é essa relutância em tolerar a oposição ou respeitar a necessidade de instituições independentes que com tamanha frequência põe os populistas em rota de colisão direta com a democracia liberal.” (MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução de Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 6).

sistema eleitoral. Nos Estados Unidos, Donald Trump solapou a independência de instituições democráticas. Na Itália, populistas conseguiram quase dois terços da votação nas eleições de 2018. Acontecimentos como esses estão sendo disseminados por vários países que, por muito tempo, assumiram caráter democrático. Mounk mostra que as quatro democracias mais populosas passaram a ser administradas por populistas autoritários. Faz referência também ao Brasil, apontando semelhanças na atuação de Jair Bolsonaro, durante a campanha presidencial, com a postura de Trump e Orbán.²⁴⁹

Até pouco tempo, a maioria dos cidadãos pareciam comprometidos com a democracia liberal, um sistema que tanto protege os direitos individuais como traduz a opinião popular em políticas públicas²⁵⁰. Contudo, o que se vê hoje são pessoas insatisfeitas com a política, sistemas partidários paralisados e o populismo autoritário em constante avanço. Para Mounk, com a decomposição da democracia liberal, está havendo uma ascensão da democracia iliberal, que tende a acontecer principalmente em lugares onde a maioria escolhe submeter as instituições independentes aos desejos do executivo ou por comedir os direitos das minorias que a desagradam; e do liberalismo antidemocrático, que costuma acontecer particularmente em regiões onde o sistema político privilegia a elite, a despeito de contar com eleições que, raras as vezes, servem para traduzir a opinião popular em políticas públicas.

Os populistas se enxergam como o porta-voz exclusivo do povo e, por isso, temem as instituições intermediárias com direito legítimo de representar as opiniões e os interesses de amplos segmentos da sociedade. A impressão, segundo Mounk, é a de que os cidadãos dos dias de hoje não se envolvem mais tanto no resultado dos debates sobre políticas públicas nem fazem mais tanta questão de exercer influência sobre o sistema de governo, como fazem de votar em quem vai sair da casa do *Big Brother* ou escolher o vencedor do *American Idol*. Mas, a despeito de tudo isso, sabem que, se quisessem conceber um sistema de governo que verdadeiramente consentisse que as pessoas governassem, esse sistema não se pareceria muito com uma democracia representativa.²⁵¹

A representação política – sua reconfiguração e alargamento – tornou-se, então, necessária. O significado de representação adquire um papel importante diante da impossibilidade de uma democracia direta. Esta, no entanto, antes mesmo que pudesse

²⁴⁹ MOUNK, 2019, p. 6.

²⁵⁰ Yascha Mounk define liberal como sendo “[...] alguém comprometido com valores básicos como a liberdade de expressão, a separação de poderes ou a proteção dos direitos individuais” (MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução de Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 35).

²⁵¹ *Ibid.*, p. 70.

amadurecer, descaracterizou-se. Concluindo, com as reflexões de Moraes Filho e Tonet, cabe ao povo lutar para reavê-la da forma que melhor lhe agrada, seja por meio do discurso, como já mencionava Habermas, ou através da rede dialógica, com a invocação de determinadas atitudes por parte dos representantes dos poderes (de todos), especialmente do Legislativo. Caso não haja melhoras, tem o representado, ou seja, o titular do Poder, instrumentos valiosos em suas mãos: o direito de resistência e a desobediência civil.²⁵²

A forma ideal de governo, segundo Mill, é aquela que acarreta o maior número de consequências benéficas, imediatas ou futuras. Para que um governo representativo seja de fato democrático, propõe um esquema proporcional de representação, em que todas as minorias sejam adequadamente representadas. É defensor do voto plural e da proporcionalidade da representação. Esclarece que os males e riscos do governo representativo são os mesmos das demais formas de governo, que, em suma, seriam: 1. a ignorância e a incapacidade geral ou, em outras palavras, a carência de qualificações mentais elevadas; e 2. o risco de ficar sob a influência de interesses outros que não os do bem-estar geral da comunidade.²⁵³

De acordo com Mill, compete às instituições políticas assegurar que os assuntos públicos sejam conduzidos por pessoas qualificadas, com garantia considerável de suas capacidades intelectuais para desempenhar sua própria função, a de supervisão e controle. Garantir esse grau de competência é uma questão fundamental a ser considerada quando da formação de um órgão representativo, pois “[...] se sua composição não assegurar esse grau necessário, a assembleia invadirá proporcionalmente o campo do Executivo com decretos específicos; expulsará um ministério bom ou louvará e apoiará um ministério ruim”²⁵⁴. Isso resultaria em abusos de autoridade desses ministérios; retirada de apoio àqueles que tentam desempenhar o cargo com seriedade; imposição de uma política interna e externa impulsiva e preconceituosa; revogação de boas leis; tolerar procedimentos contrários às normas, nos casos em que a justiça igualitária não agrade ao sentimento popular. Tais minúcias, escreve o autor, “[...] são alguns dos perigos do governo representativo, surgindo de uma forma de representação que não assegure um grau adequado de inteligência e conhecimento na assembleia representativa”²⁵⁵.

Como exemplo de outros males que incidem no governo representativo, Mill cita os interesses escusos, isto é, interesses coletivos ou individuais dos administradores que

²⁵² MORAES FILHO; TONET, 2013, p. 55.

²⁵³ MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Denise Bottmann. Porto Alegre: L&PM, 2020, p. 117.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 123.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 124.

conflitam com o bem geral da comunidade. No caso dos governos monárquicos e aristocráticos, é fácil identificar o interesse do rei e da aristocracia de exercer poder ilimitado sobre o povo, impondo suas preferências, bem como de não permitir nenhuma censura a si próprios. Uma atuação, portanto, contrária ao interesse dos governados, os quais almejam que possa existir, além do direito de censura a toda medida pública, o mínimo possível de controle dos dirigentes sobre o povo para, assim, alcançar os fins legítimos do governo.

Esses fatos também podem ser evidenciados em uma democracia. Por ser um governo da maioria, o autor repara que é possível que o poder dirigente sofra influências de interesses de uma determinada categoria, “[...] tendendo para uma condução diversa daquela que seria ditada pela atenção imparcial ao interesse de todos”²⁵⁶. Havendo uma maioria de brancos e uma minoria de negros, questiona qual seria a probabilidade de a maioria admitir a justiça igual para a minoria.

É tendência dar preferência aos interesses individuais e imediatos, alimentados pela posse do poder, que, aos olhos dos governantes, ganham um grau de importância totalmente inédito. Atitudes assim levam à conclusão universal de que o poder corrompe o homem. Muito contribuiria reconhecer que os interesses particulares ou de um corpo de homens não podem ser motor único da política.

Um dos maiores riscos da democracia, como de todas as outras formas de governo, reside no interesse escuso dos detentores do poder: é o risco da legislação de classe, do governo voltado (quer realmente o consiga ou não) para o benefício imediato da classe dominante, em detrimento duradouro do todo. E uma das questões mais importantes que exigem consideração, para determinar a melhor constituição de um governo representativo, é como prover garantias eficazes contra esse mal.²⁵⁷

Idealizando alcançar um sistema representativo perfeito, Mill julgava indispensável que uma sociedade fosse organizada por duas classes: trabalhadores de um lado e empregadores de mão de obra do outro, que deveriam estar proporcionalmente representados na assembleia política, cada qual influenciando com igual número de votos. Assim, os interesses setoriais não iriam prevalecer sobre a justiça, aos outros interesses setoriais combinados e ao bem do todo.

Morin e Viveret prestam o valioso serviço de mostrar como, nos tempos de crise, os contrários podem se ajustar. Os governantes dependem dos cidadãos, os quais necessitam dos dirigentes, assim como a democracia produz os cidadãos, que constroem a democracia.

Trata-se, assim, de uma condição prévia: se não houver essas múltiplas sensibilidades para a ambiguidade, para a ambivalência (ou a contradição), para a complexidade, será muito pequena a capacidade de entender o sentido dos acontecimentos. A

²⁵⁶ MILL, 2020, p. 125.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 132.

compreensão humana comporta o entendimento não só da complexidade do ser humano, mas também das condições em que são modeladas e praticadas as ações. As situações são determinantes, como demonstram as circunstâncias de guerra em que as virtualidades mais odiosas podem concretizar-se. Os terroristas, de certa maneira, vivem uma ideologia de guerra em tempos e paz.²⁵⁸

Simultaneamente à globalização econômica, há outra globalização mais frágil: a da democracia. Esta convive com processos ambivalentes que podem ser modificados e não apenas contemplados. É preciso estar atento ao acontecimento que nos surpreende; estar disposto a repensar insistentemente o estado do mundo²⁵⁹. Em face desse quadro de crise, ganha relevo a compreensão do conceito de participação democrática digital, que pode servir para corrigir a tão combatida representação.

Nesta pesquisa, não se pretende fazer um estudo sistematizado da democracia participativa. Apenas tecer algumas considerações sobre o papel do cidadão na implementação e controle de políticas públicas. Entretanto, é necessário, antes, fazer breves observações sobre esse modelo de democracia, que tem como ideia central a inserção do indivíduo no exercício do poder e da decisão pública em diferentes âmbitos, em uma sociedade que se faz presente em instituições indispensáveis, com a finalidade de resolver, através da participação, os problemas públicos e coletivos. Uma sociedade movida por um sentimento de eficácia política, com um olhar para os problemas coletivos, que busca formar cidadãos interessados pelo processo governamental.

Com a crise nas instituições do Estado brasileiro, Bonavides propõe a “repolitização” mediante à introdução eficaz dos mecanismos da democracia participativa. O substantivo da democracia é, para ele, a participação, com a máxima presença do povo no governo. Adverte que, se as garantias participativas asseguradas pelo Estado Democrático de Direito – capazes de tolher as políticas de governo ofensivas do direito popular e da soberania – forem embargadas, o espírito da Constituição chegará ao seu termo como princípio de legitimidade²⁶⁰.

O argumento do autor é o de que a democracia participativa é um direito constitucional progressivo, que pode salvar e consolidar o conceito de soberania, destroçado pelas formulações neoliberais da globalização, processadas no interesse de um sistema concentrador de força, hegemonia e poder. A sobrevivência do constitucionalismo, nas palavras

²⁵⁸ MORIN, Edgar; VIVERET, Patrick. **Como viver em tempos de crise?** Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013, p. 14.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 25.

²⁶⁰ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 28.

de Bonavides, reside nesse modelo de democracia, que faz “[...] soberano o cidadão-povo, o cidadão-governante, o cidadão-nação, o cidadão titular efetivo de um poder invariavelmente superior e, não raro, supremo e decisivo”²⁶¹. Com a democracia participativa, o político e o jurídico se solidificam na Constituição, que se dirige, acima de tudo, para o povo, intérprete legitimado democraticamente para aplicação das normas constitucionais. O eixo do poder no exercício da soberania é deslocado dos corpos representativos para as correntes da cidadania, que exprimem sua vontade ao tomar “[...] decisões governativas e institucionais de teor mais elevado, as quais não podem nem devem ficar sujeitas à intermediação nem a livre alvedrio das autoridades representativas que legislam ou das magistraturas executivas que governam”²⁶².

Segundo Bonavides, afigura-se a nova legitimidade, que tem essência na Constituição aberta, na qual, sem povo não se alcança a soberania legítima, pois, sem cidadania, não se governa. Ainda com relação à soberania popular, Habermas afirma que o povo não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição dando legitimidade ao processo de decisão. É também um elemento pluralista para a interpretação que confere legitimidade ao processo constitucional, seja como opinião científica, grupo de interesse, partido político ou como cidadão, uma vez que sua competência objetiva para a interpretação constitucional decorre do direito da cidadania. A base de legitimação democrática para a interpretação aberta está assentada nos direitos fundamentais, sob o signo da liberdade do indivíduo e do pluralismo, dando um caráter multifacetado à atividade de interpretação. A sociedade, portanto, seria livre e aberta na medida em que se amplia o círculo dos intérpretes da Constituição.²⁶³

O exercício da vontade popular está estatuído no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, e suas técnicas participativas também estão enunciadas na Carta constitucional, como se pode extrair do art. 14, ao dispor que a soberania pode ser exercida mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. Para Bonavides, esses dispositivos são o início de uma antecipação material da democracia de liberdade e libertação. Partindo dessa teoria, chama a atenção para a necessidade de se sair da letargia e devolver ao povo as bases da autoridade, sendo esse “[...] o primeiro dos deveres a ser cumprido na cartilha cívica da democracia participativa”²⁶⁴.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 34.

²⁶² BONAVIDES, Paulo. A democracia participativa como alternativa constitucional ao presidencialismo e ao parlamentarismo. **Revista Escola da Magistratura Federal da 5ª Região**, Recife, v. 3, p. 91-110, 2002, p. 95. Disponível em: <https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/article/view/124/106>. Acesso em: 17 dez. 2020.

²⁶³ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 37-40.

²⁶⁴ BONAVIDES, 2001, p. 41.

Este modelo de democracia possui condições indispensáveis para o seu desenvolvimento e, dentre elas, a implantação de um sistema de informações aberto para assegurar decisões informadas; a redução da cultura da não-prestação de contas e a participação igualitária nas tomadas de decisões.

Desde o início dos anos 1980, em contextos históricos distintos, são fartas “[...] as respostas ao dilema ‘necessidade de políticas públicas efetivas *versus* garantia de controles democráticos’”²⁶⁵. Os modelos construídos visaram incluir estratégias de descentralização, adoção de mecanismos de responsabilização dos gestores, difusão do controle social, incremento da gestão pública com base em resultados, além de dispositivos de participação social que provocassem o envolvimento dos cidadãos e das organizações cívicas na vida política. Com a crise de governança e governabilidade, a administração pública na América Latina passou por um processo de reforma que incluiu a participação social como um princípio fundamental para ser aplicado nos processos de deliberação democrática²⁶⁶.

Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas.²⁶⁷

Porém, ao final dos anos 1990, os processos locais de participação social encontraram algumas barreiras. Milani aponta pelo menos duas: a participação de atores diversificados é estimulada, mas nem sempre é vivida de forma igual e o fato de apenas alguns atores não-governamentais serem consultados e solicitados durante o processo de tomada de decisões. Como consequência, isso pode até resultar em um aumento do grau de transparência dos instrumentos governamentais, todavia, não garante a legitimidade do processo institucional na construção do interesse coletivo.

A participação social envolve a partilha efetiva do poder, possibilitando que os atores governamentais e não-governamentais possam deliberar amplamente sobre as políticas públicas, tornando igualitária a atuação dos cidadãos na definição das premissas de sua organização. De acordo com Dagnino, a constituição da ideia de interesse público é um dos gargalos da construção hegemônica, haja vista as dificuldades de reconhecimento da pluralidade e da busca de interesses comuns para além das diferenças. Salienta que a

²⁶⁵ MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008, p. 553. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

²⁶⁶ MILANI, *loc. cit.*

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 554.

legitimidade da representação política dos interesses da sociedade não pode ser vista apenas como uma autorização dada aos gestores para atuarem em nome do povo e cuja cobrança só será efetivada na eleição posterior²⁶⁸.

Atualmente, com a crise da democracia representativa, tanto em termos de confiança dos cidadãos nas instituições quanto à capacidade de uma atuação efetiva das administrações públicas para atender as necessidades dos administrados, a participação política experimenta vibrante entusiasmo nos métodos participativos em rede, via mídia digital, presentes em variados países.

Nas alegações dos mais otimistas, o potencial das mídias digitais para aprofundar e difundir a democracia é inquestionável. Em maio de 2014, Thomas Friedman escreveu que, a partir da difusão das tecnologias de informação e da globalização, as sociedades saíram dos laptops acessíveis apenas às elites para os “[...] celulares para todo mundo, de redes para uns poucos sortudos em Davos ao Facebook para todo mundo, de apenas os ricos terem voz nos corredores do poder a todo mundo sendo capaz de retrucar a seus líderes no Twitter”²⁶⁹. Assim, nasce uma nova força política global.

Para os “tecno-otimistas”, criticados por Mounk, as ferramentas digitais podem empoderar os cidadãos para que transmitam notícias, denunciem irregularidades, monitorem o governo, os procedimentos eleitorais e aumentem a participação e os horizontes da liberdade. É viável, nesse contexto, cogitar que as novas possibilidades de comunicação – sem deixar de reconhecer que as tecnologias digitais também revelam resultados negativos – faz surgir uma modalidade de atuação em rede que acelera a aprendizagem social num ritmo anteriormente desconhecido. A novidade, como bem afirma Freitas e Teixeira, não reside na participação social na inspeção das políticas públicas, haja vista já existir um robusto acervo de experiências mundiais.

O que anima, nessa quadra, é a participação avaliativa do cidadão-usuário do serviço público, efetuada por meio de aplicativos, encartando-se, à perfeição, no figurino da participação continuada, em vez de episódica, rarefeita e espasmódica. Tal participação tende a servir de grande catalisador da abertura de horizontes insuspeitos ao empoderamento social, no rumo da descentralização, do recíproco e da distribuição dos poderes.²⁷⁰

²⁶⁸ DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

²⁶⁹ MOUNK, 2019, p. 162.

²⁷⁰ FREITAS; TEIXEIRA, 2019, p. 237.

A título exemplificativo, citam a possibilidade, via aplicativo, dos usuários do sistema de saúde darem uma nota avaliando o atendimento realizado no hospital público, em tempo real, sem censura. Igualmente, por meio de plataformas digitais de fácil acesso, o cidadão pode avaliar imediatamente o atendimento prestado pelo banco. Dessa forma, o grau de satisfação social será medido “[...] numa espécie de pesquisa permanente de opinião, que serve de pressão legítima para que as instâncias formais da democracia representativa tomem medidas cabíveis de aperfeiçoamento retificativo ou de louvor, nos casos meritórios”²⁷¹. É, por assim dizer, um método de pressão social, canalizado num modelo de ágora impessoal, onde as prestações estatais são avaliadas, e não candidatos e agentes públicos.

O argumento por trás da proposta dos autores é o de que o exercício diário de opinar sobre a feitura das políticas em áreas substanciais como saúde, preservação ambiental e educação – que eles chamaram de controle social concomitante de implementação – não dissipa a participação digital nas escolhas sobre as próprias prioridades. Nesse sentido, a formulação e a implementação das políticas públicas passam a ser definidas digitalmente em frequentes avaliações, alusivas aos impactos sociais, econômicos e ambientais das opções públicas de repercussões ordenadas.

Em 2019, a Nova Zelândia criou o chamado “Orçamento de Bem-Estar”, com foco em questões importantes que se tornaram prioridades, como violência doméstica, ciclo de pobreza infantil e saúde mental. Os novos gastos do governo devem visar, principalmente, o bem-estar da sociedade, a redução da desigualdade das comunidades e a proteção do meio ambiente, além de estimular o crescimento na era digital. O país é um bom exemplo em matéria de inovação e sustentabilidade. Uma experiência disruptiva que afirma a necessidade de um controle de sustentabilidade das finanças públicas, tendo como objetivo realizar investimentos em infraestrutura, como escolas e hospitais, e financiamentos para pesquisa sobre mudanças climáticas e tecnologias limpas.

Em aparente contradição, o modelo dominante de representação política que organiza as democracias liberais não encontra, no século XXI, outro amparo que não seja o conferido pelas plataformas digitais. A digitalização, como enfatiza Freitas e Teixeira, é um caminho sem volta, que veio para fortalecer a economia intangível. “Desse modo, a democracia distribuída digitalmente é um projeto pós-ideológico, que pode salvar a democracia liberal e, de quebra, redesenhar o Estado”²⁷². Por sua vez, a Administração Pública não pode escapar

²⁷¹ FREITAS; TEIXEIRA, *loc. cit.*

²⁷² FREITAS; TEIXEIRA, 2019, p. 238-239.

dessa nova era, tornando-se, o quanto antes, digital, assim como fizeram a Dinamarca e outros países acima mencionados. A relação analógica já é tida como ultrapassada.

Com a participação social digital, que visa chamar cidadãos e organizações cívicas para atuarem em rede como atores políticos da gestão pública, e à adoção de intervenções regulatórias que impeçam manipulações espúrias, será plausível o surgimento de novos hábitos, a mudança de paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local, a elaboração de estratégias de inovação, bem como reduzir o sério déficit de racionalidade média dos votantes²⁷³. Constatase, com otimismo, a utilização da tecnologia digital como meio fecundo para criação de um espaço social inventivo, crítico e renovador, capaz de promover a revitalização da democracia.

4.3 A proposta da avaliação continuada das políticas públicas

Antes de efetivamente adentrar no tema da proposta da avaliação continuada das políticas públicas, é importante fazer uma breve exposição do conceito de democracia discursiva/deliberativa mencionada por Habermas, que se preocupou com o modo pelo qual os cidadãos iriam fundamentar racionalmente as regras do jogo democrático. Ao perceber a apatia política, classifica essa ausência de participação como sendo uma impossibilidade de atuação devido à ausência de instituições de debate, o que significa dizer que o indivíduo não se envolve nos assuntos políticos por não existir instituições que o permita debater de acordo com procedimentos racionais²⁷⁴.

No debate, no entanto, deve valer o que ele define como “agir comunicativo”, no qual são estabelecidos os procedimentos para se alcançar o consenso por intermédio do debate e não na da imposição. Tal procedimento democrático estipula um liame interno entre “[...] considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto-entendimento e discursos de justiça, fundamentando a suposição de que é possível chegar a resultados racionais e equitativos”²⁷⁵. A base desse procedimento, na teoria do discurso, é a razão prática, que “[...] passa dos direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade para as regras do discurso e as formas de argumentação”²⁷⁶, as quais retiram o “[...]

²⁷³ FREITAS; TEIXEIRA, 2019, p. 239.

²⁷⁴ HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, p. 143-223.

²⁷⁵ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. 2, p. 19.

²⁷⁶ HABERMAS, *loc. cit.*

seu conteúdo normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento e, em última instância, da estrutura da comunicação linguística e da ordem insubstituível da socialização comunicativa”²⁷⁷.

Um aspecto instigante da teoria de Habermas é sua extensão, pois enxerga a democracia como um processo em que a soberania popular e o autogoverno são verdadeiramente exercidos e, por esse ângulo, sustenta que o sistema político precisa ser poroso à continuada participação cívica, que abrange uma vasta cadeia de atividades.

A operacionalização das políticas deliberativas não depende de uma cidadania “[...] capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal”²⁷⁸. É um modelo de democracia que implica a imagem de uma sociedade descentrada, que não é totalmente mediada pelo Estado, nem por um sistema de normas constitucionais que regula de modo neutro o equilíbrio do poder e dos interesses conforme modelo imposto pelas regras de mercado. Pressupõe, portanto, a existência de uma cidadania como um ator coletivo que simboliza a totalidade e atua em função dela²⁷⁹.

Habermas procura dar um novo sentido à participação política e à interpretação da teoria democrática contemporânea, ao passo que tenta desassociar a incompatibilidade da participação e racionalidade políticas, afirmando que as interações, por meio da comunicação pública e não pela administração do Estado, ocasionam a participação e aquecem a cultura política, o que possibilita desvincular a complexidade administrativa da impossibilidade de participação.

Nessa teoria, a legitimação do processo democrático origina-se das estratégias comunicativas da formação democrática da opinião e da vontade, as quais funcionam como a “[...] comporta mais importante para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração vinculados ao direito e à lei”²⁸⁰. Essa formação da vontade democrática, ligada ao poder administrativo, programa o exercício do poder político. Ao mesmo tempo que somente o sistema político tem o poder de agir enquanto sistema especializado em tomar decisões que vinculam toda a sociedade, “[...] as estruturas comunicativas da esfera pública formam uma rede ampla de sensores que reagem à pressão de situações problemáticas da

²⁷⁷ HABERMAS, *loc. cit.*

²⁷⁸ HABERMAS, *op. cit.*, p. 21.

²⁷⁹ HABERMAS, *loc. cit.*

²⁸⁰ HABERMAS, 1997, p. 23.

sociedade como um todo e estimulam opiniões influentes”²⁸¹. Transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, a opinião pública pode direcionar o uso do poder administrativo²⁸².

Nesta linha, a ideia do discurso considera o sistema político não como um modelo estrutural da sociedade, mas sim um sistema de ação ao lado de outros. De acordo com Habermas, a relação entre os processos de comunicação e de decisão do sistema político envolve, de um lado, o poder judiciário, a administração e a formação democrática da opinião e da vontade (parlamento, partidos etc.) e, de outro, situa-se a esfera pública composta por associações formadores de opinião aptas a exercerem influência pública, tais como os sindicatos, as igrejas e os grupos de interesse. Na versão habermasiana, a construção de um governo legítimo é possível a partir dessa inter-relação entre os espaços institucionais e os espaços extra institucionais. Por conseguinte, mostra que as comunicações políticas – filtradas deliberativamente – derivam de uma cultura libertária e de uma socialização política esclarecida, mormente das ações das entidades que formam a opinião, as quais, por se constituírem normalmente de modo espontâneo, obstaculizam as ingerências diretas do aparelho político.

A teoria da democracia contínua tem a sociedade por espaço de referência e seu instrumento é a deliberação no espaço público, deixando de se basear no princípio de soberania que sempre foi utilizado para dar legitimidade ao poder do Estado sobre o seu povo. Na lógica de Habermas, haveria um espaço público, inserido entre os espaços civil e político, no qual seriam disseminadas, por meio de associações, movimentos sociais e mídia, as ideias produzidas no espaço civil e, em seguida, os assuntos seriam confrontados e deliberados, construindo a opinião pública sobre propostas normativas que seriam, então, levadas para o espaço político. É aí que reside uma das diferenças em relação à forma representativa da democracia, na qual o único lugar legítimo para produção de leis racionais é a esfera política institucional²⁸³.

No modelo da democracia contínua, o espaço público, exatamente por ser aquele em que a vontade normativa é formada, torna-se mais importante do que os espaços civil e político. É o lugar onde as questões oriundas do espaço civil são discutidas até que se chegue à formulação de respostas e propostas normativas. Em síntese, é o local onde a vontade geral é

²⁸¹ HABERMAS, *loc. cit.*

²⁸² HABERMAS, *loc. cit.*

²⁸³ ROUSSEAU, Dominique. **Radicalizar a democracia**: proposições para uma refundação. Tradução de Anderson Vichinkeski Teixeira. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2019, p. 89-90.

constituída, a qual se forma pela deliberação, pelo confronto de opiniões, pela troca de ideias e argumentos. Descreve com precisão Dominique Rousseau:

É um espaço social, isto é, um espaço de lutas, de controvérsias para formação, sobre determinado assunto, de uma vontade normativa; é um espaço onde, para construir uma opinião normativa, intervém, por exemplo, tanto associações de cidadãos benevolentes como grandes grupos financeiros ansiosos para conter a formação de uma regra contrária a seus interesses; é um espaço onde a mídia pode tanto procurar impor a visão de políticos que irão entrar para ganhar votos de leitores ou não perder seu eleitorado, como para fazer perguntas que agitam o espaço público ou para participar do debate público.²⁸⁴

Convém frisar que a forma “contínua” só pode existir através de um espaço público multiplicado, crítico e capaz de movimentar seus recursos sociais, intelectuais e associativos para impor as operações do espaço político que contentam suas exigências políticas. É o lugar que constrói uma forma apta a pressionar o espaço político para impor sua agenda e exigir respostas para as questões para as quais se mobilizou, principalmente fora dos períodos eleitorais. Diferentemente do que ocorre na democracia representativa, na qual o espaço político elabora autonomamente as regras que deverão ser seguidas nos espaços públicos e civis, na democracia contínua, o espaço público, “[...] reconhecido como o lugar onde se forma a vontade geral, ‘despeja’ no espaço político suas propostas normativas e o obriga a respondê-las”²⁸⁵. Nesta perspectiva, o papel do cidadão muda completamente. Enquanto no sistema representativo seu poder se exaure no ato voto, na democracia contínua seu poder é permanente, já que se prolonga ao do eleitor, submetendo, portanto, os eleitos ao controle permanente do espaço público²⁸⁶.

A democracia contínua leva em consideração a nova identidade do Estado, que, graças, em especial, à internet, constrói um espaço territorial transnacional e interativo, que faz surgir um povo mundial formado pelos interesses comuns a toda a humanidade e ao espaço compartilhado das redes sociais. A soberania estatal já não é mais a mesma. As leis e constituições sofrem influências de tratados e pactos internacionais. A soberania nacional não significa nada quando as comunicações tendem a universalizar as consciências. A forma “Estado” está deslocada, pelo movimento do mundo²⁸⁷. Como bem afirma Freitas e Teixeira, não resta dúvida de que esse modelo almejado por Dominique Rousseau, para se concretizar nos dias de hoje, deve fazer uso mais intenso da participação social nas redes digitais e utilizar, com maior frequência, pesquisas concretas de avaliação quanto à qualidade dos serviços

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 91-92.

²⁸⁵ ROUSSEAU, 2019, p. 92.

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 92-93.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 85-88.

públicos e quanto à escolha das prioridades que orientarão os investimentos públicos. Nessa rede continuada, distribuída e descentralizada, é concebível que a sociedade civil assuma posição sobre temas significativos, que, atualmente, quase ninguém vê, como o problema da poluição atmosférica.²⁸⁸

Nessa medida, a rede participativa digital pode acelerar, devidamente esclarecida, o trânsito para o fim dos veículos à combustão e a priorização cabal das energias renováveis e limpas, metas que provavelmente serão consensuais (ou fortemente majoritárias), se a participação receber informações fidedignas e alternativas científicas do tipo *win-win*, em matéria de formulação e implementação das políticas públicas.²⁸⁹

A avaliação de políticas públicas deve ser realizada em caráter duradouro e integrada ao ciclo de políticas públicas, como um processo integrado, regulado e institucionalizado, que tem como premissa básica ponderar a eficiência dos recursos públicos para facilitar o aperfeiçoamento das ações estatais. Os princípios da eficiência, efetividade e eficácia somente serão aplicados com a efetiva utilização dos resultados das avaliações na adoção de medidas de melhoria na execução das políticas públicas e no processo orçamentário e financeiro. Nessa tentativa de uma avaliação contínua, todos os cidadãos – independentemente de suas ideologias – recebem o encargo de contrabalancear os impactos de uma política pública em uma grande rede de participação.

Pontua Freitas e Teixeira que a democracia digital em rede enseja formas inusitadas de “[...] operar como excepcional contraponto à concepção reducionista que mantém o povo longe da maioria, frustrando a tomada de decisão com base em evidências e insistindo em privilegiar os caciquismos e a cooptação”²⁹⁰. Com o emprego cauteloso das tecnologias de comunicação, possibilitará o diálogo livre de fanatismos e intolerâncias, “[...] no curso do amadurecimento – cognitivo e emocional – de participantes mais aptos às retificações de rota, com tempestividade”²⁹¹. A avaliação digital e continuada das políticas públicas permitirá que as reais necessidades e expectativas dos beneficiários das políticas ou serviços sejam identificadas, subsidiando a tomada de decisões dos agentes públicos no sentido de atender a essas demandas, sob a condição de retratar o fim do modo analógico e adversarial de conceber o processo de escolhas públicas.²⁹²

²⁸⁸ FREITAS; TEIXEIRA, 2019, p. 246.

²⁸⁹ FREITAS; TEIXEIRA, *loc. cit.*

²⁹⁰ FREITAS; TEIXEIRA, 2019, p. 246.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 247.

²⁹² FREITAS; TEIXEIRA, *loc. cit.*

4.4 Possibilidades e limites da participação social na democracia digital

Merece uma breve reflexão o pensamento de Ortega y Gasset quando trata do advento das massas ao pleno poderio social. Com o avanço das redes digitais, que tanto têm redefinido as formas de interação humana, suas ideias se tornam bastante atuais, em particular ao se referir sobre a rebelião das massas composta pelo “homem médio”, a qual ele definiu como sendo o conjunto de pessoas especialmente não qualificadas, onde o homem não se diferencia do outro homem, mas apenas ressurgem em si um mesmo tipo genérico, ou melhor complementando:

Esse homem-massa é o homem previamente esvaziado de sua própria história, sem entranhas de passado e, por isso mesmo, dócil a todas as disciplinas chamadas “internacionais”. Mais que um homem, é só *uma* carapaça de homem constituído por meras *idola fori*; carece de um “dentro”, de uma intimidade sua, inexorável e inalienável, de um eu que não se possa revogar. É consequência disso que esteja sempre disponível para fingir ser qualquer coisa. Só tem apetites, crê que só tem direitos e não crê que tem obrigações: é o homem sem a nobreza que obriga – *sine nobilitate – snob*.²⁹³

Apresenta a massa não como sinônimo de aglomeração, pois, a rigor, um único indivíduo pode ser massa ou não, desde que seja uma pessoa que não se dá valor – “[...] bom ou mau – por motivos especiais, que se sente ‘como todo mundo’, e no entanto não se angustia, e gosta de se sentir idêntico aos demais”²⁹⁴.

O mundo digital aporta como um recinto de possibilidades praticamente ilimitadas e, por isso mesmo, deve contar com a colaboração do Estado para que o cidadão não fique estático, satisfeito tal como é, e, sim, que possa exigir de si mesmo mais do que dos outros, transformando-se em um ser capaz de opinar, participar ativamente da vida coletiva e das escolhas públicas. Seja homem-massa ou homem-elite, o fenômeno da comunicação em rede obriga a não aceitar essa diferenciação. Independentemente de ser maioria ou minoria, a abertura do diálogo entre os cidadãos e seus representantes é medida prioritária, por meio da inclusão digital.

Os sistemas digitais precisam ser construídos com um conjunto de valores mais democráticos, o que inclui o relevante princípio da transparência e a necessidade de que a democracia digital, assim como a analógica, tenha a capacidade de representar o povo e dar-lhe o poder de fiscalizar.

²⁹³ ORTEGA Y GASSET, Jose. **A rebelião das massas**. Tradução de Felipe Denardi. Campinas: Vide Editorial, 2016, p. 80.

²⁹⁴ ORTEGA Y GASSET, 2016, p. 81.

Os dispositivos digitais podem proporcionar um espaço para que os cidadãos sejam capazes de participar de debates e de consultas públicas, inclusive apresentando ideias legislativas. E, por isso, “[...] a introdução de uma nova infraestrutura tecnológica faz ressurgir fortemente as esperanças de modelos alternativos de democracia, que implementem uma terceira via que ficasse entre a democracia representativa e a democracia direta”²⁹⁵. Passe-se a se refletir sobre a possibilidade de se intensificar a democracia participativa, com o aumento de referendos e plebiscitos. Os chamados Orçamentos Participativos se constituíram como um novo paradigma das formas de democracia participativa contemporâneas.

É fato que tecnologia está reestruturando a democracia. Por meio daquela, os cidadãos podem votar pela aprovação ou rejeição de uma lei, ou de algum ato governamental, o que se aproxima da ideia de uma democracia direta. O que não quer dizer que este modelo levaria a uma anulação da forma representativa, visto que a participação direta pode legitimá-la, sendo possível, portanto, conciliar a participação civil com a democracia representativa. O que há de particular na era digital é o fato de que a sociedade pode reivindicar atuação na esfera política não se limitando apenas aos mecanismos eleitorais, sendo respeitada a opinião pública. Membros de um público democrático não se sairão bem se não forem capazes de apreciar as opiniões de seus cidadãos.

Dentre as virtudes da democracia digital, destaca-se o fato de que a internet permite que os indivíduos interessados participem dos negócios públicos, sem muitas ingerências institucionais, além de garantir momentos de interação e acesso à informação atualizada. “A interatividade promoveria o uso de plebiscitos eletrônicos, permitindo sondagens e referendos instantâneos e o voto realizado desde a casa do eleitor”²⁹⁶.

O *facebook*, *instagram*, *twitter* tornaram-se primordiais para a experiência das pessoas no mundo. Em 2016, quando os americanos tentaram um golpe de estado na Turquia, conseguiram apreender a maior rede de televisão do país, mas não conseguiram dominar as mídias sociais, que o governo e seus apoiadores usaram vitoriosamente para chamar o público para as ruas e, no final, estabilizar a situação. Considerando as palavras de Sunstein, “[...] as tentativas de golpe muitas vezes dependem da percepção do público sobre se estão tendo sucesso e, nesse sentido, as mídias sociais desempenharam um papel importante no combate à percepção de que o governo estava caindo.”²⁹⁷.

²⁹⁵ GOMES, 2005, p. 218.

²⁹⁶ GOMES, 2005, p. 220.

²⁹⁷ SUNSTEIN, 2017, p. 2, tradução nossa. Citação original: “[...] *coup attempts often stand or fall on public perceptions of whether they are succeeding, and social media played a major role in combating the perception that the government was falling.*”.

Não se pode olvidar que os debates travados nas redes sociais podem servir como termômetro das opiniões divergentes, ou seja, dos dissensos - que são indispensáveis para qualquer democracia.

Na pesquisa pós-eleitoral de fevereiro de 2014 produzida pelo Centro de Pesquisa e Estudos Políticos (CIEP) da Universidade da Costa Rica, questionou-se a uma amostra da população do País como eles haviam participado no processo eleitoral. O item com o maior número de respostas representou 31,8% dos eleitores, os quais afirmaram ter participado por intermédio de redes sociais como *facebook* e *twitter*. Em 2018, foi realizada a mesma pesquisa que obteve como resultado um aumento considerável do uso das redes sociais para extrair informações da política do País. Mais de 70% da população responderam ter usado esses mecanismos para participar do processo eleitoral.²⁹⁸

Para Gomes, a questão não é apenas quanto ao debate público, mas de como tornar o sistema e a cultura política mais próximos da esfera civil a ponto de possibilitar a sua interferência na produção da decisão e escolha de políticas públicas.²⁹⁹

A doutrina clássica da democracia sustenta a ideia de um bem comum que pode ser avistado por qualquer pessoa através da argumentação racional, não havendo explicação para não ser percebido, a não ser a ignorância e o interesse antissocial³⁰⁰. Defende também a existência de uma vontade comum do povo, que condiz com o bem comum e, assim, cada indivíduo, consciente do que quer e sabendo identificar o que é “bom” ou “ruim”, participa ativamente do fomento do que seria bom e da contenda contra o ruim e, juntos, tornam-se responsáveis pelos negócios públicos. Não obstante, previne Schumpeter que o mais apropriado seria deixar os cidadãos se pronunciarem somente sobre os assuntos mais importantes, mediante referendo, e deixar as demais decisões a cargo de uma comissão constituída por membros eleitos pelo voto popular, porquanto entende que “[...] não existe um bem comum univocamente determinado a respeito do qual todos os homens concordem ou possam ser levados a concordar por força de uma argumentação racional”³⁰¹ e, ainda que existisse um bem comum definido, não pressupõe respostas igualmente precisas para os problemas particulares, desaparecendo o conceito de vontade popular.

²⁹⁸ SILES GONZÁLEZ, Ignacio. Introducción. In: SILES GONZÁLEZ, Ignacio (ed.). **Democracia en digital: Facebook, comunicación y política en Costa Rica**. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación en Comunicación, Espacio Universitario de Estudios Avanzados, 2020, p. 4.

²⁹⁹ GOMES, *op. cit.*, p. 217.

³⁰⁰ SCHUMPETER, 2017, p. 339.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 341.

Analisando o aspecto de participação popular no governo, percebe-se que um dos países que se destaca pela participação direta do cidadão nas decisões políticas é a Suíça. O art. 140 da Constituição da Confederação Suíça³⁰² traz a obrigatoriedade da realização de referendos para emendas constitucionais, transferência de competências para órgãos internacionais e aprovação de atos federais de emergência que não se baseiem em dispositivo da Constituição e cujo prazo de validade seja superior a um ano. O art. 141 estabelece, ainda, hipóteses nas quais a convocação do referendo é opcional, como no caso de alguns tratados internacionais, a exemplo dos que têm duração ilimitada e não podem ser rescindidos e os que preveem a adesão a uma organização internacional, e de medidas federais de emergência que excedam a um ano.

Não há dúvidas de que a internet é um meio para o uso de instrumentos e alternativas de participação política civil. Por outro lado, como bem pontua Gomes, “[...] apenas o acesso à internet não é capaz de assegurar o incremento da atividade política, menos ainda da atividade política argumentativa”³⁰³. Acolhendo a ideia do autor, a mera comunicação no ambiente virtual não garante um espaço de debate justo, relevante, representativo e igualitário. Isso porque, em algumas democracias digitais, “[...] os sites partidários são em geral meios de expressão de mão única, e os sites governamentais se constituem como meios de *delivery* dos serviços públicos mais do que formas de acolhimento da opinião do público”³⁰⁴ que venha a interferir na decisão política. O ambiente virtual, da forma que vem sendo utilizado, não serve “[...] como um reformador radical do pensamento e das estruturas políticas”³⁰⁵.

As tecnologias proporcionam instrumentos de participação política civil, entretanto, não a garante. Os motivos são diversos. Nem todos os cidadãos têm computadores, celulares ou outros dispositivos conectados à internet e, mesmo aqueles que possuem, nem sempre estão interessados em debates políticos. Poucos dominam os espaços de discussão.

Os cidadãos não se tornam mais informados e mais ativos pelo simples fato de terem acesso à informação, haja vista a necessária fluência digital para que estes possam tomar melhor a decisão de quando vão se utilizar daquele meio digital para um determinado propósito ou não. Não basta o Estado disponibilizar serviços como internet *wifi*, porque para se fazer bom uso

³⁰² SWITZERLAND. **Federal Constitution of the Swiss Confederation**. Bern: The Federal Council, 2020. Disponível em: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html>. Acesso em: 22 dez. 2020.

³⁰³ GOMES, 2005, p. 221.

³⁰⁴ GOMES, 2005, p. 221.

³⁰⁵ GOMES, *loc. cit.*

desse ambiente ofertado, requer-se o requisito da “alfabetização digital”, que compreende, nas palavras de Machado e Rivera,

[...] as habilidades, conhecimentos e compreensão dos conteúdos na internet. Assim, a inclusão digital envolve um processo complexo e multifatorial, no qual intervêm fatores técnicos, sociais, culturais e intelectuais, que permitem a plena compreensão e uso das tecnologias e da internet. Portanto, o acesso às tecnologias, acompanhado do letramento digital, representa a base para o fortalecimento de estruturas comunitárias e de uma plena inclusão digital suscetível de incidir na sociedade.³⁰⁶

É preciso ter a compreensão sobre o poder político que a navegação na internet pode representar, tendo em vista que a inclusão digital surge como um direito fundamental ligado à possibilidade de manuseio da tecnologia por todas as esferas sociais para a participação democrática no processo de transformação política, cultural, econômico e social.

Seria improfícua a reinvenção democrática se não provocasse a melhora expressiva da percepção dos participantes. Isto é, “[...] ou a democracia digital transforma o jogo num processo cooperativo de partícipes minimamente esclarecidos, ou está fadada a ser (mais um) processo de engano e autoengano, despolitizando, em vez de emancipar”³⁰⁷.

Muitas vezes, os sujeitos sociais mantêm-se distantes e com dificuldade para se inserir nas comunidades de conhecimento. Caso venham a existir políticas públicas que visem uma maior inclusão, há maiores chances de alcançar uma interação entre esses indivíduos e, assim, estimular o “[...] debate de ideias sem limites para construir seu próprio pensamento, com um potencial maior, portanto, de oportunidades de participação ativa e social”³⁰⁸.

Enquanto responsável pela proteção da dignidade humana, é tarefa do Estado refletir sobre a participação social autônoma. Nesse contexto, a inclusão digital deve ser pensada de forma complexa, haja vista envolver diversos fatores desafiantes, de natureza social, cultural, intelectual e técnico³⁰⁹, os quais devem ser avivados pela educação de qualidade, pelo

³⁰⁶ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; RIVERA, Laura Nathalie Hernandez. Democratização na era digital: desafios para um diálogo consciente e igualitário. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, DF, v. 7, n. 3, p. 601-616, 2017, p. 605-606. DOI: <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v7i3.4801>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4801>. Acesso em: 26 out. 2020.

³⁰⁷ FREITAS; TEIXEIRA, 2019, p. 239.

³⁰⁸ MACHADO; RIVERA, 2017, p. 604.

³⁰⁹ “O capital social é aquele que valoriza a dimensão identitária e comunitária, os laços sociais e a ação política. O capital cultural é o que remete à história e aos bens simbólicos de um grupo social, ao seu passado, às suas conquistas, à sua arte. Já o capital técnico é o da potência da ação e da comunicação. É ele que permite que um grupo social ou um indivíduo possa agir sobre o mundo e se comunicar de forma livre e autônoma. O capital intelectual é o da formação da pessoa, do crescimento intelectual individual com a aprendizagem, a troca de saberes e o acúmulo de experiências de primeiro e segundo grau. Incluir é, assim, em qualquer área e em todos os sentidos, possibilitar o crescimento dos quatro capitais. Incluir, na e para a sociedade da informação, significa usar as TIC como meios de expandir esses capitais.” (LEMOS, André. Prefácio. *In: BONILLA, Maria Helena Silveira; PRETTO, Nelson De Luca (org.). Inclusão digital: polêmica contemporânea*. Salvador: EDUFBA, 2011, v. 2, p. 17).

acesso fácil à rede mundial de computadores e similares e pelo saldo positivo na geração de emprego e renda. Em outras palavras, pela alteração das condições reais de subsistência, com a formulação de programas de inclusão digital preocupados com a formação global dos cidadãos³¹⁰.

Isso é o que Lemos chama de inclusão induzida, pois é resultado das ações educativas e dos esforços estatais para tornar o mundo digital mais atraente a essa parcela da população excluída do seu uso e das suas vantagens, para que possa tirar proveito de todos os benefícios econômicos, culturais e sociais que os novos dispositivos ostentam. O desafio da inclusão digital, como aponta o autor, é mundial, ao refletir um problema cultural e não só econômico, que afeta, inclusive, os países desenvolvidos. Por isso, as ações governamentais precisam levar em consideração os novos instrumentos de inclusão digital que ampliam significativamente os capitais social, cultural, intelectual e técnico, especialmente por possibilitarem não apenas o consumo, mas também a produção e distribuição da informação, consoante dispõe Machado e Riviera:

Almeja-se a repartição igualitária dos recursos necessários para a efetivação da inclusão, assim como a ampliação e propagação das oportunidades para que os sujeitos, com autonomia individual e liberdade, tenham maiores possibilidades para interagir e, portanto, incidir nas dinâmicas e processos sociais, democráticos, econômicos e culturais. A inclusão social e a exclusão social referem-se, assim, aos âmbitos de participação social dos sujeitos, por meio do balanço necessário e do efetivo acesso aos fatores econômicos, culturais, educativos e sociais que lhes permitam um maior controle dos seus próprios destinos.³¹¹

O uso das plataformas digitais, criadas com base no desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação, favorece a interação e o fomento do diálogo igualitário, possibilitando uma maior incidência entre as diversas classes e grupos sociais. “Essa é uma das grandes potencialidades das tecnologias e da internet como fatores para a participação social e inclusão social”³¹². Diante de tantos avanços tecnológicos nesta nova era, surgem novas maneiras de conexão entre os usuários das políticas públicas, devendo a inclusão digital ser reconhecida como um direito fundamental a ser viabilizado, ligado à dignidade da pessoa humana.

³¹⁰ *Ibid.*, p. 16.

³¹¹ MACHADO; RIVERA, *op. cit.*, p. 604.

³¹² MACHADO; RIVERA, 2017, p. 605.

5 CONCLUSÃO

Diante da evolução histórica e da denominada 4ª revolução industrial, que inclui um conjunto de tecnologias, tais como inteligência artificial e robótica, cujas características são a redução das distâncias e do tempo, alterações dos laços sociais, a possibilidade de mobilizações de caráter global, surgem novos modelos de negócios que despertam a necessidade de resguardar direitos fundamentais contrastantes e acabam por alterar demasiadamente as relações de mercado e, por conseguinte, o diálogo entre o Estado e o cidadão-contribuinte.

A relação entre democracia e direito à informação constitui pré-requisito essencial para o incremento do controle social, tendo em vista que a incorporação de novas tecnologias da informação e da comunicação se tornou pressuposto vital para a construção de uma sociedade do conhecimento inclusiva. O reconhecimento do direito ao acesso à informação, à abertura de dados e à inclusão digital dos usuários de serviços públicos desempenhou relevante papel no estabelecimento de um novo modelo de governança e na busca pela consolidação da transparência da gestão pública.

Não obstante, é preciso admitir que a transparência só é efetiva, ou seja, somente cumpre com a sua missão, quando possibilita que as informações exteriorizadas em razão dela possam sujeitar-se ao escrutínio dos cidadãos, pois, para além do princípio da publicidade, a transparência enseja a divulgação de dados decodificáveis.

Dito isso, em que pese o exponencial surgimento de portais de transparência e a incorporação de dispositivos digitais no âmbito da gestão pública, verifica-se que, na prática, notadamente no Município de Fortaleza, além da adoção de poucos mecanismos digitais que visem assegurar a participação mais ativa dos indivíduos, o entendimento das informações contidas nos sítios oficiais depende de expertise muitas vezes raras ao cidadão comum.

Diante da análise teórico-doutrinária e das legislações em vigor, constatou-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em conjunto com Lei da Transparência, foi um marco na história das finanças públicas do Brasil. Enquanto a primeira promoveu mudanças expressivas nas diversas formas de o gestor administrar o erário público, impondo normas voltadas para responsabilidade fiscal, que obrigaram os entes federativos a seguir os controles de transparência no que diz respeito aos gastos públicos, com o planejamento das receitas e despesas, a segunda determinou que as informações atinentes à execução orçamentaria e financeira deveriam ser publicadas e postas à disposição da população em tempo real, através de meios eletrônicos.

O controle social das finanças e das políticas públicas ganhou forças na era digital, visto que, em prol da eficiência na administração, o uso das tecnologias pode ser a ponte para atuação harmônica entre os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e a sociedade, de forma que venha a preponderar a supremacia democrática das questões financeiras e orçamentárias na alocação de recursos e nas decisões dos atos de gestão, deixando, como última opção, a intervenção judicial nas práticas políticas sociais.

Verificou-se, no presente estudo, que a jurisdição constitucional assume uma expansão jamais observada na história do constitucionalismo brasileiro. A par disso, detecta-se uma enorme quantidade de temas, que antes eram tratados pela a legislação ordinária e agora passam a ocupar lugar na Lei Maior, entre os quais se encontram as chamadas políticas públicas, que saem da esfera política para a judicial, a ensejar que o Judiciário, cumprindo a missão institucional que lhe foi confiada pelo constituinte, atue no sentido de que a Constituição e especialmente os direitos fundamentais sejam efetivados concretamente. Por outro lado, a própria inoperância do sistema representativo muito tem contribuído para fortalecer o que se convencionou denominar de judicialização da política.

Na realidade, o constituinte de 1988 alçou o Judiciário a um patamar proeminente na cena política, alterando sua identidade de simples aplicador das leis para a de intérprete maior da Constituição, imbuído de resguardar os direitos humanos fundamentais, fazer cumprir o ordenamento constitucional e arbitrar os conflitos entre os demais poderes do Estado. Esse protagonismo, sem dúvida, produz efeitos no regime democrático e no sistema político, a exigir temperança por parte do Poder Judiciário, de modo a não avançar injustificadamente sobre as funções dos outros dois poderes, com o objetivo de substituí-los nas decisões políticas ou técnicas que lhes são próprias. Não se pode, pois, em nome da interpretação principiológica e moral, transformar o juiz em legislador positivo, sendo-lhe defeso criar direito que a Constituição não criou. Afinal, embora a criatividade seja inerente ao ato de interpretar, o exegeta há de sujeitar-se a certos limites.

Por tudo isso é que o princípio da separação dos poderes – nada obstante haja perdido preponderância com o desenvolvimento democrático, que não mais admite uma divisão rigorosa das funções do Estado – ganha teor de juridicidade no constitucionalismo contemporâneo, razão pela qual deve ser olhado sob um novo prisma, com o intuito de garantir o uso do poder em harmonia com os valores constitucionais, reconhecendo que o equilíbrio exigido não deve ser encarado apenas como atividade comedida do Legislativo, Executivo e Judiciário, mas depende do sistema de freios e contrapesos, pois, como já mencionado, nenhum poder é soberano.

Nesse contexto, observou-se que as sociedades democráticas contemporâneas estão em crise porque perderam a representação que garantia a sua identidade social, dando espaço à propagação do populismo em todo o mundo. Em meio ao caos, as sociedades acolhem a figura de um líder que se diz “a voz do povo”, que dá sentido à desordem, que dissipa as incertezas e acaba por negar antagonismos e conflitos. Por isso, a representação popular precisa de urgente aperfeiçoamento. Os poderes, especialmente o Legislativo, têm um papel crucial nessa reabertura dos caminhos democráticos. Mas, também, compete ao próprio povo perquirir a soberania, uma vez que a titularidade é sua por direito, tomando-a da forma que melhor lhe convir, seja por meio do debate, postulando o direito de resistência, ou impondo a consolidação da democracia contínua.

Enfrentou-se, entre os temas centrais, os desafios atuais da relação tributária na era digital, de onde se concluiu que qualquer desfecho minimamente eficaz dos dilemas fiscais tem de contemplar harmonicamente os instrumentos da regulação e da tributação. A atuação da Administração Pública deve ser conjunta e organizada para obtenção dos resultados, conjugando esforços de todos os Poderes com os organismos da sociedade civil, visto que a participação do contribuinte-usuário de serviço público em rede tende a legitimar a codefinição responsável de políticas tributárias e regulatórias, na discussão sobre a convergência dos direitos e deveres fundamentais, como o direito de acesso à informação pública, o direito à transparência fiscal, à privacidade, à motivação sobre decisões algorítmicas e o de participar na avaliação continuada de políticas públicas.

O acelerado fomento de sistemas de inteligência artificial têm provocado inúmeras discussões no âmbito jurídico, e, em particular, questões que envolvem o Direito Tributário, Financeiro e Administrativo. Torna-se imprescindível que a tecnologia seja utilizada pela administração pública para garantir mais segurança jurídica aos cidadãos e, ao mesmo tempo, estender o respeito aos seus direitos. Se os mecanismos como *blockchain* e inteligência artificial podem servir para subsidiar ações de controle e combate à fraude fiscal, advém, contudo, a preocupação com a necessária tutela do contribuinte. Não se vislumbra, a longo prazo, um Estado Democrático sem a nítida perspicácia de que a economia intangível dominará as relações do presente e do futuro, clamando por uma regulação e tributação compatíveis, balanceadas e participativas.

Para superar a crise da democracia representativa, as tecnologias digitais oferecem alternativas de participação na esfera política e, dentre elas, o incremento da avaliação continuada e compartilhada das políticas públicas pelo cidadão-usuário, inspirando-se na ideia de “democracia contínua”. Deve-se pensar na mais do que indispensável cidadania ativa,

mediante a manifestação *online* consecutiva e ininterrupta do usuário de serviço público, num processo cooperativo de execução do orçamento e na escolha das políticas públicas, a partir da adoção de uma gestão pública horizontal e descentralizada. O abastecimento de serviços *online* pelos governos não dispensa os investimentos em infraestrutura e no fortalecimento da alfabetização digital dos cidadãos. Dessa forma, os atores sociais podem exercer influência na qualidade da tomada de decisões democráticas, em sucessivas avaliações das opções públicas que irão medir o grau de satisfação social, experimentando-se uma modalidade inovadora de atuação em rede que pode proteger e revigorar a democracia.

Nesse sentido, não se pode negar que a realidade, nos moldes digitais, exige a conscientização dos destinatários finais das políticas públicas acerca de seu papel como atores da realidade democrática e das mudanças sociais, bem como das ações positivas por parte do Poder Público, o qual deve criar mecanismos permanentes de participação do cidadão, não se restringindo aos plebiscitos e referendos, utilizando a tecnologia a serviço da educação digital, no exercício de uma democracia colaborativa.

REFERÊNCIAS

- ABBOT, Ryan; BOGENSCHNEIDER, Bret. Should robots pay taxes: Tax policy in the age of automation. **Harvard Law & Policy Review**, Washington, DC, v. 12, p. 145-175, 2018. Disponível em: <https://robotic.legal/wp-content/uploads/2018/06/Should-Robots-Pay-Taxes.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020.
- ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- ABRAHAM, Marcus. Responsabilidade fiscal e os 25 anos de Constituição Federal. *In*: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.). **Direito financeiro, econômico e tributário: estudos em homenagem a Régis Fernandes de Oliveira**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 593-605.
- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- AIETA, Vânia Siciliano. **Criminalização da política: a falácia da “judicialização da política” como instrumento democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- ALCÂNTARA, Lucas Teles de; RODRIGUES, Eduarda Augusta Sales; LIMA, Diana Vaz de; NUNES, André. Uso da tecnologia *Blockchain* como instrumento de governança eletrônica no setor público. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA, 2., 2019, Lisboa. **Trabalhos [...]**. Lisboa: Ordem dos Contabilistas Certificados, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/34651>. Acesso em: 8 dez. 2020.
- ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Tradução de Mauro Barbosa de Almeida. São Paulo: Perspectiva, 1972.
- ARENDT, Hannah. **Sobre a revolução**. Tradução de Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Nestor Silveira. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010. (Coleção Livros que Mudaram o Mundo, 11).
- BACELO, Joice; OLIVON, Beatriz. Receita investe em serviços eletrônicos para reduzir tempo de atendimento. **Valor Econômico**, São Paulo, 26 mar. 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/legislacao/6180897/receita-investe-em-servicos-eletronicos-para-reduzir-tempo-de-atendimento>. Acesso em: 16 jun. 2020.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 19. ed. rev. e atual. por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- BARROS JÚNIOR, Carlos S. de. A fiscalização ou controle da administração pública. O controle financeiro da administração descentralizada. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 131, p. 23-34, jan./mar. 1978. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v131.1978.42647>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42647/41375>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlos. **Estado de crise**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BAUMAN, Zygmunt; LYON, David. **Vigilância líquida**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. O impasse da democracia representativa. *In*: ROCHA, Fernando Ximenes; MORAES, Filomeno (coord.). **Direito constitucional contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 281-303.

BERTÃO, Naiara. Conheça 7 *startups* que prometem mudar o jurídico brasileiro. **Revista EXAME**, São Paulo, 26 jan. 2017. Disponível em: <https://exame.com/pme/conheca-7-startups-que-prometem-mudar-o-juridico-brasileiro/>. Acesso em: 28 jun. 2020.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. Organização de Marco Revelli. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BOFF, Salete Oro; FORTES, Vinícius Borges. Internet e proteção de dados pessoais: uma análise das normas jurídicas brasileiras a partir das repercussões do caso NSA vs. Edward Snowden. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS**, Porto Alegre, v. XI, n. 1, p. 340-370, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.22456/2317-8558.58918>. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/58918/38152>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BONAVIDES, Paulo. A democracia participativa como alternativa constitucional ao presidencialismo e ao parlamentarismo. **Revista Escola da Magistratura Federal da 5ª Região**, Recife, v. 3, p. 91-110, 2002. Disponível em: <https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/article/view/124/106>. Acesso em: 17 dez. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Reflexões: política e direito**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

BOSSA, Gisele Barra; GOMES, Eduardo de Paiva. *Blockchain*: tecnologia à serviço da troca de informações fiscais ou instrumento de ameaça a privacidade dos contribuintes. *In*: PISCITELLI, Tathiane (coord.). **Tributação da economia digital**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 359-385.

BRANDÃO JR., Salvador Cândido; PISCITELLI, Tathiane. Introdução: do *data center* à nuvem. *In*: PISCITELLI, Tathiane; BOSSA, Gisele Barra (coord.). **Tributação da nuvem**:

conceitos tecnológicos, desafios internos e internacionais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 23-28.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 18 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Painel de monitoramento de dados abertos**. Brasília, DF: Portal da Controladoria-Geral da União, 2020a. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/200000005#ranking. Acesso em: 9 jan. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Usando o Portal**. Brasília, DF: Portal da Transparência, 2020c. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/usando-o-portal>. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em: 19 nov. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. **Manual de elaboração de Planos de Dados Abertos (PDAs)**. Brasília, DF: CGU, jul. 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto de 15 de setembro de 2011**. Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/Dsn13117impressao.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016**. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8638impressao.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016. Regulamenta a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para tratar das hipóteses admitidas de discriminação de pacotes de dados na internet e de degradação de tráfego, indicar procedimentos para guarda e proteção de dados por provedores de conexão e de aplicações, apontar medidas de transparência na requisição de dados cadastrais pela administração pública e estabelecer parâmetros para fiscalização e apuração de infrações. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 89-A, p. 7, 11 maio 2016a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1000&pagina=7&data=11/05/2016>. Acesso em: 14 nov. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016. Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 124, p. 2-3, 30 jun. 2016b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=30/06/2016&pagina=2>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018**. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. Brasília, DF: Presidência da República, [2020a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9319.htm#. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10046.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.332 de 28 de abril de 2020**. Institui a Estratégia de Governo Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10332.htm#art14. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Governo Digital. Portal Brasileiro de Dados Abertos. **Portal do Governo**, Brasília, DF, 27 nov. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/dados-abertos/portal-brasileiro-de-dados-abertos>. Acesso em: 9 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1982]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e

dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 221-A, p. 1-4, 18 nov. 2011. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/11/2011&jornal=1000&pagina=1>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 77, p. 1-3, 24 abr. 2014. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/04/2014&jornal=1&pagina=1>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2020b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 100, p. 2, 28 maio 2009. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=28/05/2009>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 56-C, p. 1-, 23 mar. 2020c. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=602&pagina=1&data=23/03/2020>. Acesso em: 14 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Comissão de Valores Mobiliários. Instrução nº 555, de 17 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a constituição, a administração, o funcionamento e a divulgação de informações dos fundos de investimento. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 248, p. 25-39, 23 dez. 2014b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=25&data=23/12/2014>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital**: Transformação Digital: cidadania e governo. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/revisaodaestrategiadegovernancadigital20162019.pdf>. Acesso em: 22 maio 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos. Resolução nº 3, de 13 de outubro de 2017. Aprova as normas sobre elaboração e publicação de Planos de Dados Abertos, conforme disposto no Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 199, p. 54-55, 17 out. 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=17/10/2017&pagina=54>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa nº 1.888, de 3 de maio de 2019. Institui e disciplina a obrigatoriedade de prestação de informações relativas às operações realizadas com criptoativos à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 86, p. 14, 7 maio 2019. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=14&data=07/05/2019>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Subsecretaria-geral da Receita Federal do Brasil. Subsecretaria de Fiscalização. Coordenação-Geral de Programação e Estudos. Ato Declaratório Executivo nº 1, de 18 de junho de 2019. Dispõe sobre o Manual de preenchimento da obrigatoriedade de prestação de informações relativas às operações realizadas com criptoativos à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 117, p. 35, 18 jun. 2019b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=515&pagina=35&data=19/06/2019&captchafield=firstAccess>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999**. Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2009]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38154>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRIGGS, Asa; BURKE, Peter. **Uma história social da mídia**: de Gutenberg à internet. Tradução de Maria Carmelita Pádua Dias. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

CALIENDO, Paulo. Economia digital e a criação de um IVA para o Brasil. In: FARIA, Renato Vilela; SILVEIRA, Ricardo Maitto da; MONTEIRO, Alexandre Luiz Moraes do Rêgo (coord.). **Tributação da economia digital**: desafios no Brasil, experiência internacional e novas perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 791-805.

CAMARGO, Margarida Lacombe. O STF e a interpretação da Constituição de 1988, 20 anos depois de promulgada. In: VIEIRA, José Ribas (org.). **20 anos da Constituição cidadã de 1988**: efetivação ou impasse institucional? Parte I – Marcos político-jurídicos e principiológicos da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 1-16.

CARVALHO, José Augusto Moreira de. Federalismo e descentralização: características do federalismo fiscal brasileiro e seus problemas. *In*: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). **Federalismo fiscal**: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 55-82.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CATALNO, Andrea. El Gobierno impulsa un plan nacional para liderar el desarrollo de inteligencia artificial en la región. **iProfessional**, Buenos Aires, 22 mar. 2019. Disponível em: <https://m.epochtimes.com.br/argentina-lanca-blockchain-para-servicos-publicos>. Acesso em: 22 maio 2020.

CAVALCANTE, Denise Lucena. A atuação da administração fazendária após a Lei nº 12.527/2011: a questão do acesso às informações fiscais. *In*: SANTI, Eurico Marcos Diniz de; CHRISTOPOULOS, Basile Georges; ZUGMAN, Daniel Leib; BASTOS, Frederico Silva (coord.). **Transparência fiscal e desenvolvimento**: homenagem ao professor Isaias Coelho. São Paulo: FISCOsoft, 2013. p. 119-138.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Dos tributos para as finanças públicas: ampliação do foco. **Nomos**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v. 25, p. 67-78, 2006. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20024>. Acesso em: 27 out. 2020.

CAVALCANTE, Denise Lucena; FREITAS, Juarez; ROCHA, Sofia Laprovitera. Os dilemas fiscais na era da economia digital. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 15, n. 2, p. 513-531, maio/ago. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.14210/rdp.v15n2.p513-531>. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/16861>. Acesso em: 27 out. 2020.

CONTI, José Mauricio. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. *In*: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). **Federalismo fiscal**: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 15-34.

CORREIA NETO, Celso de Barros; AFONSO, José Roberto R.; FUCK, Luciano Felício. Desafios tributários na era digital. *In*: AFONSO, José Roberto R.; SANTANA, Hadassah Laís (coord.). **Tributação 4.0**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 29-45.

CROSBY, Michael; NACHIAPPAN, Murugappan; PATTANAYAK, Pradan; VERMA, Sanjeev; KALYANARAMAN, Vignesh. Blockchain Technology: Beyond Bitcoin. **Applied Innovation Review**, Berkeley, CA, n. 2, p. 6-19, June 2016. Disponível em: <http://scet.berkeley.edu/wp-content/uploads/AIR-2016-Blockchain.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2020.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2016.

DEL VECCHIO, Giorgio. **Lições de filosofia do direito**. Tradução de António José Brandão. 4. ed. Coimbra: Arménio Amado Editor, 1972. v. 1.

DI FELICE, Massimo. Das tecnologias da democracia para as tecnologias da colaboração. *In*: DI FELICE, Massimo (org.). **Do público para as redes**: a comunicação digital e as novas formas de participação social. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2008. p. 17-61.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DIGA aí, escola! Fortaleza: Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Fortaleza, 2020. Disponível em: <http://digaaiiescola.sme.fortaleza.ce.gov.br/#/>. Acesso em: 9 jan. 2021.

E-ESTONIA. **We have built a digital society and we can show you how**. Tallinn: e-Estonia, [2020]. Disponível em: <https://e-estonia.com/>. Acesso em: 22 dez. 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constituição dos Estados Unidos da América – 1787**. Washington, DC, 1787. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>. Acesso em: 26 nov. 2020.

FERNANDES, André Dias; CAVALCANTE, Denise Lucena. Administração fiscal dialógica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 49-70, set./dez. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v277.2018.77676>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77676>. Acesso em: 15 nov. 2020.

FERREIRA, Luiz Guilherme de Medeiros; NOBREGA, Marcos. Tributação na economia digital e o conflito de competência. *In*: AFONSO, José Roberto R.; SANTANA, Hadassah Laís (coord.). **Tributação 4.0**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 97-120.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo e inteligência artificial. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 21, n. 114, p. 15-29, mar./abr. 2019.

FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Democracia digital e avaliação continuada de políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 119, p. 227-252, jul./dez. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.9732/p.0034-7191.2019v119p227>. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/715>. Acesso em: 15 nov. 2020.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n. 109, p. 61-89, maio/ago. 2007. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/438>. Acesso em: 12 nov. 2020.

G1 RS. Orçamento Participativo Digital é lançado em Porto Alegre, e população pode opinar pela internet. **G1 RS**, Porto Alegre, 12 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio->

grande-do-sul/noticia/2019/06/12/orcamento-participativo-digital-e-lancado-em-porto-alegre-e-populacao-pode-opinar-pela-internet.ghtml. Acesso em: 4 dez. 2020.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **revista Fronteiras – estudos midiáticos**, São Leopoldo, v. VII, n. 3, p. 214-222, set./dez. 2005. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394>. Acesso em: 15 nov. 2020.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?:** a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional:** a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo.** Tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

HALL, Stuart. Ideology and communication theory. *In:* DERVIN, Brenda; GROSSBERG, Lawrence; O’KEEFE, Barbara J.; WARTELLA, Ellen A. (ed.). **Rethinking communication:** paradigm issues. Newbury Park, CA: SAGE, 1989. v. 1, p. 40-52

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

IMD WORLD COMPETITIVENESS CENTER. **IMD World Digital Competitiveness Ranking 2018.** Lausanne: IMD World Competitiveness Center, 2018. Disponível em: https://www.imd.org/globalassets/wcc/docs/imd_world_digital_competitiveness_ranking_2018.pdf. Acesso em: 26 out. 2020.

IMD WORLD COMPETITIVENESS CENTER. **IMD World Digital Competitiveness Ranking 2020.** Lausanne: IMD World Competitiveness Center, 2020, p. 24. Disponível em: <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-digital-competitiveness-rankings-2020/>. Acesso em: 15 jan. 2021.

JARACH, Dino. **Finanzas públicas y derecho tributario.** 3. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003.

KOCHE, Rafael. Inteligência artificial a serviço da fiscalidade: Sistema de seleção aduaneira por aprendizado de máquina (SISAM). *In:* MACHADO, Hugo de Brito (coord.). **Tributação e novas tecnologias.** Indaiatuba, São Paulo: Foco, 2021, p. 187-202.

LEMONS, André. Prefácio. *In:* BONILLA, Maria Helena Silveira; PRETTO, Nelson De Luca (org.). **Inclusão digital:** polêmica contemporânea. Salvador: EDUFBA, 2011. v. 2, p. 12-51.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura.** Tradução de Carlos Irineu da Costa. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2010.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Curso de finanças públicas**: uma abordagem contemporânea. São Paulo: Atlas, 2015.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Edilberto Carlos Pontes Lima: Mais governança na renúncia de receitas. **O Povo +**, Fortaleza, 12 dez. 2020. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/opiniao/2020/12/12/edilberto-carlos-pontes-lima--mais-governanca-na-renuncia-de-receitas.html>. Acesso em: 18 dez. 2020.

LIMA, Venício A. de. **Mídia**: teoria e poder. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

LIMBERGER, Têmis. **Cibertransparência**: informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

LINO, Pedro. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**: Lei Complementar n. 101/2000. São Paulo: Atlas, 2001.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Notas sobre democracia, liberdade e igualdade. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 6, n. 10, p. 73-87, 2008. DOI: <http://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v6i10.p73-87.2008>. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/1873>. Acesso em: 11 nov. 2020.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Tributação e inteligência artificial. **RJLB**, Lisboa, ano 6, n. 1, p. 57-77, 2020. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/1/2020_01_0057_0077.pdf. Acesso em: 15 nov. 2020.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; RIVERA, Laura Nathalie Hernandez. Democratização na era digital: desafios para um diálogo consciente e igualitário. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, DF, v. 7, n. 3, p. 601-616, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v7i3.4801>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4801>. Acesso em: 26 out. 2020.

MARTINO, Luís Mauro Sá. **Teoria da comunicação**: ideias, conceitos e métodos. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELO, Álisson José Maia. Tributação e novas tecnologias. *In*: MACHADO, Hugo de Brito (coord.). **Tributação e novas tecnologias**. Indaiatuba, São Paulo: Foco, 2021, p.1-32.

MENDES, Conrado Hübner. **Controle de constitucionalidade e democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Denise Bottmann. Porto Alegre: L&PM, 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Imposto sobre a Renda** – Pessoa física. Perguntas e respostas. Exercício de 2019. Ano-calendário de 2018. Receita Federal, 1995. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/interface/cidadao/irpf/2019/perguntao/perguntas-e-respostas-irpf-2019.pdf/view>. Acesso em: 17 jan. 2021.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MORAES FILHO, Filomeno de; TONET, Luciano. A crise da democracia representativa: solução pelo diálogo e pela desobediência civil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI/UNINOVE, XXII., São Paulo, 2013. **Anais [...]**. Florianópolis: FUNJAB, 2013, p. 42-58. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=1288625a4bdcf110>. Acesso em: 15 nov. 2020.

MORIN, Edgar; VIVERET, Patrick. **Como viver em tempos de crise?** Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução de Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MULLIGAN, Catherine; TAYLOR, Simon; HALSALL, Mike. Applications in government. *In*: PELOW, Mark (ed.). **Distributed ledger technology**: beyond block chain. London: Government Office for Science, 2016. p. 64-71. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf. Acesso em: 26 out. 2020.

OBERSON, Xavier. **Taxing robots**: helping the economy to adapt to the use of artificial intelligence. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019.

OECD. **Estônia**. Paris: OECD Better Life Index, [2014]. Disponível em: <http://www.oecd.betterlifeindex.org/pt/paises/estonia-pt/>. Acesso em: 8 dez. 2020.

OECD. **Tax Administration 2017**: comparative information on OECD and the other advanced and emerging economies. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2017/outubro/receita-federal-tem-participacao-em-publicacao-da-organizacao-para-a-cooperacao-e-desenvolvimento-economico-ocde/fta-tax-administration-2017-comparative-information-on-oecd-and-other-advanced-and-emerging-economies.pdf/view>. Acesso em: 7 dez. 2020.

ORTEGA Y GASSET, Jose. **A rebelião das massas**. Tradução de Felipe Denardi. Campinas: Vide Editorial, 2016.

PACIULLI, José. **Direito financeiro**: ciência das finanças, finanças públicas, direito tributário. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1973.

PISCITELLI, Tathiane. Declaração das operações com criptoativos e possíveis questionamentos. **Valor Econômico**, São Paulo, 10 maio 2019. Disponível em:

<https://www.valor.com.br/legislacao/fio-da-meada/6247833/declaracao-das-operacoes-com-criptoativos-e-possiveis-questionamento>. Acesso em: 2 jul. 2020.

PREFEITURA DE FORTALEZA. **Catálogo de serviços**: Fiscalização: Central 156. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, [2020a]. Disponível em: <https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br/categoria/fiscalizacao/servico/120>. Acesso em: 9 jan. 2021.

PREFEITURA DE FORTALEZA. Controladoria e Ouvidoria Geral do Município. **Lei de Acesso à Informação**: Lei nº 12.527/2011 [fôlder informativo]. Fortaleza: Controladoria e Ouvidoria Geral do Município, 2018.

PREFEITURA DE FORTALEZA. **Fortaleza digital**. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, [2020b]. Disponível em: <https://digital.fortaleza.ce.gov.br/fortaleza-digital>. Acesso em: 4 dez. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. OP, 25 anos em Porto Alegre. **Portal da Prefeitura de Porto Alegre**, Porto Alegre, [2017]. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgl/default.php?p_secao=86. Acesso em: 9 jan. 2021.

QUEIROZ, Mary Elbe Gomes; QUEIROZ, Antonio Elmo. Tributação das criptomoedas. *In*: MACHADO, Hugo de Brito (coord.). **Tributação e novas tecnologias**. Indaiatuba, São Paulo: Foco, 2021, p. 259-270.

ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; ROCHA, Sofia Laprovitera. Judicialização da política e democracia. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 21, n. 117, p. 111-134, set./out. 2019.

ROSANVALLON, Pierre. A democracia do século XXI. **Nueva Sociedad**, especial em português, p. 149-163, jul. 2018. Disponível em: https://storage.googleapis.com/nuso-webapp-production-files/media/articles/downloads/EN_Rosanvallon_EP18.pdf. Acesso em: 10 dez. 2020.

ROUSSEAU, Dominique. **Radicalizar a democracia**: proposições para uma refundação. Tradução de Anderson Vichinkeski Teixeira. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2019.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário e arena pública: um olhar a partir da ciência política. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 1-32.

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 nº 12.527/2011. **Revista de Direito Público**, Brasília, DF, n. 48, p. 28-48, nov./dez. 2012. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2126>. Acesso em: 14 nov. 2020.

SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 117, p. 193-217, jul./dez. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.9732/p.0034-7191.2018v117p193>. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/594>. Acesso em: 15 nov. 2020.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O paradoxo de Rousseau**: uma interpretação democrática da vontade geral. Rio de Janeiro: Rocco, 2017.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora da Unesp, 2017.

SCHWAB, Klaus; DAVIS, Nicholas. **Aplicando a Quarta Revolução Industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2018.

SIERRA, Vânia Morales. A judicialização da política no Brasil e a atuação do assistente social na justiça. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 256-264, jul./dez. 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802011000200013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rk/v14n2/13.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2020.

SILES GONZÁLEZ, Ignacio. Introducción. In: SILES GONZÁLEZ, Ignacio (ed.). **Democracia en digital**: Facebook, comunicación y política en Costa Rica. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación en Comunicación, Espacio Universitario de Estudios Avanzados, 2020. p. 1-16.

SOM-Sistema de Ouvidoria do Município de Fortaleza. Versão 1.0.1. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, 2020. Aplicativo. Disponível em: <https://play.google.com/store/apps/details?id=br.gov.ce.fortaleza.ouvidoria&hl=pt>. Acesso em: 9 jan. 2021.

SUNSTEIN, Cass R. **#republic**: divided democracy in the age of social media. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2017.

SWITZERLAND. **Federal Constitution of the Swiss Confederation**. Bern: The Federal Council, 2020. Disponível em: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html>. Acesso em: 22 dez. 2020.

TAPSCOTT, Don; TAPSCOTT, Alex. **Blockchain revolution**: como a tecnologia por trás do Bitcoin está mudando o dinheiro, os negócios e o mundo. São Paulo: SENAI-SP, 2016.

THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade**: uma teoria social da mídia. Tradução de Wagner de Oliveira Brandão. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

TIPKE, Klaus. **Moral tributaria del Estado e de los contribuyentes**. Traducción de Pedro M. Herrera Molina. Madrid: Marcial Pons, 2002.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro**: teoria da Constituição Financeira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**: o orçamento na Constituição. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. 5.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. **E-Government Survey 2020**: digital government in decade of action for sustainable development. New York: United Nations, 2020. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys>. Acesso em: 15 jan. 2021.

VALENTE, Jonas. Governo pretende digitalizar mil serviços públicos até o ano que vem. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 22 maio 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-05/governo-pretende-digitalizar-mil-servicos-ate-o-ano-que-vem>. Acesso em: 27 jan. 2020.

VARELLA, Marcelo D.; OLIVEIRA, Clarice G.; MOESCH, Frederico. Salto digital nas políticas públicas: oportunidades e desafios. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, DF, v. 7, n. 3, p. 560-583, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v7i3.4808>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4808>. Acesso em: 15 nov. 2020.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de Judicialização da política. **Tempo Social**, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702007000200002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ts/v19n2/a02v19n2.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

WALPORT, Mark. Executive summary and recommendations. *In*: PELOW, Mark (ed.). **Distributed ledger technology**: beyond block chain. London: Government Office for Science, 2016. p. 5-16. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf. Acesso em: 26 out. 2020.

WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas – “mínimo existencial” e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 213-224.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. Tradução Monica de Sanctis Viana. São Paulo: Saraiva, 2011.