



PUC-SP

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

RAQUEL FARIAS DE MIRANDA MONTE

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:
CONTROLE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO**

SÃO PAULO/SP

2016

RAQUEL FARIAS DE MIRANDA MONTE

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:
CONTROLE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO**

Monografia apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência para obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Me. Thomas Augusto Ferreira de Almeida

SÃO PAULO/SP

2016

RAQUEL FARIAS DE MIRANDA MONTE

**LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO:
CONTROLE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO**

Monografia apresentada à Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo,
como exigência para obtenção do título de
Especialista em Direito Administrativo.

APROVADO EM: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Me. Thomas Almeida - PUC/SP
(Orientador)

(Examinador)

(Examinador)

Dedico este trabalho aos meus amados pais, que são minha força inspiradora, a quem eu devo a educação traçada em valores honestos e éticos.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pelas oportunidades concedidas ao longo da vida.

Aos meus pais, que são minha fonte de inspiração, pelo apoio irrestrito e incentivo constante.

À minha irmã Victoria, pelo companheirismo e torcida para realização dos meus sonhos.

Aos meus irmãos, Marcelo e Thiago, que também fazem parte dessa trajetória.

Às minhas amigas, por estarem sempre comigo, apesar da distância.

Ao meu orientador, pela dedicação dispensada no auxílio à concretização desta pesquisa.

“Duas coisas me enchem a alma de
crescente admiração e respeito, quanto
mais intensa e frequentemente o
pensamento delas se ocupa: o céu
estrelado acima de mim
e a lei moral dentro de mim”.

(Immanuel Kant)

RESUMO

O presente trabalho monográfico diz respeito à regulamentação do direito à informação pela Lei 12.527/11, que pretende, primordialmente, impulsionar a transparência pública, de maneira que seja possível propiciar um governo mais aberto e responsável para o Brasil. O fortalecimento da cultura do sigilo visa, pois, a enriquecer a comunicação entre a Administração Pública e a sociedade, maior e real interessada, de modo que os interesses públicos não sejam suprimidos em razão de vontades pessoais. Ressalta-se a importância da utilização dos instrumentos tecnológicos disponíveis, tendo em vista que, obrigatoriamente, deverão ser disponibilizadas as informações nos sítios da internet - com exceção dos municípios de até 10 mil habitantes -, dando cumprimento, portanto, ao princípio da eficiência. Por tais razões, o controle social ganha maior agilidade e alcance, o que facilita o exercício desse direito pelo cidadão. Nesse sentido, são estudados os instrumentos através dos quais a sociedade pode fiscalizar o Estado, contribuindo para a consolidação do Estado Democrático de Direito e para o combate à corrupção.

Palavras-chave: Combate à corrupção. Controle social. Democracia. Direito à informação. Acesso à Informação. Transparência pública.

ABSTRACT

This research project analyzes the regulation of the right to information by Law 12,527/11, which was created with the main goal of increase the public transparency, and also to provide a more open and accountable government for Brazil. The strengthening of the culture of secrecy aims to enrich the communication between the Public Administration and society, major and real interested, enabling that personal interests not gain instead of public interests. It is important to emphasize the importance of using the available technological tools, especially because the information must be made available on Internet sites – except by the municipalitiof up to 10 thousand inhabitants -, thus complying with the principle of efficiency. Because of that, social control gains greater agility and scope, which facilitates the exercise of this right by the citizen. In this sense, the instruments through which society can inspect the State will be studied, which will contribute to the consolidation of the Democratic Rule of Law and to the fight against corruption.

Keywords: Democracy. Fight against corruption. Access to Information. Public transparency. Right to information. Social control.

LISTA DE FIGURAS

Tabela 1 - Conselho de Alimentação Escolar..	66
Tabela 2 - Conselho Municipal de Saúde.....	66
Tabela 3 - Conselho de Assistência Social.	67
Tabela 4 - Conselho do Fundo da Educação Básica.	67

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	13
1.1 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO COMPARADO	13
1.2 UM BREVE HISTÓRICO DA NORMA BRASILEIRA AO ACESSO À INFORMAÇÃO	16
1.3 ANÁLISE DO ACESSO À INFORMAÇÃO PREVISTO NA LEI 12.527/11	23
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	33
2.1 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	33
2.2 DA DESPESA PÚBLICA.....	38
2.3 CONTROLE DA DESPESA PÚBLICA.....	40
2.3.1 Controle interno	41
2.3.2 Controle externo.....	47
2.3.3 Controle judicial	51
2.3.4 Controle social	55
3 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO COMBATE À CORRUPÇÃO	60
3.1 A UTILIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA COMO MEIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO.....	60
3.2 FORMAS DE CONTROLE SOCIAL	65
3.2.1 Conselhos municipais	65
3.2.2 Portais de transparência: websites informativos referentes à administração pública	68
3.2.3 Aplicativo da Justiça Eleitoral “Pardal”	72
3.2.4 Denúncia	72
3.2.5 Orçamento participativo	73
3.2.6 Audiência pública.....	74
3.2.7 Projeto de Lei 7804/14 - Lei de Dados Abertos.....	77
CONSIDERAÇÕES FINAIS	80

REFERÊNCIAS.....	83
------------------	----

INTRODUÇÃO

Desde a Constituição Federal de 1988 houve grande incentivo à gestão participativa. Este direito se fortaleceu com a regulamentação do direito à informação, previsto no art. 5, inciso XXXIII, na medida em que a adoção de medidas de transparência dos dados públicos permite ao cidadão um melhor exercício do controle social, além de contribuir para o amadurecimento da consciência política da sociedade.

A Lei nº 12.527/11 se constitui, portanto, como um marco regulatório no tocante à divulgação da informação, pois representa a migração da cultura do sigilo para o culto ao acesso pela Administração Pública. Em virtude dessa norma infraconstitucional, a *res publica* é, enfim, integrada à cidadania e a transparência é definida como um dever do Estado brasileiro. De acordo com o art. 3, IV, da referida lei, ele deve fomentar o desenvolvimento dessa cultura.

Segundo Bobbio (2000 apud BURGARELLI, 2015), a democracia é baseada em um governo direto ou controlado pelo povo, de forma que a publicidade se torna indispensável para que esse controle seja efetivado. Neste sentido, Kim (2005, p. 649 apud ANGÉLICO, 2012, p. 26) conceitua que:

Transparência é central para a boa governança e pré-requisito essencial para a accountability entre estados e cidadão. Basicamente, governança transparente significa uma abertura do sistema de governança através de processos e procedimentos claros e fácil acesso à informação pública por parte dos cidadãos, estimulando a consciência ética, no serviço público através do compartilhamento de informações, o que em última instância assegura accountability para o desempenho dos indivíduos e organizações que são responsáveis por recursos públicos ou ocupam cargos públicos.

Busca-se, portanto, demonstrar a importância da garantia desse direito para a consolidação da democracia, que significa governo do povo. Dessa forma, não assegurar à população o conhecimento dos atos daqueles que os governam implica na perda da legitimação do próprio esquema representativo.

Guimarães e Amorim (2015, p. 184) afirmam que:

O potencial democrático e libertário da opinião pública na esfera da soberania popular depende da existência de mecanismos de combate ao processo corrupção, isto é, impedir a sobreposição e imposição de opiniões particulares ou governamentais.

Nesse sentido, há uma grande tendência em relacionar a transparência como mecanismo de enfraquecimento da corrupção. Para isso, deverá haver um mecanismo efetivo de fluxo de informações de forma que a atuação estatal se aproxime cada vez mais do cidadão, para que assim este possa exercer o controle.

O presente trabalho pretende, portanto, contribuir para averiguar os aspectos que possam justificar um maior incentivo à utilização das ferramentas mais adequadas admitidas no exercício do controle social. Visa, ainda, a propiciar um estímulo à utilização pela sociedade desse dispositivo legal, destacando a necessidade de ações articuladas para o alcance da melhoria da gestão pública.

1 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

1.1 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO COMPARADO

O Estado de Direito e o acesso à informação se encontram intimamente conectados, tendo em vista que este vem sendo reconhecido como um direito fundamental e aquele só existe quando há, por parte do Estado, o verdadeiro respeito aos direitos humanos e às garantias fundamentais.

O direito de acesso à informação foi acolhido na Suécia há mais de 200 anos, tendo alcançado várias partes do mundo nas últimas décadas. Prova disso é que, atualmente, todos os bancos multilaterais de desenvolvimento, bem como várias instituições financeiras, passaram a adotar políticas de divulgação. Este fato foi desconhecido até 1990, quando nenhuma organização intergovernamental assegurava este direito (MENDEL, 2009).

O tema passou a ser de interesse da comunidade internacional, acarretando uma crescente criação e atualização das leis de acesso à informação. Atualmente, mais de 90 países possuem leis dessa natureza em vigor (PAES, 2012).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), adotada pela Organização das Nações Unidas - ONU¹, é considerada um marco na história dos

¹ Além da Declaração dos Direitos Humanos, outros atos internacionais também protegem esse direito, tais como: Art. 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966): “Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha”; item 4 da Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000): “O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas”; artigo 10 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003): “Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas: a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público; b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública”.

direitos humanos. Desde a sua origem, atestava a importância do direito à informação. Vejamos o que dispõe o artigo 19 da Declaração:

Art. 19. Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras.

No livro “Liberdade de informação: um estudo de direito comparado”, Mendel (2009) afirma que em 1985 a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em parecer consultivo, realizou uma interpretação do artigo 13, estabelecendo uma natureza dupla do direito de liberdade de expressão. Apesar de não ter admitido o acesso à informação de posse dos órgãos públicos naquele momento, o referido parecer proporcionou uma importante base jurisprudencial.

Aduz o referido parecer: “Para o cidadão comum, é igualmente importante conhecer as opiniões dos outros e ter acesso à informação em termos gerais assim como o é o próprio direito de transmitir sua própria opinião” (MENDEL, 2009, p. 15).

Posteriormente, em 2006, a Corte supracitada entendeu, em determinada decisão, que a liberdade de expressão positivada no art. 13 também se estendia à informação de posse dos órgãos públicos, conforme se vê:

Com respeito aos fatos do caso em pauta, a Corte considera que o Artigo 13 da Convenção, ao garantir expressamente os direitos de “buscar” e “receber” “informações”, protege o direito de toda pessoa de solicitar acesso à informação sob o controle do Estado, com as exceções reconhecidas segundo o regime de restrições da Convenção. Conseqüentemente, o referido artigo abrange o direito dos indivíduos de receber as referidas informações e a obrigação positiva do Estado de fornecê-las de modo que a pessoa possa acessar a fim de conhecê-las ou receber uma resposta motivada quando, por razão reconhecida pela Convenção, o Estado possa limitar o acesso a ela neste caso em particular. As informações devem ser fornecidas sem necessidade de se provar interesse direto ou envolvimento pessoal a fim de obtê-las, exceto nos casos em que uma restrição legítima se aplique (MENDEL, 2009, p. 15).

Importante destacar a existência da Organização não-governamental ARTIGO 19², que tem como objetivo primordial a defesa e promoção do direito à liberdade de expressão e de acesso à informação. Tal organização recebe essa

² Organização não-governamental de direitos humanos, nascida em 1987, em Londres. Disponível em: <<http://artigo19.org/a-organizacao/>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

denominação em virtude do Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Mendel (1999), chefe do Programa Jurídico do ARTIGO 19, com base em estudo aprofundado e em suas inúmeras experiências em organizações associadas, elaborou uma “lista” de princípios – O Direito do Público a Estar Informado: Princípios sobre a Legislação de Liberdade de Informação. Eles servem como padrão para os diversos países que regulamentam e apoiam o direito à informação. São eles:

PRINCÍPIO 1. Máxima Divulgação

PRINCÍPIO 2. Obrigação de Publicar

PRINCÍPIO 3. Promoção de Governo Aberto

PRINCÍPIO 4. Âmbito Limitado de Exceções

PRINCÍPIO 5. Processos para facilitar o acesso

PRINCÍPIO 6. Custos

PRINCÍPIO 7. Reuniões Abertas

PRINCÍPIO 8. Divulgação tem primazia

PRINCÍPIO 9. Proteção de denunciantes

Percebe-se, portanto, que o direito à informação é um forte aliado ao combate à corrupção e aos atos ilícitos do governo. Eigen (2003, p. 5), *chairman* da Transparência Internacional, por meio do relatório sobre a corrupção global declara que: “Restaurar a confiança nas instituições públicas e privadas implica o acesso à informação com o intuito de favorecer a transparência, provavelmente a mais importante arma contra a corrupção” (tradução nossa)³.

Por ser um tema de grande relevância para muitos países, e com o objetivo de firmar um acordo global capaz de evitar a corrupção, foi criada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. A dita convenção prevê que os Estados participantes adotem políticas contra a corrupção que incentivem a participação da comunidade e manifestem princípios do Estado do Direito como, por exemplo, a integridade, a transparência e a *accountability*⁴.

³ Texto original: “Restoring trust in public and private institutions must involve access to information to promote transparency, perhaps the most important weapon against corruption.”

⁴ UNODC - Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

Desse modo, no artigo 13⁵ se observa que a Convenção enaltece a participação do povo, que deixará de ser mero espectador para ser ator das futuras mudanças.

1.2 UM BREVE HISTÓRICO DA NORMA BRASILEIRA AO ACESSO À INFORMAÇÃO

Para estudarmos o histórico da transparência na administração pública brasileira, faz-se necessário, primeiramente, entender as três fases existentes desde a época colonial até os tempos atuais, quais sejam, o patrimonialismo, o modelo burocrático e o gerencialismo. Passaremos a seguir por cada uma dessas etapas, com base nos estudos de Sousa e Amaral (2013).

De acordo com Weber (apud SOUSA; AMARAL, 2013), o patrimonialismo é uma das formas da dominação tradicional. Desse modo, o governante é considerado o patriarca/senhor que exerce domínio sobre os súditos. Nessa fase, valoriza-se a obediência, que deve ser prestada em virtude da tradição e dos níveis de hierarquia.

Já o modelo burocrático passa a separar a propriedade particular da pública, além de privilegiar o uso de normas transparentes e qualificações técnicas, em detrimento de decisões particulares que privilegiem um único indivíduo ou um grupo. Prioriza-se, portanto, que as relações devem ser pautadas por regras, estatutos, formalidade e impessoalidade.

No entanto, a crise do Estado Liberal trouxe a necessidade de uma ampliação na prestação de serviços, bem como uma atuação estatal na economia, acarretando o surgimento da administração pública gerencial. O gerencialismo se baseia em novos valores, como: eficiência, eficácia, produtividade, busca de resultados, descentralização e competitividade na prestação dos serviços públicos.

⁵ O art. 13 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção enaltece a participação da sociedade civil, das organizações não-governamentais e das organizações com base na comunidade, no combate à corrupção. Ele preceitua algumas medidas que auxiliarão nessa luta, como: o aumento na transparência e promoção da participação da cidadania nos processos de adoção de decisões; a garantia do acesso à informação; a realização de atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, bem como programas de educação pública, incluindo programas escolares e universitários; o respeito, a promoção e proteção da liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação referente à corrupção. Assegura, no entanto, que essa liberdade está sujeita a restrições: deverá ser garantido o respeito dos direitos e da reputação de terceiro, bem como deverá salvaguardar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas.

Fazendo uma análise sob a perspectiva do acesso à informação e da transparência governamental, cumpre destacar que no patrimonialismo, fase em que o público e o privado se misturam, é difícil enxergar uma cultura dessa transparência; no modelo burocrático, por sua vez, é perceptível uma maior aproximação com a transparência governamental em virtude da impessoalidade, embora haja um enfraquecimento desta por causa do isolamento dos burocratas e pela ausência de uma efetiva orientação para atendimento à comunidade; e, por fim, no gerencialismo há um crescimento da transparência e da participação da sociedade, resultado da obtenção de resultados e metas.

A Constituição Federal, que se encontra em um processo de evolução constante, é entendida como uma constituição à disposição do Estado e dos direitos fundamentais. Ela propõe uma política de controle e efetiva participação do cidadão frente aos órgãos públicos (CLÈVE; FRANZONI, 2013).

No Brasil, está insculpido no art. 5º, incisos XIV e XXXIII, da Carta Magna (1988), o direito de acesso à informação⁶:

⁶ Importante mencionar outros dispositivos constitucionais que também serviram de base para esta lei, objeto do presente estudo: “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: § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e à informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII”; “Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: § 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”; Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”; Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. § 6º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

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

[...]

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

No que tange ao artigo 39, § 6, da Constituição Federal, percebe-se que é um grande precedente da Lei de Acesso à Informação (LAI), especialmente por ter sido alvo de importantes debates acerca da divulgação dos dados remuneratórios dos servidores públicos. Aqui encontramos um confronto entre dois princípios constitucionais: o Princípio da Publicidade e o Princípio da Intimidade.

O Supremo Tribunal Federal, em pedido de Suspensão de Liminar (SL 623), apresentado pela Advocacia Geral da União, decidiu favoravelmente a esta. Entendeu a Suprema Corte que a divulgação das remunerações dos servidores públicos é de interesse público. A não publicidade violaria os princípios da informação pública e da publicidade da atuação da administração e, conseqüentemente, impediria o controle da atuação estatal pelos cidadãos⁷.

Nota-se, portanto, que antes mesmo da existência da Lei de Acesso à Informação já estava previsto na Constituição Federal de 1988 o acesso a informações sob custódia dos órgãos e entidades públicas.

⁷ Decisão do STF relativo ao impedimento da divulgação em sítio eletrônico oficial de informações funcionais de servidores públicos, inclusive a respectiva remuneração: “Direito à informação de atos estatais, neles embutida a folha de pagamento de órgãos e entidades públicas. [...]. Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. [...]. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública.

A Emenda Constitucional 45/09 inseriu o princípio da eficiência como princípio expresso, exigindo da Administração Pública uma atuação mais célere e menos burocrática. Caminha a Administração no sentido de organizar a sua atuação, devendo priorizar as funções públicas estatais, atendo-se aos limites disponíveis de recursos públicos (MORAIS, 2006).

Podemos concluir, portanto, a partir do conceito de Administração Pública Gerencial visto anteriormente, que a Constituição Federal de 1988 vem adotando uma gestão gerencial, com uma menor incidência da intervenção estatal e desenvolvendo as relações entre os setores público e privado.

Segundo leciona Mello (2013), o princípio da eficiência nada mais é do que uma faceta do princípio da boa administração. Então, é obrigação do Estado promover uma boa administração e, para isso, deve atender, dentre tanto outros, o princípio⁸ da publicidade.

Dessa forma, ensina ainda que:

Se os interesses públicos são indisponíveis, se são interesses de toda a coletividade, os atos emitidos a título de implementá-los não de ser exibidos em público. O princípio da publicidade impõe a transparência na atividade administrativa exatamente para que os administrados possam conferir se está sendo bem ou malconduzida (MELLO, 2013, p. 87).

Linhares (2011) afirma que o conceito de *accountability*⁹ se desenvolveu como meio de controle social, a partir do momento em que se notou a imprescindibilidade da adoção de métodos para combater a corrupção e as demais ações que lesionem a administração do Estado, a oferta dos serviços públicos e a própria democracia.

⁸ É oportuno lembrar as palavras de Mello (2013, p. 54) sobre a importância da observância dos princípios: “Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico”. E complementa: “violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica a ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura.”

⁹ Acerca do conceito de *accountability*, lecionam Clève e Franzoni (2013, p. 6): “Deve ser compreendida, portanto, como um conceito relacional que envolve, de um lado, a disponibilização de meios, dados e informações por parte do poder público e a criação de procedimentos que permitam a participação dos cidadãos na ação política e no controle de seus resultados e, de outro lado, estímulos orientados à transformação da postura passiva do cidadão em ativa”.

Ainda segundo o autor, a transparência possui grande relação com a noção de *accountability*¹⁰, o que pode ser observado pelos três modos de prevenção e abuso de poder apresentados por este conceito: 1) a informação, posto que os governantes estão obrigados a prestar contas das suas atuações, estimulando o exercício transparente do Poder Público; 2) a justificação, exigindo das suas ações; e 3) a punição, possibilitando a responsabilização dos agentes e consequente imposição de sanções.

Ademais, diversas leis já abordavam questões dessa natureza, destacando-se a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Processo Administrativo, a Lei do *Habeas Data* e a Lei de Arquivos, a Lei do Direito à Informação Ambiental, a criação da Controladoria Geral da União, as regras para publicidade de documentos custodiados por Agências Reguladoras, a Lei de licitações e o Pregão.

De acordo com o exposto na Cartilha de Acesso à Informação da CGU (2011), outra iniciativa importante da Administração Pública Brasileira diz respeito ao lançamento do Portal de Transparência do Governo Federal, em 2004, que possibilita o acompanhamento de informações diárias sobre a aplicação do orçamento e a obtenção de informações sobre recursos públicos transferidos e de aplicação direta.

Além disso, existe ainda a Carta de Serviços ao Cidadão, que é um instrumento que assegura a disponibilização de informações e visa a construir para uma relação de maior comprometimento e garantir um padrão de qualidade de atendimento à sociedade, pelos órgãos públicos (CGU, 2011).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determinou a transparência da gestão fiscal, objetivando o atendimento a várias regras, dentre elas a exposição dessas informações por parte dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo os Tribunais de Contas, o Judiciário, o Ministério Público, os órgãos da administração direta, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas de estatais de todas as esferas. No entanto, a utilidade desejada pela lei em partir da obrigatoriedade de divulgação da gestão não foi totalmente alcançada, na medida em que os relatórios não eram compreensíveis pela população. Para que fosse plenamente eficaz, seria necessária uma linguagem mais simples, pois transparência exige compreensão.

¹⁰ Define-se *accountability* ainda como “responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo. [E acrescenta que a *accountability* está relacionada à democracia]. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*” (MOSHER, 1968 apud ANGÉLICO, 2012, p. 4).

Em 2009, foram acrescentados novos dispositivos à LRF, por meio da LC 131/09, estabelecendo informações mais detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira (CGU, 2013).

Sobre a Lei 9784/99, cumpre destacar a sua importância na regulamentação acerca da aplicação do princípio da publicidade. É o que se vê no art. 2, parágrafo único, inciso V:

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
V- divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição.

Interessante notar a participação da sociedade na análise do edital e na minuta de contrato das Parcerias Público-Privadas (PPP), através de consultas populares, segundo o art. 10, inciso VI, da Lei 11.079/04 (HEINEN, 2015).

Fora os diplomas legais já citados, anteriormente à LAI foi criada a Lei 11.111/05, disciplinando a parte final do art. 5, inciso XXXIII, CF/88. Nela havia uma construção acerca do direito à informação parecida com a estrutura atual. Da mesma forma, a Lei 8.159/90 instrumentaliza vários aspectos do acesso à informação, especialmente os casos e as formas de sigilo.

Contudo, a Lei 11.111/05 e a Lei 8.159/90 – esta última apenas no que se refere ao Capítulo V (arts. 22 a 24), que aborda os casos de impossibilidade de divulgação de informações ao público – foram revogadas pela Lei 12.527/11, passando a dispor sobre este direito fundamental e a regulamentar praticamente todas as regras de sigilo à informação de documentos públicos (HEINEN, 2015).

Clève e Franzoni (2013) afirmam que a Lei 12.527/11 – Lei de Acesso à Informação – veio para regulamentar o direito à informação, direito este já presente na Constituição, conforme abordado anteriormente, assim como em várias leis infraconstitucionais. Desse modo, não se trata de uma novidade absoluta, mas um fruto de uma evolução histórica.

Segundo os autores, vale ressaltar que a ideia normativa de transparência trazida pela lei é fundamental para a transição do constitucionalismo garantista para o constitucionalismo emancipatório, que tem como base o reconhecimento do sujeito constitucional como responsável pelas mudanças. Consideram-se pressupostos do constitucionalismo emancipatório: a atuação pública em rede por meio de condutas

democráticas e dialógicas e a transparência da ação pública, o que dá ensejo a um amplo acesso à informação (CLÈVE; FRANZONI, 2013).

Esse instituto surgiu para concretizar o princípio da publicidade e os mecanismos de divulgação de informações pela Administração Pública e, assim, garantir a efetividade do acesso. Como ensinam Fernandes e Silva (2012, p. 1), “é a informação que esclarece e capacita a sociedade; a transparência é que permite à população tomar conhecimento dos que a representam e influenciam”.

Diante do exposto, é perceptível a importância da transparência estatal, pois a partir desta publicidade o cidadão terá consigo meios viáveis para combater a corrupção, principalmente através do controle social, que será detalhado neste trabalho.

Afirmam Marinela, Paiva e Ramalho (2015, p. 29): “O fenômeno da corrupção relaciona-se diretamente com a eficácia e a credibilidade da gestão pública, atingindo toda a sociedade, seja em menor ou maior escala”. Nogueira Neto (2003 apud NOGUEIRA NETO; FREITAS, 2014, p. 1) assevera que a corrupção:

É a antítese da democracia, pois que, afinal, esta praga social nada mais é que a negação de ambas essas áureas regras civilizadoras – da antiga e da nova – daí a importância e a urgência de sua erradicação em nosso País, uma vez que uma democracia corrompida nada mais produz que um grotesco simulacro de justiça.

Conclui-se, portanto, que a transparência é inimiga da corrupção, pois esta prospera no segredo. Sendo assim, o acesso à informação traz apenas benefícios para a sociedade e para a Administração Pública. Encontra-se, nesse amplo acesso, um importante recurso para a luta contra à prática de condutas corruptas, na medida em que a população terá maiores condições de exercer o controle social, seja por meio da participação na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento ou no controle do Estado. O cidadão se torna uma extensão da fiscalização já exercida pelos órgãos públicos (CGU, 2013).

1.3 ANÁLISE DO ACESSO À INFORMAÇÃO PREVISTO NA LEI 12.527/11

Conforme Zancaner (2013), o direito ao acesso à informação conferido constitucionalmente ao cidadão atinge os interesses particulares e o direito de se inteirar sobre a vida do Estado, dos órgãos e pessoas auxiliares, pois estes, não obstante afetarem a coletividade, afetam cada pessoa individualmente.

Explica a autora que, apesar da amplitude que a lei conferiu do acesso aos dados públicos, este não é ilimitado, vez que a honra, vida privada e imagem são preservadas em virtude da dignidade da pessoa humana. Portanto, a lei trabalha com dois princípios básicos: o da dignidade da pessoa humana e o do interesse público. “Não há Estado de Direito sem dignidade da pessoa humana, mas também não há Estado de Direito sem interesse público” (ZANCANER, 2013, p. 3).

No tocante ao interesse público, Mello (2013, p. 62) ensina que: “o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”.

De acordo com Fernandes e Silva (2012), o princípio da publicidade ganhou um novo conceito após o advento dessa lei. Além de ser um princípio que prima pela divulgação de informação e pela dação de informação ao indivíduo interessado, agora também se reconhece, na aplicação da publicidade, o direito de acesso à informação. Diferenciam-se essas acepções no seguinte: na primeira, o órgão público toma a iniciativa e mantém a sociedade informada; na última, a informação é apresentada para qualquer parte do povo, que não precisa motivar o ato ou provar interesse no pedido.

Clève e Franzoni (2013) afirmam que o caráter mais inovador da lei é a transição do plano abstrato para o plano concreto de mecanismos da transparência ativa, que é a divulgação espontânea do órgão público, sem a necessidade de um pedido por parte do interessado/cidadão, e da transparência passiva, que é o atendimento a uma solicitação de informação pública.

É evidente que a Lei 12.527/11 constitui um importante passo para a evolução da transparência pública no Brasil. Sendo assim, passaremos adiante a um breve comentário acerca dos principais pontos da Lei de Acesso à Informação, a partir de um estudo da lei e da obra de Heinen (2015).

Primeiramente, o artigo 1º frisa que a lei em comento regulamenta o que está constitucionalmente previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216, já citados no início deste trabalho.

Quanto aos destinatários do texto legal, podemos encontrar resposta no parágrafo único do art. 1 e no art. 2. Vejamos:

Art. 1º.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Em resumo, obrigam-se a prestar informações: a Administração Pública direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, e o Judiciário, incluindo o Ministério Público; a Administração Indireta; e as entidades privadas sem fins lucrativos. No entanto, falhou o legislador ao não inserir neste rol de sujeitos a Defensoria Pública, o que não impede a aplicação da lei a esse órgão, pois não faria sentido que a lei se aplicasse aos Tribunais de Contas e ao Ministério Público e não à Defensoria Pública.

Outro ponto merece relevância – as pessoas jurídicas de direito privado, que exercem atividade econômica pertencente à Administração Indireta, têm o dever de cumprir as regras impostas pela LAI? Seguindo a ideia de que o legislador utilizou o critério orgânico no artigo 1º para determinar o âmbito de incidência da norma, isto é, sem ênfase para a atividade desenvolvida por cada um, seria correto afirmar que as referidas entidades sofrem, sim, a influência da lei.

Contudo, há entendimento diverso, inclusive adotado por Heinen (2015). Caso levemos em consideração o que dispõe a Constituição Federal no art. 173, veremos que quando o Estado explora atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços, estará sujeito ao regime jurídico próprio das empresas privadas. Esse tratamento se justifica na medida em que traria uma competição desigual o fato de se dar àquelas os privilégios e os ônus diferentes que

qualquer particular teria. Dessa maneira, nos casos em que atue diretamente no mercado, deverá o Estado agir como se particular fosse, até mesmo no que diz respeito à divulgação de informações.

Além disso, vale ressaltar que tanto o Supremo Tribunal Federal, quanto o Superior Tribunal de Justiça, passaram a eleger o critério material/funcional em temas envolvendo serviços públicos, imunidade tributária, regime de bens, etc. Portanto, para decidir, por exemplo, se determinada empresa pública ou sociedade de economia mista tem direito ou não a um privilégio, analisam qual o seu critério funcional.

Assim, de acordo com os STF e STJ, e acompanhando a interpretação feita do artigo constitucional, a Lei de Acesso à Informação deveria incidir apenas sobre aquelas exercentes de atividade pública, até porque o que a lei determina é a transparência máxima da coisa pública e não da coisa privada.

Ocorre que diante da análise dos dois posicionamentos e fazendo uma interpretação da Lei de Acesso à Informação, juntamente com a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/13) e a Lei das Empresas Estatais (Lei 13.303/16), acreditamos que o melhor critério a ser escolhido para a aplicação da Lei 12.527/11 deverá ser o orgânico, incluindo no rol de sujeitos as pessoas jurídicas de direito privado que exercem atividade econômica e fazem parte da Administração Pública Indireta.

No que se refere à Lei Anticorrupção ou Lei de Responsabilidade de Pessoas Jurídicas (Lei 12.846/13), diz o artigo 1º:

Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Notamos que há cada vez mais um Direito Privado publicizado, além de haver uma transformação do conceito tradicional de legalidade. Ou seja, os agentes privados não estão “livres” para praticar quaisquer atos, mesmo que a lei não preveja uma proibição; e a Administração Pública, que antes se encontrava “presa” a um sistema punitivo sem flexibilidade, agora pode ser leniente. As empresas privadas passam a ter o dever de aplicar uma ética de caráter público, ou uma ética privada praticada em público, o que demonstra a influência do Princípio da Publicidade. É fundamental ressaltar o papel dos órgãos que regulam os programas

de *compliance*¹¹, de modo a orientar a postura das empresas que pretendem se relacionar com a Administração Pública (GABARDO; MORETTINI, 2015).

Dessa forma, é notório que, atualmente, as empresas estão tendo que assumir princípios tradicionalmente observados no Direito Público, quais sejam: moralidade, publicidade, eficiência, impessoalidade, proporcionalidade e responsabilidade objetiva.

Quanto à responsabilidade objetiva prevista na Lei 12.846/13 é pertinente uma observação, conforme exposto por um dos professores no painel “Eficiência no combate à corrupção: as reformas necessárias no regime de contratações públicas” no XXX Congresso de Direito Administrativo promovido pelo IBDA – Instituto Brasileiro de Direito Administrativo.

Pois bem, acerca do tema foi discutido que a incidência dessa responsabilidade é fácil de ser observada quando decorre de condutas praticadas por quem tem poder de comando, como por exemplo, diretores. No entanto, vale a reflexão se o mesmo poderia ocorrer se a atuação corrupta fosse causada por um empregado/subordinado, que não detém o condão de tomada de decisões. Tendo a regra insculpida no art. 5º, inciso XLV da Constituição Federal, de que a pena não pode ultrapassar a pessoa do condenado, poderia, nesse segundo caso, incidir a responsabilidade objetiva sobre a pessoa jurídica?

Por sua vez, a Lei das Empresas Estatais determina que as normas serão aplicáveis a toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista e suas subsidiárias, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos, conforme art.1º.

Desse modo, percebemos que a lei não fez qualquer distinção entre as empresas exploradoras de atividade econômica e as prestadoras de serviço público.

¹¹ Os programas de *compliance* estão previstos no Decreto 8.420/15, que regulamenta a Lei Anticorrupção. Conforme se vê no artigo 41, são denominados de programas de integridade e consistem “no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira”. A adoção desses programas pelo setor privado, com a implementação de medidas preventivas e medidas de reparação quando houver descumprimento de suas regras, tem dois objetivos: tanto combater a corrupção quanto preservar sua integridade com princípios éticos. (GRECO FILHO; ROSSI, 2015).

Quanto ao dever de transparência¹², dispõe:

Art. 6º. O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei.

Importante lembrar a exigência presente no parágrafo 4º do artigo 8º da Lei 13.303/16, que afirma ser obrigatória a divulgação na internet, de forma permanente e cumulativa, dos requisitos de transparência previstos nos incisos I a IX do *caput*. Seria razoável, portanto, entender que todas as empresas estatais, indistintamente, devem atender aos requisitos de transparência impostos pela Lei 13.303/16, ao passo que, especificamente aquelas exercentes de atividade econômica, deveriam ser excluídas da incidência da Lei 12.527/11.

Ademais, é relevante destacar que os atos de corrupção praticados entre os particulares podem resultar em prejuízos para a economia nacional. Greco Filho e Rossi (2015) explica quem, na Europa, autores falam em uma “fuga do Direito administrativo”, tendo em vista que além da delegação e privatização de funções públicas, há também a opção do Estado exercer suas atividades obedecendo às regras de direito privado, através da adoção de regras mais flexíveis de contratação e gestão.

¹² A Lei 13.303/16 prevê os requisitos a serem adotados pelas empresas estatais, conforme art. 8, a seguir transcrito: “Art. 8º As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência: I - elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos; II - adequação de seu estatuto social à autorização legislativa de sua criação; III - divulgação tempestiva e atualizada de informações relevantes, em especial as relativas a atividades desenvolvidas, estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração; IV - elaboração e divulgação de política de divulgação de informações, em conformidade com a legislação em vigor e com as melhores práticas; V - elaboração de política de distribuição de dividendos, à luz do interesse público que justificou a criação da empresa pública ou da sociedade de economia mista; VI - divulgação, em nota explicativa às demonstrações financeiras, dos dados operacionais e financeiros das atividades relacionadas à consecução dos fins de interesse coletivo ou de segurança nacional; VII - elaboração e divulgação da política de transações com partes relacionadas, em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade, que deverá ser revista, no mínimo, anualmente e aprovada pelo Conselho de Administração; VIII - ampla divulgação, ao público em geral, de carta anual de governança corporativa, que consolide em um único documento escrito, em linguagem clara e direta, as informações de que trata o inciso III; IX - divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade.”

Nada mais justo, então, do que submeter também o setor privado a iniciativas de combate à corrupção, não só em respeito aos princípios e valores morais, mas também por conta das sanções de custos elevados e das perdas econômicas por tais práticas (GRECO FILHO; ROSSI, 2015).

Fica claro que as práticas corruptas praticadas pelas empresas – sejam elas privadas ou públicas, de atividade econômica ou prestadora de serviço público – afetam a coisa pública.

Ademais, mesmo as entidades de personalidade jurídica de direito privado pertencentes à Administração Pública Indireta não se encontram totalmente apartadas ao regime jurídico de direito público. Conforme afirma Di Pietro (2013 apud BENTO; BRINGEL, 2014), é reconhecido às empresas estatais um regime jurídico híbrido, havendo parcialmente a incidência das regras de direito público e de direito privado. Sendo assim, embora as exploradoras de atividade econômica sejam equiparadas às empresas privadas quanto às obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias (segundo consta no art. 173, parágrafo 1º, inciso II, da CRFB), também devem respeito às normas de direito público – obrigação de prestar contas, obrigação de realizar licitação e obrigação de realizar concurso.

Concluimos, portanto, que apenas o fato de explorar atividade econômica não justifica a não aplicação do princípio da publicidade e da Lei 12.527/11. Ainda sobre esse tema, vale destacar que o par. 3 do artigo 173, da CRFB, determina que a lei regulamentará as relações das empresas públicas com a sociedade. A Lei de Acesso à Informação deve ser entendida como uma lei que regula as relações das empresas estatais com a sociedade, através do controle social. (BENTO; BRINGEL, 2014).

Nesse sentido, o tema da corrupção deve ser considerado como um mal que não alcança somente os governos e suas entidades públicas. A percepção das consequências da corrupção vai muito mais adiante, quando compreendemos que as entidades privadas e os cidadãos são prejudicados intrinsecamente com tais práticas ilícitas. Ao avaliar esses desvios de conduta, podemos depreender o seu impacto no desenvolvimento econômico e político dos países, ocasionando reações impensáveis ainda nos aspectos social e cultural, comprometendo a consolidação da democracia, ao abalar os direitos humanos (HAYASHI, 2012).

Não podemos dissociá-la ao resultado de fatores econômicos, sociais, institucionais, políticos e históricos, que afetam o desenvolvimento de qualquer país.

Na verdade, as ilicitudes que vêm sendo praticadas no cenário brasileiro, não se aplicam unicamente à questão cultural, mas estão aliadas à falta de controle social e governamental, da punibilidade e do cumprimento das leis (BIASON, 2013).

As decorrências da corrupção incidem especialmente nos direitos sociais fundamentais das populações mais desprovidas nas áreas da saúde, educação, saneamento, segurança e a habitação, alcançando um quantitativo indefinido de pessoas atingidas por tais práticas. Os recursos que deveriam ser aplicados nessas áreas deixam de sê-los porque são desviados para o pagamento das práticas corruptas (HAYASHI, 2012).

Continuando a análise da norma, o artigo 5º trata da sua missão. A partir da sua leitura, é fácil perceber que a lei não se preocupou apenas em facilitar o acesso às informações pelo público, mas também com o fato de permitir maior compreensão dos dados através de uma linguagem simples. A utilização de vocabulário técnico poderia impedir o próprio acesso – o que ocorreu com a LRF, conforme anteriormente comentado, o que resultaria na perda de uma de suas características principais: a universalidade.

A chamada “transparência ativa” está disciplinada no artigo 8º da lei e determina que é dever dos órgãos e entidades públicas divulgar as informações básicas sobre eles, independentemente de requerimento. Desse modo, entende-se que a transparência ativa pressupõe um caráter coletivo ou geral, podendo ser realizada de duas maneiras: a) através da divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet); b) em ambiente físico, constituído especialmente a este fim, qual seja, ao atendimento do povo, por meio de Serviços de Atendimento ao Cidadão (SAC) ou Serviços de Informação ao Cidadão.

Segundo o parágrafo 4º do artigo 8º, apenas os municípios com população de até 10.000 habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet, entretanto, continuam sendo obrigados a prestar, em tempo real, informações referentes à execução orçamentária e financeira.

Por outro lado, a transparência passiva está prevista no artigo 10 da Lei 12.527/11, que estatui quem poderá apresentar pedido de acesso à informação.

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

O termo utilizado na lei “qualquer interessado” evita a interpretação restritiva desse conceito. No entanto, a expressão escolhida pelo legislador carece de prova da pertinência a um determinado interesse, mesmo que não seja necessário motivar o pedido. Assim, a legitimidade ativa não se restringe apenas aos cidadãos, ou seja, àqueles em gozo dos direitos políticos. Esse direito alcança qualquer um – brasileiro ou não, pessoa física ou jurídica – que possa se valer do direito fundamental de acesso à informação. Não seria correta tal restrição, tendo em vista que os direitos fundamentais abarcam quem é ou não cidadão.

O artigo 11 do Decreto 7.724/12, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, possui previsão no mesmo sentido.

Art. 11. Qualquer pessoa, natural ou jurídica, poderá formular pedido de acesso à informação.

Uma observação pertinente diz respeito aos pedidos de informações de caráter pessoal. Este direito já era autoaplicável, pois a negação do dado requerido pelo particular já possibilitava o ajuizamento do *habeas data*. A novidade trazida pela LAI, nesse aspecto, é que atualmente há permissão do acesso a dados pessoais, sem a necessidade de negativa prévia.

No que se refere às restrições de acesso à informação, estas estão contidas no Capítulo IV da lei. O artigo 21 traz uma hipótese de acesso ilimitado e irrestrito à informação: quando estiver em jogo a defesa de um direito fundamental. Nesse caso, ainda que o documento seja classificado como ultrassecreto, deveria ser revelado.

O parágrafo único equipara o tratamento conferido no *caput* aos direitos humanos, mas apresenta uma delimitação: a violação apresentada deverá ocorrer por parte de um agente público ou a mando de autoridade pública. Indispensável, então, compreender a diferença entre direitos fundamentais e direitos humanos.

Por constituírem exceção¹³ à regra, os incisos deverão ser interpretados restritivamente. Mas além dessas, diversas hipóteses de sigilo podem ser abordadas em outras leis.

¹³ As hipóteses de sigilo estão previstas no texto legal, conforme se vê: “Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; II - prejudicar ou pôr em risco a condução de

Um caso que merece realce é o do sigilo fiscal que demanda o segredo em várias situações, quais sejam: contabilidade, balanço das empresas, ativo e passivo, etc. Para Heinen (2015), essas informações não podem ser divulgadas pelo agente público quando este as detém em razão de sua profissão. No entanto, o próprio artigo que disciplina o sigilo, prevê as hipóteses de exceção:

§ 1º Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere à informação, por prática de infração administrativa. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001).

Dessa forma, estão protegidos pelo sigilo os dados relativos à arrecadação de cada contribuinte, de acordo com o que está delineado no art. 198 do CTN. Partindo desse pressuposto, indaga-se acerca da possibilidade de solicitar informações sobre um incentivo fiscal referente a um determinado indivíduo.

Vale frisar que os incentivos fiscais procedem das imunidades, isenções, créditos-prêmio, alíquotas reduzidas, bonificações, etc., e são considerados um tipo de renúncia de receita, de maneira que a sua utilização irresponsável pode acarretar prejuízo ao erário e à sociedade. Tanto é que a própria LRF estabelece limites para a aplicação desse instituto. Sendo assim, fica fácil enxergar a pertinência do tema para a coletividade, devendo, em regra, ser de conhecimento de todos.

Nas hipóteses em que são trazidos, simultaneamente, dados pessoais e questões de sigilo fiscal, a autoridade deve procurar partilhar as informações de modo que torne público aquilo que deve ser da ciência de todos.

Uma das prescrições mais marcantes da lei é a do artigo 24, pois pretende inverter o paradigma até então válido no Brasil. A regra contida nele diz respeito à

negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas; VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.”

classificação dos prazos¹⁴ de sigilo de cada tipo de informação e tem caráter nacional, ou seja, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal não podem, através de legislação interna, prever outras categorias de sigilo.

O Decreto 4.553/02, revogado pelo Decreto 7.845/12, apresentava uma composição semelhante à do artigo 24, distinguindo-se notadamente quanto aos prazos. No primeiro decreto estes eram mais elásticos, vez que havia inclusive a previsão de prazos infinitos para documentos considerados ultrassecretos.

Apesar de esta ser uma norma aplicável no âmbito específico da União, entende-se que deve haver uma simetria mínima com as leis instituídas pelos outros entes federados.

As autoridades classificadoras ou autoridades hierarquicamente superiores poderão, mediante provocação ou de ofício, realizar uma revisão. Mediante a nova avaliação – onde os motivos do sigilo serão averiguados, bem como a possibilidade de danos ocasionados pelo eventual acesso – elas decidirão por uma das seguintes opções: manter o prazo do sigilo já previamente estabelecido; reduzir o período, mantendo, neste caso, como termo inicial a data da sua produção; não considerar mais o documento como sigiloso, sendo assim, desclassificado e posto a conhecimento da população.

Ainda no que tange ao quesito restrições, além das já tratadas, existem reservas para informações pessoais¹⁵ que estejam sob proteção. Estas são consideradas informações sigilosas não classificadas e possuem um prazo superior as demais.

¹⁴ O § 1º do artigo 24 estabelece os prazos máximos de restrição de acesso à informação, quais sejam: 25, 15 e 5 anos, para informações ultrassecretas, secretas e reservadas, respectivamente. A lei estabeleceu sujeitos competentes para conferir o grau de sigilo. Segundo o artigo 27, são competentes: I) no grau ultrassecreto, as seguintes autoridades: o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas, os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e os Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior; no grau secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de econômica mista; no grau reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando, chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.

¹⁵ Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. § 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem: I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito de Administração Pública encontra amparo em dois sentidos: o sentido objetivo, material ou funcional, e o sentido subjetivo, formal ou orgânico. Em resumo, discorre Di Pietro (2012, p. 50):

a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ele designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa. b) em sentido objetivo, material ou funcional, ele designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe predominantemente, ao Poder Executivo.

Mello (2013, p. 35-36) leciona seu entendimento fazendo considerações quanto à adoção do critério formal por avaliar o mais adequado:

9. Deveras, o critério adequado para identificar as funções do Estado é o critério formal, ou seja, aquele que se prende a características impregnadas pelo próprio Direito à função tal ou qual.

Assim, a função legislativa é a função que o Estado, e somente ele, exerce por via de normas gerais, normalmente abstratas, que inovam inicialmente na ordem jurídica, isto é, que se fundam direta e imediatamente na Constituição.

Função jurisdicional é a função que o Estado, e somente ele, exerce por via de decisões que resolvem controvérsias com força de “coisa julgada”, atributo este que corresponde à decisão proferida em última instância pelo Judiciário e que é predicado desfrutado por qualquer sentença ou acórdão contra o qual não tenha havido tempestivo recurso.

Função administrativa é a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser desempenhada mediante comportamentos infralegais ou, excepcionalmente, infraconstitucionais, submissos todos a controle de legalidade pelo Poder Judiciário (Grifo do autor).

Dessa forma, a Administração Pública não está adstrita apenas à função executiva do Estado, mas se aplica a qualquer um dos poderes que exerça função de natureza administrativa, exercício que deve ser subordinado aos princípios da administração pública.

O ordenamento jurídico pátrio estabelece que essa função administrativa é consagrada por princípios caracterizadores do regime jurídico administrativo. Carvalho Filho (2014, p. 99) entende como “princípio geral de Direito inerente a

qualquer sociedade” o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, sendo as atividades desempenhadas pelo Estado em benefício da coletividade. Este princípio se encontra expressamente regulamentado pela Lei 9.784/99,¹⁶ que estabelece os critérios a serem obedecidos pela Administração Pública, para que a finalidade pública seja cumprida.

Do princípio da indisponibilidade do interesse público, importante balizador do regime jurídico-administrativo, deriva as ressalvas atribuídas à atividade administrativa, pelo fato de a Administração Pública não ser a detentora da coisa pública, apenas gestora dos bens e interesses do povo.

Doutrina Gasparini (2006, p. 18):

Segundo o princípio da indisponibilidade do interesse público, não se acham os bens, direitos, interesses e serviços públicos à livre disposição dos órgãos públicos, a quem apenas cabe curá-los, ou do agente público, mero gestor da coisa pública. Aqueles e este não são senhores ou seus donos, cabendo-lhes por isso tão-só o dever de guardá-los e aprimorá-los para a finalidade a que estão vinculados. O detentor dessa disponibilidade é o Estado. Por essa razão, há necessidade de lei para alienar bens, para outorgar concessão de serviço público, para transigir, para renunciar, para confessar, para revelar a prescrição e para tantas outras atividades a cargos dos órgãos e agentes da Administração Pública.

Carvalho Filho (2014, p. 458) observa que, constitucionalmente, “os princípios se impõem a todas as esferas federativas, abrangendo a administração direta e a indireta”, entendendo que todas as esferas estão sujeitas “aos princípios administrativos constitucionais básicos – a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência”, não havendo qualquer restrição quanto a sua aplicação.

Eis o que dispõe o art. 37 da Constituição Federal:

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:

O princípio da legalidade, inerente à atividade administrativa, de acordo com Pires (2012), apresenta-se expressamente na Constituição Federal Brasileira, em seu art. 37, *caput*, acima citado, mas se encontra ainda fundamentado no art.5º, II,

¹⁶A Lei 9.784, de 1999, regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

da Carta Magna: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”

Segundo Pires (2012), o princípio da legalidade, para os gestores do Poder Público, é uma de suas maiores seguranças, visto que para a atuação de seus agentes públicos existe expressamente total subordinação do Poder Público à previsão legal. Dessa forma, deverá o administrador público agir em conformidade com a lei. Assevera ainda o autor que o princípio da legalidade procura combater a discricionariedade do Poder Público.

De acordo com Meirelles (2013, p. 95), o princípio constitucional da impessoalidade previsto na Carta Magna em seu art. 37, *caput*, se equipara ao da finalidade:

Nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

No entanto, Scalotino e Trindade (2015) asseveram que a doutrina moderna de Mello afirma a autonomia da finalidade, e que esse princípio decorre da legalidade, e não do princípio da impessoalidade.

O princípio da impessoalidade: “Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações. Benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis” [...]. O princípio em causa não é senão o princípio da igualdade ou da isonomia (MELLO, 2005, p. 104 apud SCALOTINO; TRINDADE, 2015, p. 89).

Sendo assim, a impessoalidade proíbe a adoção de critérios pessoais, tendo em vista que sua finalidade é a concretização do interesse coletivo. Por sua vez, o princípio da moralidade se encontra intimamente relacionado com a improbidade administrativa. Assim, o administrador público deve seguir uma conduta de boa-fé, honestidade, lealdade e, por fim, comportamentos que garantam uma administração adequada e sejam pautados por atos eticamente razoáveis e restritos à previsão legal (FONSECA, 2013).

Afirma ainda a autora que a improbidade administrativa viola a moralidade e outros princípios administrativos, de acordo com a Lei 8429/92. A improbidade administrativa pode ser conceituada também como corrupção administrativa, em

virtude dos comportamentos do Poder Público que afrontam o ordenamento jurídico, prejudicando, o bom andamento da Administração Pública.

O princípio da eficiência, conforme já mencionado, foi inserido na Constituição Federal com a EC 19/98 e pretende alcançar resultados positivos com o mínimo de despesas, visando sempre à manutenção ou melhoria da qualidade dos serviços (DANTAS, 2013).

Meirelles (2013 apud DANTAS, 2013, p. 1) preceitua o seguinte acerca do princípio da eficiência:

Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. Esse dever de eficiência, bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao dever de “boa administração” da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-Lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25,V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VIII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100).

Assunção (2009), representante do Ministério Público do Paraná, em estudo a respeito da concretização efetiva do princípio da eficiência em sede de gestão (administração) pública e o papel do Ministério Público em tornar viável tal concretização, enfatiza o princípio da eficiência nas palavras de Moraes (2005 apud ASSUNÇÃO, 2009, p. 2):

É aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível de recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnologia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação de serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis à satisfação do bem comum.

Ressaltamos, ainda, seu entendimento quanto à importância de implementar critérios de eficiência e eficácia, com vistas ao concreto bem-estar da sociedade e

para a construção de um corpo social com menor incidência de desigualdades violadoras da dignidade de seus integrantes (BRASIL, 1988).

Morais (2006) assevera a posição de que o princípio da eficiência fixado na Constituição Federal, impõe à Administração Pública uma atuação mais ágil, menos burocrática e, portanto, mais apropriado à atual sociedade moderna. Desse modo, o desempenho da Administração Pública necessitará ser desenvolvido de forma que as atividades administrativas sejam executadas para que surtam efeitos suficientemente aceitáveis a atender às necessidades da sociedade e da administração pública.

O princípio da publicidade, estabelecido em Lei para ser exercido pela Administração Pública, prevê que a publicidade seja irrestrita como regra geral e o sigilo como exceção. De igual modo, a Constituição Federal garante o direito ao acesso às informações. Para que essa garantia possa ser exercida na sua plenitude, as exceções necessitam ser determinadas de forma clara e de acordo com critérios definidos na lei (CGU, 2013).

Ao tratar do princípio da publicidade aqui previsto, podemos verificar que este princípio está intensamente ligado à Lei Geral de Acesso à Informação, conferindo como preceito o dever de transparência e acesso aos atos administrativos, segundo o art. 5º, incisos XXXIII e XXXIV da Constituição Federal.

Portanto, através da publicidade, a Lei de Acesso à Informação Pública almeja romper com o sigilo e estimular o controle social, mediante a participação da população, objetivando o combate à corrupção (ALVES, 2013).

O princípio da publicidade, introduzido no art. 37 da Constituição Federal de 1988, é compreendido como uma ferramenta do princípio da transparência, importante mecanismo na tutela do interesse público. A Controladoria Geral da União, entretanto, entende que o dever de transparência na administração pública suplanta a simples publicidade dos atos estatais, e exige, também, a instituição de canais de participação do cidadão na elaboração e decisão dos rumos da gestão pública (MEDEIROS; WACHELESKI, 2014).

2.2 DA DESPESA PÚBLICA

Para a Secretaria do Orçamento Federal, a despesa pública constitui:

Todo desembolso efetuado pela Administração Pública, nos termos da legislação financeira, licitatória e orçamentária, subordinado à classificação e aos limites dos créditos orçamentários, com vistas a realizar suas competências constitucionais. Em sua acepção financeira, é o gasto (aplicação de recursos pecuniários, ou seja, dinheiro) para a implementação das ações governamentais (ORÇAMENTO..., 2016, p. 1).

O Tribunal de Contas da União, em sua conceituação de Despesa Pública, define que é a aplicação de recursos do Estado para custear os serviços de ordem pública ou para investir no desenvolvimento do país (TCU, 2009).

Para Baleeiro (2004, p. 75), a despesa pública pode ser vista sob duas óticas: “Em primeiro lugar, designa o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos”.

Ainda segundo o autor, também pode ser “a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro duma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo” (BALEIRO, 2004, p. 75).

Primeiramente, portanto, tem-se o sentido de que a despesa pública importa na distribuição e emprego das receitas para a efetivação das atribuições do Poder Público. No segundo sentido, significa a utilização pelo agente público competente, recursos financeiros previstos na dotação orçamentária, para atendimento a determinada obrigação da Administração (HARADA, 2009).

Sendo assim, podemos considerar que o mais importante a ser destacado é que a despesa pública sempre deve corresponder a um gasto realizado pelo Estado, em prol do interesse da coletividade.

Nesse sentido, dispõe o art. 2º da Lei 4.320/64:

Art. 2º. A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

Para a aprovação da despesa e da receita pública é imprescindível a existência de um orçamento. Este funciona como um guia do Estado para dirigir sua

atuação sobre a economia, além de ter o dever de priorizar os interesses das sociedades. Daí porque o surgimento da Lei de Acesso à Informação trouxe inegável benefício à população à Administração Pública, tendo em vista que o cidadão pode exercer com mais precisão o controle social, na medida em que pode impedir a realização de atos arbitrários, indevidos e ilegais, auxiliando, assim, no combate à corrupção (CGU, 2013).

De acordo com a CGU (2013), essa garantia do direito de acesso às informações públicas é um instrumento no combate à corrupção, além do aperfeiçoamento da gestão pública, do controle social e da participação popular. Portanto, o acesso às informações públicas, exercido ativamente pela sociedade, permite um maior controle nas ações governamentais, trazendo importantes resultados, como:

- Prevenção da corrupção: com acesso às informações públicas os cidadãos têm mais condições de monitorar as decisões de interesse público. A corrupção prospera no segredo. O acompanhamento da gestão pública pela sociedade é um complemento indispensável à fiscalização exercida pelos órgãos públicos;
 - Respeito aos direitos fundamentais: a violação aos direitos humanos também prospera em um ambiente de segredo e acontece com mais facilidade “a portas fechadas”. Um governo transparente propicia o respeito a esses direitos;
 - Fortalecimento da democracia: líderes políticos são mais propensos a agir de acordo com os desejos do eleitorado se sabem que suas ações podem ser constantemente avaliadas pelo público. Os eleitores têm condições de fazer uma escolha apropriada se tiverem informações sobre as decisões tomadas pelos candidatos no desempenho de seus cargos públicos;
- Melhoria da gestão pública: o acesso à informação pode contribuir para melhorar o próprio dia a dia das instituições públicas, pois a partir das solicitações que recebe dos cidadãos, os órgãos podem identificar necessidades de aprimoramentos em sua gestão documental, em seus fluxos de trabalho, em seus sistemas informatizados, entre outros aspectos que tornarão a gestão pública mais eficiente;
- Melhoria do processo decisório: quando o governo precisa tomar uma decisão, se o assunto for aberto para a participação do público interessado e de especialistas nas questões que estão sendo definidas, é possível obter contribuições que agreguem valor ao resultado (CGU, 2013, p. 7).

Além disso, a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece o dever de transparência dos atos do Estado, conforme se vê no art. 48, abaixo transcrito:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório da gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo Único: A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

2.3 CONTROLE DA DESPESA PÚBLICA

No entendimento de Mello (2013), a Administração Pública se encontra sujeita a diversos controles, com o intuito de que seus objetivos não sejam desvirtuados, que não haja o descumprimento dos preceitos legais e nem a ofensa ao interesse público ou de particulares. Dessa forma, leciona o autor que uma variedade de mecanismos é mantida, no sentido de conservar a Administração Pública, direta ou indireta, no caminho ao qual se encontra vinculada, na persecução do interesse público.

Assim sendo, assevera que existem mecanismos de controles internos e externos: “Interno, é o controle exercido por órgãos da própria administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo. Externo é o efetuado por órgãos alheios à Administração” (MELLO, 2013, p. 955).

A respeito do tema, Pereira (2013, p. 1) afirma, de acordo com a doutrina de Di Pietro, que “a finalidade do controle é assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade”.

A previsão legal na atividade administrativa e seu controle se encontram invocados no texto constitucional:

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 [...]

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante **controle externo**, e pelo sistema de **controle interno** de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (grifo nosso).

Nesse contexto, Sobreiro (2014, p. 1) faz uma breve análise acerca das doutrinas concernentes às espécies de classificação de controle da administração, por existir divergências quanto à respectiva classificação:

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 930) o controle assume somente duas formas: controle interno e controle externo. O primeiro realizado pela própria Administração e o segundo exercido pelos Poderes Legislativo e Judiciário e, também, pelo Tribunal de Contas.
[...]

Maria Zanella Di Pietro (2002, p. 436) classifica também o controle quanto ao órgão, podendo ser administrativo, legislativo ou judicial, quanto ao momento, podendo ser prévio, concomitante ou posterior e quanto ao aspecto da atividade, podendo ser de legalidade ou de mérito.

E, finalmente, que “ao lado dos controles interno e externo, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2011, p. 793) acrescentam outra espécie: o controle popular” (SOBREIRO, 2014, p. 1).

2.3.1 Controle interno

O Controle Interno na Administração Pública brasileira, conforme demonstra José Filho (2008), encontra-se historicamente situado no artigo 76 da Lei nº 4.320, de 17 março de 1964, quando estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Isso ao introduzir as expressões controle interno e controle externo (art. 81 da mesma Lei), deliberando a fixação para as competências do exercício daquelas atividades.

Demonstra o autor que, de acordo com a Lei nº 4.320, o Poder Executivo deverá cumprir três tipos de controle da execução orçamentária:

A legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou extinção de direitos e obrigações; a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestações de serviços (JOSÉ FILHO, 2008, p. 90).

As Constituições Federais de 1967 e 1988 firmaram uma consolidação do controle da Administração Pública, prevista na norma infraconstitucional, sendo o Controle Interno implantado em cada Poder, independentes e integrados.

No que se refere a esta modalidade de controle, dispõe o art. 74 da Constituição Federal:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O controle interno é o controle administrativo do próprio gestor ou o controle exercido no âmbito de cada Poder, com o intuito de acompanhar os seus próprios atos, podendo anulá-los ou revogá-los, conforme aspectos de legalidade ou oportunidade da Administração. Além disso, ele aponta, em caráter sugestivo, preventivo e corretivo, ações a serem desempenhadas com vistas ao atendimento da legislação (LIMA, 2012).

Vale ressaltar que o Poder Legislativo e Judiciário, ao exercerem função atípica de natureza administrativa, momento em que também são Administração Pública, também estarão sujeitos ao controle interno.

Através do texto constitucional transcrito, Silva (2016) afirma que resta comprovado a existência desse sistema interno no âmbito dos três poderes e, ainda, que suas atividades devem ser executadas de maneira integrada, verificando que sua atividade não se restringe apenas ao aspecto financeiro e orçamentário,

devendo recair o controle interno sobre os aspectos contábeis, patrimoniais e operacionais.

Trouxe ainda no § 1º do art. 74 da Constituição Federal a previsão da responsabilidade solidária daqueles que, ao detectarem qualquer irregularidade ou ilegalidade, deixarem de informar à Corte de Contas:

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Costa Junior (2014) destaca a importância do controle interno quanto aos aspectos que devem ser observados por ele na preocupação com a preservação dos recursos e sua eficiente aplicação na realização dos objetivos traçados pela administração, já que o controle é definido como um processo pelo qual a entidade segue os planos e as políticas definidas em lei.

Quanto à fiscalização contábil, Silva (2016, p. 6) faz a seguinte análise:

[...] diz respeito aos procedimentos necessários para a avaliação e certificação de que a contabilidade do órgão/entidade registra adequada e fidedignamente os atos e fatos que envolvem os sistemas orçamentário, financeiro e patrimonial, assim como a validação das transações registradas, os registros completos, autorizados por quem de direito e os valores exatos. Sendo a contabilidade a espinha dorsal do sistema de informações econômico-financeiras, constitui instrumento indispensável em todos os enfoques do controle.

Quanto à fiscalização financeira, Silva (2016) estabelece que esse aspecto do controle interno se presta a conferir se a administração dos recursos financeiros se encontra de acordo com as normas e princípios da Administração Pública. Acrescenta ainda a incontestável importância da Lei de Responsabilidade Fiscal que trouxe ao sistema de controle um enorme valor ao acompanhamento e à fiscalização financeira, ao estabelecer austeras penas aos administradores.

No que se refere à fiscalização orçamentária, conclui que esta deve averiguar a compatibilidade e execução das despesas previstas no orçamento confrontando com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual, para o fiel cumprimento dos programas estabelecidos. E quanto à fiscalização operacional, esta acompanha e avalia as ações empreendidas pelo órgão/entidade, com o dever de buscar atingir

os objetivos institucionais, sobretudo aos aspectos de economia, eficiência e eficácia.

Assim, o controle interno dos órgãos precisa executar suas atividades para alcançar sua finalidade máxima, a segurança do patrimônio, servindo de instrumento de apoio à contabilidade e demonstrando eficiência na obtenção do interesse social. A solidez de um sistema de controle interno busca impedir desvios, perdas e desperdícios; assegurando, razoavelmente, o cumprimento de normas administrativas e legais, propiciando a identificação de erros, fraudes e seus respectivos responsáveis. Enfim, o controle interno deve ser compreendido como elemento que contribui para a integralidade da estrutura da Administração Pública, com o fim de auxiliar a gestão pública na execução das metas e plano de governo (JOSÉ FILHO, 2008).

Acerca do tema, dispõe Carvalho Filho (2014, p. 955):

O Controle Administrativo é o que se origina da própria Administração Pública. Significa aquele poder que têm os órgãos que a compõem, de fiscalizarem e reverem os seus próprios atos, controle, aliás, normalmente denominado de autotutela. A revogação de um ato administrativo serve como exemplo desse tipo de controle.

Assegura o autor que o princípio da autotutela se destaca no aspecto interno, tendo em vista que na ocorrência de condutas ilegais ou inconvenientes, cabe à própria administração anular ou revogar os seus atos.

O poder-dever de autotutela da Administração se destaca na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

A Controladoria Geral da União, órgão central do sistema interno, está vinculada direta e imediatamente ao Presidente da República e desempenha, através de atividades do controle interno, de correições, combate à corrupção e auditorias públicas, a defesa do patrimônio público e o desenvolvimento da transparência da gestão (CGU, 2012).

Os poderes Legislativo e Judiciário estabelecem em suas estruturas setores específicos de controle interno. A estrutura nos estados, por sua vez, adota

composição semelhante à federal, onde no Poder Executivo é exercido pelas denominadas controladorias e/ou auditorias gerais do estado e o poder legislativo e judiciário pelos setores próprios para seu controle interno. Os municípios, por sua vez, possuem na estrutura de cada poder o seu controle interno.

Acerca do tema, dispõe Carvalho Filho (apud PEREIRA, 2013, p. 1):

O Controle Administrativo é o que se origina da própria Administração Pública. Significa aquele poder que têm os órgãos que a compõem, de fiscalizarem e reverem os seus próprios atos, controle, aliás, normalmente denominado de autotutela. A revogação de um ato administrativo serve como exemplo desse tipo de controle.

Assegura o autor que o princípio da autotutela se destaca no aspecto interno, tendo em vista que na ocorrência de condutas ilegais ou inconvenientes, cabe à própria administração anular ou revogar os seus atos.

A transparência, atualmente, tem sido a maior das exigências ao controle referente aos atos da Administração Pública, em particular a transparência fiscal. Essa exigência se reflete no desejo de ampliar o controle da Administração Pública através da participação popular. Essa ligação entre transparência e participação popular no controle tem a forma considerada a mais democrática: a *accountability* (MALAFAIA, 2011).

A *accountability* tem sido vastamente examinada na esfera da gestão pública, enfaticamente no tocante à responsabilização dos governantes e administradores no trato da coisa pública, ou na esfera da iniciativa privada, tendo como foco central a responsabilidade social. Nesse sentido, mostra-se imprescindível a transparência e análise dos instrumentos para a *accountability*, propiciando uma fomentação da legitimidade e credibilidade do órgão ante a sociedade. Entretanto, para a ocorrência dessa efetividade, a *accountability*, a transparência e a prestação de contas precisam ser concretizadas de forma voluntária, e não como instrumento coercitivo (CARNEIRO, 2011).

Quanto ao tema, na visão de Silva (2012, p. 74):

O termo *Accountability* encontra-se frequentemente relacionado à fiscalização, avaliação e, muitas vezes, à ética no trato do bem público, visto que seu significado remete à obrigação da prestação de contas de membros de um órgão administrativo ou instituição representativa a instâncias controladoras ou a seus representados.

No entender do autor, para o exercício da *accountability*, mister que o próprio governo seja transparente e dê provimento à sociedade com informações que detenham utilidade e relevância. Dessa forma, configura-se a possibilidade de fiscalizar, para garantir a integridade, função e representatividade de um governo democrático.

O Tribunal de Contas da União apresenta uma interpretação mais ampla às atividades quanto à unidade de controle interno de uma entidade, entendendo fazer parte da gestão, assumindo um papel de assessoramento dos seus gestores através do seu conhecimento especializado. Além disso, na definição de estratégias para gerenciamento de riscos, na identificação e avaliação destes e na definição, implantação e no monitoramento de controles internos adequados para mitigá-los (TCU, 2009).

A partir da Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros, igualmente conhecida como *Treadway Commission*, em 1985, para analisar os motivos da presença de fraudes em relatórios financeiros/contábeis e fazer sugestões para a diminuição de sua incidência, surgiu o *Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO* (Comitê das Organizações Patrocinadoras). Este publicou critérios para o estabelecimento de controles internos e para a avaliação de sua efetividade, denominado de *Internal Control - Integrated Framework*, atualmente conhecido como COSO I¹⁷, mudando o conceito tradicional de "controles internos" e chamando a atenção para o fato de que eles tinham de fornecer proteção contra riscos (TCU, 2009).

O COSO I se tornou referência mundial no controle interno. Em 2004, foi publicado o modelo *Enterprise Risk Management - Integrated Framework* (Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada). Também conhecido como COSO ERM ou COSO II, expandiu a abrangência dos controles internos, de forma mais forte, assumindo um novo caráter de se antecipar e se precaver dos riscos.

Sendo assim, o Tribunal de Contas da União pontua uma mudança de paradigma, seguida pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (*The International Organization of Supreme Audit Institutions - Intosa*),

¹⁷ O modelo COSO I se tornou referência mundial pelo fato de: 1. Uniformizar definições de controle interno; 2. Definir componentes, objetivos e objetos do controle interno em um modelo integrado; 3. Delinear papéis e responsabilidades da administração; 4. Estabelecer padrões para implementação e validação; 5. Criar um meio para monitorar, avaliar e reportar controles internos.

ao recomendar padrões de estruturas e processos de controle interno fundamentados no gerenciamento de riscos e em modelos de governança corporativa. É para abrandar esses riscos que são estabelecidos controles, passando da gestão direcionada a controles funcionais, para o desenvolvimento de uma cultura de risco, onde a totalidade dos funcionários responde por uma gestão de risco e se conscientiza da finalidade do controle (TCU, 2009).

Nesse contexto, o TCU sustenta a adoção de um modelo nacional de padrões para controle interno que admita o seu emprego por entes em seus três níveis de governo, mantendo um modelo integrado, mas que leve a autogestão de riscos e controles e garanta a otimização das atividades diante das seguintes premissas:

- Uniformizar a definição de controle interno, definir seus objetivos e elementos e declarar os princípios relacionados ao processo de gestão de riscos, controles internos e governança institucional;
- Estabelecer responsabilidades e papéis de gestores e demais servidores em relação ao desenho, implementação e monitoramento do controle interno, incluindo obrigações de certificação, reporte de deficiências e planos de ação para corrigi-las e disponibilização de informações às partes interessadas da cadeia de governança afeta à instituição;
- E atribuir competência a um comitê para estabelecer ou homologar um modelo nacional de padrões para controle interno, e aos órgãos de controle interno e externo no que diz respeito às diretrizes para avaliação e certificação de sistemas de controle interno (TCU, 2009).

Por fim, para que haja um resultado satisfatório do controle interno no âmbito governamental, imperativo se faz que sejam ultrapassadas as dificuldades para o seu desenvolvimento, bem como a promoção das adequações indispensáveis na estrutura. Isso tudo com a finalidade de promover a tomada de consciência e o empenho dos administradores públicos, no exercício funcional de controle nas suas respectivas áreas, instituindo a relação ativa entre o órgão central de controle e criado para satisfazer especificamente necessidades de interesse geral (SILVA, 2016).

2.3.2 Controle externo

Consoante disposições constitucionais previstas nos art. 70 a 73 e 75, da Carta Magna, o controle externo, no âmbito da União Federal, é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, na atividade fiscalizadora do Poder Legislativo. Nos estados, esse controle é exercido pelas

Assembleias Legislativas, com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas estaduais, e nos municípios, pelas Câmaras de Vereadores (LIMA, 2000).

Esse modelo, adotado no Brasil, estabelece que o controle exercido pelo Poder Legislativo se denomina de controle político, e o Tribunal de Contas é responsável pelo controle contábil, financeiro e orçamentário.

O Congresso Nacional possui alguns mecanismos, seja por suas casas ou comissões, para desempenhar a sua função fiscalizadora:

- Pedidos escritos de informação: no âmbito federal, podem os parlamentares solicitar informações por escrito aos Ministros de Estado, a serem encaminhados pela Mesa de cada Casa. O não atendimento a pedidos dessa natureza, no prazo de 30 dias, importa em crime de responsabilidade;
- Convocação para comparecimento: a Constituição Federal obriga o comparecimento de Ministros de Estado às Casas do Congresso, ou a qualquer de suas 9 comissões, para prestar, pessoalmente, informações previamente solicitadas. De igual sorte, o não-comparecimento configura crime de responsabilidade;
- Comissões parlamentares de inquérito: são comissões constituídas para fiscalização e controle da Administração, podendo ser integradas por Membros da Câmara, do Senado ou de ambas as Casas; - fiscalização direta a que se refere o inciso X do art. 49 da C.F.: segundo o citado dispositivo constitucional, compete privativamente ao Congresso Nacional “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”;
- Aprovações e autorizações de atos do Executivo: algumas decisões do Executivo têm sua eficácia condicionada à aprovação do Congresso Nacional;
- Sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (inciso V do art. 49 da CF): instrumento de controle adotado nos casos de extrapolação da competência regulamentar ou de competência legislativa delegada pelo Congresso Nacional ao Poder Executivo, na forma do art. 68 da Lei Maior. (ZYMLER, 2016, p. 8-9).

O Tribunal de Contas é um órgão que integra a estrutura do Poder Legislativo, razão pela qual sua atuação é auxiliar e especializada, segundo enuncia o art. 71¹⁸ da Constituição Federal.

¹⁸ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de

Nas palavras do Ministro do Tribunal e Contas da União, Benjamin Zymler, o controle externo é aquele exercido pelos órgãos alheios ao Poder Executivo, podendo ser, ainda, praticado pelo Poder Judiciário e pelo Poder Legislativo (ZYMLER, 2016).

No site do Tribunal de Contas da União, o seu papel institucional está bem definido, como descrito a seguir:

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um tribunal administrativo. Julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Tal competência administrativa-judicante, entre outras, está prevista no art. 71 da Constituição brasileira (TCU, 2009).

Encontram-se disponíveis, também, as delimitações e funções a serem desenvolvidas pelo TCU, descrevendo como funções básicas de controle: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria, sendo que determinadas atuações adquirem, ainda, o caráter educativo.

Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

- A função fiscalizadora compreende a realização de auditorias e inspeções, por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou para apuração de denúncias, em órgãos e entidades federais, em programas de governo, bem como a apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal no serviço público federal e a fiscalização de renúncias de receitas e de atos e contratos administrativos em geral.
- A fiscalização é a forma de atuação pela qual são alocados recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos. Esse processo consiste, basicamente, em capturar dados e informações, analisar, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor.
- A função consultiva é exercida mediante a elaboração de pareceres prévios e individualizados, de caráter essencialmente técnico, acerca das contas prestadas, anualmente, pelos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo chefe do Ministério Público da União, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional. Inclui também o exame, sempre em tese, de consultas realizadas por autoridades legitimadas para formulá-las, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de competência do Tribunal.
- A função informativa é exercida quando da prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, pelas suas Casas ou por qualquer das respectivas Comissões, a respeito da fiscalização exercida pelo Tribunal ou acerca dos resultados de inspeções e auditorias realizadas pelo TCU. Compreende ainda representação ao poder competente a respeito de irregularidades ou abusos apurados, assim como o encaminhamento ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, de relatório das atividades do Tribunal.
- A função judicante ocorre quando o TCU julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.
- A função sancionadora manifesta-se na aplicação aos responsáveis das sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 8.443/92), em caso de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas.
- A função normativa decorre do poder regulamentar conferido ao Tribunal pela sua Lei Orgânica, que faculta a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório sob pena de responsabilização do infrator, acerca de matérias de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos.
- Ouvidoria reside na possibilidade de o Tribunal receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades que lhe sejam comunicadas por responsáveis pelo controle interno, por autoridades ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Essa função tem fundamental importância no fortalecimento da cidadania e na defesa dos interesses difusos e coletivos, sendo importante meio de colaboração com o controle.
- O Tribunal de Contas da União de forma educativa, quando orienta e informa acerca de procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicações e realização de seminários, reuniões e encontros de caráter educativo, ou, ainda, quando recomenda a adoção de providências, em auditorias de natureza operacional (TCU, 2009).

O controle externo, no âmbito dos municípios, é exercido pela Câmara de Vereadores, auxiliada pelo Tribunais de Contas do Estado ou pelo Tribunais de Contas dos Municípios, onde existir. Observa-se que as Constituições Estaduais

devem dispor sobre seus Tribunais de Contas Estaduais as mesmas atribuições referentes ao Tribunal de Contas da União, de organização, composição e fiscalização, conforme disciplinam as disposições estabelecidas na Constituição Federal (SCALOTINO; TRINDADE, 2015).

2.3.3 Controle judicial

O controle jurisdicional envolve a apreciação de atos, processos e contratos administrativos, atividades ou operações materiais e, até mesmo, da omissão da Administração. Essa proteção judiciária está presente no ordenamento para manter incólume o princípio da legalidade, que é o norte na atividade dos poderes públicos. Esse organismo controlador tem apresentado uma tendência em ampliar os aspectos do controle jurisdicional, com um novo olhar a respeito das ações administrativas, analisando não somente o aspecto da legalidade e da constitucionalidade, mas também admitindo nessa amplitude de apreciação pelo judiciário a ótica dos motivos e as finalidades do ato administrativo, não como consequência da discricionariedade e mérito, mas como elementos integrantes da legalidade (ZYMLER, 2016).

Mello (2013, p. 995) corrobora com o pensamento:

Nada há de surpreendente, então, em que o controle judicial dos atos administrativos, ainda que praticados em nome de alguma discricção, es estenda necessária e insuperavelmente à investigação dos motivos, da finalidade e da causa do ato. Nenhum empeço existe a tal proceder, pois é o meio – e, de resto, fundamental – pelo qual se pode garantir o atendimento da lei, a afirmação do direito.

Conclui o autor que este procedimento judicial não causa a eliminação do poder discricionário, posto que sua persecução não permitirá ultrapassar os limites da norma legal. O controle judicial é, portanto, o poder de fiscalização que o Poder Judiciário exerce sobre os atos administrativos do Executivo, Legislativo e do próprio Judiciário.

De acordo com os ensinamentos de Mello (2013), existem várias medidas judiciais que podem ser empregadas para coibir os desvios de conduta administrativa, dentre as mais específicas, para confrontar os atos ou omissões de autoridade pública. São elas: “o *habeas corpus*, o mandado de segurança, individual

ou coletivo, o habeas data, o mandado de injunção, a ação popular, a ação civil pública e a ação direta de inconstitucionalidade, por ação ou omissão” (MELLO, 2013, p. 971).

O *habeas corpus* se encontra previsto na Constituição Federal, no art. 5º, LXVIII¹⁹, que dispõe as hipóteses de cabimento para impetrar tal medida, assegurando a desnecessidade de procurador judicial e dispensando formalidades, quando esses requisitos podem, de algum modo, impedir a sua utilização.

O mandado de segurança, do mesmo modo, é uma medida constitucional prevista no art. 5º, LXIX e LXX²⁰, e regulado pela Lei 12.016²¹ de 2009, podendo ser individual ou coletivo. Essa medida é apropriada para proteger direito líquido e certo não amparado pelo *habeas corpus* ou *habeas data*, quando uma autoridade pública ou agente de pessoa jurídica, em exercício de atribuições públicas, cometer ilegalidade ou abuso de poder. Enquanto o mandado de segurança individual cuida de garantir o direito subjetivo, líquido e certo do impetrante, o coletivo busca assegurar os direitos transindividuais e individuais homogêneos, definidos no art. 21²² da Lei 12.016/2009 (MELLO, 2013).

¹⁹ Art. 5º. LXVIII - LXVIII - conceder-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

²⁰ Art. 5º. LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público; LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

a) partido político com representação no Congresso Nacional;
b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

²¹ Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências.

Art. 1º. Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

²² Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.

Parágrafo único. Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser:

I - coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica;

II - individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.

A ação popular assegurada constitucionalmente no art. 5º, LXXIII²³ e regulada pela Lei 4.717/65²⁴, dispõe-se a proteger o patrimônio público, a moralidade administrativa e o meio ambiente. Entende-se como uma ferramenta de defesa dos interesses da coletividade, que pode ser manejada por qualquer cidadão, no exercício de seus direitos cívicos e políticos. Não tem o condão de proteger o direito próprio do autor, podendo ser medida preventiva ou repressiva contra a ato administrativo lesivo (CARVALHO FILHO, 2014).

Outra medida judicial que poderá ser pretendida para eventuais correções administrativas é o *habeas data*, que se encontra descrita na Carta Magna, no inciso LXXII²⁵ do art. 5º, e se encontra regulamentada na Lei 9.507/97²⁶. Esse remédio constitucional pode ser empregado por uma pessoa que tenha o objetivo de obter informações, que por ventura constem em algum registro ou banco de dados de órgãos governamentais ou de caráter público. Informações essas que recaiam sobre si própria, ou para ratificá-las (MELLO, 2013).

A Súmula nº 2²⁷ do Superior Tribunal de Justiça consagrou que o *habeas data* somente será cabível após a recusa por parte da autoridade administrativa em fornecer a informação almejada. A norma constitucional garantiu, ainda, o controle da administração por meio do mandado de injunção, previsto no art. 5º, LXXI²⁸, quando, diante da ausência de eficácia de norma jurídica, que são subordinadas à regulamentação para sua efetiva execução, alguém entenda que seu direito deixou

²³ 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;

²⁴ Regula a ação popular.

²⁵ Art. 5º. 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.

²⁶ Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*.

Conceder-se-á *habeas data*:

I - para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

II - para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

III - para a anotação nos assentamentos do interessado, de contestação ou explicação sobre dado verdadeiro mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável.

²⁷ STJ - Súmula 2 - não cabe o *habeas data* (CF, ART. 5., LXXII, letra "a") se não houve recusa de informações por parte da autoridade administrativa. DJ DATA:18/05/1990 PG:04359 RSTJ VOL.:00016 PG:00025.

²⁸ Art. 5º LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

de ser exercido. Dessa forma, busca-se a regulamentação da norma para garantir o direito que por ventura tenha sido prejudicado devido à omissão dos poderes competentes (CARVALHO FILHO, 2014).

Recentemente, foi sancionada Lei 13.300/2016²⁹, disciplinando o processo e julgamento dos mandados de injunção, determinando que esse remédio constitucional pode ser individual ou coletivo³⁰, podendo, ainda, ser utilizado sobre regulamentação total ou parcial³¹ e quando for insuficiente para o exercício do direito. Poderá ainda ser objeto do mandado de injunção, além dos direitos e liberdades constitucionais, a ausência de norma necessária ao exercício das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

A ação civil pública promovida pelo Ministério Público se encontra prevista no art. 129, III da Constituição Federal. É parte legítima para impetrar essa modalidade de ação a União, estados, municípios, Defensoria Pública, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações e associações constituídas há pelo menos um ano e instituídas para proteção de interesses jurídicos, como estabelece a Lei 7.347/85³², que disciplina esse tipo de ação (MELLO, 2013).

A ação direta de inconstitucionalidade³³, instrumento constitucional que se encontra previsto nos seus arts. 102, I, “a”³⁴ e 103³⁵, que atribui a competência para

²⁹ Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências.

³⁰ Art. 1º. Esta Lei disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo, nos termos do inciso LXXI do art. 5º da Constituição Federal.

³¹ Art. 2º Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta total ou parcial de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

³² Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.

³³ (ADI) Ação que tem por finalidade declarar que uma lei ou parte dela é inconstitucional, ou seja, contrária a Constituição Federal. A ADI é um dos instrumentos daquilo que os juristas chamam de “controle concentrado de constitucionalidade das leis”. Em outras palavras, é a contestação direta da própria norma em tese. Uma outra forma de controle concentrado é a Ação Declaratória de Constitucionalidade. O oposto disso seria o “controle difuso”, em que inconstitucionalidades das leis são questionadas indiretamente, por meio da análise de situações concretas. Verbete. STF.

³⁴ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

³⁵ Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

processar e julgar do Supremo Tribunal Federal e as partes legítimas para propor a ação respectivamente, encontra-se regulada na Lei 9868/99.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI, não se analisa um fato específico, mas somente o direito. A sua finalidade consiste em declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e não se dispende a resolver qualquer caso concreto. Conseqüentemente, a sua declaração tem como premissa retirar do ordenamento jurídico a norma sujeita ao controle direto de constitucionalidade, produzindo a referida decisão de efeitos vinculantes (CLÈVE, 2008).

A ação direta de inconstitucionalidade será por ação quando sua interposição demandar a apreciação em tese da inconstitucionalidade da lei ou ato normativo, para que seja retirado do ordenamento jurídico. Será por omissão quando objetivar “o reconhecimento judicial de que tal omissão em expedir providência normativa é inconstitucional, sendo determinado a devida ciência do poder competente para as providencias cabíveis” (MELLO, 2013, p. 975).

2.3.4 Controle social

A atividade de controle da administração pública, além das impostas ao Estado, poderá suportar a participação do administrado, porquanto existem meios de se provocar tais procedimentos, tanto na defesa de interesses individuais como na garantia de interesse coletivo (ROSA, 2014).

Nessa acepção, o autor apresenta algumas previsões na Constituição Federal, que autorizam o controle popular sobre a administração por meio de diversos instrumentos constitucionais:

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
VI - o Procurador-Geral da República;
VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

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

[...]

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

[...]

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. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

[...]

§ 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 (grifo nosso).

Demonstra ainda outras previsões constitucionais que permitem a participação do cidadão na fiscalização da administração:

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.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

§ 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 (grifo nosso).

Sendo assim, uma pluralidade de formas de manifestações do controle social se encontram amparada na norma legal em vigência, permitindo o controle social da administração pública, seja através de representação e denúncias às distintas instâncias do sistema de controle (interno, externo ou Ministério Público), ou por meio de ações populares (MALAFAIA, 2011).

O autor ressalta, por outro lado, que existem limitações que afetam o exercício do controle pelo administrado, relacionadas especialmente às dificuldades

enfrentadas com a transparência no acesso ao Estado e suas informações. O fornecimento de uma linguagem mais simplificada à sociedade oferecerá *accountability* ao sistema, já que essa relação de transparência e linguagem acessível está diretamente conexa entre si.

A Lei de Acesso à Informação coaduna com essa visão quando registra que é obrigação dos órgãos públicos disponibilizar dados administrativos que abrangem o Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, fundações e empresas públicas, entidades controladas pelos entes da federação e entidades privadas sem fins lucrativo, garantindo o fortalecimento do espaço para a participação popular nas ações governamentais.

Conforme estabelecido no art. 3º da Lei 12.527/11, podemos confirmar que o surgimento dessa lei veio colaborar no fortalecimento do controle pela sociedade, ao prever o sigilo como exceção, e a publicidade a regra, *in verbis*:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:
I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção.

Carvalho Filho ensina a existência de duas modalidades da efetivação do controle social. O natural, que é exercido de modo direto pelas sociedades que desempenham o controle por meio dos integrantes da própria comunidade, ou através de entidades representativas (associações, fundações etc.). Aquele controle exercido pelas entidades e órgãos do Poder Público, devidamente revestidos para representar os interesses da coletividade, é denominado de controle institucional, a exemplo do Ministério Público, Procon, Defensoria Pública, órgãos de ouvidoria e assemelhados (CARVALHO FILHO, 2014).

O autor ainda afirma que o controle social é uma espécie de controle externo, cujo fiscalizador é a sociedade ou o cidadão, quando se utiliza de ferramentas jurídicas postas a seu dispor, como, por exemplo, as denúncias e representações à Corte de Contas.

A Controladoria Geral da União criou, por exemplo, o programa “Olho vivo no dinheiro público”, que tem como objetivo estimular o controle social pelo cidadão, com vistas a possibilitar uma melhor aplicação dos recursos públicos, assim como

combater a corrupção. Tudo isso para incentivar a atuação da sociedade a lutar por mudanças pela educação, acesso à informação e mobilização social (CGU, 2014).

A Administração Pública tem evidenciado o interesse de garantir a verificação das legítimas perspectivas dos grupos sociais quando se trata da sua atuação. Nesse contexto, tem procurado se utilizar de instrumentos que possam servir para embasar a legitimidade e impessoalidade da ação administrativa (MOURA, 2015).

Por essa razão, esclarece o autor, as consultas populares são realizadas de acordo com o alcance da influência na concepção da discricionariedade administrativa, envolvendo a consulta indireta, que trata de opinião e debate público. Já na consulta direta, a audiência pública é empregada no processamento das escolhas da conveniência e oportunidade que serão decididas pelo gestor, compatíveis com os interesses dos grupos sociais. Compreende várias modalidades de consultas: coleta de opinião e debate público, audiência pública – no processo de escolha da conveniência e oportunidade pelo administrador, a participação das deliberações coletivas, cooperação mediante a atuação coordenada da comunidade e do ente estatal na gestão (MOURA, 2015).

Enfim, seja por participação, avaliação ou colaboração, imprescindível é que se busque inserir a comunidade na gestão administrativa, consentindo que os resultados obtidos com sua atuação possam influenciar de algum modo nas decisões administrativas.

A democracia está diretamente vinculada à participação popular, sendo imprescindível que os cidadãos valorizem este mecanismo, utilizando-se das informações acessíveis à proteção do patrimônio público e dos direitos fundamentais presentes na Constituição Federal, incidindo também essa proteção ao planejamento dos Orçamentos Públicos. Neles estão apontadas a implementação ou não dos direitos da população, tais como, saúde, segurança, educação, moradia, entre outros (CGU, 2012).

Diante do exposto, conclui-se que podemos entender a vontade social como fator de avaliação das políticas públicas quando lhes é permitida a participação nas discussões sobre os recursos públicos e o controle da sua aplicação. Isso tudo através do exercício pelos conselhos municipais, do orçamento participativo, de controle social nas prefeituras, do portal da transferência, de órgãos de fiscalização,

de denúncia de irregularidades e da transparência como instrumento de controle social, que serão mais bem detalhados a seguir.

3 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO COMBATE À CORRUPÇÃO

3.1 A UTILIZAÇÃO DA TRANSPARENCIA NA GESTÃO PÚBLICA COMO MEIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Mundialmente se desencadeou um movimento anticorrupção porquanto a sociedade passou a ser entendida como o sujeito das consequências das práticas delituosas da corrupção. Nesse sentido, os esforços foram concentrados em organismos internacionais para uma solução transnacional no combate à corrupção (MEYER-PFLUG; OLIVEIRA, 2009). Nesta conjuntura, o Brasil aderiu ao conclave mundial e ratificou três convenções: Convenção da OCDE, Convenção da OEA e Convenção da ONU.

Apesar de não ter feito parte das negociações por não ser membro da OCDE, pouco tempo depois, no ano 2000, o Brasil assinou o Decreto Legislativo n. 125, incorporando a Convenção ao ordenamento jurídico brasileiro. Segundo Pagotto (2013), essa incorporação corresponde ao primeiro passo dado pelo país contra a corrupção, na medida em que, assim como todos os signatários, começou a incriminar autoridades públicas estrangeiras por atos corruptos, condenar a dedução fiscal dos gastos com suborno de autoridades estrangeiras, bem como aplicar medidas capazes de combater o suborno internacional.

A Convenção Interamericana contra a corrupção (OEA) foi aprovada pelo Decreto Legislativo n. 152, e promulgada pelo Decreto Presidencial 4.410 em 2002, sendo o primeiro instrumento de combate à corrupção a tratar sobre medidas preventivas e punitivas³⁶.

³⁶ Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer: 1. Normas de conduta para o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas. Estas normas deverão ter por finalidade prevenir conflitos de interesses, assegurar a guarda e uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções e estabelecer medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. Tais medidas ajudarão a preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública.; 2. Mecanismos para tornar efetivo o cumprimento dessas normas de conduta.; 3. Instruções ao pessoal dos órgãos públicos a fim de garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das normas éticas que regem as suas atividades.; 4. Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei e, quando for o caso, para a divulgação dessas declarações.; 5. Sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado de forma a assegurar sua transparência, equidade e eficiência.; 6. Sistemas para arrecadação e controle da renda do Estado que impeçam a prática da corrupção.; 7.

Vale ressaltar que o ordenamento jurídico vem seguindo o que dispõe a Convenção, faltando apenas que sejam analisados dois Projetos de Lei, que foram enviados ao Congresso Nacional: o que tipifica o crime de enriquecimento ilícito e o prevê as hipóteses que definem conflito de interesses. Ademais, no tocante às medidas de prevenção, importante destacar a criação da Página e do Portal da Transparência, do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público e da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas da CGU, atual Secretaria da Transparência e Prevenção da Corrupção.

A Convenção da ONU, por sua vez, é considerada a maior ferramenta internacional ligada à corrupção de funcionários estrangeiros. Ratificada pelo Decreto Legislativo n. 348 e promulgada pelo Decreto Presidencial n. 5.687 em 2006, versa sobre temas que, apesar de já terem sido tratados, são abordados nesta Convenção de maneira mais detalhada, tais como: criminalização da corrupção, cooperação internacional e medidas preventivas. Além disso, traz previsão acerca da recuperação de ativos, classificada como um dos seus princípios fundamentais (PAGOTTO, 2013).

Dessa forma, deve ser ressaltada a importância de verificar a adequada efetividade das normas jurídicas vigentes específicas ao tema, e se essas inovações jurídicas atendem a vontade da sociedade na busca da melhoria de uma gestão pública, seja identificando os sujeitos passivos dos atos lesivos, seja verificando a eficiência/ineficiência da punibilidade e a reparação dos danos ao erário. Isso para poder trazer, ao fim, a possibilidade de contribuir com uma reflexão da eficácia dos conceitos normativos empregados, de modo que possibilitem agregar valores ao fortalecimento das políticas públicas e das Instituições, para o desenvolvimento do país.

Leis que vedem tratamento tributário favorável a qualquer pessoa física ou jurídica em relação a despesas efetuadas com violação dos dispositivos legais dos Estados Partes contra a corrupção.; 8. Sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive a proteção de sua identidade, sem prejuízo da Constituição do Estado e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico interno.; 9. Órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas.; 10. Medidas que impeçam o suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros, tais como mecanismos para garantir que as sociedades mercantis e outros tipos de associações mantenham registros que, com razoável nível de detalhe, reflitam com exatidão a aquisição e alienação de ativos e mantenham controles contábeis internos que permitam aos funcionários da empresa detectarem a ocorrência de atos de corrupção.; 11. Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção.; 12. O estudo de novas medidas de prevenção, que levem em conta a relação entre uma remuneração equitativa e a probidade no serviço público.

De acordo com o “Relatório corrupção: custos econômicos e propostas de combate” (2010) elaborado pela FIESP, o Brasil ficou em 75º lugar, em 2009, no ranking de corrupção realizado pela Transparência Internacional. Pesquisa feita pelo IBOPE afirma que a luta contra a corrupção é um grande problema no Brasil e merece especial atenção, perdendo apenas para a segurança pública. Já o exame feito pela Transparência Brasil, em 2003, revela que a corrupção é o segundo obstáculo para o crescimento do ramo empresarial, sendo vencido somente pela alta carga tributária.

Conforme consta no referido relatório (2010, p. 7):

A corrupção pode prejudicar seriamente o desempenho econômico de um país. Entre uma série de problemas, a corrupção afeta as decisões de investimentos, limita o crescimento econômico, altera a composição dos gastos governamentais, causa distorções na concorrência, abala a legitimidade dos governos e a confiança no Estado. Por meio desses fatores, a corrupção compromete a competitividade do país, na medida em que aumenta o custo do investimento produtivo e prejudica a estabilidade do ambiente de negócios.

A partir dessa coleta de informações, conclui-se que o custo médio da corrupção no Brasil oscila entre 1,38% a 2,3% do Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, em moeda, equivale em torno de R\$ 50,8 a R\$ 84,5 bilhões por ano. Para entendermos melhor a dimensão dos recursos públicos desperdiçados, essa quantia representa o investimento do Governo Federal no Programa de Aceleração do Crescimento, entre os anos 2007 e 2010.

Além disso, de acordo com o padrão estabelecido do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), com esses valores seria possível assumir o custo de 24,5 milhões de alunos das séries iniciais do ensino fundamental, anualmente, ou equipar com materiais 129 mil escolas das séries do ensino fundamental, com capacidade para 600 estudantes, ou ainda construir 57,6 mil escolas.

Dinis (2015 apud MARINELA; PAIVA; RAMALHO, 2015) afirma que dados do Ministério Público Federal mostram que pelo menos U\$ 2,5 bilhões ou cerca de 6 bilhões de reais estão bloqueados no exterior, resultado do desvio de recursos públicos e corrupção.

Segundo os autores, a partir da divulgação de um estudo realizado pela CGU, observa-se que o principal caso de fraude entre particulares e a Administração Pública está na irregularidade em procedimentos licitatórios dos municípios

brasileiros. Dentre os 60 municípios que foram observados, 57 demonstraram irregularidades.

Greco Filho e Rossi (2015, p. 23) citam uma parte do discurso do representante de Marrocos no Conselho dos Direitos Humanos da ONU, no qual o mesmo relata que a corrupção:

Constitui um dos maiores obstáculos para a efetiva promoção e proteção dos direitos humanos, bem como para a consecução das Metas para Desenvolvimento do Milênio, em particular as metas para a erradicação da extrema pobreza e fome e a conquista da educação primária universal.

Atentando ao cenário atual brasileiro, no qual são observadas práticas reiteradas de corrupção através de escândalos denunciados pela imprensa, de comprovações dos Tribunais de Contas e dos órgãos de controle interno de irregularidades na aplicação do dinheiro público, a sociedade conquistou uma nova função. É bem verdade que a transparência³⁷ trazida pela Lei 12.527/11 funciona como estímulo para que o cidadão possa exercer o seu direito, vez que poderá atuar diretamente no combate à corrupção, como fiscalizador das ações governamentais.

A regulamentação da Lei de Acesso à Informação possibilitou uma atuação estatal mais transparente e, principalmente, instrumentalizou o direito do cidadão no que diz respeito ao controle social. O grande objetivo do texto normativo é facilitar a participação popular, de modo que o exercício desse direito estimule a Administração a praticar ações que sigam padrões éticos e morais (CGU, 2016).

Moura (2015) afirma que existem várias formas de retificar os desvios causados pelas práticas irregulares da Administração Pública a fim de garantir a consecução do interesse público. Apesar de ter o poder de corrigir seus próprios atos através do princípio da autotutela, a própria burocracia deste controle esbarra

³⁷ Os Indicadores de Governança Mundial (*The Worldwide Governance Indicators – WGI*) é um projeto elaborado pelo Banco Mundial, com o intuito de relatar a qualidade de governança entre as nações. Esse indicador é composto de seis dimensões, dentre elas duas merecem destaque: “Voz e Transparência” e “Controle da Corrupção”. Quanto à Voz e Transparência, numa escala de 0 a 100, nota-se que em 2015 o Brasil perfez 60.10%. Fazendo uma breve comparação com outros países, para melhor compreendermos a posição do Brasil nesse quesito em relação ao mundo, se observa que China, Estados Unidos e Venezuela, possuíam no mesmo ano, 4,93%, 81.28% e 17.73%, respectivamente. Ademais, ao analisarmos o desempenho do Brasil do ano 2000 ao ano 2015 é possível notar uma evolução no desempenho, vez que naquele ano totalizava o percentual de 52%. Por outro lado, no tocante à dimensão “Controle da Corrupção”, constata-se que o nível de combate à corrupção ainda é bastante variável, tendo sofrido considerável queda no ano passado. Fazendo uma leitura de 5 em 5 anos, - seguindo a mesma análise do ano 2000 ao 2015 -, os seguintes percentuais foram verificados: 59,51%, 51.71%, 58,57% e 41,85%.

na falta de aparelhamento e no corporativismo interna *corporis*. Por sua vez, embora o Poder Judiciário também possa controlar os atos estatais, é bem verdade que no sistema representativo o mais cabível é que a discussão acerca de qualquer decisão estatal seja feita por meio de deliberação pública.

Dessa forma, o autor defende que o controle social é o meio mais adequado para aferir a legitimidade da Administração Pública em alcançar o interesse público, vez que o cidadão, principal interessado, se encontra como principal fiscalizador da ação pública.

A participação social na gestão governamental está assegurada na Constituição Federal e permite que qualquer indivíduo participe da produção das políticas públicas e fiscalize a aplicação dos recursos. Tendo em vista a vastidão do território brasileiro e a quantidade de municípios que possui, essa cooperação do cidadão na gestão governamental é de suma importância para que o controle dos gastos ocorra de maneira mais eficaz (CGU, 2016).

O controle social passou por uma evolução na história do Brasil, notadamente na fase de redemocratização. O esforço pela obtenção de uma relação de maior diálogo entre o Estado e os cidadãos foi marcante na década de 1980. A Constituição Federal, elaborada em 1988, foi conhecida pela intensa intervenção da sociedade civil, que ajudou a definir a descentralização e participação da comunidade como marco da organização de políticas públicas.

Di Pietro (1993) explica que há, de um lado, grupos que pretendem se relacionar e interferir nas tomadas de decisões dos Estados – são os partidos políticos e os sindicatos, e de outro, a participação do próprio cidadão.

Importante destacar a ideia do filósofo alemão Jurgen Habermas, a qual Leal (2013, p. 3):

Um conjunto crescente de organizações e movimentos sociais sempre podem enriquecer a comunicação e o debate nas sociedades contemporâneas, revitalizando de forma substantiva a esfera pública. Estes novos âmbitos estariam a permitir a articulação de uma pluralidade de enfoques culturais e sociais, o que levaria a reforçar a ideia de crítica e controle do poder - e da corrupção - e aprofundar a democracia, fazendo surgir, por sua vez, fatores de integração social alternativos, baseados no diálogo e não na dominação (ora simulada, ora explícita).

O referido autor citou ainda James Bohaman, que tem dado continuidade a essa linha de pensamento, na atualidade. Ele sustenta que a deliberação e o

consenso seriam a solução para a democracia e a política de governo, devendo, pois, as razões do Estado serem claramente expostas para a sociedade, que usualmente não participa diretamente da gestão governamental.

No entanto, é preciso ter em mente que a deliberação não deve ser considerada apenas como a solução racional e imediata. Na verdade, deve ser compreendida como um método de aprendizagem que auxiliará os cidadãos a melhor compreenderem determinados problemas de relevância da sociedade, como por exemplo, os temas de corrupção, tão comuns nos dias atuais.

Sendo assim, Leal (2013, p. 3) entende que deliberação:

É o resultado de uma atualização constante das discussões e das conversações políticas que acontecem em esferas públicas parciais, de maneira a alimentar práticas de intercompreensão, cujo objetivo é a constituição de *locus* de diagnósticos, análises e prognósticos das questões que interessam à população.

É possível observar, a partir da Lei de Acesso à Informação, que o Estado e a sociedade são sistemas inter-relacionados, sendo dever de todos prezar pela harmonia entre ambos, de modo que a ação de um não interrompa a atuação do outro. Nesse sentido, essencial se faz a interpretação dessa norma jurídica, para que a sociedade fique protegida contra a desinformação, “antítese do bem da vida que o direito pretendeu proteger” (VALLE, 2014, p. 109).

3.2 FORMAS DE CONTROLE SOCIAL

3.2.1 Conselhos municipais

De acordo com o Portal da Transparência (CGU, 2016), os Conselhos municipais são um caminho capaz de assegurar que a cidadania deixe de ser apenas um direito para ser uma realidade. Esses Conselhos têm caráter liberativo e consultivo e possuem como intuito principal formular e fiscalizar as políticas públicas, fomentando, assim, a democracia participativa.

Inúmeros são os conselhos previstos na legislação brasileira, podendo ser encontrados nas três esferas de governo – federal, estadual e municipal. Vale destacar que, a sua instituição e o fornecimento das condições para o seu funcionamento são considerados requisitos para que os estados e os municípios

estejam aptos a receber recursos do Governo Federal, para o desenvolvimento de suas ações.

Por exemplo, podemos citar os seguintes colegiados públicos dispostos na Constituição Federal: no art. 194, VII, os referentes à gestão administrativa da seguridade social; no artigo 198, inciso III, à área da saúde; no art. 204, inciso II, à assistência social, no art. 206, inciso VI, ao ensino público; no art. 187, à fixação de política agrícola, no art. 103-B, inciso XIII, ao Conselho Nacional de Justiça, dentre outros.

Segue abaixo as tabelas encontradas na Cartilha de Olho Vivo no Dinheiro Público, que indicam o desempenho da atuação de alguns Conselhos:

Tabela 1 - Conselho de Alimentação Escolar

Conselho de Alimentação Escolar	
<p>O que faz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Controla o dinheiro para a merenda. Parte da verba vem do Governo Federal. A outra parte vem da prefeitura. • Verifica se o que a prefeitura comprou está chegando às escolas. • Analisa a qualidade da merenda comprada. • Examina se os alimentos estão bem guardados e conservados. • Deve se reunir frequentemente. 	<p>Quem faz parte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Representante(s) da prefeitura. • Representante(s) da câmara municipal. • Representante(s) dos professores. • Representante(s) de pais de alunos. • Representante(s) de um sindicato ou associação rural (cada órgão ou entidade indica seu representante).

Fonte: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>

Tabela 2 - Conselho Municipal de Saúde

Conselho Municipal de Saúde	
<p>O que faz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Controla o dinheiro destinado à saúde. • Acompanha as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais. • Participa da elaboração das metas para a saúde. • Controla a execução das ações na saúde. • Deve se reunir frequentemente. 	<p>Quem faz parte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Representante(s) das pessoas que usam o Sistema Único de Saúde. • Profissionais da área de saúde (médicos, enfermeiras). • Representante(s) de prestadores de serviços de saúde (hospitais particulares). • Representantes da prefeitura.

Fonte: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>

Tabela 3 - Conselho de Assistência Social

Conselho de Assistência Social (Os programas são voltados para as crianças (creches), idosos, portadores de deficiências físicas)	
O que faz	Quem faz parte
<ul style="list-style-type: none"> • Acompanha a chegada do dinheiro e a aplicação da verba para os programas de assistência social. • Aprova o plano de assistência social feito pela prefeitura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Representantes indicados pela prefeitura e pelas entidades que fazem assistência social no município, como creches, associações de apoio ao adolescente, ao idoso, associações comunitárias.

Fonte: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>

Tabela 4 - Conselho do Fundo da Educação Básica

Conselho do Fundo da Educação Básica (Fundeb)	
O que faz	Quem faz parte
<ul style="list-style-type: none"> • Examina os gastos realizados com recursos do Programa. • Supervisiona o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros. • Acompanha a aplicação dos recursos federais referentes ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, e, ainda, recebe e analisa as prestações de contas referentes a esses Programas, formula pareceres conclusivos sobre a aplicação desses recursos e encaminha-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). 	<ul style="list-style-type: none"> • Representantes do Poder Executivo Municipal (Prefeitura), dos quais pelo menos 1 (um) deve ser da Secretaria Municipal de Educação ou de órgão educacional equivalente. • Representante dos professores da educação básica pública. • Representante dos diretores das escolas básicas públicas. • Representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas. • Representante(s) dos pais de alunos da educação básica pública. • Representante(s) dos estudantes da educação básica pública, um é indicado pela entidade de estudantes secundaristas. • Representante(s) do respectivo Conselho Municipal de Educação. • Representante do Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente, indicados por seus pares, quando houver no município.

Fonte: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>

Essa participação social na gestão administrativa através dos órgãos colegiados representa um fortalecimento do controle social, vez que a presença dos atores sociais reforça a democratização dessas instituições, bem como da organização da própria sociedade civil (PINK; TEIXEIRA, 2007 apud MOURA, 2015).

Ocorre que, segundo Leal (2013), o debate que se estabelece nesses locais é escasso, não havendo, portanto, uma efetiva discussão democrática. O papel dos

Conselhos funcionaria apenas no plano teórico, tendo em vista que o que geralmente acontece são conversas pré-ordenadas e com questões definidas anteriormente, prejudicando o grau de reflexividade para com a coletividade.

3.2.2 Portais de transparência: web sites informativos referentes à administração pública

Conforme exposto previamente, a Lei 12.527 estabeleceu, no Par. 2 do artigo 8, que a divulgação das informações do interesse público pode se dar por qualquer meio e instrumento legítimo, mas deverão ser obrigatoriamente publicadas em sítios oficiais (internet). Desse modo, se a internet é o meio obrigatório - ou seja, no caso de se tratar de município com mais de 10 mil habitantes, é preciso que haja a criação de uma página ou site que abrigue todas as informações.

O Portal de Transparência, lançado em 2004 pela CGU, ou seja, antes mesmo da entrada em vigor da Lei 12.527/11, permite que o cidadão acompanhe, no âmbito federal, os gastos públicos, seja sobre a quantia dispendida pelo próprio Governo Federal, seja pela transferência aos estados, municípios e DF e diretamente ao cidadão. De acordo com o Portal, a partir dessa iniciativa do Governo Federal, estados e municípios também procuraram dar transparência às suas contas. Além disso, destaca-se a criação de portais de transparência do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, devido à quantidade de demandas internas e externas.

Em suma, poderão ser feitos três tipos de consultas pelo cidadão: a) gastos diretos do governo, como por exemplo, informar-se acerca do dinheiro gasto com compras ou contratação de obras e serviços; b) transferência de recursos; c) obter informações acerca dos convênios firmados pelo Governo Federal.

No entanto, estabelece o Manual de Aplicação da LAI (CGU, 2013), que se algumas das informações previstas no rol já estiverem sendo disponibilizadas em outro site, não é preciso que seja repetida no site do órgão. Nesses casos, permite-se que haja apenas um redirecionamento. É o que se verifica com as informações já dispostas no portal da transparência.

Merecem relevância outros sites que visam à divulgação de informações: páginas de transparência pública, através das quais são publicadas as despesas realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, tais como

sobre execução orçamentária, licitações, convênios, diárias e passagens; sites Copa 2014 e Jogos RIO 2016, com o intuito de proporcionar à sociedade o controle dos gastos público com os referidos eventos; Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), por meio do qual há um acompanhamento e gestão de recursos da União transferidos via convênio ou contrato de repasse (CGU, 2013).

Pelo princípio da transparência ativa, a iniciativa de avaliar e divulgar as informações que sejam de interesse da sociedade parte do próprio órgão público e não necessita de expressa solicitação. Nesse contexto, enquadra-se o Portal de Transparência supracitado.

Vale ressaltar que o Par. 1 do artigo 8³⁸ da LAI prevê um rol de informações que devem ser observadas. Essa relação delimita as informações mínimas que deverão ser divulgadas, de modo que se trata de uma lista não exaustiva, podendo o órgão ou entidade pública definir outras informações.

Levando em conta o Portal de Transparência do Governo Federal, além dessas informações obrigatórias constantes do rol mínimo, estão presentes outras adicionais, tais como: relação de ocupantes dos imóveis funcionais da União; Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas; Valores dos Recursos Repassados a Estados e Municípios; remuneração e subsídios; resultados de auditorias, inspeções, prestações e tomadas de contas realizadas nos órgãos ou entidades, entre outras (CGU, 2013).

No entanto, conforme consta no Guia Prático “Lei de Acesso a Informações Públicas: o que você precisar saber”, cada poder pode decidir se é obrigatória ou não a divulgação de dados dos servidores públicos, como nomes, cargos e salários. No que diz respeito ao Executivo federal, é obrigatória essa divulgação (ABRAJI, 2014).

³⁸ Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. § 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo: I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III - registros das despesas; IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Como já visto, uma das características marcantes da lei é a obrigatoriedade do órgão de atender aos pedidos de acesso à informação. Constata-se, então, que não é dever da Administração Pública apenas disponibilizar através de sítios oficiais os dados de interesse coletivo, mas também de assegurar a resposta a tais solicitações - o que se denomina Transparência Passiva (CGU, 2013).

Figura 1 - Transparência ativa e Transparência passiva



Fonte: CGU, 2013

Para garantir a Transparência Passiva, a Lei de Acesso à Informação prevê tanto a criação de um SIC eletrônico, para que os pedidos de informação sejam encaminhados via internet, quanto a instalação de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico. É o que dispõe o Art. 8, Par. 2 e o Art. 9, respectivamente.

Primeiramente, no que diz respeito à criação de estabelecimentos físicos, vale destacar que todos os estados, municípios e o DF devem contar com tais espaços, definindo através de legislação própria as regras específicas relativas ao funcionamento, entretanto, obedecendo sempre às normas gerais da Lei 12.527/11. Como o acesso à internet, infelizmente, ainda não é universal, faz-se indispensável a existência desse instrumento presencial.

Por sua vez, o sistema eletrônico surgiu para facilitar e desburocratizar o atendimento das solicitações feitas pelos cidadãos. Obedecendo ao que dispõe a lei, que objetiva o desenvolvimento de um sistema único de fácil acesso a todos, a CGU criou o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), no âmbito

do Poder Executivo Federal. O funcionamento desse site, conforme as diretrizes exigidas, gera dois efeitos: um para o solicitante, pois detém a certeza de que os procedimentos legais estarão sendo cumpridos; outro para o órgão, pois tem a garantia de que seu papel está sendo feito (CGU, 2012).

Vale lembrar os requisitos que devem ser atendidos pelos sítios oficiais, segundo o Par. 3 do Art. 8, *in verbis*:

- 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.

O e-SIC, de responsabilidade da CGU, é o meio através do qual são feitos os pedidos de informação amparados pela Lei n 12.527/11, que forem dirigidos ao Poder Executivo Federal. De acordo com o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios, o sistema permite ao cidadão:

1. Registrar pedidos de informação;
2. Acompanhar pedidos de informação: trâmites e prazos;
3. Realizar “reclamações”;
4. Entrar com recursos;
5. Consultar respostas recebidas.

Além disso, permite aos órgãos, vinculadas e estatais:

1. Cadastrar equipe do SIC autorizada a usar o sistema;
2. Acessar e responder às solicitações realizadas;
3. Acompanhar os prazos para respostas;
4. Solicitar prorrogação de prazo para resposta;

5. Reencaminhar pedidos a outros órgãos;
6. Obter estatísticas de atendimentos;
7. Acompanhar e responder reclamações e recursos.

Vale destacar que o pedido de acesso às informações a órgãos públicos estaduais, municipais e distritais não deverá ser feito pelo e-SIC. No entanto, o programa Brasil Transparente, criado pela CGU, disponibiliza para todos os entes da federação o código fonte do e-SIC e os auxilia na implementação das normas trazidas pela Lei 12.527/11 (LEI..., 2016).

Por meio dos Portais de Transparência e do e-SIC, o cidadão pode notificar à Controladoria Geral da União sobre qualquer irregularidade, através do preenchimento de formulário no próprio site, instigando, assim, o controle social e o combate à corrupção. Verifica-se, ainda, que o Decreto 7.724/12, que regulamenta a Lei 12.527/11, instituiu um ordenado sistema recursal, o qual se divide em três níveis: 1) por todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; 2) CGU; e 3) Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI).

3.2.3 Aplicativo da Justiça Eleitoral “Pardal”

Recentemente, o Tribunal Superior Eleitoral disponibilizou vários aplicativos para que o eleitor pudesse intensificar sua participação no processo eletivo de 2016. Dentre os 10 aplicativos desenvolvidos, um deles chamado “Pardal”, permite que os cidadãos denunciem práticas irregulares dos candidatos e partidos políticos, como propaganda irregular, compra de votos, uso da máquina administrativa ou gastos desproporcionais. Ao constatar um problema, o cidadão poderá enviar fotos, vídeos ou áudios, e, por meio do próprio aplicativo, a denúncia é encaminhada para a Justiça Eleitoral no estado ou município (TSE, 2016).

3.2.4 Denúncia

Ao exercer o controle social, se o cidadão se deparar com alguma suspeita ou for apurada qualquer irregularidade, poderá encaminhar uma representação de denúncia ao órgão competente. O encaminhamento dessa denúncia deve ser feito da maneira mais embasada possível, podendo ser utilizados vários meios para tanto, como por exemplo:

- a) Cópia de documentos;
- b) Fotos;
- c) Informações obtidas por pesquisa;
- d) Declarações e entrevistas.

A Controladoria Geral da União trabalha em conjunto com o cidadão. O órgão, além de fiscalizar se o recurso federal está sendo usado corretamente ou sendo desviado, recebe e apura denúncias feitas pela sociedade que envolvem recursos públicos federais, servidor federal ou órgão ou entidade do Governo Federal. Para que seja recebida, a denúncia deve dizer respeito a atuações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo, relatando os fatos de forma completa (CGU, 2016).

Além das denúncias, a CGU recebe também solicitações, sugestões, reclamações e elogios, devendo todas essas manifestações serem expostas através do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (e-Ouv). Como já visto, qualquer cidadão poderá apresentar a denúncia, sendo dispensável advogado ou procurador constituído. Além disso, independe de identificação, entretanto, caso opte por se identificar, o indivíduo estará permitindo que a Ouvidoria entre em contato para qualquer esclarecimento. No entanto, em decorrência da Lei 12.527/11, as informações pessoais deverão ser protegidas, restringindo a obtenção de quaisquer dados referentes à intimidade, vida privada, honra e imagem, exceto se essa divulgação for expressamente autorizada pelo cidadão. Vale ressaltar que, além da denúncia poder ser apresentada por meio do preenchimento de formulário via internet, é possível que seja feita através do envio de correspondência.

Outras instituições também têm o dever de receber as denúncias. São elas: Tribunal de Contas da União; Tribunais de Contas dos Estados; Tribunais de Contas dos Municípios; Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal; Câmara de Vereadores e Assembleias Legislativas e Poder Judiciário (CGU, 2012).

3.2.5 Orçamento participativo

O orçamento participativo é outro instrumento importante da democracia participativa. Por meio dele, o cidadão pode debater e escolher quais são as prioridades de investimento em obras e serviços em sua cidade. Assim, esse mecanismo de controle social, que manifesta uma nova maneira de planejar a

destinação dos recursos públicos, possibilita que juntos, Poder Público e cidadão apresentem a proposta orçamentária. A sociedade, portanto, é enaltecida, na medida em que poderá ser ouvida antes da realização do ato administrativo, cooperando de fato com o planejamento das receitas e despesas (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

3.2.6 Audiência pública

Como podemos observar no decorrer do trabalho, a Constituição Federal de 1988, ao passo que pretendeu que a democracia se concretizasse pelos representantes do povo, elegeu, ao mesmo tempo, que a própria sociedade deveria participar diretamente, nos moldes estabelecidos por ela (FIGUEIREDO, 2007).

Fixado este instrumento, portanto, pela Carta Magna e regulado por leis federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais, poderá ser requisitado por qualquer um dos Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – além do Ministério Público, com o intuito de escutar a comunidade. (AUDIÊNCIAS..., 2014).

As audiências públicas, apesar de não possuírem caráter deliberativo, são fundamentais no processo democrático, devendo ser consideradas nas tomadas de decisões. Por meio dessas reuniões, o público – representado por pessoas físicas ou membros da sociedade civil – poderá expor suas opiniões e dar sugestões sobre determinado tema do interesse público relevante que estiver sendo discutido (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

O Poder Executivo deve utilizar esse recurso no planejamento municipal, para que haja melhor gestão da saúde, da seguridade social, da formulação de políticas públicas e controle das ações de assistência social, bem como na defesa e preservação do meio ambiente. Por sua vez, no Legislativo, durante a realização de uma audiência pública para construção da legislação, deverão ser criadas comissões temáticas no Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa Estadual e Câmara de Vereadores.

Na Constituição Federal está prevista, no art. 58, par. 2, inciso II³⁹, que cabe às comissões constituídas realizar audiências públicas juntamente com entidades da

³⁹ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que

sociedade civil. Alguns casos são determinados através de lei federal. Por exemplo, a Lei 8.666/93 apresenta vários artigos que valorizam a participação do cidadão, em especial, cita-se o artigo 39⁴⁰, que prevê a realização de audiência pública para licitações de grande vulto.

Sobre esse tema, leciona Figueiredo (2007) que, sendo necessária a audiência, caso não seja realizada, invalidará a licitação. No entanto, apesar de obrigatória, entende não ser a mesma vinculante, podendo o administrador motivar a necessidade da execução de obra ou serviço e realiza-la, mesmo que contrário à vontade da comunidade. Fica a cargo da Administração mostrar que a opção tomada foi acertada, declarando expressamente seus motivos.

Entende ainda que a grande finalidade da audiência pública é a publicidade, prezando-se por uma verdadeira intercomunicação entre as autoridades e os cidadãos. A Administração Pública deve proporcionar uma real discussão e transparência e não fazer com que seja apenas o cumprimento de uma formalidade desejada pela lei. Acerca do assunto, Figueiredo cita um dos grandes comentaristas sobre Licitações e Contratos, Justen Filho (2000, p. 394 apud FIGUEIREDO, 2007, p. 8):

resultar sua criação. § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil.

⁴⁰ Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

1) Publicidade e Fiscalização

O dispositivo confirma a concepção adotada pela Lei, no sentido que a ampla publicidade é instrumento útil no controle da legalidade e da conveniência das licitações e contratações administrativas. Por isso, foi instituída essa audiência para hipóteses de contratações de maior vulto.

A audiência pública permitirá a qualquer "interessado" formular indagações e pleitear esclarecimentos, os quais deverão ser prestados de modo motivado. Mesmo os aspectos discricionários da atividade administrativa poderão ser objeto de esclarecimento.

A lei não subordina a Administração à aprovação dos presentes à reunião pública. Não é relevante se os presentes reputam (ou não) que os esclarecimentos são satisfatórios. Os vícios, se não forem espontaneamente eliminados pela autoridade administrativa, autorizarão o recurso ao Poder Judiciário. Idêntica solução será viável quando a autoridade administrativa negar-se a prestar esclarecimentos.

[...]

A audiência pública é um dos instrumentos destinados a assegurar a transparência da atividade administrativa. Não se destina a garantir direitos subjetivos de pessoas determinadas, mas a proteger o interesse público, objetivamente. Logo, ausência ou invalidade da audiência acarreta nulidade do procedimento licitatório. Portanto, esse vício pode ser objeto de questionamento seguindo os princípios relacionados com os interesses coletivos e difusos. Sujeita-se a controle por via de ação popular, ação civil pública.

A Lei Complementar 101/00 estabelece também a realização de audiências públicas a cada quadrimestre, para avaliação do cumprimento das metas fiscais de responsabilidade do Poder Executivo, conforme Art. 9, Par. 5⁴¹.

Quanto ao meio ambiente, a própria Constituição consagra a participação pública, dando ênfase à publicidade do Estudo Prévio Ambiental, conforme se vê no art. 225, Par. 1, inciso VI. Nesse sentido, dispõe a Resolução CONAMA 237/97, que regulamenta o licenciamento ambiental estabelecido na Política Nacional do Meio Ambiente. Diz o Art. 3 que dependerá de prévio estudo do impacto ambiental e do respectivo relatório do impacto sobre o meio ambiente, ao qual se dará publicidade e será garantida a realização de audiências públicas, a licença ambiental que causar efetiva degradação ao meio (RESOLUÇÃO..., 1997).

Além dos já citados, a audiência pública se faz necessária nos seguintes casos: na elaboração do plano diretor e discussão de projetos de grande impacto, segundo o Estado da Cidade - Lei 10.257/01; para o debate de temas relevantes para o poder público, em qualquer momento de um processo administrativo - Lei

⁴¹ Art. 39. § 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

9784/99; para garantir os direitos difusos e coletivos, sendo realizadas pelo Ministério Público - Lei 8625/93.

3.2.7 Projeto de Lei 7804/14 - Lei de Dados Abertos

O Projeto Lei Dados Abertos propõe a criação, através do Ministério do Planejamento, de um Sistema Integrado de Disponibilização de Dados Abertos, que se encarregará de elaborar e atualizar periodicamente o Manual de Dados Abertos da Administração Pública. A ementa traz a obrigatoriedade de disponibilização desses dados e de interfaces de aplicações web, de maneira organizada e estruturada para a União, Estados, Municípios e Distrito Federal (PROPOSTA..., 2015).

A Constituição Federal, a Lei de Acesso à Informação e o Marco Civil da Internet contribuíram para que a transparência e o controle social se intensificassem. O próprio Governo Federal já executa o planejamento de ações em favor da abertura de dados, por meio do Plano de Dados Abertos. No entanto, há a intenção de estender esses efeitos para toda a Administração Pública.

Elise Gonçalves, da equipe do Ministério do Planejamento, afirma que dados abertos são “informações de livre acesso que estão disponíveis na internet, em geral em formato estruturado, tais como planilhas e bases de dados, sem limitação para uso”. Importante destacar que essa disponibilização não deve impor licença ou software específico para leitura (TCU..., 2016).

Segundo Agune, Gregorio Filho e Bolliger (2010 apud VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010, p. 47), o termo “dados governamentais abertos” (DGA) é utilizado para conceituar a “disponibilização, através da internet, de informações e dados governamentais de domínio público para a livre utilização pela sociedade”. O Open Government Data, formado por um grupo de especialistas, produziu uma lista de princípios que caracterizam o DGA. Ele assegura que:

1. Completos. Todos os dados públicos estão disponíveis. Dado público é o dado que não está sujeito a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso.
2. Primários. Os dados são apresentados tais como os coletados na fonte, com o maior nível possível de granularidade e sem agregação ou modificação.
3. Atuais. Os dados são disponibilizados tão rapidamente quanto necessário à preservação do seu valor.
4. Acessíveis. Os dados são disponibilizados para o maior alcance possível de usuários e para o maior conjunto possível de finalidades.
5. Compreensíveis por máquinas. Os dados são razoavelmente estruturados de modo a possibilitar processamento automatizado.
6. Não discriminatórios. Os dados são disponíveis para todos, sem exigência de requerimento ou cadastro.
7. Não proprietários. Os dados são disponíveis em formato sobre o qual nenhuma entidade detenha controle exclusivo.
8. Livres de licenças. Os dados não estão sujeitos a nenhuma restrição de direito autoral, patente, propriedade intelectual ou segredo industrial. Restrições sensatas relacionadas à privacidade, segurança e privilégios de acesso são permitidas.

Tauberer (2014) estabeleceu, através da enumeração de 14 princípios ⁴², quais são as condições essenciais para que a abertura dos dados governamentais seja bem sucedida e mantenha um bom padrão. Afirma ainda que é a internet o primeiro lugar onde as pessoas buscam informações e, assim, é lá onde também esperam encontrar as informações governamentais. Além disso, se as informações podem ser obtidas apenas por meio de requerimento pessoal, considera-se que esta é essencialmente indisponível para a grande maioria dos cidadãos. Há igualmente a limitação da disponibilização da informação, se é necessário o pagamento de qualquer taxa.

A adoção de dados abertos já se encontra presente em vários governos nacionais e subnacionais, podendo ser citados os seguintes: Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, que já instalaram políticas de acesso na internet e

⁴² (1) Information is not meaningfully public if it is not available on the Internet for free; (2) "Primary: Primary data is data as collected at the source, with the finest possible level of granularity, not in aggregate or modified forms."; (3) "Timely: Data are made available as quickly as necessary to preserve the value of the data." Data is not open if it is only shared after it is too late for it to be useful to the public. (4) "Accessible: Data are available to the widest range of users for the widest range of purposes."; (5) Analyzable.; (7) "Non-proprietary: Data are available in a format over which no entity has exclusive control."; (6) "Non-discriminatory: Data are available to anyone, with no requirement of registration."; (8) "License-free." Dissemination of the data is not limited by intellectual property law such as copyright, patents, or trademarks, contractual terms, or other arbitrary restrictions.; (9) Permanent: Data should be made available at a stable Internet location indefinitely.; (10) Safe file formats: "Government bodies publishing data online should always seek to publish using data formats that do not include executable content.; (11) Provenance and trust: "Published content should be digitally signed or include attestation of publication/creation date, authenticity, and integrity."; (12) Public input: The public is in the best position to determine what information technologies will be best suited for the applications the public intends to create for itself.; (13) Public review; (14) Interagency coordination.

portais que disponibilizam a informação em diversos formatos (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010).

No Brasil, a transparência é exaltada por meio da existência do Portal de Transparência do Governo Federal, da Lei de Acesso à Informação e do Marco Civil da Internet, além da Constituição Federal. Merece, portanto, ser ressaltada a discussão acerca da implementação da Lei Dados Abertos, pois ela estimulará a inovação.

Apesar de já haver iniciativas no Brasil, e nesse sentido podemos exemplificar: a execução de ações em favor da abertura de dados por meio do Plano de Dados Abertos pelo Governo Federal; a disponibilização de dados em formato aberto, com estímulo à utilização desse sistema pelo cidadão através do portal TCM-CE; a instituição pelo Governo do Estado de São Paulo do Decreto n. 55.559/10, que determina o Portal do Governo Aberto SP, que se enquadra na maioria dos princípios dos dados governamentais abertos; verifica-se que não há, no Brasil, experiência que se aproxime aos modelos internacionais. Portanto, esses efeitos devem ser estendidos, o mais rápido possível, para toda a Administração Pública (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a presente pesquisa, verificamos que o direito à participação não é novidade, entretanto, por ser ainda desconhecido por parte da população, não consegue ser exercido plenamente. No entanto, esse quadro poderá ser modificado, na medida em que as pessoas passarem a entender a força do seu papel como cidadão.

A missão da Lei de Acesso à informação é a de abrir o Estado para a sociedade, facilitando a comunicação entre eles, vez que determina a passagem do plano meramente formal e obscuro para o campo da transparência, do “mostrar e deixar ver” (REGULES, 2015, p. 109).

Vale ressaltar que, segundo os ensinamentos de Mello (2013), o Direito se posiciona como instrumento condicionador da conduta humana. Nesse sentido, Regules (2015, p. 108) assevera que “o Direito não faz a mudança, mas condiciona (prescreve) a conduta dos homens (comportamento humano) de modo a conduzi-la – e a induzir a sociedade – numa dimensão consentânea com as leis e a Constituição (dever ser)”.

Dessa forma, entendemos que a referida lei assume uma posição de “condicionadora da conduta humana”, tendo em vista que surgiu para incentivar a mudança na consciência e comportamento do cidadão, que deverá compreender o quão sua participação é fundamental para o alcance de um governo eficiente, eficaz, ético e transparente. Com efeito, o desenvolvimento do controle social poderá auxiliar na quebra da cultura endêmica da corrupção.

No entanto, existe outro fator tão importante quanto a mudança na mentalidade do cidadão. Reputa-se que, além da compreensão da sociedade do seu direito de participar, o êxito do controle social depende da utilização de instrumentos que divulguem as informações e estejam à disposição de todos.

Sendo assim, para que ganhe maior efetividade, é preciso que, além de disponibilizar, o Estado viabilize esse acesso. Uma das formas de garanti-lo - e que vem sendo adotada nacional e internacionalmente - é através da divulgação da atuação estatal por meio da internet. Porém, paralelamente a isso, é preciso que seja oferecida ao cidadão a inclusão digital, com o intuito de possibilitar a todos o acesso à rede, tendo em vista que se verifica, ainda, em vários locais do Brasil, um imenso atraso tecnológico.

É preciso lutar contra o costume da não valorização da participação popular na gestão administrativa, e incentivar a educação e a vida política no Estado, de forma que haja maior interesse por parte da nova geração em dialogar e fiscalizar o Poder Público, evitando a ocorrência de irregularidades, principalmente, da corrupção. Ademais, destaca-se que o cidadão já possui vários instrumentos à disposição, para serem utilizados na fiscalização das ações administrativas, conforme visto ao longo do trabalho.

Desse modo, entendemos que a solução não está apenas na provocação de mudanças no ordenamento jurídico brasileiro, pois a origem do problema das práticas corruptas encontra abrigo na conduta da própria sociedade e não nas eventuais lacunas normativas. Na verdade, a regeneração moral e jurídica não é da Administração Pública em si, mas de seus agentes públicos, que devem prezar por condutas mais éticas e morais.

Ocorre que antes de se colocarem na posição de agentes públicos, estes indivíduos são cidadãos comuns e pertencentes à uma comunidade já marcada pela cultura da corrupção. Portanto, fica evidente que essa endemia antiética sofrida pela sociedade brasileira reflete diretamente no agir dos nossos administradores, que muitas vezes privilegiam os interesses privados e suprimem o interesse público. Diante disso, surge outro problema, inclusive bastante atual no cenário brasileiro: a crise de confiabilidade no sistema político.

Dados dos Indicadores de Governança Mundial (The Worldwide Governance Indicators – WGI) projetado pelo Banco Mundial, conforme já citado, mostram que o Índice de controle de corrupção no Brasil não acompanha o crescimento da transparência, o que nos leva a crer que esta, apesar de ser um forte e grande instrumento de combate à esse mal, não é a sua solução.

Por outro lado, segundo Lobo (2013, p. 33), o grande desafio do brasileiro é a conscientização. “Enquanto não se conscientizar, verdadeiramente, sobre a necessidade de mudança profunda de mentalidade, qualquer tentativa de alteração do panorama atual estará fadada ao mais redundante fracasso”. Portanto, enquanto esse pensamento não fizer parte da vida do brasileiro, o controle social não poderá ser substituído pelos controles formais existentes.

É evidente que a Insatisfação popular com a política brasileira foi acentuada pelo panorama atual vivenciado, mas isso não significa que a população deva assumir um papel de “vítima”. Pelo contrário, tem o dever e obrigação de tomar para

si a responsabilidade de repensar os valores morais de uma sociedade justa – e o mais importante, repassá-los para as novas gerações -, assim como fazer uso corretamente dos instrumentos punitivos e preventivos postos à eles, pois o silêncio pode ser entendido como um ato de cumplicidade à essas práticas.

REFERÊNCIAS

ABRAJI. **Guia Prático Lei de Acesso à Informações Públicas**: o que você precisa saber. 2014. Disponível em:

<<http://www.abraji.org.br/midia/arquivos/file1401218284.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

ALVES, Marília Souza Diniz. **Do sigilo ao acesso**: análise tópica da mudança de cultura. 2013. Disponível em:

<<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1683.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2016.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

ASSUNÇÃO, Leandro Garcia Algarte. **O princípio da eficiência administrativa como vetor da administração pública e o papel do Ministério Público no combate à ineficiência funcional**. 2009. Disponível em:

<<http://princípio.org/o-princípio-da-eficiência-administrativa-como-vetor-da-administr.html>>. Acesso em: 12 out. 2016.

AUDIÊNCIAS públicas: a comunidade participando das decisões. 2014. Disponível em:

<<http://www.mppr.mp.br/modules/noticias/article.php?storyid=4697%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%ABlico%20do%20Estado%20do%20Paran%C3%A1,%202014>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BENTO, Leonardo Valles; BRINGEL, Polyana de Oliveira Martins. **Limites à transparência pública das empresas estatais**: análise crítica da aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) a empresas públicas e sociedades de economia mista. 2014. Disponível em:

<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c139ffc26fbaf2d1>>. Acesso em: 12 out. 2016.

BIASON, Rita. **Breve história da corrupção no Brasil**. 2013. Disponível em:

<<http://www.contracorrupcao.org/2013/10/breve-historia-da-corrupcao-no-brasil.html>>. Acesso em: 27 jul. 2016.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4553.htm>. Acesso em: 16 set. 2016.

_____. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do **caput** do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. **Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012.** Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7845.htm>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.** Altera os dispositivos nos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.

Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 13 ago. 2016.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **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: 10 set. 2016.

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm>. Acesso em: 10 set. 2016.

_____. **Lei nº 8.159, de 4 de dezembro de 1990.** Altera a Lei nº 7.540, de 30 de dezembro de 1988, que institui o imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos e dá outras providências. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fmSNa9cgf68J:200.192.66.20/alesc/docs/1988/..%25C1990%25C8159_1990_Lei.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 18 set. 2016.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 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: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 11 ago. 2016.

_____. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 10 set. 2016.

_____. **Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997.** Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9507.htm>. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. **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: 23 ago. 2016.

_____. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____. **Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005.** Regulamenta a parte final do dispositivo no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm>. Acesso em: 10 set. 2016.

_____. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009.** Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **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: 15 jul. 2016.

_____. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. **Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016.** Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm>. Acesso em: 19 jul. 2016.

_____. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13303.htm>. Acesso em: 21 jul. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 22 set. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Disponível em:

<<http://porteiros.r.unipampa.edu.br/portais/procuradoria/files/2009/07/S%C3%BAmula-473-STF.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Liminar nº 623 Distrito Federal**. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SL_623.pdf>. Acesso em: 26 set. 2016.

BURGARELLI, Rodrigo Miranda. **Transparência governamental e accountability: uma análise comparativa da evolução dos portais de informações públicas no município de São Paulo**. 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11052016-124922/pt-br.php>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

CARNEIRO, Alexandre de Freitas. **Accountability e Prestação de Contas das Organizações do Terceiro Setor: uma abordagem à relevância da Contabilidade**. 2011. Disponível em: <<http://atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/ufrij/article/viewFile/1206/1142>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.

CGU. **Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

_____. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 17 set. 2016.

_____. **Portal da Transparência**. 2016. Disponível em: <www.portaldatransparencia.com.br>. Acesso em: 11 set. 2016.

_____. **Programa Olho Vivo no Dinheiro Público**. 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/olho-vivo>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

CLÈVE, Clemerson Merlin. **Ação direta de inconstitucionalidade**. Brasília, 45 n. 179 jul./set. 2008.

CLÈVE, Clemerson Merlin; FRANZONI, Julia Ávila. **Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação**. Belo Horizonte: Forum, 2013.

COSTA JÚNIOR, Antônio Gil da. **A Importância do Controle Interno na Gestão Pública**. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-importancia-do-controle-interno-na-gestao-publica,46859.html>>. Acesso em: 11 out. 2016.

DANITAS, Rosalliny Pinheiro. **A importância do princípio da eficiência como princípio da Administração Pública em relação às agências reguladoras**. 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10703>. Acesso em: 10 set. 2016.

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

_____. **Participação popular na Administração Pública**. 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639/47412>>. Acesso em: 14 set. 2016.

EIGEN, Peter. **Transparency International**. Global Corruption Report 2003: special focus: access to information. London: Profile Books, 2003.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; SILVA, Kayan Reis da. **A Lei de Acesso à Informação**. 2012. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/49916>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Instrumentos da administração consensual: a audiência pública e sua finalidade**. 2007. Disponível em: <<http://ipea.gov.br/participacao/images/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUCIA20VALLE.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2016.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. **Transparência e controle social na Administração Pública**. 2013. Disponível em: <<http://master.fclar.unesp.br/#!/departamentos/administracao-publica/revista-temas-de-administracao-publica/v-8-n-1-2013/>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

FONSECA, Claudia de Oliveira. **O princípio da moralidade na administração pública e a improbidade administrativa**. 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2900>. Acesso em: 28 ago. 2016.

GABARDO, Emerson; MORETTINI, Gabriel. **A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a Administração Pública**. 2015. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2015/08/lei-anticorrupcao-compliance.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2016.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GRECO FILHO, Vicente; ROSSI, João Daniel. **O combate à corrupção e comentários à Lei de Responsabilidade de Pessoas Jurídicas: Lei 12.846, de 1 de agosto de 2013**. São Paulo: Saraiva, 2015.

GUIMARÃES, Juarez; AMORIM, Ana Paula. A opinião pública, democracia e a informação cidadã. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARIÇA, Josephina (in memoriam). **Acesso à Informação Pública**. Belo Horizonte: Forum, 2015.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. **O impacto da corrupção sobre o desenvolvimento dos países**. 2012. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d8ab1a52f058358b>>. Acesso em: 06 maio 2016.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação**. 2. ed. Belo Horizonte: Forum, 2015.

JOSÉ FILHO, Antônio. **A importância do controle interno na administração pública**. 2008. Disponível em: <http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/JOSE_controle_interno.PDF>. Acesso em: 12 maio 2016.

LEAL, Rogério Gesta. A deliberação enquanto ferramenta de enfrentamento da corrupção. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública**. Belo Horizonte: Fórum, ano 2, n. 4, jan./abr. 2013.

LEI de acesso nos estados e municípios. 2016. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/perguntas-frequentes/lei-de-acesso-nos-estados-e-municipios>>. Acesso em: 16 out. 2016.

LIMA, Flávia Danielle Santiago. **O controle das finanças públicas**. 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/337/o-controle-das-financas-publicas>>. Acesso em: 11 out. 2016.

LIMA, Liliane Chaves Murta de. **Controle interno na administração pública: o controle interno na administração pública como um Instrumento de accountability**. 2012. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2541195.PDF>>. Acesso em: 10 out. 2016.

LINHARES, Fernando Moura. **O direito de acesso às informações públicas nas democracias representativas contemporâneas**. 2011. Disponível em: <http://bdt.d.ibict.br/vufind/Record/UFOR_74e4dc146a9a41fcb1770dfcbacc7c3/Details>. Acesso em: 13 set. 2016.

LOBO, Helena Regina. Corrupção na História do Brasil: reflexões sobre suas origens no período colonial. In: DEBIO, Alessandra Del; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva. **Temas de Anticorrupção e compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MALAFAIA, Fernando César Benevenuto. **Controle Social e Controle Externo podem interagir?** Avaliação das práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10184/1422898.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 13 out. 2016.

MARINELA, Fernanda; PAIVA, Fernando; RAMALHO, Tatiany. **Lei anticorrupção: Lei n. 12.846, de 1 de agosto de 2013**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEDEIROS, Clayton Gomes de; WACHELESKI, Marcelo Paulo. **A Lei de Acesso à Informação e o Princípio da Transparência na Administração Pública**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4740fcb3becc721b>>. Acesso em: 25 set. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: RT, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2009. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

_____. **The Public's Right to Know**. 1999. Disponível em: <<https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. **O Brasil e o Combate Internacional à Corrupção**. 2009. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194901/000861763.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 27 out. 2016.

MORAIS, Dalton Santos. **A eficiência administrativa como princípio do direito administrativo brasileiro**. 2006. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:TuFEB-5rJV8J:www.agu.gov.br/page/download/index/id/680281+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 12 set. 2016.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Controle social da Administração Pública, transparência administrativa e Lei de Acesso à Informação**. Belo Horizonte, ano 15, n. 178, dez. 2015.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 2009. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2016.

NOGUEIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras. **A juridicidade da Lei Anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas**. Belo Horizonte: Forum, 2014.

ORÇAMENTO Federal. Glossário. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/glossario_view?letra=D>. Acesso em: 26 set. 2016.

PAES, Eneida Bastos. **A influência internacional na construção do direito de acesso à informação no Brasil**. 2012. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496592/000959937.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 9 set. 2016.

PAGOTTO, Leopoldo. Esforços globais anticorrupção e seus reflexos no Brasil. In: DEBIO, Alessandra Del; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva. **Temas de Anticorrupção e compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PEREIRA, Luciana. **Métodos de controle de legalidade da administração pública**. 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11027&revista_caderno=4>. Acesso em: 6 out. 2016.

PIRES, Vitor César Freire de Carvalho. **Administração Pública: princípio da legalidade**. 2012. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7643/Administracao-Publica-principio-da-legalidade>>. Acesso em: 18 out. 2016.

PROPOSTA cria Lei de Dados Abertos para reforçar transparência do poder público. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/480650-PROPOSTA-CRIA-LEI-DE-DADOS-ABERTOS-PARA-REFORCAR-TRANSPARENCIA-DO-PODER-PUBLICO.html>>. Acesso em: 8 out. 2016.

REGULES, Luis Eduardo. A Lei n. 12.527/11 e as entidades do terceiro setor. In: VALIM, Rafael; MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARIÇA, Josephina (in memoriam). **Acesso à Informação Pública**. Belo Horizonte: Forum, 2015.

RELATÓRIO Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. 2010. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corruptao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>>. Acesso em: 15 set. 2016.

RESOLUÇÃO Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997. 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

ROSA, Mateus Ferreira. **Controle da Administração Pública: controle judicial e ação popular**. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.47350&seo=1>>. Acesso em: 15 out. 2016.

SCALOTINO, Gustavo; TRINDADE, João. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. Bahia: Podivm, 2015.

SILVA, André Freire da. **Direito à informação tributária no Brasil: análise do modelo normativo de Portugal à luz do direito comparado**. 2012. Disponível em: <<http://www.idp.edu.br/docman/ebooks/305-anais-do-xv-congresso/file>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. **O papel do controle interno na administração pública**. 2016. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/necon/pciap.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2016.

SOBREIRO, Renan Teixeira. **O Controle da Administração Pública**. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/33198/o-controle-da-administracao-publica>>. Acesso em: 10 out. 2016.

SOUSA, Patrícia Lima; AMARAL, Antonio Augusto. **Acesso à informação e transparência governamental: situando o debate na Administração Pública brasileira**. 2013. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/67852/acesso_informacao_transparencia_sousa.pdf>. Acesso em: 14 set. 2016.

TAUBERER, Joshua. **Open Government Data: the book**. 2014. Disponível em: <<https://opengovdata.io/>>. Acesso em: 13 set. 2016.

TCU participa de audiência pública sobre dados abertos. 2016. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-participa-de-audiencia-publica-sobre-dados-abertos.htm>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

TCU. **Versão Simplificada das Contas do Governo da República - Exercício de 2009**. 2009. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2009/Textos/Ficha%205%20-%20Despesa%20Orcamentaria.pdf>. Acesso em: 26 set. 2016.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Lei n 12.527/11 e o planejamento da ação estatal: uma interpretação orientada a prevenir a desinformação**. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46460/44451>>. Acesso em: 12 out. 2016.

VAZ, Carlos; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo. **Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil**. 2010. Disponível em:

<<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:LvwuG7pGsEUJ:https://portalseer.ufba.br/index.php/ppgau/article/download/5111/3700+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 12 out. 2016.

ZANCANER, Weida. Princípios informadores da Lei de Acesso à Informação.

Revista de Direito de Informática e Telecomunicações. Belo Horizonte, ano 8, n, 15, jul./dez. 2013.

ZYMLER, Benjamin. **O controle externo**: o Tribunal de Contas da União. 2016.

Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/889849>. Acesso em: 17 set. 2016.