



LIGA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO RIO GRANDE DO NORTE – UNI-RN

CURSO DE DIREITO

CLÁUDIO MÁRCIO VALENÇA PASCOAL

**INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E SUA
CONTRIBUIÇÃO À PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO**

NATAL – RN

2012

CLÁUDIO MÁRCIO VALENÇA PASCOAL

**INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E SUA
CONTRIBUIÇÃO À PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de **Bacharel em
Direito** do Centro Universitário do Rio Grande
do Norte – UNI-RN.

Orientador: Prof. Msc. Paulo Renato Guedes
Bezerra

NATAL – RN

2012

Pascoal, Cláudio Márcio Valença.

Instrumentos de promoção da transferência pública e sua contribuição à prevenção e combate à corrupção / Cláudio Márcio Valença Pascoal. – Natal, 2012.

51f.; il.

Orientador: Paulo Renato Guedes Bezerra (Msc.)

Monografia (Graduação em Direito) – Centro universitário do Rio Grande do Norte.

1. Transparência – Monografia. 2. Prevenção – Monografia. 3. Corrupção – Monografia. 4. Acesso à informação – Monografia I. Bezerra, Paulo Renato Guedes. II. Título.

RN/UNI-RN/BC

CDU 35

CLÁUDIO MÁRCIO VALENÇA PASCOAL

**INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E SUA
CONTRIBUIÇÃO À PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO**

Monografia apresentada como requisito necessário para a obtenção do título de Bacharel em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN;

Monografia aprovada em ____ / ____ / ____

Cláudio Márcio Valença Pascoal

Prof. Msc. Paulo Renato Guedes Bezerra
Orientador

Prof. José Albenes Bezerra Júnior
Examinador (a) Titular

Prof. Sandresson Lopes
Examinador (a) Titular

Dedico este trabalho a minha esposa Flávia e a minha
filha Maria Elisa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter-me dado forças para percorrer esses anos de curso.

A minha família, especialmente a minha filha, Maria Elisa, a quem privei do convívio por incontáveis noites e finais de semana, e a Flávia, pelo constante incentivo e suporte, sem os quais não teria conseguido sucesso nessa caminhada.

Ao professor e orientador Paulo Renato, com sua postura correta e aulas sempre instigantes.

Aos colegas de turma, que proporcionaram uma convivência saudável, em um ambiente de companheirismo e descontração.

“Os homens facilmente se corrompem pela prosperidade, pois nem todos são capazes de suportá-la.”

Aristóteles

RESUMO

O trabalho aborda os instrumentos hábeis à promoção da transparência das informações públicas, como forma de prevenção e combate à corrupção. Destaca-se o Portal da Transparência do Governo Federal e a Lei de acesso à informação, entre outros, como principais ferramentas fomentadoras da transparência e, por conseguinte, do exercício do controle social. Aborda-se concisamente o conceito de corrupção e transparência e a relação dos princípios constitucionais administrativos que com ela se relacionam. Percorre-se os marcos legais sobre transparência e combate à corrupção, bem como demonstram-se os instrumentos postos à disposição da sociedade com essa finalidade e a forma como eles podem contribuir no efetivo exercício do controle social, confirmando a sua utilidade e imprescindibilidade na batalha contra o fenômeno da corrupção.

Palavras-chave: Transparência. Prevenção. Corrupção. Controle Social. Acesso à informação

ABSTRACT

The paper discusses the instruments able to promote the transparency of public information as a way to preventing and combating corruption. Stands out the Transparency Portal of the Federal Government and Access to Information Act, among others, as the main fomenter tools of transparency and, therefore, to the exercise of social control. Covers up concisely the concept of corruption and transparency and the relationship with constitutional administrative principles related to it. Steps through the legal frameworks on transparency and combating corruption, as well as to demonstrate the tools available to society for this purpose and how they can contribute to the effective exercise of social control, confirming its usefulness and indispensability in the battle against the phenomenon of corruption.

Keywords: Transparency. Prevention. Corruption. Social Control. Access to information

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 CONSIDERAÇÕES SOBRE CORRUPÇÃO.....	13
2.1 SIGNIFICADO DO TERMO CORRUPÇÃO.....	13
2.2 CORRUPÇÃO NA ANTIGUIDADE.....	14
2.3 CORRUPÇÃO NO SENTIDO JURÍDICO.....	15
3 CONSIDERAÇÕES SOBRE TRANSPARÊNCIA.....	18
3.1 TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA.....	20
4 PRINCÍPIOS ADMINISTRAT. E SUA RELAÇÃO COM A TRANSPARÊNCIA	21
4.1 PUBLICIDADE	21
4.2 EFICIÊNCIA	23
4.3 MORALIDADE	24
4.4 CONTROLE SOCIAL	26
5 MARCOS LEGAIS SOBRE TRANSP. E COMBATE À CORRUPÇÃO	29
5.1 NA ESFERA NACIONAL	30
5.2 NA ESFERA INTERNACIONAL	31
6 INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA	33
6.1 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LEI N º 12.527/2011)	36
6.2 DA FORMA COMO OS INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA PODEM CONTRIBUIR NO COMBATE À CORRUPÇÃO	39
7 DECISÕES JUDICIAIS SOBRE A TEMÁTICA	42
8 CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49
ANEXO A – ORIGEM DOS DADOS DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA	52

1 INTRODUÇÃO

O tema corrupção é cada vez mais recorrente, seja em noticiários, veículos de informação, mídias sociais, conversas informais e, inclusive, no meio acadêmico. Em uma sociedade globalizada, com o avanço crescente da tecnologia, numa época em que o capital e a informação circulam quase que instantaneamente, transcendendo fronteiras no simples toque de uma tecla, erguem-se também as condições propícias para o alastramento da corrupção nas mais diversas culturas mundo afora.

Inserido nesse contexto, também se percebe no Brasil uma espécie de cultura da corrupção. A todo o momento, são divulgados os mais variados casos de fraudes, desvios de recursos, violações de regras entre outros atos que podem configurar a corrupção em seus mais diversos âmbitos. Desde a corrupção de simples costumes até nas mais complexas estruturas estatais, que por sua dimensão reclamam maior atenção, evidenciam-se tais ocorrências ininterruptamente, o que demonstra estar a corrupção, nos seus mais variados sentidos, arraigada no seio da nossa sociedade.

A despeito desse cenário, observa-se que o cidadão vem paulatinamente tomando consciência da necessidade de combater a corrupção, a má administração e a negligência com a coisa pública, demonstrando, através de manifestações sociais, aversão ao desonesto e ao injusto, não mais aceitando pacificamente as mazelas que assolam o trato com a coisa pública, que, em sua última instância, pertence ao próprio povo.

Os Estados e os organismos internacionais têm se articulado ordenadamente, cada vez mais buscando o enfrentamento do fenômeno da corrupção. Essa articulação dá-se por meio de convenções ou tratados multilaterais que preveem medidas a serem implantadas individualmente ou em conjunto pelos Estados parte e suas instituições.

É nessa realidade que o Brasil, como parte do cenário internacional, tem tomado iniciativas no sentido de prevenir e combater o avanço da corrupção e, entre outras ações, ratificou, nos últimos anos, três tratados voltados para a cooperação internacional no combate à corrupção: a Convenção Interamericana Contra a Corrupção; a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção; e a Convenção

sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Esses acordos têm estimulado ações e políticas no intuito de enfrentar mais eficaz e eficientemente o problema da corrupção, seja de forma preventiva ou repressiva. Um dos vetores propostos na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção traduz-se na promoção da transparência pública. A citada convenção traz diversas medidas a serem promovidas pelos Estados Partes no sentido da promoção da Transparência, a exemplo do que dispõe no seu artigo 5, I:

1. “Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas”

Dentre as referidas medidas, o foco do presente trabalho diz respeito à contribuição que o uso das ações de promoção à transparência pública proporciona à efetivação do combate à corrupção e, ainda, como tal iniciativa traduz-se em medida preventiva, concorrendo para a facilitação da fiscalização social sobre possíveis atos de corrupção no Brasil.

Para tanto, será abordada a conceituação de corrupção, traçando-se, posteriormente considerações sobre a transparência e os princípios que com ela se relacionam, mormente os princípios constitucionais da publicidade, eficiência, moralidade, além do controle social. Após, serão traçados os marcos legais que respaldam juridicamente o enfrentamento do tema, em âmbito interno e internacional para, em seguida, tratar dos instrumentos que a ordem jurídica dispõe na efetivação do princípio da transparência, com enfoque para recente Lei de Acesso à Informação.

Por fim, será demonstrada a forma pela qual os instrumentos que buscam efetivar a transparência são apropriados no combate à corrupção, bem como o enfrentamento judicial da temática, seguindo-se a conclusão da importância do presente estudo como contribuição para despertar no âmbito acadêmico a

efetivação da transparência pública como forma de prevenção e combate à corrupção.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE CORRUPÇÃO

2.1 SIGNIFICADO DO TERMO CORRUPÇÃO

Deve-se frisar, de início, que não se pretende aqui exaurir o conceito de corrupção, pois não é objetivo deste trabalho, mas tão somente, a título ilustrativo e de delimitação do assunto, abordar alguns aspectos pela relevância que se reveste no contexto do tema.

Não obstante a definição etimológica do termo corrupção (do latim *corruptione*) significar deterioração, ruptura, o vocábulo adquire na língua portuguesa¹ contemporânea vários outros significados, tais como: putrefação(1); adulteração das características originais de algo(2); depravação de hábitos, costumes, etc.; devassidão(3); ato ou efeito de subornar uma ou mais pessoas em causa própria ou alheia, geralmente com oferecimento de dinheiro; suborno(4); uso de meios ilegais para apropriar-se de informações privilegiadas, em benefício próprio.

Do Dicionário de Política de Bobbio, Mateucci e Pasquino² (1998, p.292), extrai-se a seguinte definição:

“Assim se designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual. Podemos distinguir três tipos de Corrupção: a prática da peita ou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público; o nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações de parentela; o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado.”

¹ Houaiss, Antônio e Villar, Mauro de Salles. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

² Bobbio, Norberto. Mateucci, Nicola e Pasquino, Gianfranco. Dicionário de Política. 11ª Ed. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1998.

Afirmam ainda que “a Corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima”. Observa-se que a conceituação formulada por Bobbio aplica-se perfeitamente à esfera pública, que é foco deste trabalho. Contudo, não se deve olvidar de quão amplo se apresenta o significado do termo corrupção, podendo assumir outros sentidos ao longo da história, na esfera privada ou mesmo nas simples ações cotidianas de cada cidadão.

2.2 CORRUPÇÃO NA ANTIGUIDADE

A corrupção não é fenômeno recente. Em vários documentos históricos, literatura clássica e outros estudos tem-se verificado sua ocorrência nas mais diversas épocas.

Aristóteles, em seus discursos acerca da Política e das formas de governo, já formulara que a corrupção significa a sobreposição dos desejos – vantagens privadas – sobre a *eudamonia* - bem comum. O historiador grego Políbios também trata da corrupção como uma das formas de degeneração (transformação) da Democracia na “oclocracia”, forma de governo em que o homem volta ao seu ponto de partida, ao estado mais arcaico da humanidade, seu estado irracional, em que massacra e saqueia seus semelhantes visando apenas às suas vantagens pessoais. (Filgueiras, 2003).

No mesmo sentido, ao analisar concisamente as possíveis formas de governo identificadas por Políbio, afirma o professor Fernando Filgueiras:

“A democracia é o governo de muitos, do demos, em que são generalizados os sentimentos de igualdade e de liberdade entre os homens, a partir dos quais todos são responsáveis pela condução dos negócios públicos. Por ter sofrido todos os infortúnios da opressão, o povo se volta para a construção da justiça e do bem comum, tendo como horizonte os costumes e as leis. A democracia, de acordo com Políbios, degenera quando os sentimentos de igualdade e de liberdade dão lugar aos desejos. Por se tornar ávido, cada homem, na expectativa de chegar ao poder, tenta corromper e subornar os demais, na tentativa de ter maiores prerrogativas do que seus semelhantes. O povo, então, passa a cultivar a busca das vantagens privadas e o hábito de recebê-las, fazendo com que o governo da igualdade e da liberdade degenera no “império da violência”, a oclocracia.” (Filgueiras, 2003, p. 8)

Para a religião cristã, o corpo, dada sua origem terrena, é mortal, material, corruptível, não obstante os mortos estejam destinados a ressuscitar revestidos de força e de incorruptibilidade. É o que se extrai da primeira Carta de São Paulo aos Coríntios³:

“Digo-vos, irmãos: o homem terreno não pode herdar o reino de Deus, nem a corrupção herdar a incorruptibilidade. Vou revelar-vos um mistério: nem todos morreremos, mas todos seremos transformados; num instante, num abrir e fechar de olhos, ao som da trombeta final - pois a trombeta soará - os mortos ressuscitarão incorruptíveis e nós seremos transformados.”

Dessa forma, observa-se que a temática há muito vem sendo tratada e discutida, inclusive na esfera religiosa, demonstrando-se que seu enfrentamento no curso da história já denotava a relevância na busca de mecanismos hábeis a debelá-la, sendo a transparência uma medida eficaz na prevenção e combate à corrupção.

2.3 – CORRUPÇÃO NO SENTIDO JURÍDICO

Em que pese sabermos haver inúmeras acepções para o termo corrupção, é forçoso citar, a título informativo, os crimes de corrupção passiva e corrupção ativa, tipificados no nosso Código Penal, respectivamente nos artigos 317 e 333. Ambos são previstos no título que dispõe sobre os crimes contra a administração pública, sejam cometidos por funcionário público (corrupção passiva) ou por particulares (corrupção ativa).

“Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem.”

“Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício.”

³ Bíblia Sagrada. 2ª Edição. Editora Ave-Maria: São Paulo, capítulo 15, versículos 50 a 52

Além dos tipos literalmente descritos como corrupção no nosso Código Penal, há também outros que não contém a expressão literal em seu tipo, mas certamente envolvem atos que são caracterizados como típicos de corrupção, a exemplo do crime de Peculato e de Tráfico de Influência, previstos respectivamente nos Artigos 312 e 332 do Código Penal.

“Art. 312 - Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio.”

“Art. 332 - Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função;”

A Lei N° 8.429/1992 (Lei de improbidade administrativa) trás em seu conteúdo várias condutas em que ao agente público devem ser aplicadas sanções no caso da prática de improbidade. Classifica esses atos em três categorias, inclusive prescrevendo gradação para as sanções decorrentes desses tipos. Não obstante à improbidade ser atribuído sentido mais amplo, entre as condutas arroladas no referido diploma legal, constata-se claramente atos característicos de corrupção, identificando-se muitas vezes com os próprios tipos penais de corrupção:

Art. 9° Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1° desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1° por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1° desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Nesse sentido, vale citar o excerto da obra de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, sobre Improbidade Administrativa, ao tecer considerações acerca da corrupção, quando falam que a corrupção configura tão somente uma das faces do ato de improbidade e que “Improbidade e a corrupção relacionam-se entre si como gênero e espécie, sendo esta absorvida por aquela.”

“Especificamente em relação à esfera estatal, a corrupção indica o uso ou a omissão, pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, relegando a plano secundário os legítimos fins contemplados na norma. Desvio de poder e enriquecimento ilícito são elementos característicos da corrupção.” (Garcia e Alves, 2008)

Conclui-se, portanto, que a Lei de Improbidade foi mais além, elencando de forma analítica condutas reprováveis que, se praticadas por agente público, mesmo que de forma indireta, devem ser puníveis na forma e gradação da lei.

Não é demais lembrar, apenas a título de delimitação do trabalho, que não se tratará aqui de corrupção na esfera privada, mas sim dos desvios ocorridos na esfera pública.

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE TRANSPARÊNCIA

Pode-se dizer que há uma crise de legitimidade que se abate sobre as democracias atuais, devido a problemas como o aumento da violência, alargamento da pobreza, alastramento da corrupção, entre outros. Essas deformidades têm gerado a necessidade de reformas institucionais do Estado, visando resgatar a concepção de legitimidade democrática. Um dos principais vetores propostos por essas reformas é a Transparência, considerada como princípio complementar ao da publicidade e paralelo à *Accountability*⁴.

O professor Fernando Filgueiras (2011) ao falar da necessidade da criação de uma política de transparência nas democracias contemporâneas, para o aprofundamento do *Accountability*, afirma:

“O conceito de transparência surgiu como um remédio para os males e delinquências praticadas na política, sem um substrato normativo fornecido pelo conceito de *accountability*. Ambos os conceitos são, muitas vezes, usados como termos intercambiáveis, sem precisar as diferenças e questões institucionais que eles suscitam.”

Acerca de questões outras envolvidas na busca da tradução correta do termo, Gilmar Ferreira Mendes (2001, p.336) assevera que “a existência de efetiva democracia, proporcionando o florescimento de uma cidadania participante, não

⁴ De acordo com Valdecir Pascoal, “O conceito de *Accountability* surge a partir da segunda metade da década de 1980 nos países de tradição anglo-saxã. Não há uma tradução precisa do termo para a língua portuguesa. Alguns o definem como sendo o *dever de prestar contas*, outros como o dever de transparência e outros com o dever de eficiência daqueles responsáveis pela realização da Atividade Financeira do Estado. A doutrina também enfatiza outros atributos da *Accountability*, como a existência de uma efetiva democracia, proporcionando o fortalecimento de uma cidadania participativa.” (PASCOAL, 2004, p. 8)

somente se liga à questão da *accountability* como condiciona sua própria existência.” Comentando os instrumentos de transparência da gestão fiscal o Ministro afirma ainda que “a ideia de transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade. A busca pela transparência é também a busca pela legitimidade. (p. 335)”

A publicidade e a participação popular na gestão administrativa também são princípios que se relacionam estreitamente com o princípio da transparência administrativa, o qual é inerente ao Estado democrático de direito. Nesse sentido, é interessante destacar o pensamento da professora Odete Medauar:

“O secreto, invisível, reinante na Administração, mostra-se contrário ao caráter democrático do Estado. A publicidade ampla contribui para garantir direitos dos administrados; em nível mais geral, assegura condições de legalidade objetiva porque atribui à população o direito de conhecer o modo como a Administração atua e toma decisões; “abate o muro secreto da cidadela administrativa”, possibilitando o controle permanente sobre suas atividades; a visibilidade, cognoscibilidade, acessibilidade congregam-se e se ligam à controlabilidade dos atos dos detentores do poder. Com a publicidade como regra tem-se “o diálogo em lugar do mutismo, a transparência em lugar da opacidade” e suscita-se a confiança do administrado na Administração” (MEDAUAR Apud MOTTA, 2008, p.6)

A Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (LC nº 101/2000), contém seção específica no seu capítulo IX, que trata da Transparência na Gestão Fiscal, que por sua vez, é tratada no diploma como princípio de gestão, visando, entre outros aspectos, permitir à sociedade acessar as informações relativas às atividades financeiras do Estado. Por oportuno, cabe transcrever a lição do Professor Flávio da Cruz, ao explicitar o sentido do termo “Transparência” no citado dispositivo:

“Há que se registrar que a expressão *transparência*, abordada nesse Capítulo da Lei, não se confunde com o princípio da publicidade, insculpido na Constituição Federal, pois não basta a *divulgação* dos atos e dos *números* da gestão, mas é necessário que esta seja

efetuada de forma que a população em geral tenha condições de interpretá-los” (Da Cruz, 2006, p. 189)

O Estado, ao distanciar-se da transparência nos seus atos, enseja a possibilidade de criação de procedimentos informais, paralelos aos formalmente estabelecidos. Isso nada mais é do que negar aos cidadãos o direito fundamental à informação, impedindo o conhecimento dos administrados sobre as atividades estatais na gestão da coisa pública, que, em última análise, pertence ao povo. Nesse sentido é certo o ensinamento do Professor Valdecir Pascoal ao discorrer sobre o Princípio da Transparência no orçamento público:

“Os Cidadãos, os verdadeiros proprietários dos recursos orçamentários, devem tomar conhecimento de todas as etapas que antecedem e sucedem a aplicação desses recursos. A transparência é um princípio decorrente do princípio republicano. Daí porque as leis orçamentárias devem ser publicadas e divulgadas de forma clara (princípio da clareza) e precisa (princípio da exatidão), possibilitando assim o denominado controle social da Administração Pública.” (PASCOAL, 2004, p. 31)

Prevaler a transparência na esfera da Administração Pública é possibilitar aos administrados, verdadeiros titulares do bem público, combater os desvios de conduta e malversação da máquina administrativa. A transparência, assim, erige-se como ferramenta fundamental para o controle social dos atos voltados à Administração Pública, tornando factível e possível a prevenção de atos de corrupção e o combate direto quando detectados.

3.1 TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA

Faz-se oportuno destacar os conceitos de Transparência Ativa e Passiva, ambos implícitos na recente Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação ou também chamada por alguns de lei da transparência).

As informações de interesse coletivo ou geral, produzidas ou custodiadas por órgãos e entidades públicas, devem ser divulgadas de pronto, independente de requerimento, em local de fácil acesso, através de todos os meios disponíveis,

inclusive em sítios de internet. Excetuam-se desse dever as informações cuja confidencialidade esteja prevista no texto legal. Ou seja, o ato de disponibilizar previamente informações de interesse geral e coletivo, de todas as maneiras possíveis traduz-se na prática da Transparência Ativa e deve ser a regra.

Há informações que são mais específicas, seja de interesse público ou particular que não estão previamente divulgadas, até porque seria impossível à administração pública informar ou responder previamente a toda e qualquer demanda da sociedade. Esses casos também se encontram envolvidos pela regra da divulgação, mas se revestem do atributo da Transparência Passiva. Ou seja, qualquer pessoa pode solicitar à administração informação específica, de forma gratuita (salvo cópias de documentos), sem necessidade de motivação, que deve ser respondida, se possível, imediatamente, ou em até vinte dias (prorrogável pro mais 10, conforme texto da referida lei).

4 PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS E SUA RELAÇÃO COM A TRANSPARÊNCIA

4.1 PUBLICIDADE

Os princípios da Publicidade e Transparência apesar de normalmente confundidos ou usados comumente como sinônimos, parecem ter, na essência, ideias que se complementam. A Publicidade é atributo do que é conhecido por todos, público, sem segredo. Já a Transparência é sinônimo de limpidez, característica do que é visível, transparente, que deixa ver perfeitamente o que está por trás. Portanto, a Transparência parece ir mais além, ensejando a possibilidade de compreensão perfeita e completa do que deve ser publicado.

Não custa lembrar que é esse um princípio de observância obrigatória por todos os entes da administração pública, direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e de todas as esferas da Federação.

Com fundamento nas lições doutrinárias mais autorizadas⁵, pode-se afirmar que o princípio da publicidade relaciona-se estreitamente com o princípio democrático. Seria a publicidade um pressuposto necessário à efetivação da participação do povo na administração. O tema da transparência ou visibilidade, também tratado como publicidade da atuação administrativa, encontra-se associado à reivindicação geral de democracia administrativa. A prevalência do “secreto” na atividade administrativa mostra-se contrária ao caráter democrático do Estado. (MEDAUAR, 2004, p. 149)

Nesse sentido, também a lição de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2008, p. 53) ao discorrerem sobre o princípio da publicidade, quando afirmam que inexistindo transparência, não seria passível de aferição a necessária adequação que deve existir entre os atos estatais e a consecução do interesse público, razão de ser do próprio Estado.

A Constituição brasileira reservou tratamento especial ao princípio da publicidade, pois trouxe no capítulo referente aos direitos fundamentais, várias disposições relacionadas com a concretização de referido princípio, conforme transcrito a seguir:

Art. 5º

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

LXXII - conceder-se-á "habeas-data":

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

⁵ A esse respeito: MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

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

Além disso, o legislador constituinte, certamente entendendo que as atividades e atos da administração merecem a mais ampla divulgação entre os administrados, pois só assim lhes seria propiciado a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes, fez constar expressamente o princípio no capítulo que trata da Administração Pública.

Art. 37. 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 e, também, ao seguinte: [...]
(Grifo nosso)

No entanto, forçoso registrar que o referido princípio não se mostra absoluto, pois que em raras exceções deve sucumbir perante o interesse público, sobretudo em questões imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

4.2 EFICIÊNCIA

Acrescentado à Constituição pela emenda nº 19/1998, que originou a reforma administrativa, o Princípio da Eficiência é o que impõe à Administração Pública e seus agentes a busca pelo bem da coletividade de forma neutra, participativa, eficaz, transparente, sem burocracia e sempre perseguindo a qualidade.

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional (MARINELA apud CARVALHO FILHO).

Afora a busca pela eficiência no que diz respeito à prestação de serviços públicos, sabe-se que uma boa gestão administrativa também não se coaduna com o excesso de burocracia estatal. Pelo contrário, é área fértil ao surgimento e

proliferação da corrupção, pois é onde se vende a facilidade para contornar as dificuldades.

Interessante e oportuno destacar o que afirma Izabela Moreira Corrêa⁶ ao tratar dos avanços para consolidação de um sistema nacional de integridade: “A redução da corrupção não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para permitir maior avanço do governo em direção à eficácia, à justiça e à eficiência.”

Di Pietro (2011, p.84), ao tratar do princípio da eficiência, tem posição na mesma linha quando aduz que um dos aspectos do princípio é considerado em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

A efetivação de uma política de transparência ativa, portanto, relaciona-se estreitamente com o Princípio da Eficiência. Com o acesso prévio à informação, ou seja com a divulgação de forma ativa, o cidadão não precisa acionar os órgãos e entidades públicas, gerando benefícios tanto para ele, quanto economia de tempo e recursos para a Administração em prestar as informações, além de evitar o acúmulo de solicitações de informações semelhantes.

Dessa forma, todo o processo flui melhor e mais rápido, demonstrando que o uso do planejamento e da tecnologia como suporte de uma política de transparência ativa é solução que se conforma com o Princípio da Eficiência.

4.3 MORALIDADE

O Princípio da Moralidade administrativa deu causa a vários dispositivos de conteúdo moral, aplicáveis tanto às relações privadas, quanto no trato com a Administração Pública. Dentro desta visão, a Constituição Republicana de 1988 previu em seu artigo 37, §4º, uma medida judicial voltada a sancionar aqueles que agem com deslealdade e corrupção em face do patrimônio público, prescrevendo que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos

⁶ CORRÊA, Izabela Moreira. Sistema de Integridade: Avanços e agenda de ação para a Administração Pública Federal. In: AVRITZER, Leonardo e FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011. P. 163-190.

políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação pena cabível”.

O citado artigo 37, §4º, foi regulamentado pela Lei n.º 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, sendo um dos instrumentos ofertados pelo ordenamento jurídico como forma de combate à corrupção administrativa e efetivação do princípio da moralidade. A improbidade administrativa decorre da imoralidade, constituindo-se numa espécie de imoralidade qualificada pela desonestidade do agente público. Enquanto o princípio da moralidade administrativa determina padrões éticos objetivos de conduta a todo e qualquer administrador, a improbidade, além de ferir referidos padrões éticos caracteriza-se pela intenção do agente em atuar com desonestidade e deslealdade, sendo imprescindível a análise do elemento subjetivo do ímprobo.

Martins Junior, ao tratar do princípio da probidade, espousa entendimento complementar no sentido de ser conferido ao povo um direito público subjetivo a uma administração proba:

“A adoção do princípio da probidade administrativa no ordenamento jurídico valoriza a implementação prática do princípio da moralidade administrativa, conferindo à Nação, ao Estado, ao povo, enfim, um direito público subjetivo a uma Administração Pública proba e honesta (e a ter agentes públicos com essas mesmas qualidades), através de meios e instrumentos preventivos e repressivos (ou sancionadores) da improbidade administrativa.”

Quem administra interesse alheio tem o dever de geri-lo como se administrasse o próprio, com cuidado, diligência, atenção e, acima de tudo manter-se vinculado à finalidade do interesse tutelado. O princípio da moralidade está indissociavelmente ligado à noção do bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei como dos princípios éticos regentes da função administrativa⁷. (BRUNO apud CARVALHO FILHO).

Complementar a esse pensamento é a lição de GARCIA e ALVES (2008, p. 77), ao discorrerem sobre a essência da moralidade administrativa:

⁷ Observação de REINALDO MOREIRA BRUNO, em seu Direito Administrativo Didático, Ed. Del Rey, 2ª Ed., 2008, p. 62.

“Partindo-se da premissa de que o alicerce ético do bom administrador é extraído do próprio ordenamento jurídico, é possível dizer que o princípio da moralidade administrativa atua como um verdadeiro mecanismo aglutinador, extraíndo o sumo de todos os princípios regentes da atividade estatal e condensando-os em *Standards* que podem ser mais facilmente percebidos do que definidos.

Talvez seja por esse motivo que a jurisprudência pátria, ao fundamentar suas decisões com base no princípio da moralidade administrativa, normalmente o faz em conjunto com outro princípio dotado de maior especificidade para o caso concreto (v.g.: moralidade e impessoalidade, moralidade e publicidade). Tal, longe de arranhar a autonomia do princípio da moralidade, demonstra apenas que os valores extraídos do outro princípio utilizado concorreram de maneira mais incisiva na conformação do *standard* adotado como padrão de bom administrador naquela situação.”

Dessa forma, e considerando a evolução dos conceitos de direito administrativo no ordenamento pátrio, impulsionada também pela implementação de uma cultura de transparência, deve-se arriscar a falar no conjunto moralidade e transparência, afinal os valores que podem ser extraídos desse último princípio também conformam-se perfeitamente com o dever de probidade do bom administrador, que deve zelar por uma administração equânime, eficiente e transparente.

4.4 O CONTROLE SOCIAL

O Controle Social configura-se como forma de controle exógeno da administração pública, que pode ser exercido pelos mais diversos grupos sociais tanto de forma prévia, como concomitante ou posterior. A Constituição da República, apesar de não ter trazido expressamente o termo Controle Social no seu texto, em vários dispositivos deixa claro o prestígio que forneceu a este meio de controle administrativo do poder público. Dessa maneira, apesar de não ser princípio expresso, utilizando-se de uma interpretação sistemática, pode ser perfeitamente extraído das normas constitucionais.

Vários são os dispositivos da Carta de 1988 que abordam a possibilidade da participação da sociedade no processo de exercício do poder, conforme transcrito a seguir:

Art. 5º

[...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

Art. 31

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Art. 74

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

O texto constitucional é mais específico ainda no seu Artigo 37, no capítulo que trata justamente sobre a Administração Pública. Ali são descritos instrumentos típicos de Controle Social sobre os atos do administrador público, postos à disposição do administrado, permitindo-o participar, reclamar, monitorar e até denunciar, senão vejamos:

Art. 37

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

- I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
- II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
- III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Do ponto de vista infraconstitucional, eis que já se encontra legislação que cita expressamente o Controle Social como princípio fundamental a ser perseguido na prestação de serviços públicos. Melhor ainda, cita concorrentemente o princípio da transparência das ações. Fala-se da Lei 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico:

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

[...]

IX - **transparência das ações**, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X - **controle social**;

[...]

(Grifo nosso)

Os exemplos expostos, entre outros, demonstram estar sendo prestigiado, mesmo que indiretamente, o Controle Social no ordenamento pátrio, no entanto, resta claro que para a efetivação desse meio de controle é imprescindível a existência da transparência na administração. Somente com a transparência da conduta dos administradores é que os cidadãos poderão avaliar a regularidade e probidade que se revestem os atos do poder público.

A evolução do processo de controle social depende de uma cultura da transparência e acesso à informação, bem como da conscientização de todos os setores da sociedade, para que possa se concretizar como meio legítimo e democrático de participação da sociedade na administração do interesse público, afinal, conforme se extrai do Artigo primeiro da Constituição, “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

5 MARCOS LEGAIS SOBRE TRANSPARÊNCIA E COMBATE À CORRUPÇÃO

5.1 NA ESFERA NACIONAL

No plano interno, pode-se citar alguns marcos históricos no sentido de fomentar a transparência pública, a exemplo da Lei complementar nº101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei complementar nº 131/2009 (conhecida como Lei Capiberibe) e a recente Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à informação). Essa última será abordada com mais detalhes adiante, no desenvolver do presente trabalho.

É bem verdade que a Lei 4.717/65, que regulamentou o manejo da ação popular, já trazia contornos que buscavam zelar pelo combate à corrupção, controle a ser exercido pelo cidadão através do manejo de ação própria, que, em outros termos, visava correção do ato administrativo eivado de vícios, porém com característica mais repressiva do que preventiva.

A Lei 9.784/99, que regulamentou o processo administrativo, também foi outro marco importante na busca da promoção da transparência no seio da Administração Pública, como se infere das disposições do seu artigo 2º, vejamos:

“Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

- I - atuação conforme a lei e o Direito;
- II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;
- III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;
- IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;
- V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;
- VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

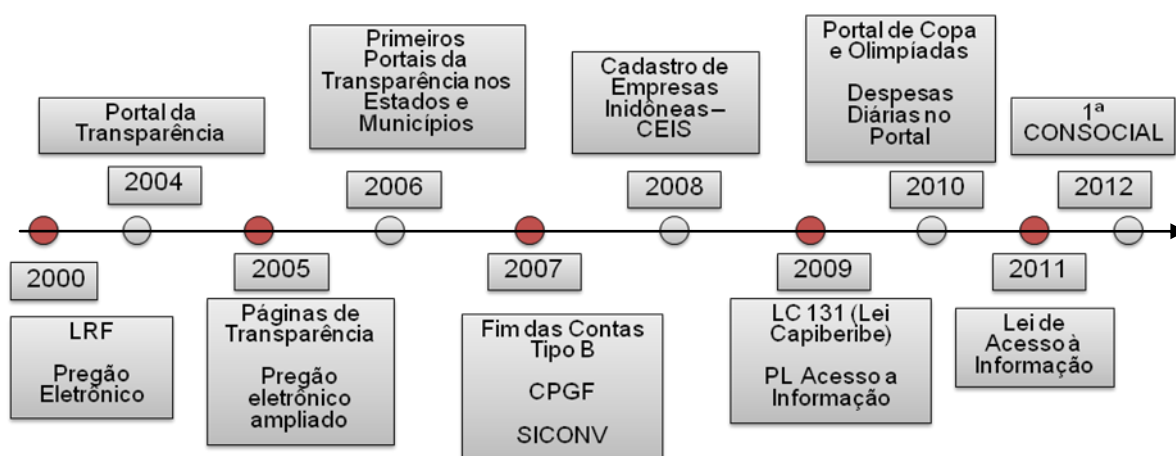
X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.”

Em que pese o conceito de transparência ter começado a surgir no contexto das reformas de Estado da década de 1980, bem como a existência de marcos normativos que tangenciavam com essa preocupação, no Brasil, pode-se citar como marco inicial relevante a Lei de Responsabilidade Fiscal, publicada em 2000, que traz insculpido em seus artigos exigências de se dar publicidade aos relatórios de gestão fiscal e contas públicas, entre outros. O esquema⁸ gráfico a seguir dá uma noção da evolução dos instrumentos de promoção da transparência, a partir da LRF:



O arcabouço normativo existente constitui-se no respaldo jurídico para que os órgãos de controle e sociedade atuem na prevenção e combate à corrupção, sendo

⁸ Linha do tempo da Transparência no Brasil

a efetivação da transparência um facilitador desse processo, ao permitir, de forma mais ágil e dinâmica, a participação social no controle dos atos da administração, o que, em tese, deveria desestimular práticas corruptas e em dissonância com os princípios que regem a Administração Pública.

5.2 NA ESFERA INTERNACIONAL

No intuito de situar o leitor na cronologia dos compromissos internacionais que tratam de corrupção firmados pelo Brasil será feito a seguir breve histórico das três principais convenções

Sabe-se que no Brasil, as convenções e tratados internacionais, após ratificadas, são incorporadas ao ordenamento jurídico como lei ordinária, por meio da publicação de Decreto Presidencial, ou seja, a partir desse momento torna-se lei brasileira e seu cumprimento é obrigatório para todos.

O primeiro dos compromissos internacionais assinado pelo Brasil foi a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Convenção da OCDE)⁹, que foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 125, de 14 de junho de 2000; e promulgada pelo DECRETO Nº 3.678, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2000.

A Convenção é um marco da cooperação internacional na área de prevenção e repressão ao delito de corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera de transações comerciais. Pela primeira vez, os países com representatividade mundial nas áreas de comércio e investimento estão atuando de maneira conjunta para controlar a prática de suborno a funcionários internacionais, adaptando a legislação e implementando mecanismos de controle.

Na esfera de atuação dos países membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) foi firmada a Convenção Interamericana contra a Corrupção, em 29 de março de 1996, em Caracas, Venezuela. No Brasil, ela foi aprovada pelo

⁹ Extraído do sítio da Controladoria Geral da União, no link:
<http://www.cgu.gov.br/ocde/convencao/info/index.asp>

Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002 .

A Convenção da OEA foi o primeiro instrumento internacional de combate à corrupção que tratou tanto de medidas preventivas como de punitivas para os atos de corrupção. A Convenção é um instrumento que visa promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, bem como adotar ações que assegurem a cooperação entre os países signatários. Para tanto, por meio da Convenção, os Estados Partes se comprometeram em adequar o direito interno para tipificar, como delitos, os atos de corrupção previstos no Tratado. Além de adaptar sua legislação interna, os Estados deverão, também, considerar a adoção de medidas preventivas, em seus próprios sistemas institucionais, que contribuam para a eficácia da Convenção¹⁰.

Em seguida, já no âmbito da ONU, portanto, potencialmente mais abrangente, foi firmada, em 09 de dezembro de 2003, a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção, que se configura no primeiro acordo mundial vinculante em termos jurídicos, tratando de diversos aspectos do tema corrupção. No Brasil, foi ratificada pelo Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, composta de 71 artigos, é o maior texto juridicamente vinculante de luta contra a corrupção, ou seja, que obriga os Estados Partes que a ratificaram a cumprir os seus dispositivos, respeitados os princípios de soberania e direito interno de cada país. A Convenção foi assinada em 9 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida, no México, e por isso, é também conhecida como a Convenção de Mérida. Em virtude da assinatura desta Convenção, no dia 09 de dezembro comemora-se o Dia Internacional de Luta contra Corrupção em todo o mundo¹¹.

¹⁰Extraído do site da Controladoria Geral da União, no link:
<http://www.cgu.gov.br/oea/convencao/info/index.asp>

¹¹ Extraído do sítio da Controladoria Geral da União, no link:
<http://www.cgu.gov.br/onu/convencao/info/index.asp>

6 INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA

Nos últimos anos o Brasil tem avançado na busca pela integridade do serviço público, procurando efetivar as ações propostas nos acordos e convenções internacionais firmados, objetivando aperfeiçoar o marco legal para prevenção e combate à corrupção. Várias medidas foram adotadas no âmbito da administração pública federal nesse sentido, dando-se concretude às normas que valorizam a transparência, das quais serão citadas algumas das mais relevantes para a promoção da transparência pública.

A primeira dessas iniciativas, talvez a mais significativa para a efetivação da transparência pública ativa, revela-se no Portal da Transparência¹², criado em 2004. A iniciativa do Portal evoluiu da divulgação de dados com periodicidade mensal sobre transferência de recursos e gastos diretos do governo para a divulgação diária, inclusive com possibilidade de exportação para planilhas, de dados das despesas (empenho, liquidação e pagamento). Além das despesas o usuário pode, sem necessidade de senhas ou exigências de qualquer autorização prévia, consultar ainda dados sobre as receitas, convênios e servidores públicos federais (informações sobre cargo, função e situação funcional). Há ainda a opção de se consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM) que possibilita conhecer entidades privadas sem fins lucrativos que estão impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração pública federal.

Não é demais lembrar ainda da possibilidade de o cidadão acessar informações sobre os gastos com os tão falados Cartões de Pagamento do Governo

¹² Do sítio da Controladoria Geral da União, extrai-se: “O Portal da Transparência foi criado em novembro de 2004 para viabilizar o acompanhamento efetivo e facilitado da execução financeira de todos os programas e ações do Governo Federal pelo gestor público e pelo cidadão. Estão disponíveis informações sobre: recursos transferidos pelo Governo Federal a estados, municípios e Distrito Federal; recursos transferidos diretamente ao cidadão; gastos diretos realizados pelo Governo Federal, em compras ou contratação de obras e serviços, incluindo os gastos de cada órgão com diárias, material de expediente, compra de equipamentos e obras e serviços; bem como gastos realizados por meio de Cartões de Pagamentos do Governo Federal.

O Portal exibe todos os dados, relacionados à execução financeira, do SIAFI, além de dados oriundos do Fundo Nacional de Saúde, da Caixa Econômica Federal, da Secretaria do Tesouro Nacional e do Banco do Brasil.” Foi regulado pelo Decreto Nº 5.482, de 30 de junho de 2005.

<http://www.cgu.gov.br/PrevencaoDaCorrupcao/TransparenciaPublica/Portal.asp>

Federal (também conhecidos como cartões corporativos), além de valores de diárias de servidores federais, valores recebidos por beneficiários do programa Bolsa Família, entre outros.

Para citar números, o Portal tem, hoje¹³, um total de 1.346.136.521 (um bilhão, trezentos e quarenta e seis milhões, cento e trinta e seis mil, quinhentos e vinte e uma) informações registradas. Outro valor que dá ideia da dimensão das informações disponibilizadas pelo portal é o volume de recursos registrados, que importa em R\$ 10.054.170.147.640,10 (dez trilhões, cinquenta e quatro bilhões, cento e setenta milhões, cento e quarenta e sete mil, seiscentos e quarenta reais e dez centavos).

Além do Portal da Transparência, cada órgão ou entidade da administração pública federal deve ter sua própria Página da Transparência Pública, com o objetivo de divulgar as despesas realizadas, informando também sobre a execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens.

A Lei complementar nº 131/2009, que altera alguns dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, inova ao trazer a obrigação para os três poderes da União, Estados e Municípios de divulgarem na internet, em tempo real, informações detalhadas sobre sua execução orçamentária e financeira (abrangendo despesas e receitas). Não obstante não estar expresso na lei a obrigatoriedade desses entes terem que criar portais, a boa prática e a facilitação do acesso à informação recomendam que é desejável concentrar a informação em um só local. Essa também é uma iniciativa que fomenta e difunde com a maior abrangência (pelos estados e municípios) a prática da transparência ativa.

Uma solução paralela ao Portal da Transparência é o Portal da Copa 2014 e das Olimpíadas 2016. O acesso a esses portais encontra-se na página inicial do próprio Portal da Transparência.

No Portal da Copa2014, por exemplo, são disponibilizadas informações sobre ações e despesas do Poder Executivo Federal relativas aos jogos da Copa do Mundo de Futebol de 2014, seja na forma de gastos diretos ou de transferências aos estados e municípios envolvidos com o evento. As consultas podem ser realizadas por tema (hotelaria, mobilidade, aeroportos...) ou por cidades, tudo sem necessidade de senha. Da mesma forma ocorre com o Portal dos Jogos do Rio 2016, no qual se

¹³ Informação coletada no sítio do portal em 12/07/2012. Ver Anexo A.

pode realizar pesquisas por áreas de infraestrutura (transporte, instalações esportivas, meio ambiente...).

Além das iniciativas já citadas, o Comprasnet¹⁴, Portal de Compras do Governo Federal, também se mostra importante alternativa, permitindo acesso livre à divulgação de dados acerca de compras, licitações, contratos, bem como se constituindo em plataforma para realização de pregões e cotações eletrônicas para os fornecedores do governo.

Mais uma medida adotada pelo Brasil no sentido da promoção da transparência e combate à corrupção é a implementação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. O combate à corrupção quando planejado e empreendido pelos órgãos em articulação organizada é certamente mais eficaz do que quando enfrentado isoladamente pelos diversos atores da sociedade. Nesse sentido, o Conselho foi criado pelo Decreto nº 4.923/2003 e é composto de representantes de dez entes públicos, entre os quais pode-se destacar, a Controladoria-Geral da União, o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União, e de dez entidades da sociedade civil, entre as quais Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Transparência Brasil e Instituto Ethos. O Colegiado tem a finalidade de sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade¹⁵.

Por fim, mas não menos importante, merece destaque iniciativa recentemente ocorrida¹⁶, que foi a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social. A Conferência, convocada pelo poder público com intuito de criar um espaço público de debates, incentivando a participação da sociedade nas atividades de planejamento, gestão e controle das políticas públicas, mostra-se um mecanismo de efetivação da democracia participativa. A Consocial, que mobilizou os diversos atores da sociedade em nível local, municipal, regional, estadual e federal teve como objetivo principal o de promover a transparência pública e estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública, visando contribuir para um controle social mais efetivo e democrático.

¹⁴ <http://www.comprasnet.gov.br/>

¹⁵ <http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/>

¹⁶ A etapa nacional da 1ª Consocial ocorreu em Brasília, de 18 a 20 de maio de 2012.

6.1 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LEI N º 12.527/2011)

Dentre as iniciativas já citadas, merece destaque a publicação da recente Lei de Acesso à Informação (Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011).

O direito de acesso à informação, em âmbito internacional, já estava previsto em alguns tratados, como se depreende do Artigo XIX da Declaração Universal dos Direitos Humanos (proclamada em 1948), e do Art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica (proclamada em 1969), transcritos respectivamente, a seguir:

Art. XIX

“Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.”

Art. 13

“1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.”

Não obstante, o reconhecimento do direito de acesso à informação como um direito fundamental de todos só foi consolidado após repetidas decisões judiciais internacionais em casos concretos. Pode-se afirmar que o marco para essa consolidação deu-se com o julgamento, em 2006, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos do caso Claude-Reyes¹⁷. Esse foi o primeiro caso em que uma Corte Internacional reconheceu que o direito de acesso à informação estaria

¹⁷ O caso refere-se ao processo movido por Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola e Arturo Longton Guerrero contra o Estado do Chile, devido à recusa, sem uma justificativa válida, a uma solicitação de informações desses cidadãos sobre um projeto de desmatamento que poderia ser prejudicial ao meio ambiente e para o desenvolvimento sustentável do Chile. Após a análise pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o caso foi submetido ao julgamento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2006, pois o Chile já era Estado Parte da Convenção Americana de Direitos Humanos desde 1990.

<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245>

protegido pela garantia geral de liberdade de expressão, disposta nas convenções internacionais.

A Corte, dessa forma, considerou culpado o Estado do Chile por ter violado o direito de liberdade de expressão, garantido pelo Artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Por meio do julgado, não só determinou que o Chile fornecesse às vítimas as informações, como também as indenizasse e adotasse as medidas necessárias para efetivar o direito de acesso à informação por meio de uma legislação nacional específica e que capacitasse os servidores públicos para viabilizar o usufruto desse direito.

No Brasil, a legislação para efetivação desses direitos concretizou-se no final de 2011, com a publicação da Lei 12.527/2011, a qual, somente entrou em vigor 180 dias após sua publicação.

O diploma chegou a ser chamado por alguns de lei da transparência, mas é amplamente conhecida por Lei de Acesso à Informação. No contexto do ordenamento jurídico nacional, a edição do diploma veio regular a garantia do 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 da República Federativa do Brasil, conforme respectivamente disposto a seguir:

“Art. 5º

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 37, §3º

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Art. 216

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.”

A referida norma legal consagrou o princípio da publicidade máxima ou máxima divulgação, tornando o sigilo uma exceção. É evidente que ainda há

obstáculos a serem superados, principalmente no aspecto cultural, pois até então a consciência coletiva era a de certa resistência oferecida pela administração pública ao acesso das informações. Agora, busca-se a quebra do paradigma para tornar regra natural a transparência ativa, com a publicação prévia do maior número de informações possível e a disponibilização no tempo mínimo das que tenham que ser solicitadas. Registre-se que as solicitações não necessitam ser motivadas, mas a negativa de acesso sim.

O acesso à informação deve se revestir de um princípio fundamental do direito de saber, que é o fornecimento da informação em linguagem compreensível. O titular do direito ao exercê-lo deve ser capaz de entender facilmente o que lhe é disponibilizado ou, do contrário, não se efetiva o direito em sua plenitude.

Buscando garantir esse aspecto do direito de saber para os administrados o legislador inseriu no artigo oitavo da Lei, que trata do “dever dos órgãos e entidades públicas de promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”, o parágrafo terceiro, disposto a seguir:

“§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso **à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão**;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
- VIII - **adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência**, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008.”(Grifo nosso)

Note-se que além de procurar garantir a compreensão clara da informação a ser fornecida, busca-se também permitir o próximo passo além do fornecimento do dado, que é a possibilidade de manipulação e tratamento das informações, como é o caso do disposto nos incisos II, III e IV acima descritos.

6.2 DA FORMA COMO OS INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA PODEM CONTRIBUIR NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Quando se fala em corrupção, surge logo a ideia de malversação de recursos públicos, clientelismo, nepotismo, enfim, da utilização do que é público em benefício privado. A corrupção é um problema público de ampla dimensão social e, como tal, é praticamente impossível que o próprio poder público consiga exercer vigilância e fiscalização eficaz em todos os recantos de todas as esferas de poder país afora. Dessa forma, a maior contribuição que a transparência pode fornecer no combate à corrupção está em gerar condições para o conhecimento por parte da sociedade dos atos e fatos da administração pública, estimulando assim o exercício do controle social.

Nesse raciocínio, os instrumentos de transparência citados permitem que os indivíduos ou outros entes da sociedade, como a imprensa e organizações da sociedade civil, acompanhem a gestão pública e fiscalizem a prestação de contas dos entes ou instituições públicas, bem como o uso adequado dos recursos públicos que são destinados a sua cidade, comunidade ou até diretamente aos cidadãos.

Diversas formas de se exercitar essa fiscalização podem ser citadas. A primeira delas é o caso de um indivíduo que acessa o Portal da Transparência e realiza consulta aos gastos efetuados com Cartão de Pagamento do Governo Federal, que podem ser pesquisados por órgão (em vários níveis hierárquicos) ou pelo próprio nome do portador, em cada exercício, com dados disponíveis desde 2002. Como resultado da consulta é possível se identificar um indício de sobrepreço em uma compra realizada por algum agente público, ou mesmo eventual desvio de finalidade com relação ao objeto daquela aquisição.

Outro caso pode-se exemplificar com uma simples consulta a convênios no Portal da Transparência, na qual o indivíduo, em poucas teclas, toma conhecimento se o seu município ou estado¹⁸ recebeu repasses do governo federal, para a obra prometida na campanha eleitoral pelo “seu deputado”, possibilitando saber se já foi liberado o recurso e em que quantia. Com essas informações a população pode verificar “in loco” a efetiva realização do empreendimento, por exemplo, e cobrar dos gestores públicos a correta e tempestiva realização da política pública.

Nessa mesma linha a comunidade acadêmica tem condições de acompanhar e fiscalizar a execução financeira de uma determinada instituição de ensino pela própria página de transparência pública do órgão. Estão disponíveis dados sobre a execução orçamentária, compras, contratações, convênios, diárias e passagens utilizados com os recursos da entidade. Pode-se saber se já foi licitado, ou em que situação se encontra o processo licitatório para aquisição do material que está faltando no laboratório e, assim, cobrar mais eficiência do gestor, se for o caso. Sabe-se também, por exemplo, quanto foi pago pelas cadeiras novas e acolchoadas que foram adquiridas, mas que não são tão confortáveis assim. Ou ainda, se já foi pago, e há quanto tempo, algo que ainda nem se tem notícia do uso na instituição.

Caso típico que também pode ser citado é o de uma empresa que se encontre com suspensão do seu direito de contratar ou licitar com a administração pública, devido a qualquer dos tipos previstos na legislação aplicável (Lei 8.666/93, por exemplo). Na hipótese de algum ente público inadvertidamente vir a contratar com essa empresa, o cidadão pode facilmente consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, constante do Portal da Transparência, e prontamente denunciar o fato aos órgãos de controle para a sustação do ato e demais providências.

Mais um dado que pode ser extraído de forma objetiva do Portal diz respeito a informações sobre servidores. Os diversos setores da imprensa, por exemplo, se utilizam constantemente dessas consultas. Nas repetidas críticas ao “inchaço da máquina administrativa”, fazem uso das informações do Portal para demonstrar o quantitativo de servidores em determinados órgãos, inclusive evidenciando a relação entre servidores efetivos e os que são nomeados para cargos comissionados.

¹⁸ A consulta também pode ser feita para transferências de recursos a instituições privadas (caso das ONG, por exemplo).

No que se refere a gastos diretos do governo, o próprio beneficiário potencial de um programa de governo, como o Bolsa Família, por exemplo, pode exercer a fiscalização. Nos municípios, há notícias de diversos casos (inclusive divulgados pela imprensa) em que as próprias pessoas identificaram concessões indevidas do benefício a outros sujeitos que não se enquadravam no perfil de beneficiário do programa.

Continuando, porém, afastando-se um pouco dos instrumentos de controle posterior dos atos da gestão pública, pode-se citar como exemplo de participação prévia do cidadão, a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, os quais têm previsão na LRF. Configuram-se na possibilidade de participação efetiva do administrado na discussão prévia para se traçar as linhas gerais das políticas públicas a serem executadas pela administração.

Por fim, mas sem pretender, evidentemente, exaurir os exemplos, cite-se caso recorrente em época de campanha eleitoral de eventos e festas populares que ocorrem nos municípios. Há casos em que as verbas são repassadas por um ministério (turismo ou cultura) com uma finalidade, mas que são, infelizmente, executadas para fim diverso do previsto no convênio ou, algumas vezes o evento nem chega a ser realizado, caso em que os convenientes fraudam as prestações de contas, o que leva ao registro da despesa no Portal da Transparência como se houvesse sido realmente executada. Os cidadãos que vivem na localidade são os que têm melhor condição de saber se realmente houve o evento, o show ou a festa e em que termos ocorreu. Assim, estão habilitados a iniciar um eventual procedimento de denúncia do mau uso ou desvio do dinheiro público.

A título de ilustração, no que diz respeito à Lei de Acesso à informação, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal receberam 17.516 solicitações de informação nos dois primeiros meses de vigência da Lei. Segundo o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), criado pela Controladoria-Geral da União (CGU) para acompanhar os pedidos de forma centralizada, os órgãos estão levando, em média, apenas 9,4 dias para apresentar as repostas¹⁹. Isso demonstra que os cidadãos e as organizações da sociedade estão acreditando

¹⁹ Fonte: <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2012/noticia10712.asp>. Acesso em 17/07/2012.

e se utilizando da ferramenta, experimentando cada vez mais o exercício do controle social.

O que se pretende demonstrar aqui é que uma política de transparência, concretizada na implementação adequada de meios que possibilitem ao administrado participar da gestão pública, opinando, monitorando, fiscalizando, ou mesmo denunciando apresenta-se como verdadeiro instrumento de legitimação e fortalecimento da democracia, contribuindo de forma decisiva no combate à corrupção.

As possibilidades são inúmeras e, como tal, não se conseguiria elencar, nem é essa a pretensão do trabalho, todas elas aqui, mas apenas citar alguns exemplos de como a política de transparência e os instrumentos postos à disposição da sociedade podem ajudar no controle da corrupção na esfera pública.

7 DECISÕES JUDICIAIS SOBRE A TEMÁTICA

A concretização do princípio da transparência revela-se numa quebra de paradigma no seio da Administração Pública (é recente o período da ditadura, em que a regra militava a favor dos atos secretos) e como tal tem encontrado óbices, inclusive com questionamentos judiciais sobre a atuação dos órgãos de controle.

Medidas contra a divulgação de penalidades em portais da internet já foram intentadas judicialmente, o que, todavia, não teve ressonância no âmbito do Poder Judiciário, que fez prevalecer a necessária transparência das informações em detrimento do segredo.

TRF1 - AC - APELAÇÃO CIVEL – 200937020008188 – Des. Selene Maria de Almeida.
ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PREFEITO. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO -CGU. PROCEDIMENTO FISCALIZATÓRIO EM MUNICÍPIOS. DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES PRELIMINARES NA PÁGINA DA INTERNET. LEGALIDADE. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. PROPORCIONALIDADE NA APLICAÇÃO DAS REGRAS CONSTITUCIONAIS. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. TUTELA DOS INTERESSES DA SOCIEDADE. 1. As Leis nºs 10.180/2001 e

10.683/2003 legitimam a Controladoria-Geral da União a realizar a fiscalização da execução dos programas de governo, ressaltando a competência desse órgão para também fiscalizar as ações descentralizadas realizadas às expensas da União em função do repasse de verba a outros entes. 2. No tocante à divulgação de tal fiscalização, o que implicaria em violação à ampla defesa, observe-se que a Constituição Federal erige a publicidade como princípio que deve reger a Administração Pública, acentuando a necessidade de transparência dos atos do gestor público. 3. Embora não se trate de processo administrativo disciplinar, a exigir contraditório e ampla defesa, ainda assim a Controladoria-Geral da União faculta aos Gestores municipais veicular seus esclarecimentos a respeito das constatações levantadas durante a fiscalização dos recursos públicos federais nas municipalidades no mesmo espaço em que publica os relatórios de fiscalização. 4. O procedimento adotado pela Controladoria-Geral da União em dar publicidade, após decorrido o prazo de cinco dias para manifestação do interessado, no site de internet da CGU, dos resultados das ações fiscais procedidas nos municípios brasileiros, em relação à aplicação dos recursos públicos federais, não atinge o princípio do contraditório ou da ampla defesa, porquanto tal proceder não decorre de processo administrativo, inexistindo qualquer consequência punitiva. (MS 9.794/DF, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/11/2004, DJ 01/02/2005, p. 389). 5. Apelação do Município de Coelho Neto/MA improvida. (Brasil, 2011)

TRF5 - AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 107293/PE (0007439-37.2010.4.05.0000)

EMENTA ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONCURSO. APLICAÇÃO DA PENA DE DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR E CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECURSO ADMINISTRATIVO. DIVULGAÇÃO DA SANÇÃO APLICADA NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. POSSIBILIDADE. IMPROVIMENTO.

1. Agravo de instrumento desafiado contra decisão que indeferiu liminar para que o nome da recorrente fosse excluído do Portal da Transparência - cadastro que visa dar publicidade às sanções administrativas aplicadas contra licitantes - em razão de não terem sido demonstrados os motivos que ensejaram a aplicação da pena de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública.

2. A Lei nº 8.666/93 não dispõe de previsão expressa acerca dos efeitos do recurso administrativo manejado, conferindo efeito suspensivo apenas para as hipóteses de recursos atinentes aos casos de habilitação ou inabilitação do licitante, ou ainda de julgamento das propostas (art. 109, incisos I e II).

3. A atribuição de efeito suspensivo aos demais recursos, consoante o indigitado diploma legal, somente pode ser conferido pela autoridade competente quando existirem razões de interesse público e houver motivação. Não demonstração de que foi requerido o efeito suspensivo ou que tenha sido denegado pela autoridade competente o efeito suspensivo ao recurso administrativo.

4. Agravo de instrumento improvido.

STJ – MANDADO DE SEGURANÇA – 9744 – Relator: Min. José Delgado, DATA:04/04/2005

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. PROCEDIMENTO FISCALIZATÓRIO EM MUNICÍPIOS. DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES PRELIMINARES NA PÁGINA DA INTERNET. LEGALIDADE. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. PROPORCIONALIDADE NA APLICAÇÃO DAS REGRAS CONSTITUCIONAIS. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. TUTELA DOS INTERESSES DA SOCIEDADE.

1. Trata-se de mandado de segurança preventivo, com pedido de liminar, impetrado pela UNIÃO DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA, contra ato a ser praticado pelo Sr. Ministro de Estado do Controle e da Transparência, consubstanciado na publicação – no site de internet da Controladoria-Geral da União - de relatório preliminar que aponta irregularidades na utilização de verba federal destinada à utilização do impetrante. 2. Sustenta o impetrante que essa medida administrativa – publicação do relatório – caracteriza ato ilegal e abusivo, na medida em que antecipa juízo de valor que somente será alcançado pelo trabalho que vier a ser desenvolvido pelos órgãos competentes para o exame do mencionado relatório, uma vez que a Controladoria não detém competência para o julgamento das informações por ela colhidas, desiderato que é de responsabilidade do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público ou ainda dos órgãos federais que autorizaram as verbas ao Município. 3. Inexistência, todavia, do direito vindicado, tampouco da sua liquidez e certeza, vez que o exercício de qualquer cargo ou função pública, notadamente o de chefe do Poder Executivo municipal, demanda a necessária submissão aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros requisitos. 4. Hipótese em que deve se aplicar a proporcionalidade entre as regras constitucionais e a hierarquização do bem a merecer a tutela da jurisdição. Na espécie, o objetivo colimado pelo impetrante não prevalece sobre o interesse social que a impetrada busca assegurar. 5. Segurança denegada.

STJ - MANDADO DE SEGURANÇA – 9745. - Relator Min. José Delgado, 02/05/2005.

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. PROCEDIMENTO FISCALIZATÓRIO EM MUNICÍPIOS. DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES PRELIMINARES DA PÁGINA DA INTERNET. LEGALIDADE. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. PROPORCIONALIDADE NA APLICAÇÃO DAS REGRAS CONSTITUCIONAIS. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. TUTELA DOS INTERESSES DA SOCIEDADE.

1. Trata-se de mandado de segurança preventivo, com pedido de liminar, impetrado pelo MUNICÍPIO DE PINDOBAÇU, contra ato a ser praticado pelo Sr. Ministro de Estado do Controle e da

Transparência, consubstanciado na publicação – no site de internet da Controladoria-Geral da União - de relatório preliminar que aponta irregularidades na utilização de verba federal destinada à utilização do impetrante. 2. Sustenta o impetrante que essa medida administrativa – publicação do relatório – caracteriza ato ilegal e abusivo, na medida em que antecipa juízo de valor que somente será alcançado pelo trabalho que vier a ser desenvolvido pelos órgãos competentes para o exame do mencionado relatório, uma vez que a Controladoria não detém competência para o julgamento das informações por ela colhidas, desiderato que é de responsabilidade do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público ou ainda dos órgãos federais que autorizaram as verbas ao Município. 3. Inexistência, todavia, do direito vindicado, tampouco da sua liquidez e certeza, vez que o exercício de qualquer cargo ou função pública, notadamente o de chefe do Poder Executivo municipal, demanda a necessária submissão aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros requisitos. 4. Hipótese em que deve se aplicar a proporcionalidade entre as regras constitucionais e a hierarquização do bem a merecer a tutela da jurisdição. Na espécie, o objetivo colimado pelo impetrante não prevalece sobre o interesse social que a impetrada busca assegurar. 5. Segurança denegada.

Recentemente também houve questionamento no âmbito do Supremo Tribunal Federal sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação, eis que houve a concessão de medida liminar pela 22ª. Vara da Justiça Federal no Distrito Federal, que impedia a divulgação, pela União, dos salários dos servidores públicos federais de forma individualizada.²⁰

A Presidência do Supremo Tribunal Federal, ao analisar o pedido protocolado dia 10.07.2012, determinou a suspensão dos efeitos da liminar concedida pela 22ª Vara da Justiça Federal no Distrito Federal até o trânsito em julgado do processo.

A primeira instância havia acolhido os argumentos da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil para que fosse impedida a divulgação. A Advocacia-Geral da União então, recorreu ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que manteve a decisão anterior. Diante disso, a Advocacia-Geral solicitou a suspensão da liminar no STF.

Na ação, assinada pelo Advogado-Geral da União, Ministro Luís Inácio Adams, foi defendido que a decisão da 22ª Vara Federal causa grave lesão à ordem pública ao determinar que a União se abstenha de divulgar os rendimentos de seus

²⁰ Extraído do sítio da Advocacia Geral da União. Disponível em: http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=200042&id_site=3. Acesso em 17/07/2012.

servidores públicos federais, além de impedir que a Administração cumpra a própria Constituição, bem como a decorrente Lei de Acesso à Informação.

A AGU lembrou que em julgamentos anteriores, o próprio Supremo já chancelou a legitimidade constitucional da divulgação na internet da renda mensal bruta dos servidores do município de São Paulo. Além disso, sustentou que a decisão impugnada impede a concretização de importante política pública, que objetiva dar efetiva publicidade aos gastos públicos no Portal da Transparência.

Na manifestação, a Advocacia-Geral destacou que o acesso à informação encontra-se em várias passagens da Constituição como no artigo 5º, incisos XIV e XXXIII. Os dispositivos ressaltam que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Por fim, a AGU pediu a suspensão dos efeitos da decisão liminar, em trâmite na 22ª Vara Federal do Distrito Federal, até o trânsito em julgado da referida ação principal, uma vez que se trata de decisão que coloca em grave risco a ordem jurídica e público-administrativa.

As decisões ora elencadas evidenciam que o Judiciário vem demonstrando a tendência de julgar no sentido de que o interesse social na divulgação das informações deve prevalecer em detrimento de interesses privados, velando-se, assim, pelo princípio da transparência no âmbito da Administração Pública.

8 CONCLUSÃO

O desenvolvimento de uma nação encontra-se inegavelmente atrelado a quão difundida está a corrupção na sua sociedade. Evidentemente, a relação se daria de forma inversamente proporcional. Em termos gerais, o bom funcionamento de uma economia (em última instância, da sociedade como um todo), necessita de transparência e estabilidade, o que abrangeria não só o conhecimento dos atos e informações do poder público, mas também a efetivação da justiça, segurança jurídica, uma eficiente prestação dos serviços públicos e uma razoável distribuição

de renda, entre outros fatores, porém, sempre exercidos com fundamento em princípios éticos e morais estabelecidos.

A efetividade na realização desses elementos certamente contribuirá para a redução considerável das práticas corruptas, haja vista o seu conjunto representar o polo oposto ao da corrupção na luta contra a proliferação desse fenômeno.

As classes menos favorecidas da população são as que mais sentem o custo da corrupção, tendo em vista serem as que mais diretamente necessitam da mão do Estado. Nesse sentido, é fato que as políticas públicas são prejudicadas pela escassez de recursos, gerada pela ação da corrupção, levando ao aumento da injustiça social.

É imperioso lutar pela institucionalização plena do princípio da transparência na administração pública. O incremento da aplicação das práticas de transparência e visibilidade na atuação do poder público mostra-se como fundamental para prevenção dos atos de corrupção. A iluminação sobre os atos de gestão, proporcionada pela abertura e divulgação dos processos e informações administrativas desestimula os interesses obscuros e escusos dos que corroem a coisa pública. Ademais, o acesso garantido à informação e dados públicos em linguagem acessível lastreia as condições ideais para o exercício do controle social sobre a gestão pública.

No que diz respeito ao controle social, merecem destaque alguns fatos que comprovam o avanço ocorrido nos últimos anos no Brasil, do que se pode citar como exemplo o escândalo dos cartões corporativos ocorrido em 2008, que levou a queda de ministros de governo, após denúncias de gastos irregulares identificados no Portal da Transparência, exemplo típico do funcionamento do controle social sobre os atos da administração. Outra hipótese de atuação obscura do poder público, foi o caso dos atos secretos do Senado e da Câmara Federal revelado em 2009, o qual consistiu em centenas de atos não publicados de criação de cargos e aumento de salários, consistindo num exemplo de infração ao princípio da moralidade por total falta de transparência na gestão da coisa pública.

É fato que esse processo todo é lento, até porque demanda uma mudança de cultura e conscientização da sociedade, todavia já vem demonstrando avanços conforme demonstrado ao longo do trabalho, a exemplo da implementação dos portais virtuais públicos de disponibilização de dados da administração e da recente entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação.

O controle rígido exercido sobre as ações dos agentes públicos deve ser contínuo para permitir um gradual aprimoramento da atividade estatal no sentido da diminuição do fenômeno da corrupção, sendo, efetivamente, a busca da transparência ferramenta imprescindível nesse processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Mário Pimentel. **O Protagonismo do Ministério Público no Estado de Direito: A Cidadania contra a Corrupção**. 2006. 38f. Monografia ((Monografia premiada no concurso promovido pelo 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Brasília, 2006.

ARISTÓTELES. **A Política**; Tradução Roberto Leal Ferreira. 2ª ed – São Paulo: Martins Fontes, 2002.

AVRITZER, Leonardo e FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011.

BÍBLIA Sagrada. 2ª Edição. Editora Ave-Maria: Tradução de 1959, São Paulo.

BOBBIO, Norberto. MATEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11ª Ed. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto Nº 678**, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em 02/07/2012

BRASIL. **Decreto Nº 5.687**, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em 02/07/2012.

BRASIL. **Lei Nº 4.717**, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em 16/07/2012.

BRASIL. **Lei Nº 8.429**, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e

dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em 15/07/2012.

BRASIL. **Lei Nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm. Acesso em 15/07/2012.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 05/07/2012.

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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em 05/07/2012.

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª Ed. – São Paulo. Ed. Saraiva, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21ª Ed. – Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

DA CRUZ. Flávio (Org.). **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 5ª Ed. – São Paulo, Atlas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. **A Teoria Política da Corrupção**. São Paulo. Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível na internet: < <http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/TPC.pdf> > . Acesso em 02 de julho de 2012.

FILGUEIRAS, Fernando. **Transparência, publicidade e accountability**. Belo Horizonte. Centro de Referência do Interesse Público-CRIP. UFMG. Disponível na internet: http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/transparencia_publicidade_e_accountability.pdf . Acesso em 11 de abril de 2012.

GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris, 2008.

HOUAISS, Antônio e Villar, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 2ª Ed. São Paulo, Saraiva, 2002

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8ª Ed. rev. e atual. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MEDEIROS, Humberto Jacques de. **O Papel do Ministério Público no Combate à Corrupção**. 2006. 31f. Monografia (Monografia premiada no concurso promovido pelo 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Brasília, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira. Da Transparência Controle e Fiscalização. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo, Saraiva, 2001. p. 334 - 354.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 4ª Ed. São Paulo, Editora Atlas, 2007.

MOTTA, Fabrício. **Notas sobre Publicidade e Transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal**. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n º14, abril/maio/junho, 2008. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>>. Acesso em 11 de abril de 2012.

PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2004.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 4ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

ANEXO A – ORIGEM DOS DADOS DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

ORIGEM DOS DADOS - Transferências de Recursos			
Origem	Atualizado até	Quantidade	Valor
Fundo Nacional de Saúde – FNS	Dezembro/2011	5.013.827 registros	R\$ 284.393.300.322,97
Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Origem SIAFI)	Maio/2012	9.386.664 registros	R\$ 1.171.168.955.502,74
Caixa Econômica Federal – CEF			
- CAIXA - Auxílio Gás *	Dezembro/2008	78.231.573 registros	R\$ 1.173.396.442,50
- CAIXA - Programa Agente Jovem *	Dezembro/2008	642.479 registros	R\$ 41.761.135,00
- CAIXA - Programa Bolsa Alimentação *	Dezembro/2008	3.473.695 registros	R\$ 67.762.965,00
- CAIXA - Programa Bolsa Escola *	Janeiro/2010	82.488.719 registros	R\$ 1.842.510.435,00
- CAIXA - Programa Bolsa Família	Abril/2012	1.037.598.921 registros	R\$ 87.324.904.505,00
- CAIXA - Programa Bolsa Família (GDF)	Junho/2011	870.649 registros	R\$ 69.339.604,00
- CAIXA - Programa Cartão Alimentação	Agosto/2010	6.057.816 registros	R\$ 302.890.800,00
- CAIXA - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Maio/2012	8.903.203 registros	R\$ 311.272.595,00
- CAIXA - Programa Garantia Safra	Novembro/2010	7.541.568 registros	R\$ 895.935.875,00
TOTAIS		1.240.209.114 registros	R\$ 1.547.592.030.182,21

(*) Programas encerrados.

ORIGEM DOS DADOS - Gastos Diretos			
Origem	Atualizado até	Quantidade	Valor
Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Origem SIAFI)	Maio/2012	64.489.160 registros	R\$ 8.504.485.917.773,49
TOTAIS		64.489.160 registros	R\$ 8.504.485.917.773,49

ORIGEM DOS DADOS - Cartões de Pagamentos da Defesa Civil			
Origem	Atualizado até	Quantidade	Valor
Banco do Brasil	Fatura com vencimento em Abril/2012	310 registros	R\$ 10.991.814,11

ORIGEM DOS DADOS - Cartões de Pagamentos do Governo Federal			
Origem	Atualizado até	Quantidade	Valor
Banco do Brasil	Fatura com vencimento em Abril/2012	1.368.657 registros	R\$ 431.872.533,29
TOTAIS		1.368.657 registros	R\$ 431.872.533,29

Volume de Dados no Portal da Transparência		Quantidade	Valor
TOTAL MENSAL		1.309.023.332 registros	R\$ 10.054.170.147.640,10

ORIGEM DOS DADOS - Despesas Diárias do Governo Federal			
Origem	Atualizado até	Quantidade	Valor Empenhado
Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Origem SIAFI)	10/7/2012	35.929.869 registros	R\$ 4.825.822.048.984,89
TOTAL DIÁRIO		35.929.869 registros	R\$ 4.825.822.048.984,89

Fonte: www.portaldatransparência.gov.br (acesso em 12/07/2012).

ANEXO A – ORIGEM DOS DADOS DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA