

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

IRINEU FRANCISCO BARRETO JUNIOR

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito Administrativo e Gestão Pública II [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Irineu Francisco Barreto Junior; Raymundo Juliano Feitosa. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-846-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O XXX Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI foi realizado no Centro Universitário Unichristus, na cidade de Fortaleza – Pará, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023 e elegeu o tema "Acesso à Justiça, solução de litígios e desenvolvimento" como eixo norteador dos seus trabalhos. Como de costume o evento propiciou a aproximação entre dirigentes de PPGDs, professores e pesquisadores de diversos Programas de Pós-Graduação em Direito de todo o Brasil.

Com foco no aperfeiçoamento da gestão pública, o presente grupo de trabalho foi realizado sob a coordenação do Prof. Dr Raymundo Juliano Feitosa, da Universidade Católica de Pernambuco e Prof. Dr. Irineu Francisco Barreto Junior, do Mestrado em Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU-SP.

Os estudos apresentados no GT reiteram a centralidade da governança pública na agenda jurídica contemporânea e como objeto de pesquisas conduzidas em todo o país.

Temas clássicos pautados no controle da administração pública permearam o grupo de trabalho, como a responsabilização dos agentes governamentais, assim como relacionados ao aperfeiçoamento da governança, implementação da participação social e implementação de inovações jurídicas que assegurem sua efetividade, juntamente com artigos voltados à adoção de novas tecnologias na administração pública, especialmente Blockchain e Inteligência Artificial.

Cabe salientar que o GT se insere, dessa forma, na agenda contemporânea de discussões que envolvem a modernização do Estado brasileiro com vistas ao avanço da racionalidade e economicidade governamentais. Essas abordagens, simultaneamente, expandem o escopo do direito administrativo e admitem a presença de desafios impostos à sociedade brasileira, especialmente voltados a materializar as promessas constitucionais que determinam a oferta de políticas públicas imprescindíveis para o exercício da cidadania.

Os coordenadores do GT convidam os leitores a conhecer o teor integral dos artigos, com a certeza de profícua leitura, e encerram essa apresentação agradecendo a possibilidade de dirigir os debates entre pesquisadores altamente qualificados.

Prof. Dr Raymundo Juliano Feitosa. Universidade Católica de Pernambuco.

Prof. Dr. Irineu Francisco Barreto Junior. Mestrado em Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU-SP.

COMBATE À CORRUPÇÃO EM NÍVEL MUNICIPAL E A TRANSPARÊNCIA FIGHTING CORRUPTION AT THE MUNICIPAL LEVEL AND TRANSPARENCY

Giovani da Silva Corralo
Letícia Abati Zanotto

Resumo

O presente artigo científico busca estudar a transparência nas administrações municipais brasileiras como instrumento de combate à corrupção e desvios de todo o gênero. Trata-se de assunto atual, até porque a corrupção é uma mazela que acompanha o Estado brasileiro desde os seus primórdios, com consequências nefastas no tecido social. Para tanto, utiliza-se o método hipotético-dedutivo e pesquisa bibliográfica e documental. A fim de alcançar o objetivo proposto estuda-se a corrupção no Estado brasileiro, suas configurações, impactos e consequências. Também se compreende a transparência na ordem constitucional e infraconstitucional, o que reque a análise da Lei 12.527/2011 e do direito fundamento de acesso à informação pública. Por fim, a transparência é estudada como instrumento de combate à corrupção. A conclusão remete à transparência como um efetivo instrumento de combate a corrupção e desvios de todo o gênero nas administrações municipais, a irradiar os seus efeitos em todos os níveis do poder.

Palavras-chave: Acesso à informação, Administração municipal, Corrupção, Poder municipal, Transparência

Abstract/Resumen/Résumé

This scientific article seeks to study transparency in Brazilian municipal administrations as an instrument to combat corruption and deviations of all kinds. This is a current issue, not least because corruption is a disease that has accompanied the Brazilian State since its inception, with disastrous consequences in the society. For this purpose, the hypothetical-deductive method and bibliographical and documental research are used. In order to reach the proposed objective, corruption in the Brazilian State is studied, its configurations, impacts and consequences. Transparency in the constitutional and infra-constitutional order is also understood, which requires the analysis of Law 12,527/2011 and the fundamental right of access to public information. Finally, transparency is studied as an instrument to combat corruption. The conclusion refers to transparency as an effective instrument to combat corruption and deviations of all kinds in municipal administrations, radiating its effects at all levels of power.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Access to information, Corruption, Municipal administration, Municipal power, Transparency

INTRODUÇÃO

O presente trabalho científico busca perscrutar a transparência na gestão pública municipal como instrumento de combate à corrupção, utilizando-se, para tanto, do método hipotético-dedutivo para a avaliação da hipótese delineada. Utiliza-se o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica e documental.

A corrupção é tema presente no cotidiano da vida nacional, cujo gênese se mescla com a própria formação da identidade brasileira. Pela sua danosidade ao erário público e à coletividade é que este fenômeno tem merecido, cada vez mais, a atenção dos pesquisadores no grande campo das ciências sociais aplicadas, do qual o Direito não pode se omitir. Compreender as causas dos mais diversos desvios e apropriações indevidas nas relações entre o setor público-estatal e o setor privado e as soluções para extirpá-los ou mitigá-los tem sido o grande desafio das reflexões nesse sentido.

Para que esta investigação alcance os objetivos delineados é preciso analisar, primeiramente, a corrupção no Estado brasileiro, suas configurações e impactos; na sequência, é preciso compreender o princípio da transparência na ordem constitucional e infraconstitucional, o que inclui a Lei 12.527/2011 e o direito fundamental de acesso à informação pública; por fim, se alcança o fim proposto com o estudo da transparência como instrumento para o combate à corrupção nas administrações municipais.

Através desta linha de investigação busca-se aprimorar as considerações acerca da corrupção na administração pública nacional, especialmente na busca de caminhos que possam levar a um melhor controle da espacialidade estatal em todos os níveis.

1. A CORRUPÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO

Tema central de inúmeros debates, a corrupção é um fenômeno que tem ganhado espaço no país nas últimas décadas, seja em razão dos holofotes midiáticos, seja pelo aumento da produção científica voltada à sua compreensão, contabilização de danos e perspectivas de enfrentamento. Sabe-se que este fenômeno não é recente, pois além de ser conhecido desde a antiguidade, no Brasil o seu registro data da colonização, com marcante presença em todos os momentos históricos.

Uma má administração já era praticada em Portugal pela Coroa, que possuía cunho fortemente patrimonialista, somente interessada na exploração do novo continente e sem se preocupar com a sua organização política. Em ordem de prevenir a perda desta posse, delegou

a outras pessoas essa tarefa, concedendo liberdades como forma de atrair colonizadores, que se utilizaram desta vantagem para lesar a Coroa em benefício pessoal, um reflexo do que era praticado na época pela sociedade portuguesa. Esses eventos contribuíram com o desencadeamento de ações corruptivas, que passaram a se perpetuar na mente dos cidadãos e na administração do poder público brasileiro (RONZANI, 2007, p. 69-70; CARDOSO; SOCAL, 2014, p.182-183).

A determinação de um conceito para a corrupção é algo complexo. O *World Bank* a define como “o abuso do poder público para ganho privado”, que ocorre em função do suborno, entretanto, existem diversas outras formas pelas quais este fenômeno se manifesta que não precisam estar relacionados estritamente ao aspecto monetário (LEAL, 2012, p. 2-3). A corrupção abrange de um modo geral tanto o setor privado quanto o público, com a diferença na extensão de seus danos, pois no setor privado se restringe ao âmbito empresarial, enquanto no setor público pune-se a sociedade como um todo (HERNANDES, 2011, p.13-14). Deve-se observar que há a possibilidade de a corrupção no mundo privado afetar significativamente a economia e interferir na esfera pública de tal maneira que venha a fragilizar a confiança no sistema (LEAL, 2014, p. 37).

Em busca do combate à corrupção no Estado brasileiro, há quem defenda que só poderia existir uma solução pautada por maior democracia para gerar a rotatividade dos cargos e a participação do cidadão, em oposição ao aos períodos de exceção, que usualmente se utilizam do combate à corrupção para a supressão de liberdades (STARLING, 2008, p.259). Ao contrário do esperado, no pós-redemocratização houve uma considerável sensação do aumento progressivo nos casos de corrupção, o que acabou por conduzir a crises consideráveis, a exemplo da operação Lava-Jato.

Shleifer e Vishny (1993, p.609-610) observam que a transição de um governo autoritário para um governo democrático geralmente vem acompanhado de um aumento na corrupção, causado pelo subdesenvolvimento das instituições no governo recém democratizado, às quais seguem-se modificações positivas com a consolidação da democracia (HERNANDES, 2011, p.31).

Embora economistas apontem que haver certo nível de corrupção seja desejável, posicionamento com o qual esta pesquisa não concorda – a busca de um estado ideal deve ser o da inexistência desse fenômeno –, estudos apontam que a corrupção é um entrave para o desenvolvimento dos países. As regiões que registram maiores índices corruptivos são aquelas em que se afere extrema pobreza, como é o caso da África, enquanto os países com melhores índices de desenvolvimento, como os países nórdicos, tendem a apresentar incidência muito

menor (SHLEIFER; VISHNY, 1993, p.600-611).

Parte da análise científica deste fenômeno consiste na elaboração de índices de corrupção executados por diversas organizações. Não obstante sejam criticados por seu embasamento metodológico não ser consensual, demonstram um termômetro a respeito da corrupção em nível mundial (HERNANDES, 2011, p.25; SIMON, 2015, p.682-684).

Alguns exemplos destes índices são o *Corruption perception index*, *Rule of Law Index* e o *Worldwide Governance Indicators*. O primeiro é realizado pelo *Transparency Internacional*, um movimento que tem como objetivo a busca por um mundo livre da corrupção. Esse índice atribui pontuações aos países que vão de 0 (*highly corrupt*) a 100 (*very clean*) e na edição de 2015 o Brasil alcançou 38 pontos, na 76ª colocação de 168 países; em 2016 o Brasil ficou com 40 pontos, ocupando a 79ª posição dos 176 países estudados (1º para o país com a menor presença de corrupção e 176º para o mais corrupto); em 2022 com os mesmos 38 pontos está na 94ª colocação de um total de 180 países.

O *Rule of Law Index* é realizado pelo *The World Justice Project*, uma organização multidisciplinar independente com uma avaliação que analisa 8 pontos, entre eles o *abscent of corruption*, referente ao poder público. O Brasil na edição de 2015 ocupou no 55º lugar dentre os 102 países analisados; em 2016 ficou em 52º entre 113 participantes (1º para a país com a menor corrupção e 113º para o maior); e em 2022 ficou na 82ª colocação dentre os 140 países comparados.

Já o *Worldwide Governance Indicators* é feito pelo *The World Bank* e avalia mais de 200 países, com a análise de 6 aspectos da governança, entre eles o *control of corruption*, com um percentual de 0 a 100 (0 para menor controle e 100 para maior) em que o Brasil em 2013 com 54,98%, 2014 com 44,23%, 2015 com 41,35% e em 34,62% em 2021.

Nos três indicadores analisados observa-se uma piora da posição do Brasil no combate à corrupção nestes últimos 8 anos, o que deve merecer a devida atenção. O esperado aprimoramento e fortalecimento institucional para o combate às práticas corruptivas não tem apresentado os resultados esperados.

Muitos aspectos destas avaliações levam em conta a opinião pública, o que demonstra que até mesmo o cidadão reconhece que a corrupção, quando associada ao setor público, vem como um grande obstáculo ao desenvolvimento (JAIN, 2001, p.71;). Seus efeitos negativos atingem diversos setores no país, mantendo uma correlação negativa com a economia, que se desestabiliza em razão desta barreira para investimentos privados, também afastados devido ao aumento do risco da atividade econômica, o que prejudica o desenvolvimento nacional (HERNANDES, 2011, p.13-19; THE WORLD BANK, 1997, p.18; THE WORLD BANK,

2016).

Mesmo que a corrupção seja um fenômeno de difícil mensuração empírica e que seus fatores possam ser deveras subjetivos, existem alguns consensos quanto à ambientação necessária à sua ocorrência. Arvind K. Jain (2001, p.77) alega que é necessária a coexistência de 3 elementos: alguém que possua poder discricionário com autoridade para planejar e administrar regulações; a existência de ganhos econômicos relacionados a este poder; e, para completar esta cadeia, o sistema deve oferecer baixa probabilidade de detecção ou punibilidade para esses atos.

Causas e motivações também se encontram nas políticas do país, nas tradições burocráticas, no desenvolvimento político, histórico e social (THE WORLD BANK, 1997, p.12), no próprio indivíduo, na liberdade de imprensa, na transparência do setor público (THE WORLD BANK, 1997, p. 12; ORTH, 2012 p.15), na lentidão do sistema judiciário, nos baixos salários do setor público, dentre outras, a ressaltar, porém, que tais causas não são absolutas, como é o caso de desvios por funcionários que recebem altos salários no governo (RIBEIRO, 2010. p.8412).

É preciso compreender que há fatos comprovados sobre a corrupção, como a sua universalidade, antiguidade e clara ausência de ideologia, tanto que está presente em todos os sistemas, com maior ou menor visibilidade (FERREIRA FILHO, 1991, p.5-6). A presença desse fenômeno acarreta a piora na distribuição de renda, maior incidência de tributação e interfere negativamente, também, nas políticas públicas. Ao buscar a diminuição dos desvios monetários gerados pela corrupção abre-se espaço para a melhora das prestações estatais à população e para uma maior concretização de direitos (LINBERGER, 2006, p.263). Dessa maneira, trabalha-se permanentemente em busca de meios efetivos para o cerceamento e inibição dos atos corruptivos praticados em detrimento da administração pública.

2. A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA

Ao se tratar do gerenciamento da coisa pública são levantados questionamentos frequentes em relação à transparência de seus atos, pois a administração pública é constante alvo de controvérsias que envolvem a gestão de seus recursos. A disponibilização de informações, embora realizada em muitos casos, não é transmitida de forma clara e acessível ao cidadão, que acaba privado de um acompanhamento ativo da gestão, gerando dúvidas na população a respeito da destinação do dinheiro público.

A transparência na divulgação de dados consiste em requisito inerente à adoção de um

regime democrático. A República Federativa do Brasil e a sua constituição em um Estado Democrático de Direito agrega a imposição da transparência das atividades estatais por força do princípio da publicidade (JUSTEN FILHO, 2014, p.207-208) e o direito/garantia fundamental ao acesso à informação. Portanto, ser transparente não é recurso nem opção, mas sim um dever que consiste numa satisfação social obrigatória por parte da administração pública (MOTTA, 2013, p.890).

Na esfera internacional, o direito fundamental ao acesso à informação é reconhecido por entidades como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). O Brasil é signatário de algumas convenções e declarações que contêm dispositivos os quais versam sobre o assunto como: a Declaração Universal dos Direitos Humanos no art. 19; a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção nos artigos 10 e 13; a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão em seu Item 4 e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos no art. 19 (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO- CGU, 2011, p.9).

O dever de possibilitar esse acesso na legislação pátria vem descrito na Constituição Federal de 1988 em dispositivos como o art. 5º, XXXIII, que trata do direito ao acesso às informações como um direito/garantia fundamental, ressalvando-se quando colidir com outro direito fundamental ou quando a informação for imprescindível para a segurança do Estado ou da sociedade. A obrigação de transparência dos atos é encontrada também como parte dos princípios norteadores da administração pública do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, onde se preza pela publicidade dos atos praticados pelo ente público, juntamente com sua legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

Publicidade, para Moraes (2014, p.344), é um princípio que “tem absoluta primazia na Administração Pública, garantindo o acesso às informações a toda a Sociedade”. Já a eficiência tem como uma de suas características a imprescindibilidade de transparência nas atividades da administração para o combate tanto à ineficiência, quanto a atos corruptos (MORAES, 2014, p. 350).

Fora da Constituição, há outras normas infraconstitucionais que versam sobre a gestão de recursos e a divulgação de dados e atos como a Lei de Arquivos nº 9.159/1991, Lei do Habeas Data nº 9.507/1997 e a Lei do Processo Administrativo nº 9.784/1999. Em 2000 foi editada a Lei Complementar nº101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), resultado de transformações ocorridas na sociedade, economia e política brasileira no final do século XX, ficando reconhecida como um dos instrumentos reguladores da gestão fiscal mais avançados mundialmente (SILVA, 2016, p.135). Ela impôs uma regra essencial ao equilíbrio das contas

públicas, a de que “não se pode gastar mais do que se arrecada” e tornou-se um embaraço às práticas corruptivas (TREVISAN, 2004, p. 32). Mais do que isso, a transparência também é um dos pilares deste marco legal (CORRALO, 2001, p. 113-119).

Em 2004, a União lançou o Portal da Transparência do Governo Federal onde é possível realizar o acompanhamento de informações diariamente atualizadas sobre o orçamento, recursos públicos transferidos e sua aplicação (CGU, 2011, p.11). A Lei Complementar nº131/2009 gerou o acréscimo de dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal criando os “portais da transparência” ao determinar a todos os entes que integram a federação – Estados, União, Distrito Federal e Municípios – a disponibilização de informações acerca da execução orçamentária e financeira dos entes federados em tempo real (CGU, 2013 p. 10).

No intuito de atender amplamente as previsões constitucionais, em 18 de novembro de 2011, foi publicada a Lei nº 12.527, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), que dispõe acerca dos procedimentos que devem ser observados para a garantia do acesso à informação pública (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014, p.74).

A LAI garantiu a transparência ativa e a passiva que foram posteriormente reguladas pelo Decreto Federal nº 7.724/2012. Na modalidade ativa, o Estado possui a obrigação de promover o conhecimento da sociedade sobre sua atuação por meio do estabelecimento de um mínimo de informações que devem estar divulgadas em sites da rede mundial de computadores (JUSTEN FILHO, 2014, p. 209; NUNES, 2013, p.56), conforme indicam o art. 3º, II¹ ao tratar de sua exigência e o art. 8º, § 1º², com um rol mínimo de informações que devem constar nesta divulgação (CGU, 2013, p. 14). Já a transparência passiva consiste na demanda do cidadão ao ente pelas informações, obrigação presente no art.10³ e no art. 9º, I⁴

¹ Lei 12.527/2011: 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: II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (BRASIL, 2011).

² Lei 12.527/2011: 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 (BRASIL, 2011).

³ Lei 12.527/2011: Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida (BRASIL, 2011).

⁴ Lei 12.527/2011: Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante: I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para: a)

que estabelece a previsão de um local para atuação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) que deve atender aos pedidos da população (CGU, 2013, p.17-18).

Todas estas ações têm como propósito assegurar o exercício da cidadania, fundamento do Estado Democrático de Direito, como traz a Constituição Federal em seu art. 1º, II. Desse modo, o cidadão deve ser visto como um agente atuante capaz de realizar um exercício funcional de maior amplitude do que simplesmente acatar passivamente a Lei e agir em conformidade com ela (LEAL, 2001, p. 181-183).

Em ordem de cumprir o compromisso estabelecido pela legislação exposta, surge a importância de se utilizar os meios cibernéticos no exercício da cidadania para a democratização da informação, pois, com o acesso à internet difundido, este meio tornou-se um avanço na comunicação em massa uma vez que possibilita o armazenamento e a transmissão de informação de maneira célere.

Porém, sua utilização ainda é um desafio, pois muitos cidadãos até este momento não possuem acesso e os que têm não detêm grande interesse em explorar estas informações (LIMBERGER, 2006, p.259-270). A divulgação eletrônica vem, segundo Limberger (2006, p. 249), como resposta para o questionamento de quem controla o controlador, uma vez que o indivíduo, por meio dela, encontra um novo espaço para exercer a sua cidadania. O conhecimento dos atos praticados conduz a uma sociedade participativa, já que ciente da atuação de seus representantes o sujeito tem liberdade para opinar e fiscalizar os gastos públicos, aliando sociedade e gestão pública.

Em suma:

No Brasil, é necessário instituir uma cultura cada vez maior de abertura, propagando-a para todas as esferas de governo com o propósito de que se reconheça que as informações sobre os atos estatais devem ser transmitidas à coletividade, visto que constituem um direito fundamental, além de ser expressão do Estado Democrático de Direito e um modo de efetivar a cidadania fiscal. Dar ao cidadão conhecimento é tratá-lo com dignidade (SCAPIN, 2014, p. 5).

Essa aproximação sociedade-governo, trazendo como elo a transparência, contribui em diversos aspectos, em especial ao cidadão, pois este adquire a possibilidade de se tornar devidamente empoderado. Por meio desse vínculo o sujeito é capaz de exercer o controle social e adquirir consciência de seus direitos, especialmente diante do poder estatal, podendo controlar de perto seus procedimentos. Assim, cria-se a viabilização de uma maior detecção de atos corruptos, bem como sua repreensão, revelando a transparência como um fator de

atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações (BRASIL, 2011).

redução da corrupção no país (NUNES, 2013, p.50; ORTH, 2012, p. 15-16).

3. A TRANSPARÊNCIA E O COMBATE À CORRUPÇÃO NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS

Conforme já exposto, a corrupção não é uma novidade na *terrae brasilis*. Talvez a inovação resida na ampla e profunda investigação que os órgãos de controle têm realizado nos últimos anos, sem precedentes na história, a desvelar as entranhas de desvios corruptivos que envolvem o setor público e privado que assombram a todos pela magnitude dos valores desviados. Tais fatos tem feito do Brasil manchete permanente no noticiário mundial.

A insolente democracia brasileira não tem sido capaz de conter, por si, os desvios bilionários que macularam a República nesta última década. Quiçá também seja necessário (re)pensar a democracia não somente em critérios formais, mas a sua contitudística, em outras palavras, a sua qualidade (DIAMOND; MORLINO, 2015, p. 20-31; CORRALO, 2016, p. 421-438). Transparência e democracia são como faces de uma mesma moeda, a lembrar Norberto Bobbio (2000, p. 386) que chega a conceituar a democracia como o “poder em público” e Joaquim Gomes Canotilho (1999, p. 481) para quem não é possível compatibilizar segredos com liberdades e direitos.

De toda a sorte, os agentes políticos presos, réus ou indiciados por crimes cometidos contra a administração pública nesta quadra recente da história nacional, usualmente estão conectados a uma carreira política consolidada, resultado de várias eleições aos mais diversos cargos eletivos, aos quais se somam as mais variadas indicações para funções de chefia e direção. Em consequência, é contumaz vislumbrar a origem política desses agentes da corrupção nos municípios brasileiros e respectivos cargos políticos.

É nesta senda que esta pesquisa científica avança, a relevar a transparência como um importante instrumento para o combate à corrupção em nível municipal, o que se deve a alguns importantes fatores: a) as pessoas encontram-se numa relação de muito maior proximidade com as instâncias estatais do poder local do que com o poder estadual ou federal; b) maior proximidade significa maior envolvimento e maior possibilidade de controle e, por conseguinte, mais ética; c) mais eticidade no exercício do poder municipal leva a um melhor exercício do poder em nível estadual e federal.

Por mais que possa parecer óbvio discorrer sobre transparência na administração local, uma vez que a ordem jurídica brasileira é muito nítida quanto à transparência ativa e passiva, a realidade não se coaduna com o mundo do dever-ser. Como é notório, as municipalidades

com mais de 10.000 habitantes⁵ devem disponibilizar uma série de informações nos seus sítios oficiais na rede mundial de computadores, como é o caso da estrutura administrativa, os recursos transferidos da União e Estado, a execução orçamentária e financeira em tempo real, a remuneração dos seus servidores, os editais de licitação e os contratos administrativos e congêneres. Pesquisa realizada no final de 2015 e publicada em 2017 analisou os cinco critérios elencados em todos os 521 municípios com mais 10.000 habitantes de cinco Estados, um em cada região do Brasil – Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Pará e Mato Grosso – com o seguinte resultado:

Com base nos 521 municípios pesquisados, os municípios menores (de 10.000 a 50.001 habitantes), que correspondem a 386 municipalidades, tiveram, na média daqueles que cumpriram a Lei de Acesso à Informação, um percentual de 33,9% de adequação legal; os municípios de tamanho intermediário 1 (de 50.001 a 100.000 habitantes), que correspondem ao total de 75, alcançaram um percentual de 35% de cumprimento da Lei de Acesso à Informação; já os de tamanho intermediário 2 (de 100.001 a 500.000 habitantes), num total de 53, chegaram a 56,5% de adimplemento legal; por fim, os municípios com mais de 500.001 habitantes obtiveram percentual superior a 85% de disponibilização das informações estudadas. A média geral, se somadas todas as médias das categorias populacionais dos municípios que cumpriram com a Lei de Acesso à Informação, calculadas em razão do total de 521 municípios analisados, perfaz 37% de municípios que cumprem com a legislação vigente (CORRALO; BOHNEN, 2016, p.43-64).

Isso que não se possui análises científicas quanto à transparência passiva, o que pode levar a um quadro ainda mais grave. Parece que a cultura administrativa brasileira ainda retém muito do antigo patrimonialismo que forjou a dominação colonial nestes trópicos e que manteve as suas raízes em pleno séc. XX e XXI. Ainda se observam municípios que sequer divulgam a remuneração de todos os seus agentes públicos e que só acabam por fazer por determinação judicial.

Em avaliação da transparência de gestão nos municípios, o Tribunal de Contas da União, no ano de 2022, observando-se a transparência ativa e passiva “(...) constatou que há ainda elevado contingente de municípios que não atinge sequer os níveis mínimos de transparência. Entre as cidades avaliadas, 66% não possuíam uma ferramenta adequada para promover a divulgação de informações (...)” (TCU, 2022).

Concretizar a publicidade e a transparência em nível local não significa somente efetivar princípios e regras oriundas da ordem constitucional e infraconstitucional. Denota a efetivação de uma boa governança, conceito que não pode ser compreendido dissociado de uma ampla disponibilização de informações do que ocorre na espacialidade estatal para os

⁵ Os tribunais de contas tem exigido que todos os municípios, independentemente da sua população, disponibilizem tais dados, o que significa um avanço.

cidadãos. Ao lado do Estado de Direito, *accountability* e da democracia participativa se encontra a transparência enquanto cerne fundamental da boa governança (WORLD BANK, 1992, p. 3).

No mesmo sentido, é possível afirmar que a transparência é um dos pilares do direito fundamental a uma boa administração, que significa a concretização das normas jurídicas incidentes à administração pública (FREITAS, 2009, p. 22).

Como os princípios se constituem em normas que se apoiam finalisticamente em elevado grau, é possível afirmar que uma maior transparência conduz a mais democracia, mais juridicidade, mais controle/*accountability*, mais participação, mais moralidade, mais impessoalidade e mais eticidade na atuação dos agentes públicos.

É nos municípios que as pessoas vivem e que os agentes públicos são forjados, mais especificamente os agentes políticos. Fazer das municipalidades entes transparentes à participação e controle social significa combater a corrupção e desvios de todo o gênero enfaticamente não somente na esfera local do exercício do poder estatal, mas em todos os níveis da Federação brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas considerações feitas é possível alcançar as seguintes conclusões:

I- O fenômeno da corrupção ganhou espaço e notoriedade no Brasil nas últimas décadas, devido ao movimento de estudo e exposição desse mal que acompanha o país desde a sua colonização.

II- Estabelecer um conceito para a corrupção é algo complexo. Esta pode se manifestar de diversas formas, tanto na esfera pública quanto na privada e não está ligada somente a uma transação com benefícios monetários, de toda a sorte, é possível compreendê-la, *prima facie*, como o abuso do poder público para ganho privado.

III - O Brasil marca desconfortável presença em diversos indicadores mundiais que buscam mensurar o fenômeno da corrupção, com porcentagens e posições constrangedoras no cenário mundial. Nos indicadores *Corruption perception index*, *Rule of Law Index* e *Worldwide Governance Indicators* o Brasil piora a sua posição nos últimos 8 anos.

IV- Existem fatores que podem ser considerados como ambientação propícia para a ocorrência do fenômeno, embora seja grande a subjetividade dos requisitos regularmente propostos. Como elementos comuns se destacam: a) o poder discricionário de uma autoridade com poderes de administração; b) ganhos econômicos atrelados a este poder; c) o sistema

oferecer baixa reprovabilidade para esse tipo de comportamento.

V- A transparência na gestão da coisa pública é requisito imprescindível em um Estado Democrático de Direito. A divulgação de dados nos portais de transparência é imposta com base no princípio da publicidade dos atos da administração e pelo direito/garantia fundamental ao acesso à informação.

VI- Disposições concernentes ao dever do Estado de promoção da transparência podem ser encontradas na Constituição federal de 1988 e em várias legislações infraconstitucionais, com destaque a lei nº 12.527/2011- Lei de Acesso à Informação, proporcionando o regulamento do rol de informações de divulgação obrigatória pelos entes e os procedimentos para que o cidadão tenha o acesso garantido aos dados de interesse solicitados, desde que não contenham algum nível de sigilo estabelecido e não espanquem outro direito fundamental.

VII- Para que a informação esteja acessível ao maior número de pessoas, a utilização do meio cibernético/digital é fundamental. Esse meio de comunicação em massa possibilita que o cidadão tenha o acesso em qualquer lugar de informações disponibilizadas pelos entes federados e seus órgãos em tempo real. O problema enfrentado ainda é a sua efetiva utilização pela população, que em sua grande maioria, não tem o interesse em consultar os portais.

VIII- Com um movimento sem precedentes, os órgãos de controle têm revelado diversos desvios no setor público. Os agentes públicos envolvidos nos diversos crimes contra a administração, em sua maioria, apresentam uma carreira política consolidada e inevitavelmente iniciada nos municípios brasileiros, o que indica a necessidade de lançar mão da transparência como importante instrumento de combate à corrupção, também em nível municipal.

IX- Uma ainda considerável porcentagem dos municípios, obrigados a cumprir as disposições da Lei de Acesso à Informação, não disponibilizam grande parte das informações devidas. Em alguns casos, somente medidas judiciais foram capazes de liberar o acesso aos interessados.

X- O combate à corrupção através da transparência na estrutura governamental, em especial, em nível municipal, é essencial para despertar a cidadania, oportunizando a participação ativa do cidadão na administração para auxiliar no controle dos desvios de todo o gênero. As disposições constitucionais garantindo a transparência são requisitos de um Estado Democrático de Direito e, também, da boa governança, necessária para restringir a atuação do fenômeno da corrupção.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei n. 12.557, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18, nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 22 jan. 2017.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999.

CARDOSO, Karla Regina; SOCAL, Carlos Roberto Devincenzi. A genética corruptiva brasileira- dos tempos do império a atualidade. In: LEAL, Roberto Gesta, SILVA, Ianaiê Simonelli da (Orgs). **As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014.

Controladoria-geral da união. **Cartilha Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, 2011. 25 p. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília, 2013. 52 p. Disponível em:< http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2017.

CORRALO, Giovani. A responsabilização dos agentes políticos municipais por infração ao princípio da transparência, conforme a Lei de responsabilidade fiscal. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 3, n. 9, jan. 2001, p. 113-119. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30509>>. Acesso em: 3 ago. 2011.

CORRALO, Giovani da Silva. Liberdade, igualdade e a qualidade da democracia: cotejo entre o EIU's INDEX e o IDH. **Thesis Juris**, v. 5, p. 421-438, 2016.

CORRALO, Giovani da Silva; BOHNEN, Isabela. A lei do acesso à informação e a boa governança: análise de 521 municípios brasileiros com mais de 10.000 habitantes. **REVISTA JURÍDICA CESUMAR**. MESTRADO, v. 17, p. 43-64, 2017.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy. In: **Journal of Democracy**. Vol. 15, n. 4, 2004, p. 20-31. Disponível em: . Acesso em: 12.jun.2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 185, p.1-18, 1991.

FIGUEIREDO, V. da S.; SANTOS, W. J. L. dos. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª conferência nacional sobre transparência pública. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, Curitiba, vol. 6, n.1, p.73-88, jan./abr. 2014.

FREITAS, Juarez. **Discrecionairidade Adminstrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2009.

HERNANDES, Pedro Petronillio. Combate à corrupção no Brasil: análise sob a ótica da economia da corrupção. In: Controladoria Geral da União; Presidência da República (Orgs.). **Prevenção e combate à corrupção no Brasil: 6º Concurso de monografias: trabalhos premiados**. Brasília: CGU, 2011. p.11-54.

JAIN, Arvind K. Corruption: a review. **Journal of Economic Surveys**, vol. 15, n.1, P.71-121, 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LEAL, Roberto Gesta. **Teoria do estado: cidadania e poder político na modernidade**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

_____. Fundamentos filosófico-políticos do fenômeno da corrupção: considerações preliminares. **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir/UFRGS**, Porto Alegre ,vol. VII, n.1, p. 1-23, 2012. Disponível em: <<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/viewFile/33957/23580>>.

_____. O tráfico ilícito de influências e suas vertentes corruptivas. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública**, Belo Horizonte, n.8, p.35-68, mai./ago. 2014.

LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. **Revista da Procuradoria Geral do Estado**, Porto Alegre, vol.30, n. 64, p. 33-47, jul./dez. 2006.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOTTA, Fabrício Macedo. Comentários ao art.37, §1º e §2º. *In*: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira.; SARLET, Ingo Wolfgang.; STRECK, Lenio Luis.(Coords.). **Comentário à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

NUNES, Gissele Souza de Franceschi. **Avaliação da transparência pública à luz da legislação brasileira: um estudo nos municípios da região sul do Brasil**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Contabilidade- Mestrado) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

ORTH, Camila Flores. **Indicadores socioeconômicos como determinantes do nível de corrupção nos municípios brasileiros- uma análise a partir de regressão espacial**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Economia- Mestrado) Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2012.

RIBEIRO, Isolda Lins. Patrimonialismo e personalismo: a gênese das práticas de corrupção no Brasil. XIX Encontro Nacional do CONPEDI, 2010, Fortaleza. **Anais...** Florianópolis: CONPEDI, 2010, p. 8411-8427.

RONZANI, Dwight Cerqueira. Corrupção, improbidade administrativa e poder público no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**. Campo dos Goytacazes-RJ, n. 10, p. 57-89, jun. 2007.

SCAPIN, Andréia Cristina. Transparência e democracia: rumo a um governo com poderes visíveis. **Revista Tributária das Américas**, São Paulo, vol. 9, p. 163-178, jan. 2014.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. Corruption. **The Quarterly Journal of Economics – Oxford University Press**, vol. 108, n.3, p. 599-617, 1993.

SILVA, Jorge Bernardo Oliveira da. Transparência e participação popular: dois lados da mesma moeda. **Revista dos Tribunais**, São Paulo. Vol. 964, p. 127-142, fev. 2016.

SIMON, Jan Michael. Corrupção e autoridade: as duas faces da “corrupção política”. Uma

agenda de pesquisa. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n.33, p.671-700, set./dez. 2001.

STARLING, Heloisa Maria Murgel. Ditadura Militar. In: AVRITZER, Leonardo, et al. (Orgs.) **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p.251-262.

THE WORLD BANK. **Anti-corruption**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>>. Acesso em 15 mar. 2017.

_____. **Helping countries combat corruption: the role of the World Bank**. Poverty Reduction and Economic Management, set. 1997. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>>. Acesso em 20 mar. 2017.

_____. **Worldwide Governance Indicators**. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators>>. Acesso em 20 mar. 2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index**. Disponível em: <https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_early/0/>. Acessado em 16 fev. 2017.

TREVISAN, A. M. et al. **O combate a corrupção nas prefeituras do Brasil**. Cotia: Ateliê Editorial, 2004. Disponível em: <<http://sna.saude.gov.br/download/Cartilha%20de%20Combate%20a%20Corrupcao%20nas%20Prefeituras.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU avalia transparência de gestão nos municípios**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-transparencia-de-gestao-nos-municipios.htm>>. Acesso em 16 ago 2023.

WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington: The World Bank, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>>. Acesso em: 02/01/2017.

WORLD JUSTICE PROJECT. **Rule of Law Index**. Disponível em: <<http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>>. Acessado em 4 fev. 2017.