

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MINTER UNISINOS - UDC  
NÍVEL MESTRADO**

**NAUDÉ PEDRO PRATES**

**TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS NOVAS  
TECNOLOGIAS COMO FERRAMENTA NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS  
SOCIAIS**

**São Leopoldo**

**2012**

Naudé Pedro Prates

Transparência na administração pública e as novas tecnologias como ferramenta  
na efetivação dos direitos sociais

Dissertação apresentada como requisito  
parcial para a obtenção do título de  
Mestre em Direito Público, pelo  
Programa de Pós-Graduação em  
Direito, da Universidade do Vale do Rio  
dos Sinos - UNISINOS

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Têmis Limberger

São Leopoldo

2012

P912t Prates, Naudé Pedro  
Transparência na administração pública e as novas  
tecnologias como ferramenta na efetivação dos direitos  
sociais / Naudé Pedro Prates -- 2012.  
133 f. ; 30cm.

Dissertação (mestrado) -- Universidade do Vale do Rio  
dos Sinos. Programa de Pós-graduação em Direito - Minter  
Unisinos - UDC, São Leopoldo, RS, 2012.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Têmis Limberger.

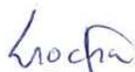
1. Direito administrativo. 2. Administração pública -  
Publicidade - Transparência. 3. Republicanismo. 4.  
Tecnologia - Informação. I. Título. II. Têmis, Limberger.

CDU 342.9

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD  
NÍVEL MESTRADO

A dissertação intitulada: “**Transparência na Administração Pública Novas Tecnologias e Efetividade dos Direitos**”, elaborado pelo mestrando **Naudé Pedro Prates**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

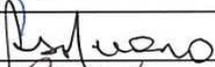
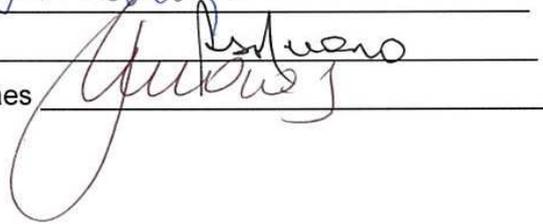
São Leopoldo, 15 de maio de 2012.



Prof. Dr. **Leonel Severo Rocha**

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dra. Têmis Limberger   
Membro: Dra. Regina Linden Ruaro   
Membro: Dr. José Luis Bolzan de Moraes 

## **AGRADECIMENTOS**

\* À minha esposa Terezinha e a meus filhos Naudé Filho e Lucas Eduardo pelo tempo suprimido na atenção a eles;

\* Aos colegas do PPG MINTER pela amizade, diálogos e interação nas aulas e fora delas;

\* À Vera Loebens e à Magdaline Macedo, do PPGD da UNISINOS, pela eficiência e presteza no encaminhamento das demandas;

\* Ao Professor Fábio Prado, Diretor da UDC, pela disponibilidade, arrojo e oportunidade gerada, visando à elevação e ao aprimoramento da cultura jurídica da região;

\* À minha orientadora, professora Têmis Limberger, pela paciência, conhecimentos e sugestões à pesquisa, sem perder a ternura jamais;

\* À professora Jânia Maria Lopes Saldanha pelo decisivo e oportuno estímulo na encruzilhada entre o desistir e o prosseguir, com a palavra certa, ditada por sua sensibilidade e alma de poetisa;

\* Ao professor José Luiz Bolzan de Moraes pela forma de prevenir as crises com maestria, diálogos democráticos, equilíbrio e competência na coordenação do MINTER;

\* Ao Professor Lenio Luiz Streck, cujas aulas fizeram emergir novas luzes para a superação de paradigmas arcaicos, mostrando que há novos caminhos a serem seguidos na interpretação do Direito.

\* Aos professores do MINTER pela nova forma de nos fazerem ver, pensar e praticar o Direito e pelo cabedal de conhecimentos transferidos.

*“Somos todos passageiros desse navio fantasma do infinito, que é a terra. Quando a lâmpada da existência se apaga, o passageiro abandona o navio para singrar outros mares. Aqueles que nada fizeram, a lápide do esquecimento baixa para sempre sobre sua memória. Aqueles que abriram clareiras de amor na selva dantesca do primitivismo humano, à custa do sacrifício dos prazeres efêmeros e dos bens materiais, esses deixam atrás de si uma saudade aninhada em cada coração agradecido.”*

## RESUMO

O presente trabalho tem como escopo principal o estudo do princípio da publicidade e seus reflexos na transparência da gestão pública dos entes políticos. Para tanto, busca-se, nos pilares republicanos e democráticos da experiência brasileira e na Constituição da República, formadores do Estado Democrático de Direito, o balizamento para a evolução da pesquisa. O Estado brasileiro passou por períodos que alternaram democracia com ditaduras, ora civil, ora militar, experimentando atualmente um dos mais longos períodos de sua história com estabilidade democrática. Emanando o poder do povo e exercido por seus representantes eleitos ou diretamente, conforme determina a Constituição da República, a prestação de contas do mandato outorgado é decorrência da delegação, cabendo ao outorgante exigir a prestação de contas a qualquer momento, preventivamente, no exercício de seu direito de cidadão, titular de direitos, porque soberano do poder, prevenindo deturpações administrativas e, se for o caso, provocando sua correção, quando viciada, evitando prejuízo ao erário público. Vai longe o Estado absolutista, devendo na República Democrática a *res pública* ser submetida ao controle social, com a pesquisa avançando pelos diversos caminhos e ferramentas possíveis de busca do autogoverno, passando pelos princípios aplicáveis à Administração Pública e os conceitos de (im)probidade administrativa. A ética balizadora da conduta dos homens em sociedade não pode ficar restrita a um micro sistema social, devendo abranger o serviço público em todas as suas instâncias e em todos os poderes. Eventuais causas e possíveis soluções serão objetos de conclusão no sentido de apontar solução para os problemas relacionados, sobretudo com a corrupção na seara da Administração Pública. O surgimento do incluso digital o conduz para a transparência da gestão pública, acessível ao *homo connectus* com os modernos meios proporcionados pela Tecnologia da Informação, possibilitando o controle social e a efetividade da democracia e do republicanismo. Uma limitada incursão em diversos entes públicos do Paraná é efetuada para cotejar as informações de seus Portais da Transparência, com o conteúdo previsto na legislação que positiva a necessidade de revelação das receitas e despesas, para acesso às informações contábeis. A proposta destina-se a demonstrar as variáveis possíveis da efetividade dos princípios Republicanos e Democráticos sob a perspectiva do exercício da cidadania, em consonância com uma perspectiva calcada nos princípios constitucionais. Destarte, a pesquisa propõe-se servir de mecanismo destinado a oferecer contribuição para o estabelecimento de uma perspectiva hermenêutica que permita o acesso ao exercício pleno do direito à informação, por meio da TI – Tecnologia da Informação. Com a pesquisa, pretende-se oferecer modesta contribuição ao país, no sentido de indicar meios possíveis de serem acionados, visando permitir o controle social com a conseqüente redução do vírus da corrupção que grassa solta em todos os setores da Administração Pública brasileira, de qualquer âmbito.

Palavras-chave: Publicidade. Transparência. Republicanismo. Coisa Pública. Tecnologia. Informação.

## ABSTRACT

The scope of this work aims to study the principle of publicity and its effects on the transparency of the management of public political entities. To this end, this search is based on the Republican and Democratic pillars of the Brazilian experience as well as the Constitution of the Republic, which are the foundation of the Democratic rule of law and the guiding light for the development of this research. Throughout history, Brazil has alternated periods of democracy and dictatorships, which were either civil or military. Currently, the country has been experiencing one of the longest periods of democratic stability of its history. Empowered by the people, and exerted by elected representatives, as required by the Constitution, the privilege to require accountability at any time, preventively, rests with the grantor in the exercise of the right of citizens, due to the sovereign power, so as to avoid administrative misrepresentations and, if it is the case, to foster correction, and, therefore, avoid harm to the Treasury. Hence, with the end of the absolutist state, the *res publica* (commonwealth) should be subjected to the social control in a Democratic Republic, so as to explore various possible paths in the search of tools of self-government, from the applicability of the principles to the government to the concepts of administrative (im) probity. Men's ethical beacon, in society, must not be restricted to a micro social system. It must encompass public service in all its instances and powers. Thus, possible causes and potential solutions will be subject to deliberation to solve problems, especially with the likelihood of corruption in the administration of public affairs. The emergence of digital inclusion leads to the transparency of the public management, accessible to the *homo connectus*, supplied by the means of Information Technology, granting social control and the effectiveness of Democracy and Republicanism. A limited incursion in several public entities of Paraná has collected information from their transparency portals, with content provided for in the legislation that estates the need to disclose revenues and expenses to the access of financial information. The bid aims to demonstrate possible alternatives of the effectiveness of Republican and Democratic principles from the perspective of citizenship, in line with a perspective grounded in constitutional principles. Thus, this research aims to provide a mechanism to grant the establishment of a hermeneutic perspective that allows access to the full exercise of the right to information by the means of IT - Information Technology. This research's goal is to indicate possible ways to enable social control so as to minimize the virus of corruption that pervades all sectors of the Brazilian Public Administration.

Keywords: Advertising. Transparency. Republicanism. Public Affairs. Information. Technology.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CONTEMPORANEIDADE</b> .....	<b>10</b>
2.1 O ESTADO E SUA EVOLUÇÃO .....	10
2.2 DA TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES DE MONTESQUIEU AOS NOVOS PODERES DA GLOBALIZAÇÃO.....	13
2.3 A EXPERIÊNCIA REPUBLICANA BRASILEIRA.....	15
2.4 DEMOCRACIA AO ESTILO BRASILEIRO.....	17
2.5 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	20
2.6 ACCOUNTABILITY DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A DEMOCRACIA ...	32
2.7 DA PROBIIDADE E DA ÉTICA BALIZADORA .....	38
2.8 DA (IM)PROBIIDADE ADMINISTRATIVA E A CORRUPÇÃO .....	42
<b>3 DO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO</b> .....	<b>61</b>
3.1 DO ORGANISMO CONTROLADOR. CONTROLE JURISDICIONAL OU ADMINISTRATIVO?.....	61
3.2 DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL. QUEM CONTROLA O CONTROLADOR?74	
3.3 TRANSPARÊNCIA NOS TRÊS PODERES DO ESTADO DO PARANÁ E NO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	83
3.4 DAS LICITAÇÕES MUNICIPAIS E DOS FORNECEDORES IMPEDIDOS DE LICITAR E CONTRATAR.....	90
3.5 DAS LICITAÇÕES EM GERAL: SEUS VÍCIOS E O PREGÃO ELETRÔNICO94	
3.6 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A TRANSPARÊNCIA COMO ELEMENTO DA DEMOCRACIA .....	106
3.7 DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. DO TÍTULO ELEITORAL AO <i>HOMO CONNECTUS</i> .....	109
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>113</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>126</b>
ANEXO A: Tabela 1 .....	132
ANEXO B: Tabela 2 .....	133

## 1 INTRODUÇÃO

A presente Dissertação objetiva pesquisar sobre a importância da transparência na Administração Pública à luz da ordem constitucional, da República, da Democracia e da efetividade dos direitos constitucionais do cidadão, com utilização de novas tecnologias. O problema desta pesquisa está na necessidade de se encontrar, sob a orientação da Constituição da República, os meios para o cidadão exercer o controle social da gestão pública, tornando-a transparente e acessível, via TI – Tecnologia da Informação, mesmo com resistências de parte de agentes públicos, contribuindo para a efetiva democratização do Estado e a concretização dos direitos fundamentais.

O Estado Democrático de Direito existe para regular e disciplinar o relacionamento do cidadão, dentro dos fundamentos do Estado Republicano. Os procedimentos da gestão pública, nestas incluída a prestação jurisdicional, não raras vezes desconsideram, nas decisões, direitos e garantias do cidadão assegurados pela Constituição, sobretudo o direito à informação. O controle externo da gestão pode ser exercido também pelo cidadão mediante instrumentos que lhes são oferecidos pela Tecnologia da Informação (TI), bem como pela ação popular e por outros meios legais e constitucionais, podendo, com isso, contribuir para a melhor aplicação dos recursos públicos.

O objetivo central visa mostrar a necessidade da transparência dos atos administrativos de todos os poderes, face ao princípio da publicidade de que trata o Art. 37 da CF, com os recursos da Tecnologia da Informação (TI) como direito fundamental do cidadão e da sociedade democrática.

O combate à corrupção será maior na proporção da disponibilidade das informações relacionadas com os atos administrativos que envolvam pecúnia pública.

Quanto mais desvelada a documentação pública, tanto maior será o controle social, que, por sua vez, protegerá o erário das mãos inescrupulosas daqueles que manuseiam, em nome do povo, a *res publica*.

Busca-se ainda defender a acessibilidade livre, sem custas e disponibilização, em tempo real, dos documentos públicos. Propõe-se, portanto, contribuir para que, no terceiro decênio de vigência da “Constituição Cidadã”, o brasileiro desperte para os direitos e garantias que lhe são assegurados

constitucionalmente e, ao mesmo tempo, exerça fiscalização naquilo que é seu e que, por delegação concedida pelo voto, os agentes políticos gerenciam temporariamente.

Como metodologia, será utilizada a pesquisa bibliográfica em artigos, monografias e teses que já tenham explorado o tema, bem como obras de autores já consagrados. Assim a primordial intenção é mostrar a necessidade da transparência dos atos administrativos efetuados pelos poderes públicos, face ao princípio da publicidade e aos recursos da Tecnologia da Informação (TI) como direito fundamental do cidadão. Também interessa defender a acessibilidade livre, sem custos e disponibilização *on-line* dos documentos públicos.

O método a ser adotado será o da pesquisa doutrinária dentro da linha de pesquisa Hermenêutica, Constituição e Concretização de Direitos; acesso aos dados disponibilizados pelos poderes públicos do Estado do Paraná, em cotejo com os princípios constitucionais e plexo normativo legal, que orientam as Administrações Públicas. Adotar-se-ão os métodos interpretativos: autêntico, doutrinário, jurisprudencial, literal, histórico, sistemático e teleológico. Assim, mediante referencial teórico, com posteriores considerações finais, buscar-se-á atingir os objetivos aqui elencados, bem como chegar à devida compreensão da matéria.

Tem evoluído, lenta e positivamente, a transparência brasileira, por força de regramento legal. Nossa cultura jurídica é atrelada ao positivismo Kelseniano. No país se cumpre Portaria do Delegado de Polícia, mas não se cumpre a Constituição. A cultura jurídica brasileira tem tradição positivista, só admitindo, a passos lentos, uma Constituição Dirigente após decorridas mais de duas décadas da promulgação da Constituição de 1988. Por tais razões, surgiu o Art. 48 e 48-A da LC 101/2000, com a redação dada pela LC n.º 131/2009, desnudando as despesas e receitas públicas, determinando sua divulgação em “tempo real”, no “momento de sua realização”, por meio eletrônico de acesso ao público.

## 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CONTEMPORANEIDADE

### 2.1 O ESTADO E SUA EVOLUÇÃO

Embora sem pretender trazer à baila a reprodução das Teorias do Estado nem discutir o momento de seu surgimento, sobretudo das teorias não contratualistas, faz-se necessário incursionar brevemente pela “Ciência Política, na qual se insere uma Teoria (Geral) do Estado”<sup>1</sup>, trazendo, de modo sintético, um quadro das formas estatais pré-modernas, segundo ensinamentos de Streck e Moraes: (a) Oriental ou Teocrática – Nas civilizações antigas do Oriente ou Mediterrâneo, confundiam-se religião, família, o Estado e a organização econômica, sem distinção aparente, formando um confuso conjunto caracterizado pela inexistência de divisão interior, de funções ou territorial, e pela forte aplicação de normas comportamentais pelos governos, tidas como decorrentes de um poder divino ligando Estado/divindade; (b) Pólis Grega – Caracterizava-se como cidade-Estado, onde uma elite política participava das decisões estatais e restringia a autonomia da vontade individual nas relações privadas; (c) Civitas Romana – Baseava-se na organização familiar, sendo o povo uma estreita faixa da população e os magistrados como governantes; (d) Demais formas da antiguidade, que não tinham características de Estados nacionais, porque o povo não estava unido por tradições, cultura, costumes e língua, mas por conquistas decorrentes de guerras, por um modelo rígido de separação de classes e castas, com poder político de governo marcado por monarquias despóticas e autocracia, com caráter autoritário e teocrático e produção rural e mercantil sustentado na escravidão e na influência religiosa.<sup>2</sup>

A principal forma estatal pré-moderna foi o medieval, sustentada no Cristianismo, nas invasões bárbaras e no feudalismo. Nesse período, havia instabilidade social, política e econômica. O poder era fragmentado pela multiplicidade de centros de decisões, em que nobres, clérigos, universidades, corporações, reinos e feudos influenciavam nas decisões.

Os privilégios pessoais predominavam juntamente com uma ordem jurídica em que prevalecia o consuetudinário.

---

<sup>1</sup> STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política & teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 21.

<sup>2</sup> *Ibid*, p. 23.

O medievo foi marcado pelo senhor feudal, detentor do poder político, econômico, jurídico, militar e ideológico sobre seus servos.

O cultivo da terra se dava pelos habitantes que eram obrigados a dividir a produção com o senhor feudal. O sistema consistia em produzir em três áreas, onde uma era para o senhor, outra para quem plantava e uma terceira destinada para dividir entre ambos, objetivando semente para a safra seguinte.

Não há precisão de data que delimite a passagem da forma de Estado medieval para o Capitalismo, onde inicia o Estado Moderno em sua versão primária. Coexistiram durante alguns séculos, na Europa ocidental e central, dois modos econômicos de produção, ou seja, o Feudalismo, que tendia a desaparecer, e o capitalismo nascente.

Sob a influência, principalmente, entre outros, dos contratualistas Hobbes; Lockes e Rousseau, a mudança foi progressiva, tendo havido diversas integrações para se chegar à unicidade. A expansão da monarquia deu-se por meio de: batalhas incessantes; transações comerciais envolvendo territórios; restrição de regalias baroniais; estabelecimento de territórios e limites fronteiriços; consagração de linguagens oficiais; formatação de um alinhamento administrativo; surgimento de regras prevalecendo sobre normas do direito primitivo; consagração da igualdade de todos perante a lei; formação de identidade histórica com base em tradições, costumes e conquistas, que deram sequência a uma consciência de unidade nacional, com o enlace de todas essas passagens sociais e históricas.

As características fundamentais do Estado Moderno decorreram das deficiências do Estado medieval, surgindo os elementos materiais: povo e território, e os elementos formais: a autoridade ou o soberano, o governo e o poder.

Assim emerge o Estado Moderno, com duas características marcantes que diferem dos Estados do passado. A primeira é a autonomia plena, que não permite que sua autoridade dependa de outra autoridade. A segunda é a distinção entre Estado e sociedade civil. Com o Estado Moderno, surgiram várias partículas sociais, com o delineamento de um território, a constituição de um povo, donde emana um poder soberano que proclama a independência perante outros territórios também soberanos; a monopolização de alguns serviços essenciais para a manutenção das ordens internas e externas com a produção do direito mediante a lei, diferente do

direito consuetudinário, com tributação para custeio dos serviços públicos e aparato sancionador para aplicação do direito contra os infratores da ordem legal.<sup>3</sup>

Vários modelos do Estado Moderno passaram até o final do século XVIII, quando surgiu o Estado Constitucional com a Constituição dos Estados Unidos, em 1787, e a da França, em 1791, com os papéis básicos de garantir os direitos fundamentais e limitar o poder estatal com características liberais marcantes.

A partir da segunda metade do século XIX, com o crescimento das atividades industriais, a população até então, em sua grande maioria, situada no campo, migra para as cidades e, com isso, emergem os problemas ligados às relações de trabalho e à seguridade social.

A Constituição mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar, de 1919, são consideradas, segundo Tassinari, os primeiros textos constitucionais a efetivamente concretizarem, ao lado das liberdades e garantias individuais, dispositivos impositivos de uma atuação ativa por parte do Estado para viabilizar a plena fruição, por todos os cidadãos, dos direitos fundamentais.<sup>4</sup> Essa nova estrutura estatal, em busca do bem-estar do cidadão, denominou-se *Welfare State* ou Estado Providência, ou ainda, Estado Social, marcando o início das demandas por prestações concretas do cidadão com relação ao Estado.<sup>5</sup>

A Segunda Guerra Mundial, ocorrida entre 1939 e 1945, provocou enorme aniquilamento dos Estados, necessitando nova organização que partiu de três redações básicas, constituídas pela Lei Fundamental de Bonn, de 1949, pela Constituição da Itália, de 1947, e pela Constituição Francesa, de 1952, com a emenda de 1962.

Na sequência, surgiram as constituições de Portugal, em 1976, e a Constituição da Espanha, em 1978, constituindo-se as primeiras cartas, segundo Limberger, com previsão de utilização da informática e o resguardo dos direitos fundamentais, dando origem ao constitucionalismo jovem.<sup>6</sup>

Considerado periférico, de modernidade tardia, o Brasil saiu do autoritarismo militar, implantado em 1964, para a Constituição Cidadã de 1988. Essa constituição

---

<sup>3</sup> STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política & teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 40.

<sup>4</sup> TASSINARI, Clarissa *et al.* **Estudos sobre (neo)constitucionalismo**. São Leopoldo: Oikos, 2009. p. 15-16.

<sup>5</sup> LIMBERGER, Têmis. As novas tecnologias e a transparência da administração pública. **Anuário 2006**, Porto Alegre, São Leopoldo, p. 208, 2007.

<sup>6</sup> *Ibid*, p. 208.

é considerada a mais avançada e democrática de todas que o país viveu em sua história e determina, em seu artigo 1.º, constituir-se o país em Estado Democrático de Direito, com fundamentos na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana; nos valores sociais do trabalho, na livre iniciativa e no pluralismo político.

## 2.2 DA TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES DE MONTESQUIEU AOS NOVOS PODERES DA GLOBALIZAÇÃO

Por tradição e teoricamente, as funções atribuídas ao Estado são tripartidas em: Administrativa, Legislativa e Judiciária. Todavia, para que se atingisse tal divisão de funcionamento estatal, houve significativas mudanças não somente no plano histórico-social, como também no político. Aristóteles já atribuía, dentro do complexo estatal, três categorias de atividades, classificadas em Executiva, Deliberante e Judiciária. Durante muito tempo, essas três funções ou atividades ficaram concentradas na figura do Monarca, que as delegava aos seus súditos segundo seu único e livre arbítrio.<sup>7</sup>

Vários autores, entre os quais Rousseau, conceberam diferentes doutrinas a respeito da separação dos poderes. Já pela divisão clássica do exercício do poder do Estado, como já foi frisado, estavam compreendidos os exercícios do poder enquanto função, a previsão da correspondência entre a divisão funcional e a divisão orgânica da atividade estatal.<sup>8</sup>

Divididas tais funções, a cada uma foi atribuído um “poder” diverso e específico, por exemplo: ao Poder executivo coube a função de administrar; ao Poder Legislativo, a função de legislar; e ao Poder Judiciário coube a função jurisdicional, restringindo, em um primeiro plano, a cada função exercer, de maneira exclusiva, a atividade que lhe fora atribuída. Dessa maneira, não era permitido ao Poder Legislativo inferir em questões que fossem concernentes ao Poder Judiciário e vice-versa. Posta em prática tal teoria, constatou-se sua inviabilidade, visto que essa restrição no exercício da função prejudicava, de maneira consubstancial, o bom andamento dos três poderes.

A doutrina da separação dos poderes desenvolvida por Montesquieu não conseguiu ocultar que o poder do Estado é soberano, é uno, ou seja, todas as manifestações de vontade por eles emanadas dizem respeito a um querer único, implicando que o exercício de funções rigorosamente diferenciadas não teria êxito.

<sup>7</sup> ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

<sup>8</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social**. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2001.

Estabelecido o Estado Moderno e, conseqüentemente, as normas de conduta que o norteiam, atribuiu-se a cada “poder” uma função que deveria ser exercida prevalentemente por cada um. Ao poder Executivo, coube a função administrativa, cujo conteúdo envolve várias faculdades e prerrogativas. O Poder Executivo tem por função a prática de atos de chefia de Estado, de governo e de administração.<sup>9</sup>

Ao Poder Legislativo coube constituir o ordenamento jurídico do Estado, conseqüentemente, aperfeiçoá-lo e inová-lo, elaborar leis reguladoras das condutas dos indivíduos que tutelam seus interesses e garantidoras da paz social. Ao Poder Judiciário, coube a função jurisdicional, que tem por escopo magno a Pacificação: “O que distingue a jurisdição das demais funções do Estado é precisamente, em primeiro plano, a finalidade pacificadora com que o Estado a exerce”.<sup>10</sup>

A função jurisdicional é a que atua nos casos concretos de violação de uma lei ou que se pretenda que o tenha sido, tendo em vista a aplicação da norma jurídica a uma hipótese de conflito, mediante regular processo. Encarregada da tarefa de distribuir justiça, aplicando o direito aos casos concretos, exerce essa função e também outras tarefas de caráter administrativo, especialmente quanto à organização e ao funcionamento de seus próprios serviços.

Os adeptos brasileiros do republicanismo acreditavam que ora o Catolicismo, ora a Monarquia haviam caído por terra, devendo prevalecer, doravante, o “sacerdócio científico” e a República.

O Estado, na qualidade de pessoa Jurídica de Direito Público, é obrigado a praticar diversos atos visando ao regular funcionamento da estrutura administrativa, bem como para promover a coletividade dos serviços públicos necessários ao seu bem-estar; por esse motivo, acaba, de certa forma, tendo uma interferência cada vez maior na vida dos particulares em suas relações individuais.

Hodiernamente, o poder econômico, por força do fenômeno da globalização da economia, tem exercido influência vital nas decisões de quaisquer poderes da República.

Quando interessam, ao capital internacional, mudanças nas políticas públicas do país, leis são alteradas no Congresso Nacional e decisões judiciais são

---

<sup>9</sup> MONTESQUIEU, Charls de Secondat. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

<sup>10</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 24.

tomadas, levando-se em conta a influência do poder econômico, relativizando a soberania da nação e as políticas públicas implementadas.

Exemplos vários existem, todavia o mais emblemático e recente diz respeito à Copa do Mundo no Brasil, em 2014. A *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA), entidade privada, promotora do certame, exige que, nos estádios onde se realizarão os jogos da Copa, seja permitida a venda de bebida alcoólica, cuja proibição legal vigora no Brasil, porque há brasileiros que, mesmo sem bebida, ainda promovem confrontos entre torcidas organizadas, resultando em batalha campal e até homicídios.<sup>11</sup>

Com a liberação de bebida alcoólica e sem alambrados nas praças esportivas, não se pode projetar degradações de condutas dos torcedores com invasões de campo pelos mais afoitos ou embriagados, até porque efeitos do álcool no organismo do ser humano variam de conformidade com seu caráter, com a espécie de bebida ingerida, constância de consumo e organismo do consumidor. O que está em jogo é o interesse empresarial privado dos fabricantes de cerveja, patrocinadores da FIFA, e de suas transmissões televisivas, em conflito com as políticas públicas nacionais, tidas como saudáveis.

Temos, com efeito, o poder econômico transnacional a ditar regras para serem seguidas pelos poderes tradicionais do Estado. Os preparativos para a Copa do Mundo deverão incluir a necessária conscientização do torcedor de que os excessos de consumo de álcool poderão causar danos às políticas públicas consensualmente definidas no passado, ao mesmo tempo que tornarão o país vitrine do mundo, por pouco tempo, é certo, mas suficiente para, até lá e depois da Copa, produzirmos novos conceitos em termos de relações sociais e, sobretudo, na aplicação do dinheiro público com transparência.

### 2.3 A EXPERIÊNCIA REPUBLICANA BRASILEIRA

Influenciados pela corrente filosófica ditada pelo filósofo francês Auguste Comte<sup>12</sup>, especialmente após 1881, quando surgiu a Igreja Positivista do Brasil, seus seguidores iniciaram uma forte campanha abolicionista e republicana que culminou

---

<sup>11</sup> GRAVAÇÃO mostra confronto entre torcidas do Corinthians e Palmeiras. G1, com informações do Fantástico, 1 abr. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2012/04/gravacao-mostra-confronto-entre-torcidas-do-corinthians-e-palmeiras.html>>. Acesso em: 05 abr. 2012.

<sup>12</sup> Isidore Auguste Marie François Xavier Comte (1798-1857).

com o fim da Monarquia e a proclamação da República (res publica) em 15 de novembro de 1889, desfraldando-se a bandeira de duas ideias novas: democracia e federalismo.

Normalmente, a doutrina conceitua a República de forma vaga e indeterminada, e a utiliza para designar movimentos políticos que ocorreram nos mais diferentes países com características semelhantes, mas com elementos diversos.

Os requisitos definidores do caráter republicano de uma Constituição, para Kant, são: fundamentação sobre princípios de liberdade de seus membros; normas em conformidade com os princípios da independência de todos em relação a uma única legislação comum; que o princípio da isonomia prepondere entre todos os cidadãos.<sup>13</sup>

Para Agra, o conceito de Republicanismo deve ser estruturado com base em um radical comum que o caracteriza, expondo, de forma sucinta, as principais características: (a) negação de qualquer tipo de dominação, seja por meio de relações de escravidão, relações feudais ou assalariadas; (b) defesa e difusão das virtudes cívicas; (c) estabelecimento de um Estado de direito; (d) construção de uma democracia participativa; (e) incentivo ao autogoverno dos cidadãos; (f) implementação de políticas que atenuem a desigualdade social mediante a efetivação da isonomia substancial.<sup>14</sup>

Na Idade Média, República era definida, segundo Agra, como *civitas, communitas, populus*, privilegiando seu sentido de participação popular nas decisões políticas.<sup>15</sup>

Para Cícero, a República era definida como uma coisa do povo, considerando-se como tal não qualquer tipo de agregação, mas aquela que tem como fundamento o consentimento jurídico e a supremacia do bem comum. Para tal, destaca, em sua definição, dois importantes elementos: que a regulamentação da sociedade é estabelecida por lei e que elas têm o objetivo de velar pelo bem comum da população.<sup>16</sup>

Os eleitos, para exercer, em nome do povo, o mandato outorgado pelo voto têm a obrigação de, no exercício de seu múnus legislativo ou executivo, cumpri-lo

---

<sup>13</sup> KANT, Immanuel. **A paz perpétua e outros opúsculos**. Tradução de Arthur Morão. Lisboa: Setenta, 1988. p. 128.

<sup>14</sup> AGRA, Walber de Moura. **Republicanismo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 16.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>16</sup> CÍCERO, Marco Túlio. **Da república**: livro 1. XXV. Tradução de Amador Cisneiros. São Paulo: Edipro, 1996. p. 27.

fielmente aos desejos dos representados e da Constituição da República, visando ao bem de todos, respeitando os princípios constitucionais.<sup>17</sup>

Nem sempre foi assim. Desde a proclamação da República até a promulgação da Constituição de 1988 e, em muitos casos, até os dias de hoje, no Brasil, a coisa pública é tratada como se fosse de propriedade privada do governante que, embora eleito, age como monarca com grande menosprezo e desídia pela coisa pública.

Contemporaneamente, de um modo geral, no Brasil, faltam aos agentes políticos espírito republicano para, por meio da transparência das ações de governo, permitir que as decisões tomadas em nome daqueles de onde emana o poder possam eles próprios participar, o que é possível não apenas via audiências públicas, como também pela Tecnologia da Informação.

Com a massificação do acesso à Tecnologia da Informação, já é possível que a interatividade seja executada por uma infinidade de equipamentos colocados à disposição do cidadão.

É factível imaginar, em tempos de modernidade tecnológica, o efetivo controle social da *res pública* ser exercida pelo povo e, mais do que isso, promover a participação na gestão da coisa pública via consulta e até deliberação plebiscitária, praticável via TI em verdadeira revolução republicana tecnológica.

## 2.4 DEMOCRACIA AO ESTILO BRASILEIRO

No presente trabalho, não se pretende inquirir sobre a origem da democracia e de sua evolução ao longo dos tempos, já que não é propósito desta pesquisa remontar à antiga Grécia. Estabelecemos como *start* a Constituição de 1891, que instituiu, como forma de governo brasileiro, o “regime representativo”.<sup>18</sup> A mesma redação foi mantida pela Constituição de 1934. Na Constituição de 1937, foi afirmado que “todo poder emana do povo e é exercido em nome dele, e no interesse

---

<sup>17</sup> Cf. Art. 1.º “Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. BRASIL. (Constituição, 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>18</sup> Art. 1.º. BRASIL. (Constituição, 1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade”.<sup>19</sup> A Constituição de 1946 consagrou que “todo poder emana do povo e em seu nome será exercido”, no que foi repetido na Constituição de 1967.<sup>20</sup> A vigente Constituição de 1988<sup>21</sup> afirma, no parágrafo único do seu primeiro artigo, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Temos, com efeito, que a Constituição atual faz previsão de um regime de governo de democracia representativa e direta simultaneamente. O Brasil, ao longo de sua história, desde a Proclamação da República, experimentou diversas crises que abalaram a democracia representativa, alternando-se entre ditaduras civis e militares, sem falar nos períodos em que o voto era aberto e censitário, definindo o eleitor por faixa de renda.

Democracia "demos" (povo) + "kratos" (governo/poder) é um regime de governo em que o poder de tomar importantes decisões políticas está com os cidadãos direta ou indiretamente, por meio de representantes eleitos que exercem a Administração Pública.

Nos tempos atuais, a força que o regime democrático ostenta, segundo Agra, é quase unanimidade, sendo que, até mesmo os países governados por ditaduras tentam mascarar sua essência com adornos democráticos.<sup>22</sup>

Desde seu tempo, segundo Rousseau, se houvesse um povo de deuses, seria governado democraticamente, mas aos homens não convém tão perfeito governo.<sup>23</sup>

Na democracia, a regra fundamental, para Bobbio, é a regra da maioria, isto é, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas, portanto vinculatórias para todo o grupo social.<sup>24</sup> Acentua ainda que, se é válida uma decisão adotada por

---

<sup>19</sup> Art. 1.º. BRASIL. (Constituição, 1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>20</sup> Art. 1.º. BRASIL. (Constituição, 1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>21</sup> BRASIL. (Constituição, 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>22</sup> AGRA, Walber de Moura. **Republicanism**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 70.

<sup>23</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social**. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2001. p. 72.

<sup>24</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco A. Nogueira. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009. p. 31.

maioria, com maior razão ainda é válida uma decisão tomada por unanimidade.<sup>25</sup>

De todos os regimes de governo já inventados pelo homem, segundo Agra, é a democracia que melhor pode assegurar as prerrogativas inerentes a um Estado Social de Direito.<sup>26</sup>

Porém, a Democracia representativa clássica é incompatível com vários dos preceitos do Neorrepblicanismo, sobretudo no que diz respeito a uma cidadania ativa. Busca-se a criação de uma democracia mais efetiva e plural que funcione com a participação atuante da população.<sup>27</sup>

Apenas um espaço público vigilante, móvel e bem informado que tenha força para influenciar as decisões parlamentares pode condicionar a formação de um direito legítimo, evitando que as decisões políticas possam ser tomadas, independentemente de um sólido alicerce que as ampare.

As controvérsias, entendimentos diversos e antagonismos políticos passam a ser realizados nos espaços públicos da sociedade, sem degenerar para o antagonismo pessoal tão latente nos meios políticos.<sup>28</sup>

Pelo modelo de democracia previsto na nossa Constituição Federal, a escolha de todos os representantes do povo nos Poderes Executivos e Legislativos ocorre de forma direta, exceto quanto ao Poder Judiciário.<sup>29</sup>

O processo de seleção para ingresso na carreira inicial da magistratura no Brasil, por meio da meritocracia, ainda consiste, face às peculiaridades brasileiras, na solução mais adequada.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco A. Nogueira. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009. p. 31-32.

<sup>26</sup> AGRA, Walber de Moura. **Republicanism**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 70.

<sup>27</sup> *Ibid.* p. 70-71.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>29</sup> Diferente dos EUA, onde os juízes são eleitos pelo voto direto do povo, aqui não seria viável face à cultura nacional, à falta de independência dos magistrados em relação aos interesses particulares e à cultura política baseada na fragilidade dos partidos existentes.

<sup>30</sup> The New York Times, edição de 9-6-2009, notícia que a Suprema Corte Federal dos EUA proferiu, por 5 votos contra 4, decisão importante: Os juízes eleitos devem considerar-se suspeitos nos julgamentos de casos envolvendo litigantes que doaram contribuições para suas eleições. A decisão tem origem num caso em que, no estado de Virgínia Ocidental, uma poderosa companhia, a "Massey Energy", extratora e comercializadora de carvão, foi condenada, pelo júri local - lá júri decide também causas cíveis - para pagar indenização de cinquenta milhões de dólares aos supostos, ou reais, prejudicados. A "Massey" apelou para o tribunal máximo do Estado da Virgínia Ocidental, que cancelou a condenação, decidindo pela improcedência da ação indenizatória. Como a decisão foi de 3 a 2 votos, e o presidente Brent D. Benjamin - "Chief Justice" - do referido tribunal completou a maioria, quem perdeu o recurso por um voto recorreu à Suprema Corte Federal sob a alegação de que o referido magistrado não poderia ter votado naquele caso. Estaria impedido por suspeição, em razão de a "Massey" ter contribuído com três milhões de dólares para a campanha que o elegeu. Deduziu-se que o juiz, em tese, poderia ter sido influenciado pelo sentimento de gratidão, ao votar pelo cancelamento da indenização.

O nosso modelo democrático permite o exercício da democracia pela soberania popular exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos da lei<sup>31</sup>, bem como pelo plebiscito e referendo, pela proibição de permanência no Poder Executivo, exceto em uma reeleição, permitindo, destarte, a alternância do Poder Executivo.

Quanto aos detentores de mandados, decorrentes de eleições proporcionais para os poderes legislativos, poderão estes ser reeleitos tantas vezes quantas os eleitores desejarem, vale dizer, sem regras limitativas de tempo.

Outra característica marcante da democracia, segundo Bobbio, é a visibilidade do poder, pela publicidade dos atos de governo, pois, somente quando o ato é público, os cidadãos estão em condições de julgá-lo, portanto, de exercer diante dele uma das prerrogativas fundamentais do cidadão democrático: o controle dos governantes.<sup>32</sup>

A democratização da informação completa, pormenorizada e acessível é imperativo da democracia plena. Informações restritas a veículos tradicionais de comunicação, de propriedade privada, veiculam matérias apenas do interesse de seus proprietários, podendo manter o cidadão alienado e estimular o ceticismo político.

Por outro vértice, informações publicadas apenas por veículos oficiais, ou mesmo, não oficiais, mas subsidiadas financeiramente pelos governos, inibem a formação de discernimento político e revelam apenas o que interessa aos governantes.

Para que haja controle da coisa pública, é necessária a democratização da informação e dos seus meios, sobretudo pela disponibilização, nos tempos atuais, por meio digital, dos documentos que instruem a receita e, sobretudo, a despesa pública, sem o que a democracia brasileira não passará de retórica política.

## 2.5 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A expressão Administração Pública pode ser utilizada no sentido subjetivo, formal ou orgânico, que designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de exercer funções em

---

<sup>31</sup> Restringe aos menores de dezesseis anos - Cf. art. 14, § 1º, II, c.

<sup>32</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco A. Nogueira. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009. p. 204-205.

que se divide a atividade estatal: a função administrativa. No sentido objetivo, material ou funcional, designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes. Nesse sentido, a Administração Pública caracteriza-se pela função administrativa, predominantemente incumbida ao Executivo.

A autoadministração oferece a ideia de capacidade de gestão dos próprios negócios, porém com subordinação às leis existentes. É o que ocorre na descentralização administrativa. Os organismos que compõem a Administração Pública, no exercício de suas atividades, são conduzidos por normas específicas, como aquelas que contêm preceitos gerais, orientando o campo de atuação da administração.

Impende trazer a lume, antes de mais nada, a importância que os princípios constitucionais representam no ordenamento jurídico pátrio, quer seja em relação a uma disciplina legal, quer em relação a um instituto jurídico.

Repelindo o culto aos princípios gerais de direito, superado pelo surgimento de textos constitucionais prospectivos, também denominado de (neo)constitucionalismo, Streck afirma que, com o advento do constitucionalismo principiológico, não há mais que se falar em princípios gerais de Direito, pela simples razão de que foram introduzidos no Direito como um critério positivista de fechamento do sistema, visando preservar, assim, a “pureza e a integridade” do mundo de regras.<sup>33</sup>

Chama atenção ainda que o problema não é de nomenclatura apenas, não valendo a assertiva de parte da literatura nacional de que os princípios gerais de direito foram “positivados” na CF/88. Destaca tratar-se de uma análise equivocada da função dos princípios constitucionais, ou seja, enquanto os princípios gerais do direito se constituíam numa “autorização” para a discricionariedade (foram para isso colocados nos Códigos), os princípios constitucionais apresentam-se, contemporaneamente, *como um contraponto a essa discricionariedade*.<sup>34</sup>

Como norma ordenadora de algo que seja realizado, na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes, Alexy distingue princípios das regras, denominando-os também de *mandamentos de otimização*.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 109.

<sup>34</sup> *Ibid*, p. 111.

<sup>35</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 90.

O estabelecimento de um estado ideal de coisas a ser atingido, em virtude do qual deve o aplicador verificar a adequação do comportamento a ser escolhido ou já escolhido para resguardar tal estado de coisas, é defendido por Ávila, definindo *estado de coisas* como uma situação qualificada por determinadas qualidades que, por sua vez, se transforma em *fim* quando alguém aspira conseguir, gozar ou possuir as qualidades presentes naquela situação, concluindo que os princípios estabelecem um estado ideal de coisa a ser atingido.<sup>36</sup>

Para Streck, deve-se ter o devido cuidado sobre a afirmação de que o “intérprete sempre atribui sentido (Sinnggebung) ao texto”; nem de longe pode significar a possibilidade de este estar autorizado a “dizer qualquer coisa sobre qualquer coisa”, presente já no capítulo oitavo da Teoria Pura do Direito de Kelsen.<sup>37</sup> Afirma que princípios são normas e têm um sentido deontológico, concretizando-se e consolidando-se a era dos princípios, que institucionaliza a moral no Direito a partir de sua construção democrática (Constituições compromissórias e dirigentes), não se podendo confundi-la com “abertura hermenêutica”.<sup>38</sup>

O autor é incisivo ao se contrapor, no aspecto, a Robert Alexy, quando diz que os princípios não se constituem em álibis teóricos para suplantar problemas metodológicos oriundos da “insuficiência” das regras, não sendo pois mandados de otimização ou postulados interpretativos, devendo ser entendidos no contexto da ruptura paradigmática pela qual se superou o positivismo. E arremata: afinal, esta não é a era pós-positivista?<sup>39</sup>

Um dos esteios da concepção de Estado de Direito e do próprio regime jurídico-administrativo, o princípio da legalidade vem definido no art. 5.º, inciso II da Constituição Federal, quando nele se faz declarar que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Assim, apenas a lei, em regra, pode introduzir inovações primárias, criando novos direitos e novos deveres na ordem jurídica considerada como um todo.

O princípio da legalidade faz surgir o entendimento de que foi a partir dele que se criou a ideia de que toda a vontade da Administração Pública decorre de lei.

---

<sup>36</sup> ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 63.

<sup>37</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 113.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 114.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 114.

Esse princípio é o que ampara fundamentalmente o Estado Democrático de Direito, que submete a todos, indistintamente, e a todos os âmbitos da Administração Pública ao próprio Direito.

É pacífico então que o princípio da legalidade conflita com o livre arbítrio e a discricionariedade dos governantes que estão vinculados à legislação vigente. Se pretendem executar políticas públicas, deverão previamente se socorrer de leis aprovadas pelo Poder Legislativo para, após, poderem implementá-las.

O *caput* do art. 37<sup>40</sup> da Constituição traz o comando específico para Administração Pública, explicitando a submissão do Estado às mesmas leis a que se submetem os cidadãos, em consonância com o Estado Democrático de Direito.

O princípio da legalidade é o princípio que domina e orienta toda a atividade estatal. Portanto, na administração pública, ao contrário da relação entre particulares, não há liberdade pessoal. A administração só pode agir nos exatos ditames da lei. Visto como fundamento de direitos individuais, o princípio da legalidade reprime o absolutismo do Poder Estatal e condiciona a atividade da Administração Pública.

A legalidade no contexto internacional é fruto de inúmeras conquistas, no entanto, aponta a doutrina que sua origem histórica deu-se com a Magna Carta de 1215, imposta a João Sem Terra pelos barões normandos. Vale lembrar que o princípio da legalidade foi elevado à categoria de norma constitucional básica, com a promulgação das Constituições Americanas de 1787 e a Francesa de 1791. Outrossim, também deve ser lembrada como momento de consagração da legalidade a Declaração de Direitos da ONU de 1979, que exigiu, via Resolução nº 34/169, que a criação de impostos se dê por meio de órgão de representação popular.

Por sua vez, o princípio da igualdade, consagrado constitucionalmente, é norma voltada quer para o aplicador da lei, quer para o próprio legislador. Ao inseri-la no *caput* do art. 5.º da Constituição, o constituinte pretendeu estabelecê-la como parâmetro para as demais normas do ordenamento jurídico. A função legislativa deve obediência aos princípios constitucionais. Ao legislador impõe-se o respeito às

---

<sup>40</sup> “Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. BRASIL. (Constituição, 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

diretrizes constitucionais e a tê-las como verdadeiros vetores, a fim de que haja a igualdade na lei.

O tratamento isonômico tem como objetivo a proibição da discriminação imotivada, sem critérios peculiares diferenciais existentes no objeto que impliquem em desigualdade de tratamento pela incompatibilidade com os interesses visados pela Constituição.

No tocante à célebre “Oração aos Moços”, de Ruy Barbosa, lida, em março de 1921, pelo professor Reinaldo Porchat, na sessão solene da formatura da turma de 1920, da Faculdade de Direito de São Paulo, ele afirma: “a regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualem”<sup>41</sup>, o que é contraposto por Canotilho<sup>42</sup>, que, por sua vez, afirma: “a fórmula ‘o igual deve ser tratado igualmente e o desigual desigualmente’ não contém o critério material de um juízo de valor sobre a relação de igualdade (ou desigualdade), adicionando: “o princípio da igualdade é violado quando a desigualdade seria condição necessária e suficiente da violação do princípio da igualdade”<sup>43</sup>. E arremata: “existe uma violação arbitrária da igualdade jurídica quando a disciplina jurídica não se basear num: (i) fundamento sério; (ii) não tiver um sentido legítimo; (iii) estabelecer diferenciação jurídica sem um fundamento razoável.”<sup>44</sup>

A igualdade, com efeito, assegura a proteção da sociedade frente ao arbítrio estatal, evitando que decisões sejam tomadas por razões meramente subjetivas e discricionárias, significando, portanto, que a isonomia é a certeza da imparcialidade nas atividades instrutórias e decisórias de qualquer processo administrativo. Portanto, a isonomia decorre do Estado Democrático de Direito, além de figurar expressamente no art. 5.º da Constituição Federal.<sup>45</sup>

Sobre o Princípio da Moralidade, insculpido no art. 37, *caput*, da CRFB, é de se destacar sua incidência obrigatória sobre todos os atos da Administração Pública.

---

<sup>41</sup> BARBOSA, Ruy. **Oração aos moços**. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/aosmoccos>>. Acesso em: 12 out. 2011.

<sup>42</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra: Coimbra, 1982. p. 400.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 401.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 401.

<sup>45</sup> “Art. 5.º 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: [...]”. BRASIL. (Constituição, 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

Assim, ao gestor público de qualquer esfera da federação e de qualquer poder não basta cumprir a lei. É imprescindível que seus atos estejam adequados à moralidade administrativa, isto é, dentro dos padrões éticos de conduta que balizam sua realização.

Dessa forma, o ato administrativo imoral não se limita apenas a tornar-se inválido, pela via administrativa ou judicial, mas também a atrair para o agente público violador a imposição de consequências sancionatórias.

Tem-se que a “moral comum” é exigida ao homem na sua conduta externa, ao passo que a “moral administrativa” é ordenada pela Constituição ao agente público para os atos administrativos, sujeita às exigências do ente que serve, segundo a finalidade da sua ação, isto é, o bem comum. Portanto a moralidade administrativa é a conduta que exige do agente público comportamento honesto, ético e justo. Está diretamente ligada à probidade administrativa.

Assim, um ato administrativo pode ser legal, mas imoral. A moralidade adjudica legitimidade ao ato administrativo praticado. O conjunto normativo pátrio prestigia a moralidade na administração, considerando que o arcabouço normativo imputa sanções ao comportamento imoral do administrador. Basta que se verifiquem os atos de improbidade administrativa previstos na Lei n.º 8.429/92.

Assim, além da previsão constitucional, a Lei n.º 9.784/99, por sua vez, analisa o princípio da moralidade no processo administrativo federal ao prescrever obediência, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (art. 2.º), determinando que, nos processos administrativos, serão observados, entre outros, os critérios de atuação conforme a lei e o Direito (I); atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei (II); objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades (III); atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé (IV).

A finalidade institucional da Administração Pública não é outra senão o atendimento do interesse público. A esse propósito, Moreira Neto<sup>46</sup> assinala que o referencial da moralidade administrativa é a finalidade pública, entendendo que esta

---

<sup>46</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Ética na administração pública**: moralidade administrativa: do conceito à efetivação. Brasília: Pioneira, 1999. p. 114.

é um elemento do ato administrativo, assim como é do contrato administrativo e também do ato administrativo complexo, cingindo-se o problema da caracterização da moralidade administrativa, na vulneração infligida à regra moral interna do governo da coisa pública, à tarefa de demonstrar como isso ocorre e como pode ser diagnosticada, indicando ainda Moreira Neto<sup>47</sup> uma metodologia para pesquisar-se sobre a moralidade no âmbito da Administração, afirmando que a pesquisa da imoralidade é mais exigente do que a da ilegalidade e, sem dúvida, muito mais difícil. A imoralidade administrativa como que se disfarça na legalidade, e a única maneira de pô-la a nu é proceder a uma análise desses dois elementos: o motivo e o objeto, em direta relação com o interesse público específico identificado com o elemento finalidade.

Segundo Bandeira de Mello, a discricionariedade constitui “a margem de liberdade” que remanesce ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante o caso concreto, a fim de tomar a decisão mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa tirar objetivamente uma solução unívoca para a situação.<sup>48</sup>

Inconcebível, portanto, a discricionariedade sem remissão à existência de limites à própria, decorrentes da lei e arcabouço legal como um todo, sob pena de reduzi-la a mero arbítrio, negador do Estado Democrático de Direito.

Sem dúvida que, em todas as palavras, há um conteúdo mínimo, sem o que os humanos não se comunicariam com a fluidez com a qual o fazem, como toda mímica tem seu significado. Mesmo que os vocábulos possam conter significados elásticos, circunscrevem um campo de realidade suscetível de ser compreendida, mesmo porque passível de alguma precisão, até mesmo quando de sua apreensão remanesça alguma imprecisão.

Sempre haverá, no dizer de Moreno, uma “zona de certeza positiva”, a par da “zona de certeza negativa” em relação a conceitos imprecisos, por mais fluídos

---

<sup>47</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Ética na administração pública**: moralidade administrativa: do conceito à efetivação. Brasília: Pioneira, 1999. p. 121.

<sup>48</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 785.

que possam ser, isto é: “el de certeza positiva (lo que es seguro que es) y el de certeza negativa (lo que es seguro que no es)”.<sup>49</sup>

Preconiza Moreira Neto a realização de um exame para se identificar a existência do vício da discricionariedade, isto, é o mau uso ou abuso da faculdade administrativa, incidindo aí o vício de moralidade, quando o ato administrativo fundase em motivo: (a) inexistente; (b) insuficiente; (c) inadequado; (d) incompatível; e (e) desproporcional, adicionando ainda, como viciados, os atos que visem a objeto impossível, desconforme e ineficiente.<sup>50</sup>

À guisa de exemplo, trazemos à baila a prática de um determinado ato desapropriatório, derivado de decreto considerando de utilidade pública imóvel residencial do desafeto político, perdedor do pleito eleitoral, para fins de, no local, implementar um nosocômio público, numa cidade onde há leitos hospitalares ociosos.

Na hipótese em foco, parece de fácil compreensão que, não existindo necessidade de leitos hospitalares na cidade, inexistente a “motivação” para o ato. Mesmo que existisse motivação, em hipótese contrária, o imóvel, pela exiguidade de cômodos, seria “insuficiente”. Em havendo muitos cômodos e sendo a casa de dois pavimentos, seria “inadequado” por razões de não ter rampas nem elevador. Mesmo que o imóvel se prestasse aos fins desejados, seria “inadequado” por estar localizado no centro urbano, região onde a noite inicia cedo e o dia começa tarde, ocupado por boêmios cantantes e intenso movimento de automóveis, com ruído ambiental musical “incompatível” com o fim pretendido.

Além do mais, mesmo que o imóvel viesse a ser demolido para a edificação de nova construção, este imóvel seria desproporcional, contendo em si todos os vícios de moralidade a que se refere Moreira Neto, caracterizando o abuso da faculdade administrativa de prática de ato discricionário.

Não há como sustentar-se um ato discricionário de incontroversa perseguição política como ato administrativo probó. Sendo improbo, é imoral, atingido pela violação de princípio constitucional ínsito no Artigo 37.

Sobre o Princípio da Publicidade, impende destacar tratar-se de um princípio da mais alta relevância e enorme envergadura, porque o Poder Público deve agir

---

<sup>49</sup> MORENO, Fernando Sainz. **Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa**. 4. ed. Madri: Civitas, 1976. p. 70-71.

<sup>50</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Ética na administração pública: moralidade administrativa: do conceito à efetivação**. Brasília: Pioneira, 1999. p. 121.

com toda transparência possível, a fim de possibilitar que os administrados tenham acesso, a qualquer hora, ao conhecimento do que os agentes públicos estão realizando. Além do mais, seria paradoxal que, por disposição expressa da Constituição, que afirma que todo poder "emana do povo" (art. 1.º, parágrafo único), viesse a esconder-se daqueles, em nome do qual o poder é exercido, informações e atos relativos à gestão da *res publica* e as próprias linhas diretivas governamentais. Por tal razão, é estabelecido, como imposição jurídica para os agentes públicos em geral, o dever de publicidade para todos os seus atos.

Pelo princípio da publicidade, é exigida a obrigatória divulgação dos atos da Administração Pública, objetivando permitir seu conhecimento e exercício do controle pelos órgãos estatais competentes e por toda a sociedade. A publicidade, contudo, não é um requisito de forma do ato administrativo, não é elemento formativo do ato: é requisito de eficácia e moralidade. Por tal razão, mesmo os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade, quando a lei ou o regulamento assim exigir. No que se refere à forma de publicidade aos atos administrativos, tem-se admitido que ela poderá dar-se tanto por meio da publicação do ato no órgão oficial, como por sua simples comunicação a seus destinatários, quando somente a estes interessar.

No Brasil, a publicação como a comunicação não implicam que o dever de publicidade apenas possa vir a ser satisfeito pelo comprovado e efetivo conhecimento de fato do ato administrativo por seus respectivos destinatários.

Tendo sido cumpridos os requisitos exigidos para a publicidade, nos termos previstos na ordem jurídica, não interessará se, na realidade, o conhecimento da existência do ato e de seu conteúdo tenha ou não chegado à pessoa atingida por seus efeitos. Assim, efetuada a publicação legal ou a comunicação dentro das formalidades legais, haverá sempre a presunção absoluta da ciência do destinatário, dando-se por satisfeita a exigência da publicidade tida como legal.

A Administração, por ser pública, deve agir com transparência. A publicidade deve estar presente como regra em toda a atividade administrativa, só se admitindo sua exceção nos casos expressamente previstos em lei. O princípio da publicidade é inerente ao Estado Democrático de Direito, razão pela qual se refere a toda atividade administrativa, em qualquer esfera de governo.

A publicidade na administração pública está diretamente relacionada com a transparência da prática dos atos administrativos, autorizando a fiscalização da gestão pública. Consagrada constitucionalmente, por ser princípio inerente ao regime democrático, a publicidade permite que os administrados realizem o controle dos atos praticados pelos agentes públicos. Para dar efetividade ao princípio em tela, o constituinte dispôs dos remédios constitucionais como o mandado de segurança (art. 5.º, inciso LXIX), direito de petição (art. 5.º, inciso XXXIV, “a”), ação popular (art. 5.º, inciso LXXIII) e o *habeas data* (art. 5.º, inciso LXXII).

Constituem-se ainda desdobramentos do princípio da publicidade o direito de receber dos órgãos públicos informações do seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral (art. 5.º, inciso XXXIII), bem como o direito de obter certidões em repartições públicas, para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal (art. 5.º, inciso XXXIV, alínea “b”).

Por possibilitar que o ato administrativo seja fiscalizado, a publicidade, por sua vez, confere prestígio ao princípio da moralidade administrativa. Constata-se, portanto, que a publicidade dos atos administrativos está em consonância com os princípios da isonomia e da moralidade na medida em que os agentes públicos, cientes da divulgação de seus atos, agirão com maior zelo e cautela em relação ao interesse público.

Todavia, em relação ao processo administrativo fiscal, a publicidade deve ser restringida face ao direito do contribuinte que não pode ter seu nome exposto como devedor antes de findo o processo fiscal.

Nesse sentido, o art. 198 do Código Tributário Nacional veda expressamente a divulgação de informação sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou terceiros e suas atividades.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> “Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

§ 1.º Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes:

I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça;

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 a informação, por prática de infração administrativa.

§ 2.º O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo.

§ 3.º Não é vedada a divulgação de informações relativas a:

O acesso às decisões proferidas no âmbito administrativo possibilita o controle da função administrativa, assim como o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes, também garantido constitucionalmente<sup>52</sup>:

A Lei que regula o processo administrativo federal, como não poderia ser diferente, também explicitou a importância do princípio da publicidade e o respeito aos dados sigilosos do contribuinte ao estabelecer regras claras em seu art. 2.º.<sup>53</sup>

Destarte, a publicidade é mais do que regra, é princípio. A não publicidade é exceção.

O Art. 48 e 48-A da LC 101/2000, com a redação dada pela LC n.º 131/2009, desnuda as despesas e receitas públicas, determinando sua divulgação em “tempo real”, no “momento de sua realização” por meio eletrônico de acesso ao público.

O princípio da eficiência, anteriormente à promulgação da EC 19/98, era implícito em nosso sistema constitucional, tornando-se expresso no *caput* do art. 37, em virtude de alteração introduzida pela Emenda Constitucional referida.

Em um sistema orientado pelos princípios da moralidade sob um vértice, e da finalidade, de outro, não poderia admitir-se a ineficiência administrativa. Por tal razão, a Emenda n. 19, nesse aspecto, não trouxe alterações no regime constitucional da Administração Pública, mas apenas explicitou um comando até então implícito.

---

I – representações fiscais para fins penais;

II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública;

III – parcelamento ou moratória”. BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>52</sup> “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:

V - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

[...]”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>53</sup> “Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

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

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

[...]”. BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

Eficiência não se trata de um conceito atrelado ao mundo jurídico, mas econômico. Não pretende qualificar normas porque qualifica atividades. Numa ideia ampla, eficiência tem por significado realizar, com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado.

O princípio da eficiência orienta as atividades administrativas no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe, a menor custo. Rege-se, pois, pela regra de consecução do mais amplo benefício com o menor custo. Dever de eficiência é o que se impõe a todos os agentes públicos na realização de 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 também resultados positivos para a execução do serviço público e atendimento satisfatório das necessidades da comunidade e de seus membros. *A priori*, parece natural reconhecer que a ideia de eficiência jamais poderá ser atendida na busca do bem comum exigido por nossa Constituição, se o poder Público não vier, em padrões de razoabilidade, a aproveitar da melhor forma possível, os recursos humanos em sua integralidade, materiais técnicos e financeiros disponíveis e colocados a seu alcance no exercício regular de suas competências.

Como dito, o princípio da eficiência surgiu no ordenamento jurídico via Emenda Constitucional n.º 19/98, na esteira da reforma do Estado. Também está expressamente previsto no art. 2.º, *caput*, da Lei 9.784/99.

Preocupou-se a doutrina em travar intenso debate em relação ao princípio da eficiência, emitindo inúmeros conceitos sob diferentes enfoques. Os mecanismos adotados pela Administração refletem diretamente na eficiência dos processos. Quanto mais céleres e convincentes, a Administração poderá alcançar efetivamente o fim perseguido mediante o processo adotado. Por seu turno, a insubmissão da Administração Pública à jurisprudência pacífica dos Tribunais Superiores também pode ser apontada como uma das hipóteses de violação do princípio da eficiência, em razão de que evitaria o processamento de ações repetitivas desnecessárias no Poder Judiciário, o que também onera sobremaneira o erário.

Por conseguinte, a eficiência está relacionada ao atendimento dos resultados almejados pela administração no exercício de suas atividades, não podendo se afastar do interesse maior, que é o interesse público.

O objetivo do princípio da impessoalidade é neutralizar a atividade Administrativa que vise à não concretização de um bem a todos, mas, sim, a um grupo determinado de pessoas, fixando, como única diretriz jurídica válida para os comportamentos estatais, o interesse público. Essa impessoalidade permite uma verdadeira qualidade da administração dos bens públicos, gerenciados pelo Estado. O princípio da impessoalidade, também conhecido como princípio da finalidade, impõe ao administrador que somente pratique atos com sua devida finalidade.

O princípio da impessoalidade na Administração Pública determina que os atos realizados devem ser destinados, genericamente, à coletividade, sem privilégios ou imposição de situações restritivas, a quem quer que seja.

Foi na Constituição Federal de 1988 que o princípio da impessoalidade foi guindado a princípio a ser aplicado na Administração Pública.

Decorrente ainda desse princípio é o § 1.º do art. 37 da Constituição Federal, ao proibir que constem nome, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos. Portanto, o ato administrativo praticado não é do agente público, mas da entidade pública em nome da qual foi praticado.

## 2.6 ACCOUNTABILITY DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A DEMOCRACIA

A função administrativa do Estado procura a realização de seus fins e se define por um leque de serviços pelos quais o Estado aplica a lei de ofício, isto é, independente de provocação.

Na função Jurisdicional, o Estado dirime conflitos de interesses, entendendo-se a jurisdição como o poder de declarar o direito aplicável ao fato. Quando provocado, em presença de uma violação do regramento, o Estado, por intermédio do Poder Judiciário, estabelece as consequências da violação, encerrando o litígio entre particulares ou entre particulares e o próprio Estado.

A Administração, nos dias atuais, pode ser vista como um processo racional de organização, de influência estabelecida de fora para dentro das unidades de ação, bem como do emprego de bens e recursos humanos, de forma racional e mecanicista, para que os objetivos sejam atingidos, sendo que o ato de administrar corresponde a comandar e controlar, mediante uma visão objetiva de quem atua sobre a maneira distanciada e orientada por uma série de pressupostos.

Contemporaneamente, a expressão “Administração” vem sendo substituída por “Gestão”. Assim é caracterizada pelo reconhecimento da importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões sobre a orientação, planejamento e execução. O conceito de gestão está associado ao fortalecimento da democratização do processo, à participação responsável e democrática de todos nas decisões necessárias e na sua efetivação mediante um compromisso coletivo, com resultados cada vez mais eficientes e significativos.

A partir da década de 1980, a administração do setor público começou a ser mais exigida no que tange a novas formas, papéis e culturas organizacionais. Reestruturações foram feitas em um grande número de diferentes unidades do serviço público, tornando-se claro que um fenômeno organizacional abrangente estava surgindo, com frequência chamado de novo modelo de gestão.

Em 1989, reuniram-se em Washington economistas latinoamericanos de feição liberal, representantes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, além de representantes do governo norteamericano, com John Williamson, economista inglês e um dos promotores do evento *Latin Americ Adjustment*, que ficou conhecido como *Consenso de Washington*.

Nesse encontro, foram sintetizadas dez conclusões, mas o que interessa ao presente trabalho foi a que estabeleceu a obrigação de limitar os gastos aos valores arrecadados, promovendo, com isso, uma disciplina fiscal visando eliminar o déficit público, positivado na Lei Complementar n.º 101/2000.

A partir da LC 101/2000 - Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal, a administração do setor público efetivamente inaugurou um novo estágio na administração pública no Brasil.

O plexo de mecanismos legais para fiscalização das atividades da Administração Pública constitui as ferramentas para seu controle.

A Constituição da República, nos termos dos artigos 70/73, tratam do controle externo com auxílio do Tribunal de Contas, e no art. 74 determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantenham sistemas de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; 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; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Ainda no parágrafo 2.º do Art. 74, a Constituição estabelece que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato são parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

No art. 49, X, a Constituição autoriza a fiscalização e o controle diretamente ou, por qualquer das Casas do Congresso Nacional, os atos do Poder Executivo.

Por força do princípio da simetria, aos Poderes Legislativos dos Estados membros, Distrito Federal e Municípios competem as mesmas atribuições reservadas ao Congresso Nacional em relação a esses entes políticos.

Afora o controle dos atos administrativos pelo Poder Legislativo, temos em nosso arcabouço jurídico a possibilidade do exercício do controle por meio do Ministério Público, que poderá requisitar, no âmbito da União Federal, por força da LC n.º 75/1993, informações, documentos e perícias da Administração Pública direta ou indireta. Os Estatutos do Ministério Público dos Estados concedem as mesmas prerrogativas aos Promotores de Justiça, que podem promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, conforme Art. 129, III, da Constituição.

Quanto ao cidadão, o Art. 5.º, inciso LXXIII da Constituição assegura legitimidade para propor ação popular que vise 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, além de autorizar, no inciso XXXIV, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder e a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

Tem-se ainda como remédio de matriz constitucional à disposição da cidadania o Mandado de Segurança individual (Art. 5.º, inciso LXIX) e o mandado de segurança coletivo (Art. 5.º, inciso LXX), além do *habeas data* e do mandado de injunção.

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, que previne riscos e corrige desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas; passou a ser pressuposto da Responsabilidade Fiscal, conforme disposto no Art. 1.º, § 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, seguindo ditame constitucional.

Não se admite mais que as finanças públicas sejam manipuladas sem regras de responsabilidade de gestão fiscal que, por sua vez, pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e convergem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operação de garantias e inscrição em resto a pagar.

A transparência, o controle, a fiscalização, a escrituração e consolidação das contas passaram ser disciplinados em relatórios resumidos da execução orçamentária; e em relatórios de gestão fiscal que, por sua vez, cuidam das prestações de contas e da fiscalização da gestão fiscal. São também estabelecidos instrumentos de transparência da gestão fiscal<sup>54</sup>, aos quais é exigida ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos, deixando tais documentos de ser, segundo Limberger, “uma caixa preta com números facilmente manipuláveis, em

---

<sup>54</sup> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

que se deslocam verbas de um setor para outro e são publicizadas ao cidadão para que este possa acompanhar as movimentações financeiras”.<sup>55</sup>

Com a adição do Art. 48-A, referindo-se ao Inciso II do § único do Art. 48, determinando que os entes da Federação disponibilizarão, a qualquer pessoa física ou jurídica, o acesso a informações referentes a todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado, passamos a ter novo marco legal na transparência da despesa pública no Brasil.

Resta incontroverso que a única interpretação correta que pode ser feita da ordem cogente, constante do inciso II do parágrafo único do Art. 48, combinado com o Art. 48-A, incisos I e II da LC 101/200, é a de que a disponibilização em “tempo real” para pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, dá-se pela rede mundial de computadores - *internet* -, na data da execução da despesa e do lançamento da receita, de forma individualizada e não acumulada com outras despesas em lapso temporal maior que o dia.

O “momento da realização da despesa” é o dia de seu lançamento, até pela simples razão de a contabilidade promover registros diários, não podendo ser *a posteriori*, nem ser acumulado com outras despesas, pois deixaria de ser “pormenorizada” e continuaria sendo um arremedo de transparência, sem nitidez.

Temos aqui o que Limberger denomina de cidadania eletrônica ou *cibercidadania*, no redimensionamento dos controles clássicos do Estado, permitindo que as limitações geográficas sejam superadas no *ciber* espaço mediante o controle vertical.<sup>56</sup>

Resulta, pois, que a gestão financeira da Administração, estruturada na direção de obter recursos financeiros para que seja possível alcançar sua política de bem-estar da sociedade, necessita de avaliação do desempenho, inclusive do resultado financeiro que é importante indicador, porém não é único, devendo se

---

<sup>55</sup> LIMBERGER, Têmis. As novas tecnologias e a transparência da administração pública. **Anuário 2006**, Porto Alegre, São Leopoldo, 2007. p. 204.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 211.

avaliar simultaneamente sob o enfoque da eficiência, eficácia, efetividade e aplicação correta.

Precisando o Estado ser eficiente, necessita equilíbrio entre receitas e despesas. A utilização correta da receita pública faz parte do processo de busca do bem-estar da sociedade, devendo, com isso, promover a proteção dos ativos; a obtenção de informação adequada; a promoção da eficiência operacional; e ainda a estimulação da obediência e respeito às políticas da administração. Nesse sentido, a aplicação correta dos princípios contábeis pode ser também utilizada como plano de organização, procedimentos e registros envolvidos na proteção dos ativos e na confiabilidade dos registros financeiros da Administração Pública.

Impende frisar que a LRF não tem como objetivo a punição do administrador público, como muito foi propagado tão logo foi publicada. Para melhor entender sua função real, é importante que se compreenda seu Art. 2.º, parágrafo 1.º<sup>57</sup>, onde o planejamento e a transparência são protagonistas de toda filosofia proposta, norteadora do direito financeiro.

Sendo a ética compreendida como o conjunto de princípios que orientam a ação do homem, quando examinada no âmbito da gestão pública, resulta na interação profunda do Estado com a sociedade, especialmente quanto ao exercício da cidadania que, por sua vez, abrange dupla dimensão.

A primeira dimensão, umbilicalmente ligada aos movimentos sociais, dimana dessa experiência, encampando o conceito clássico de cidadania, refletindo a titularidade de direitos. Da experiência dos movimentos sociais tem-se resultado com destaque a concretização da democracia. Com efeito, é possível afirmar-se que a edificação da cidadania aponta para a construção e propagação de uma conduta democrática.

O sistema de controle interno da Administração Pública deve possibilitar ao cidadão informações que permitem transparência à gestão da coisa pública. Assim o

---

<sup>57</sup> “§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe e a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o desequilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, cessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”. BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

controle interno deve servir como agência de *accountability*, de responsabilidade, de transparência e de prestação de contas dos recursos públicos aplicados.

Termo de origem inglesa, os mecanismos de *accountability*, independentes, são classificados em duas esferas de ação: (a) os mecanismos de *accountability* verticais - da sociedade/cidadão em relação ao ente público: e (b) os mecanismos de *accountability* horizontais, isto é, de um setor em relação a outro da Administração.

*Accountability* vertical pode, embora de forma não exclusiva, atingir a dimensão eleitoral, o que significa punir ou premiar um agente político nas eleições.

Tal dimensão, para atingir seus objetivos, requer existência de liberdade plena de opinião, de associações legitimamente organizadas e de imprensa livre, assim como de diversos mecanismos que possibilitem reivindicar demandas como denunciar atos viciados das autoridades públicas.

A *accountability* horizontal implica na existência de instituições estatais dotadas de poder legal e de fato para promover ações que permitam desde a supervisão de rotina até a aplicação de sanções legais contra atos viciados promovidos contra o interesse público.

Para a substituição dos controles burocráticos tradicionais por controles sociais, a transparência se impõe como fundamental. Para a Administração Pública ser acessível, é imperioso dar ampla publicidade de suas ações para poder controlar o uso dos recursos aplicados, promovendo a participação da sociedade no processo decisório, resultando, com isso, mais legitimidade à ação estatal.

A *accountability* precisa do acesso do cidadão à informação e à documentação, relativas aos atos de gestão pública, à maneira pela qual seus governantes estão decidindo em nome do povo ou gastando o dinheiro confiado sob a forma de tributos; portanto, a qualidade de uma democracia praticada está ligada diretamente ao grau de transparência das ações de governo.

## 2.7 DA PROIBIDADE E DA ÉTICA BALIZADORA

Há consenso na origem grega da expressão e divergência quanto ao seu significado lacônico, sobretudo por tomarem como base o sentido encontrado em diversos textos. Apesar da dissensão entre estudiosos, existe prevalência quanto à aceitação de que ética tem a ver com os comportamentos humanos ou com valores que informam esses comportamentos.

Um dos autores gregos que mais mencionou a ética foi Aristóteles, que sugere dez mandamentos de acordo com os seguintes valores: o bem, o autocontrole, o discernimento, a ação elevada, a justiça, a razão, o sentimento, a amizade, o amor e a felicidade.<sup>58</sup>

Os seres humanos têm características que os diferem dos outros animais, sendo que uma delas é a noção do bem e do mal, do justo e do injusto. A outra é de natureza associativa, isto é, a caracterização do ser humano como “animal político”, na citação de Aristóteles, um ente que, por sua índole, necessita da convivência com seus semelhantes.

Segundo Singer, a ética não tem uma conexão necessária com qualquer religião em particular, nem com a religião em geral. A ética existe em todas as sociedades humanas e talvez até entre os nossos parentes mais chegados não humanos. Não temos necessidade de postular deuses que nos transmitem mandamentos, pois podemos considerar a ética como um fenômeno natural que surge no decurso da evolução de mamíferos de vida longa, sociais e inteligentes, que possuem a capacidade de se reconhecer entre si e de recordar o comportamento anterior dos outros.<sup>59</sup>

Há necessidade de se distinguir o conceito de ética com o de moral, porque, segundo Vázquez, assim como os problemas teóricos morais não se identificam com os problemas práticos, embora estritamente relacionados, também não se pode confundir a ética com a moral. A ética não cria a moral. Embora seja certo que toda moral supõe determinados princípios, normas ou regras de comportamento, não é a ética que os estabelece numa determinada comunidade. A ética se depara com uma experiência histórico-social no campo da moral, ou seja, com uma série de práticas morais já em vigor e, a partir delas, procura determinar: a essência da moral, sua origem, as condições objetivas e subjetivas do ato moral; as fontes da avaliação moral; a natureza e a função dos juízos morais; os critérios de justificação desses juízos e o princípio que rege a mudança e a sucessão de diferentes sistemas morais. A ética é a teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade. Ou seja, é ciência de uma forma específica de comportamento humano.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Editoração de Victor Civita. Tradução de Daniel Vallandro e Gerd Bornheim. Versão inglesa por W. D. Ross. São Paulo, 1984. p. 28.

<sup>59</sup> SINGER, Peter Albert David. **Ética prática**. São Paulo: Martins Fontes, 1994. p. 3.

<sup>60</sup> VAZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Ética**. 23. ed. Tradução de João DellAnna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 12.

A relação comum entre a ética e a moral é possível deduzir que se trata de um problema com a palavra grega “ethos” (costume), que derivou a palavra “ética”, e, com o latim “mores” (costumes), a palavra “moral”. Porém, por ocorrências históricas, sobretudo pelo predomínio político romano da época, predominou a forma latina, tendo, posteriormente, a Igreja Católica, institucionalizando o Cristianismo e estabelecendo sua sede em Roma, criado também o que denominou “moral cristã”, abrindo caminho para que, a partir daí, muitos grupos humanos proclamassem “a sua moral” respectiva.

Disso tudo resultou a ambiguidade da expressão “moral”, que, para Costa<sup>61</sup>, pode significar um conjunto de preceitos, informado por valores consagrados pelo costume, podendo-se dizer que, nesse caso, ética e moral seriam sinônimos. Entretanto, o que predominou foi a moral como expressão de parâmetros fixados por comandos arraigados, na maioria das vezes estabelecendo entraves rigorosos, identificando-se a moral com determinados agrupamentos humanos, mais ou menos numerosos, constituídos em torno de objetivos religiosos, políticos, econômicos ou sociais.<sup>62</sup>

No íntimo da vida ética privilegia-se a razão como a virtude que deve prevalecer na avaliação e nas decisões éticas, mesmo que a conduta tenha outros elementos de vontade e afetividade inerentes à condição humana.

Qualquer decisão brotada da discricionariedade do ser humano é sempre tomada tendo como cenário a comunidade humana. O discernimento é intrínseco à intimidade e à intersubjetividade. Diante disso, valorizam-se também as ações grandiosas ou mesquinhas, mas, antes delas, não obstante, como valores só sejam vivenciadas e julgadas na experiência. Resulta clara a ambiguidade feita com qualquer decisão envolvendo riscos, que são a consequência apenas de sabermos um pouco de tudo. A falta de objetividade, fundada em fatos, nos impossibilita de esperar que a ética resulte na ciência de justa opção. Ela consiste mais num discernimento da espécie denominada de prudência.

Dependendo do sentido dado a cada palavra, tanto ética quanto moral podem ser tratadas como expressões parecidas, incitando a preocupação de se buscar o bem e a justiça, em benefício da pessoa humana e da humanidade em seu

---

<sup>61</sup> COSTA, Alexandre Bernardino *et al.* (Org.). **O direito achado na rua**: introdução crítica ao direito à saúde. Brasília: CEAD / UnB, 2009. p. 133.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 133.

conjunto. No entanto, como reação ao descomedimento do moralismo, criou-se uma obstinação à reivindicação do respeito à moral, enquanto, ao contrário, ganhou prestígio e se generalizou a busca da ética, expressão que também já vem sofrendo distorções, que devem ser percebidas e evitadas para que não se caia no formalismo.

Resulta, pois, uma intrigante questão: se a ética sempre se reflete nas circunstâncias culturais, históricas, políticas e sociais de um povo ou grupo humano, então ela nunca poderá ser universal, ou, pelo menos, sempre existirão éticas particulares, mesmo que se admita a existência de uma ética universal? Diante dessa pergunta, a resposta talvez seja a de que deve ser sempre respeitado o direito de cada grupo de agir segundo sua ética, ainda que, em alguns casos, isso tenha como consequência a ofensa a preceitos éticos universalmente reconhecidos. Atualmente, nota-se que a utilização da ética está na constituição de códigos nos comitês que procuram assegurar os direitos e a dignidade da pessoa humana.

Na doutrina filosófica, tem-se que a ética é indispensável, a não ser quanto ao método que procede por análise, ela jamais será normativa e, sim, exclusiva do seu objeto de estudo, a moral. A ética, sob o ponto de vista da razão, tem suas origens nos princípios dos direitos do homem, pois a noção de igualdade e liberdade impõe o respeito ao próximo, inclusive no que se refere às suas crenças. Há um abandono do dogmatismo. Discute-se muito a respeito de ética, como os assuntos relacionados aos indivíduos e às instituições e como o processo da gestão de ética tem influência sobre o comportamento humano. Sendo a ética a reflexão sobre a ação, ela é a maneira de colocar em prática os valores morais que adquirimos durante nossa vida.

A ética de um indivíduo, grupo, organização ou comunidade seria a manifestação visível, por meio de comportamentos, hábitos, práticas e costumes, de um conjunto de princípios, normas, pressupostos e valores que regem sua relação com o mundo.

Há uma distinção muito clara entre moral e ética, apesar de ambas estarem ligadas aos valores humanos. Moral se refere aos valores, que, pelos costumes de uma determinada sociedade, elege valores que todo cidadão deve respeitar.

Os valores que nenhum de nós um dia escolhe são, para Hossne, valores escolhidos pela sociedade como um todo, pelos usos e costumes, ao passo que a ética é um juízo muito mais crítico sobre valores. A ética significa a conduta humana; é um juízo crítico sobre valores que estão em conflito, enquanto que moral é o valor

pelo fato de estarmos em conflito com a ética e nos obriga, a cada um de nós, fazer um juízo, uma reflexão crítica sobre aqueles valores que estão em conflito e fazer uma opção de valor.<sup>63</sup>

Pode-se entender que ética é uma reflexão sobre o comportamento que nós, seres humanos, fazemos quando nossa conduta foge dos valores éticos e morais, não obstante seja certo que a ética conduz o ser humano a refletir sobre seus atos e a chegar à conclusão de que o melhor é a prática de ações justas.

Já a moral é um conjunto de regras referentes a comportamentos ou condutas consideradas como corretas e válidas.

A moral anuncia o que se deseja. É a moral que doutrina que os próprios interesses conscientemente devem ser restringidos em favor da convivência. É a ciência de que os demais, distantes ou próximos, também possuem interesses que devem ser considerados.

A ética versa sobre a teoria da conduta moral dos homens em sociedade. A capacidade ética tem por finalidade a reflexão crítica do ato moral, ou seja, sobre o que é ou ainda pode ser considerado errado. Destarte, a ética não é moral. Moral é o elemento de estudo da ética, dizendo respeito à tradição, valores e regras de conduta de uma sociedade.

A ética, portanto, pode ser ordenamento, o regramento do que seja ato moral, o controle de qualidade da moral. Daí os códigos de ética que servem para as diferentes microssociedades dentro do sistema maior.

Impende indagar se a moral significa adotar regras morais impostas pela sociedade; adotar regras morais de determinada religião ou adotar minhas próprias regras morais? A essas perguntas, talvez nenhuma resposta objetiva possa ser oferecida. Ela resulta de uma questão de valores, portanto totalmente relativa e subjetiva, como é a própria moralidade. Uns dizem "sim" e outros dizem "não", e talvez nenhum deles esteja equivocado.

## 2.8 DA (IM)PROBIDADE ADMINISTRATIVA E A CORRUPÇÃO

A probidade administrativa do detentor de cargo público é exigência constitucional no Brasil desde a Constituição do Império<sup>64</sup>, passando pela

---

<sup>63</sup> HOSSNE, W. S. Em bioética é preciso educar-se: uma provocação. In: PESSINI, L. (Org.). **Bioética e longevidade humana**. São Paulo: Loyola, 2006. p. 14.

Constituição da República de 1891, que atribuía crime de responsabilidade aos atos do Presidente da República que atentassem contra a probidade administrativa.<sup>65</sup> O mesmo ocorreu com todas as Constituições que se sucederam até a Constituição de 1988, que foi mais abrangente. Nesta, há previsão de edição de Lei Complementar para proteger a probidade administrativa<sup>66</sup>; os casos de perda ou suspensão de direitos políticos por improbidade administrativa<sup>67</sup>; a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.<sup>68</sup> Considera como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade administrativa<sup>69</sup> e nos casos de não liberação tempestiva dos recursos referidos no art. 97 do ADCT<sup>70</sup>, relativamente aos precatórios.

A moralidade é o alicerce no qual a probidade é erigida, trazendo para a prática inserta no termo 'moral', traduzindo aquele administrador que não se norteia pelas valorações éticas componentes da moralidade, como ímprobo, passível, por conseguinte, das sanções cabíveis à sua atuação reprovável.

A existência da probidade é mais uma questão cultural do que uma questão jurídica. Com efeito, de nada vale a responsabilidade do ato de improbidade administrativa sem que haja uma reprovação popular.

A probidade administrativa consiste no dever de o funcionário servir a administração com honestidade, procedendo no exercício das funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito próprio pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.

Moralidade vem a ser o gênero, sendo a probidade administrativa a espécie, a qual revela a qualidade do Administrador que procede bem, por ser honesto, que age dignamente, por ter caráter, atuando com decência, por ser moral. Mencionam

---

<sup>64</sup> Art. 75. BRAZIL. (Constituição, 1824). **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>65</sup> Art. 54, § 6.º. BRASIL. (Constituição, 1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>66</sup> Art. 14, § 9.º. BRASIL. (Constituição, 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>67</sup> Art. 15, inciso V. *Ibid.*

<sup>68</sup> Art. 37, § 4.º. *Ibid.*

<sup>69</sup> Art. 85, V. *Ibid.*

<sup>70</sup> Ato das Disp. Const. Transit. Art. 97. § 10, inciso III. *Ibid.*

Rosa e Guizzo Neto que “não basta ao administrador público ser probo e honesto, sendo necessário também ter efetiva capacidade e competência na gestão pública”.<sup>71</sup>

O desvio de poder, em suas espécies denominadas desvio de finalidade e excesso de poder estabeleceu a estatura da presunção da moralidade administrativa como limite à atividade discricionária da administração pública que, lançando mãos de meios lícitos, visa à realização de fins com interesses privados, ou mesmo, de interesses públicos, divorciados das previsões legais regulares.

Na Constituição cidadã de 1988, a moralidade administrativa foi alçada pela primeira vez à condição de princípio, no art. 37.

A ideia da probidade administrativa está ligada ao princípio da moralidade pública e com ele muitas vezes se confunde na análise de eventual caso concreto. Para que não ocorra confusão, é necessária a construção de um sofisticado raciocínio jurídico ou, até mesmo, metajurídico.

A palavra Improbidade provém do latim *improbitate*, que significa desonestidade, falsidade, má conduta, má índole. Revela a qualidade do homem que não procede de forma correta por não ser honesto.

O exercício da função pública sem a observação dos princípios administrativos-constitucionais básicos, nada mais representa do que ato de Improbidade Administrativa, pois resta caracterizado o mau andamento e a falta de esmero pela coisa de todos.

O ato de improbidade afronta a honestidade, o respeito à igualdade, a boa-fé, as normas de conduta aceitas pelos administrados, a dignidade humana, o dever de lealdade e outros postulados morais e éticos. A improbidade significa a má gestão de uma administração, pela prática de atos que implicam o enriquecimento ilícito do agente público ou em prejuízo do erário ou, ainda, em violação aos princípios que regem a Administração.

Pode-se conceituar como de Improbidade Administrativa os atos contrários à moral, à lei e aos bons costumes, sendo ainda indicativos de falta de honradez e de retidão de conduta no modo de proceder frente à Administração Pública.

No tempo do Brasil Império, existia o Conselho de Estado, cúpula do contencioso administrativo do Império, que foi criado e extinto por três vezes. Nesse

---

<sup>71</sup> ROSA, Alexandre Morais da; GUIZZO NETO, Afonso. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal**: conexões necessárias. Florianópolis: Habitus, 2001. p. 45.

período, o Brasil não teve a jurisdição administrativa independente da Administração Ativa e do Poder Judiciário, pois o Conselho de Estado possuía limites estritos, já que decidia conforme o que o Imperador desejava. Claro é que, aqui, o Brasil não conheceu o que seria o verdadeiro contencioso administrativo e, sim, uma justiça administrativa totalmente subordinada à Administração Ativa.

A história das leis tem atestado que, durante muito tempo, consciente ou inconscientemente, o homem lutou para que as leis não fossem deixadas de ser cumpridas. Rosa e Guizzo Neto afirmam que “[...] a sociedade moderna reclama a existência de controle judicial eficaz contra os atos de improbidade administrativa praticados pelos agentes públicos desonestos e/ou despreparados”.<sup>72</sup>

A Lei n.º 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional foi sancionada por Collor de Mello, Presidente da República, que veio a ser cassado por práticas, dentre outras, de improbidade Administrativa. Não foi uma legislação inédita, mas introduz, com feições peculiares, uma ação pública quanto ao objeto, a qual acarreta penalidades civis e, ao mesmo tempo, suspensivas do gozo de direitos políticos.

A LI possui como objetivo a imposição, aos agentes públicos de qualquer nível, de observar, com zelo e responsabilidade, os princípios inerentes à Administração Pública, ou sejam: a legalidade, a proporcionalidade, a razoabilidade, a moralidade, a impessoalidade, a eficiência e a publicidade, na execução de toda e qualquer função que lhes for atribuída.

A Lei de Improbidade Administrativa prevê hipóteses de comportamentos, definindo-os como atos de improbidade administrativa, cuja incidência determinará aos agentes públicos faltosos penalizações, bem como aos terceiros participantes e/ou beneficiados, cumulativamente, com sanções penais, civis e administrativas.

Como visto, é de longa data a preocupação do legislador brasileiro em punir o Administrador improbo, nefasto. Mas somente com a CRFB/88 e, finalmente, com a promulgação da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), também conhecida como Lei antiCorrupção e também como lei do colarinho branco, estabelecendo-se definitivamente os contornos em torno dos atos considerados improbos, como

---

<sup>72</sup> ROSA, Alexandre Morais da; GUIZZO NETO, Afonso. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal**: conexões necessárias. Florianópolis: Habitus, 2001. p. 42.

também a vasta aplicação a que esta lei estabelece, aplicando-se a todos os agentes públicos em geral.

Foram estabelecidas severas sanções ao agente público que cometa ato de Improbidade Administrativa, pois, conforme a norma constitucional, fixam-se essas penalidades independentemente da ocorrência de dano material ou da intenção por parte do agente.

O dever do funcionário, segundo Caetano, é servir a administração com honestidade, procedendo no exercício das funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queria oferecer.<sup>73</sup>

As infrações disciplinares, para Rosa e Guizzo Neto, não são, pois, típicas: as leis especificam fatos que podem ser consideradas infrações, mas nem essa especificação é taxativa, nem constitui a descrição rigorosa do tipo de conduta punível. Os conceitos que referem fatos disciplinarmente puníveis são indicativos, meras normas de orientação para servirem de padrão ao intérprete.

Prosseguindo, os autores citados ponderam:

as infrações podem ser classificadas segundo critérios extraídos da definição. Assim se distinguirão infrações por ação ou omissão, culposas ou intencionais, de perigo [...]. Tem maior interesse, porém, a classificação que se faça segundo os deveres violados, donde resultam as infrações de deveres profissionais, as infrações aos deveres de conduta na vida privada e as infrações de natureza política.<sup>74</sup>

O ato de Improbidade traduz apenas a ideia central de corrupção administrativa, mas, com uma análise ao caso concreto, passa-se à tipificação da conduta com responsabilização do agente ímprobo, conforme a natureza do ilícito. Uma administração proba é direito de todos, razão pela qual se fazem necessários instrumentos cada vez mais eficazes na direção da “res publica”. Como sujeito ativo, identifica-se com a figura daquele que, agente público ou não, pratica ou se beneficia de um ato de improbidade.

O termo agente público é abrangente, colocando todos que, mesmo transitoriamente ou até sem remuneração, colaboram com a Administração Pública.

---

<sup>73</sup> CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. São Paulo: Forense, 1977. p. 396.

<sup>74</sup> ROSA, Alexandre Morais da; GUIZZO, Afonso NETO. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal**: conexões necessárias. Florianópolis: Habitus, 2001. p. 58.

Vale dizer, agentes públicos são todos os agentes políticos, os servidores públicos e os particulares que colaboram com a Administração Pública.

Poderão figurar como sujeitos passivos de Ato de Improbidade os órgãos da Administração direta ou indireta, as empresas públicas, as autarquias, as sociedades de economia mista, os serviços sociais autônomos, as fundações públicas ou as empresas privadas custeadas ou criadas com dinheiro do erário público.

Os atos de Improbidade Administrativa, expressos na LIA, que importam em enriquecimento ilícito, estão relacionados em seu artigo 9.º; que causam prejuízo ao erário conforme está descrito no artigo 10; e, ao final, os que atentam contra os princípios da Administração Pública estão dispostos no artigo 11.

Impende ressaltar que, mesmo sendo de ínfimo valor, a configuração do ato ilícito já é considerada em razão de que o patrimônio público foi violado. Assim, não é necessário que o enriquecimento ilícito seja de grande monta. Nesse sentido, qualquer vantagem patrimonial ilícita, por menor que seja seu valor ou sua representatividade perante os cofres da Administração Pública, constitui enriquecimento ilícito.

Tem-se por enriquecimento administrativo sem justa causa - e por isso ilícito - todo acréscimo do patrimônio do agente público, em detrimento do erário, sem que para isso tenha ocorrido causa determinante lícita. A vantagem patrimonial indevida será identificada pelo acréscimo econômico que seja adicionado indevidamente ao patrimônio do agente público improbo.

Dessa forma, pode-se dizer que os atos que importem em enriquecimento ilícito ocorrerão sempre que o agente público obtiver qualquer tipo de vantagem relacionada ao patrimônio que seja de forma indevida, em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade em entidades mencionadas no artigo 1.º da LIA.

Encontra-se previsto no artigo 13<sup>75</sup>, *caput*, da LIA, a exigência legal em que o agente público deve informar a relação de bens por ocasião de sua posse no cargo público.

---

<sup>75</sup> “Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.” BRASIL. **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: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

Fora da área penal, a já referida Lei n.º 8.429/92, em seu artigo 10, classifica os Atos de Improbidade Administrativa que importem em prejuízo ao erário, sendo importante mencionar que, independentemente de outras sanções penais, civis ou administrativas que estão previstas na legislação específica, a Lei prevê ao agente Público, em seu artigo 12, inciso II, cominações na hipótese de prática de ato de Improbidade. A Lei de Improbidade Administrativa, genericamente, objetiva a preservação e o respeito aos princípios fundamentais da Administração Pública, contidos no artigo 37 da CRFB/88.

Conforme estabelece o *caput* do artigo 11<sup>76</sup> da LIA, ato ímprobo é aquele que atenta contra os princípios da administração.

Para Montesquieu, a maior virtude que pode ter o agente público probo é o amor pela Administração Pública, aduzindo que a corrupção de cada governo começa quase sempre pela corrupção de seus princípios.<sup>77</sup>

Os agentes públicos são obrigados a se conduzirem nos seus afazeres conforme determina a lei e a ética relacionada com o interesse público e coletivo.

Todo esforço e potencialidade na ação do agente público deve ser voltado para o respeito do ordenamento jurídico, observando o dever de lealdade para com a instituição pública que serve.

A Lei 8.429/92 não se preocupa em definir crimes. Os atos tipificados nos arts. 9.º, 10 e 11 não constituem crimes no âmbito da referida lei. Muitas das condutas ali descritas são de natureza criminal, assim definidas, porém, consignadas em outras leis, a exemplo do Código Penal, do Decreto-Lei n.º 201, da Lei n.º 8.666/93 etc.

Quanto à natureza eleitoral, a própria CRFB dispõe sobre a suspensão dos direitos políticos, sendo que a suspensão destes é consequência da prática de atos de improbidade, não se confundindo com eles. Dessa forma, também não é da natureza do ato de improbidade a sanção eleitoral, mas consequência. Trata-se de direito político, que tem como núcleo o direito ao sufrágio, expressamente disposto

---

<sup>76</sup> “Art. 11 - Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e de lealdade às instituições.” BRASIL. **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: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>77</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 53.

no art. 14 da CRFB, que se traduz no direito de votar (alistamento eleitoral) e no direito de ser votado (elegibilidade).

O exercício dos direitos políticos constitui direito fundamental de todo cidadão, pois, no regime democrático do País, o exercício de votar e de ser votado faz parte da própria cidadania e constitui garantia fundamental. Porém, como o gozo dos direitos políticos é regra e como toda regra tem sua exceção, aqui a exceção se materializa, permitindo a perda ou suspensão dos direitos políticos, quando o cidadão se encaixar nas hipóteses previstas pelo artigo 15 e incisos da CRFB/88.

Importa ponderar que o artigo 15 da CRFB/88, em seu inciso V, prevê Improbidade Administrativa como modalidade de suspensão dos direitos políticos, prescreve ao agente público tal possibilidade quando o ato de improbidade for caracterizado. Assim, o direito de votar ou de ser votado, isto é, a cidadania ativa ou passiva, respectivamente, é totalmente atingida.

A perda da função pública, outra sanção prevista pela Lei de Improbidade, é definida, não existindo prazo ao agente faltoso para retornar às suas funções. Porém, a perda, ao agente público, de suas funções públicas será efetivada apenas após o trânsito em julgado da decisão. Tal penalidade está prevista para todas as modalidades de ato de improbidade administrativa, ou seja, para atos que importem em enriquecimento ilícito, atos que causem prejuízo ao erário e atos que violem os princípios da Administração pública. Já o ressarcimento integral do dano, de sanção também prevista pela LIA, deverá ser determinado na sentença judicial que reconheceu o Ato de Improbidade praticado pelo agente público. Assim, não há necessidade de interposição de ação própria. Tal penalidade poderá ser aplicada a qualquer modalidade de ato caracterizado como de improbidade.

A indisponibilidade dos bens, penalidade prevista na CRFB/88, não figura realmente como tal, já que é medida de caráter cautelar para garantir uma possível e futura restituição de valores ao patrimônio público, para o caso de ser o agente público penalizado, com pena pecuniária, por ato de improbidade. A sanção que prevê a perda dos bens obtidos irregularmente é bastante lógica, já que não é correto o agente público faltoso continuar a possuir o patrimônio público integrado ao seu patrimônio particular.

A multa civil, sanção prevista na LIA, é autônoma e determinada indistintamente para as três modalidades de Ato de Improbidade, não representando, dessa forma, reparação moral em favor da Administração Pública. A

fixação do valor da multa deve observar a natureza bem como a gravidade do ato de improbidade praticado.

O valor da multa civil varia: ao enriquecimento ilícito, é aplicada multa de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial auferido com a prática do ato de improbidade. Na hipótese de dano ao erário, a multa pode chegar ao dobro do dano. No caso de atentado contra os princípios administrativos, a multa pode ir até 100 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, ou a proibição de contratar ou receber benefícios fiscais pelo prazo de 3, 5 ou 10 anos.

Em qualquer dos casos acima citados, a pena a ser fixada levará em conta a extensão do dano e o proveito patrimonial auferido pelo agente.<sup>78</sup> O Agente Público que praticou Ato de Improbidade, além de ficar limitado em atividades para com o Estado, fica também impedido de perceber benefícios e incentivos fiscais ou creditícios por parte da Administração Pública. Fica proibido contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.

O direito que a Administração Pública possui para requerer o respectivo ressarcimento de prejuízo causado ao erário não tem prazo para ser reclamado, portanto, tal direito não prescreve. Já o direito de apurar e punir o ilícito é suscetível de prescrição em cinco anos.<sup>79</sup>

No que concerne ao prazo para ajuizamento das ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas na Lei n.º 8.429/92, cumpre evidenciar que estas podem ser propostas até cinco anos após o término do exercício dos mandatos dos agentes políticos, cargo em comissão ou função de confiança.

Na hipótese de servidor em exercício de cargo efetivo ou emprego público, devem as ações ser propostas dentro do prazo prescricional previsto na lei

---

<sup>78</sup> Lei 8.429/92, Art. 12, § único. BRASIL. **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: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>79</sup> Cf. Art. 37, § 5.º - "A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento." BRASIL. (Constituição, 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

específica para faltas disciplinares puníveis com demissão, a bem do serviço público, ou seja, os Estatutos respectivos.

A CRFB, em seu art. 129, III, que estabelece as funções institucionais do Ministério Público, dispõe que a este cabe “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Essa legitimidade do Ministério Público para interpor ação civil pública contra ato de improbidade administrativa, de agentes políticos, em que pese grande divergência doutrinária e jurisprudencial no passado, restou pacificado pela jurisprudência dos tribunais superiores que entenderam legítima a atuação nessa seara.

Para evitar perseguições, foi criado verdadeiro freio aos titulares das ações civis públicas e aos demais legitimados que, compelidos por impulsos de caráter político ou pessoal, se aventuram a promover ações contra desafetos. A lei diz que constitui crime contra a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente, estando o responsável pela denúncia caluniosa sujeito as sanções penais, sem prejuízo da indenização por danos materiais, morais ou à imagem.<sup>80</sup>

No âmbito da organização administrativa, determina a lei que poderá ser formada uma comissão processante que representará ao Ministério Público ou a procuradoria do órgão para que requeira ao juízo a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público. Vemos, nesse dispositivo constante do art. 16 da Lei n.º 8.429/92, enorme perigo de o servidor ser vítima de perseguição de colegas dentro da repartição em que exerce seu trabalho. O bom senso e a razoabilidade recomenda o envio do processo administrativo para o Ministério Público promover o competente Inquérito Civil Público preliminarmente, para, após, promover a Ação Civil Pública devida, se for o caso.

A Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, que regulamenta a ação civil pública, traz o Ministério Público como legitimado ativo. Sem prejuízo da adoção de outras medidas cautelares previstas no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei de

---

<sup>80</sup> Art. 19. BRASIL. **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: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

Improbidade Administrativa estabelece três medidas cautelares determinadas, que poderão ser tomadas nas esferas penais, civis e administrativas, que poderão e deverão ser aplicadas à responsabilização por atos de Improbidade Administrativa, atingindo assim o agente público faltoso.

O que deve ser perguntado diz respeito à natureza da sanção do ato de Improbidade. O art. 12 da lei é bem claro em ressaltar que, independentemente das sanções civis, penais e administrativas, as quais cabem aos atos lesivos à Administração Pública, ao agente será também imposta a responsabilidade pelo ato de Improbidade Administrativa, como também prevê a CRFB. Os crimes funcionais resultam em responsabilidade criminal. Consta no “Código Penal brasileiro” (CP), arts. 91 e 92, os ilícitos penais em que o servidor público deverá suportar os efeitos legais da condenação, bem como responder a processo- crime, sendo tal matéria regida pelo Direito Penal, constituindo reserva constitucional da União, conforme art. 22, I da CRFB.

Por sua vez, segundo Rosa e Guizzo Neto, responsabilização penal rege-se pelos princípios e normas do Direito Penal, apresentando suas peculiaridades, especialmente com relação ao direito de punir do Estado, sendo mais exigente na comprovação da autoria e materialidade do ato ímprobo criminoso. Entre os crimes a que estão sujeitos os agentes públicos, encontram-se os delitos funcionais, político-administrativos e comuns.<sup>81</sup>

No título XI do CP, está prevista a maioria dos crimes contra a Administração Pública, estando estes distribuídos nos capítulos I, arts. 312 a 326, e II, arts. 359-A a 359-H.

A objetividade jurídica dos crimes previstos no Código Penal, Título XI, segundo Hungria, é o interesse da normalidade funcional, probidade, prestígio, incolumidade e decore da Administração Pública, expressão esta que, em sentido lato (que é o jurídico penal), é a atividade do Estado, de par com a de outras entidades de direito público, na consecução de seus fins, quer no setor do Poder Executivo (administração pública no sentido estrito), quer no do Legislativo ou Judiciário.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> ROSA, Alexandre Morais da; GUIZZO NETO, Afonso. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal**: conexões necessárias. Florianópolis: Habitus, 2001. p. 51.

<sup>82</sup> HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao código penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1959. v. 9, p. 313.

Se fosse considerado ilícito penal, certamente estaria tipificada a conduta no Código Penal e, conseqüentemente, restariam sem efeito as disposições do Código a respeito dos crimes contra a Administração Pública, não havendo, por sua vez, ressalva na própria Constituição, “sem prejuízo da ação penal cabível”.

Destarte, subsume-se que tais atos, que importem em atos lesivos ao patrimônio público, em si são ilícitos penais, mas assim o podem ser, caso encontrem respaldo na legislação penal. Estabelece a Lei n. 8.112/90 que dispõe sobre o regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, que as penalidades disciplinares são as de advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada (art. 127 e incisos).

A responsabilidade administrativa, observadas todas as sanções previstas nos respectivos estatutos jurídicos dos entes respectivos, respeitados os procedimentos disciplinares, fixam como pena máxima ao acusado, ocupante de cargo público, a demissão por justa causa.

Admitindo-se a natureza administrativa da sanção, estaria se estabelecendo um flagrante de inconstitucionalidade, já que a responsabilidade administrativa é apurada mediante processo administrativo, em que cada ente federativo é competente para a apuração, conforme a legislação estatutária pré-estabelecida. A responsabilização civil pela prática de ato de improbidade independe da ocorrência de dano material ou da reprovação ou aprovação das contas pelo Tribunal de Contas, se for o caso, como prevê o artigo 21 da LIA.

As sanções civis previstas na Lei de Improbidade Administrativa são suscetíveis de aplicação, independentemente do julgamento antecipado nos âmbitos penais e administrativos, ressalvadas as exceções mencionadas, ocasiões em que sentença penal absolutória transitada em julgado também fará coisa julgada no âmbito cível.

O artigo 5.<sup>o</sup><sup>83</sup> da LIA determina que, “ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o

---

<sup>83</sup> BRASIL. **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: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

integral ressarcimento do dano”. Sobre esse mesmo assunto, dispõe o artigo 159<sup>84</sup> do Código Civil Brasileiro: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano”. O Superior Tribunal de Justiça, em processos que envolvem agentes públicos detentores de prerrogativa de foro, acusados de improbidade administrativa, também tem reconhecido a competência do juízo de primeiro grau para processar e julgar as referidas ações, nos termos da ADI nº 2.797/DF<sup>85</sup>.

Sob a perspectiva da tradição cristã, a corrupção pode ter nascido da metáfora de Adão e Eva ao comerem o fruto proibido, passando por Judas Iscariotes que teria identificado Jesus para seus perseguidores, a troco de trinta moedas, devido à sua avareza para os textos bíblicos.<sup>86</sup>

A disseminação do *corruptio* se propagou pelo mundo e é considerada como desvio de conduta típica, antijurídica e culpável em nosso ordenamento penal, podendo ser praticada na forma ativa ou passiva.<sup>87</sup>

O Código Civil Brasileiro também reconhece, como enriquecimento sem justa causa, a custa de outrem, obrigando restituir o valor indevidamente auferido, além de atrair a incidência da Lei n.º 8.429/92.<sup>88</sup>

Independentemente do grau e da forma de sanção aos corruptos, existente na legislação penal e civil de cada país, a mídia revela frequentemente casos de corrupção no mundo todo, com as devidas proporções, estas relacionadas diretamente à cultura e ao grau de informação de cada povo.

A corrupção pode ser considerada como um dos mais cruéis “tributos” pagos pelo cidadão, contribuinte de fato, porque não há retorno em serviços públicos essencialmente típicos ou em obras necessárias para a população, como pontes, escolas e hospitais, além de causar enriquecimento ilícito para os atores envolvidos.

---

<sup>84</sup> BRASIL. **Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>85</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2797 - Ação Direta de Inconstitucionalidade (Processo físico)**. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Requerido: Presidente da República; Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, julgamento: 15 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2082833>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>86</sup> BÍBLIA Sagrada. São Paulo: Paulinas, 1990. Mateus 26, 14-16; Marcos 14, 10-11.

<sup>87</sup> Código Penal Brasileiro, art. 317 (passiva) e art. 333 (Ativa). BRASIL. **Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>88</sup> CCB, art. 884/886. BRASIL. **Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

A Transparência Internacional, organização internacional, fundada em 1993, por um funcionário aposentado do Banco Mundial, com sede em Berlim, publica anualmente a mais conhecida pesquisa científica utilizada para medição da corrupção no mundo. Para formação do índice, são convidados analistas e empresários de vários países para opinar sobre o grau de corrupção em cada país. Assim, o índice não dimensiona objetivamente a corrupção, mas, sim, a percepção subjetiva da sociedade sobre a corrupção.

Os países são classificados numa escala de zero a dez. Quanto maior a nota, menor o índice de corrupção. No último relatório publicado pela entidade, em 1.º de dezembro de 2011, figuram, em primeiro lugar, a Nova Zelândia, com nota 9,5, seguida pela Dinamarca e Finlândia, com 9,4. Nova Zelândia e Singapura estão empatados com 9,3 pontos, ao passo que o Brasil figura em 73º lugar, com nota 3,8.<sup>89</sup>

No Brasil, foi fundada, em 2000, a Transparência Brasil, associada à Transparency International até julho de 2007, quando promoveu sua desvinculação daquela entidade.<sup>90</sup>

Entre seus compromissos institucionais, está o combate à corrupção, tendo também como objetivo estatutário colaborar com organizações não governamentais e com os governos de todos os âmbitos, no desenvolvimento de metodologias e atividades direcionadas ao combate da corrupção no país que tem 27 estados federados e 5.565 municípios, conforme senso IBGE-2010.<sup>91</sup>

Trata-se de importante entidade não governamental, fundada e dirigida por pessoas de reputação ilibada e das mais variadas atividades profissionais, disponibilizando, em seu *site*, um variado leque de informações acessíveis a qualquer pessoa que esteja conectada à rede mundial de computadores – Internet – e que permite exercer ferramentas de controle social do dinheiro público.

A transparência promovida mediante o controle social da sociedade ganha corpo no país, já existindo, além de nos Estados e grandes cidades, também em municípios considerados de pequeno porte, entidades não governamentais, fazendo

---

<sup>89</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Disponível em: <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>. Acesso em: 08 mar. 2012.

<sup>90</sup> Ibid., acesso em: 26 out. 2011.

<sup>91</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo 2010**: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1766](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766)>. Acesso em: 28 out. 2011.

o controle externo dos orçamentos públicos, com o objetivo de evitar a corrupção que grassa solta no país.

Devido à transparência promovida pela mídia, o atual governo federal bateu recorde na demissão de ministros no primeiro ano de governo, acusados de prática de atos de corrupção. Esse dado não permite avaliar se um governo é mais ou menos corrupto que outro, nem considerá-lo corrupto, já que a corrupção persegue o homem desde os primórdios da humanidade e, possivelmente, o acompanhará até o fim dos tempos.

O que se pode observar é que, quanto maior for a transparência das administrações públicas, tanto menor será a possibilidade de a corrupção prosperar, tendo em vista que a transparência é o melhor antídoto para a degradação moral e ética da corrupção.

O combate terá que ser efetuado em todas as frentes, começando pelas campanhas eleitorais, berço esplêndido da corrupção. O financiamento particular das campanhas eleitorais, onde o candidato recebe dinheiro de pessoas físicas e jurídicas em valores significativos, compromete o eleito com os interesses desses "colaboradores", permitindo o sobrepreço nas obras e serviços contratados pela Administração Pública onde os financiadores das campanhas tiverem interesses.

A Transparência Brasil disponibiliza, em seu *site*, no *link* "as claras", a soma dos valores gastos de todos os candidatos que concorreram aos cargos eletivos nas eleições de 2002, 2004, 2006, 2008 e 2010, permitindo que qualquer pessoa verifique, além de quanto cada candidato gastou, de quem recebeu recursos financeiros empregados nas campanhas eleitorais.

Tramita no Congresso Nacional projeto de lei visando à reforma política e eleitoral no país, onde a comissão especial do Senado Federal já concluiu relatório apontando para o financiamento público das campanhas eleitorais como uma das possíveis soluções para evitar a corrupção eleitoral ou diminuí-la.

As opiniões do plenário das duas casas legislativas que compõem o Congresso Nacional<sup>92</sup> se dividem. Há os que sustentam vantagens da manutenção do atual sistema privado de financiamento sob a alegação de que o contribuinte brasileiro não poderá suportar mais um ônus com o financiamento público e que

---

<sup>92</sup> Câmara dos Deputados e Senado Federal.

esses recursos faltarão para programas essenciais, como saúde, educação, segurança pública etc.

Os defensores do financiamento público argumentam que quem paga a conta “às escondidas” é o próprio povo, de modo disfarçado, já que quem financia recebe de volta o valor “doado”, embutido nos contratos mantidos com os poderes públicos e mais um *plus* compensatório. Adicionam o argumento de que, sendo exclusivamente públicos os recursos empregados nas campanhas eleitorais, haveria maior controle e transparência, com menor corrupção nas Administrações Públicas.

Enquanto isso, o PL de reforma mofa no Congresso Nacional, porque os congressistas entenderam não serem convenientes as reformas neste momento, utilizando o argumento de que não há consenso como pretexto para atrasar o trâmite da reforma.

Enquanto isso, teremos, já em 2012, novas eleições majoritárias e proporcionais para as prefeituras e câmaras municipais, onde o financiamento privado irá irrigar as contas dos candidatos, ao menos naquilo em que é prestada conta para Justiça Eleitoral, podendo ocorrer, sem prestação de contas, valor superior ao declarado para a Justiça Eleitoral.

Contudo, mesmo assim, com o financiamento privado das campanhas e com a possibilidade de qualquer pessoa, candidato ou não acessar o *site* da Justiça Eleitoral<sup>93</sup>, poderá conferir quanto cada candidato recebeu, de quem recebeu e que despesa promoveu para se eleger e denunciar eventuais gastos não contabilizados na prestação de contas, gerando, com isso, a cassação do registro e, se já ocorrida a eleição, o impedimento da diplomação e se já diplomado, a cassação do diploma com a conseqüente perda do mandato se já empossado.

A população tem grande responsabilidade pela praga da corrupção que contamina todas as esferas da Administração Pública e todos os poderes do país. Quando é subornado um guarda de trânsito para não lavrar auto de infração pelo mau estacionamento de veículo, ou qualquer outra infração em centros urbanos, está-se alimentando a cultura da corrupção com o agravante de, muitas vezes, ser praticada na frente de menores, que a tudo assistem e gravam, em suas memórias, como ato de bravura de seus genitores, refletindo na formação do intelecto das pessoas.

---

<sup>93</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE. Disponível em: <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)>. Acesso em: 12 out. 2011.

A cultura da “lei de Gerson”<sup>94</sup> deve ser erradicada e substituída pela cultura de que cada um recebe aquilo que merece, produto de seu trabalho e de sua inteligência, assumindo o ônus dos erros cometidos, pagando pelas infrações cometidas como instrumento pedagógico de si próprio e dos bons costumes.

Com isso, de um lado, cria-se bom hábito para si próprio que sente nas próprias economias pessoais o custo da infração, provocada pela desídia e irresponsabilidade do cidadão que, em oportunidade futura, certamente calculará as consequências antes de reincidir, ao mesmo tempo que desabitua o guarda de trânsito, que, se não estiver satisfeito com o que recebe na sua profissão, terá que encontrar outra que lhe renda mais.

O volume de recursos desviados dos cofres públicos, no Brasil, tem sido faraônico. Estima-se que 85 bilhões de reais<sup>95</sup> tenham sido desviados do erário público no último ano e 720 bilhões de reais<sup>96</sup> nos últimos dez anos.

Temos no Brasil, atualmente, 120 milhões de pessoas vivendo exclusivamente de vencimentos recebidos dos entes políticos, ou seja, da União, estados e municípios, situando-se os esquemas de corrupção mais visíveis no governo federal, onde se concentram 51% de toda a receita pública.<sup>97</sup>

No Poder Executivo Federal, concentra-se o maior número de acusações sobre desvio de valores, que vão desde fraude nas licitações até sobrepreço em obras contratadas pelo governo central. Depois vêm os estados federados e municípios, sendo aqueles de orçamento maior, que executam obras mais valiosas, os mais citados pela mídia.

Embora raramente, também ocorre corrupção no Poder Judiciário. No Paraná, em 2005, foi inaugurado o Anexo Tribunal de Justiça com 28.000m<sup>2</sup>. Segundo relatório do Tribunal de Contas do Estado<sup>98</sup>, a obra foi inicialmente orçada em 28 milhões de reais e acabou custando 48 milhões. Na época, consultado o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura por seus técnicos, orçaram de R\$800,00 a R\$1000,00 o metro quadrado, o que equivaleria ao orçamento inicialmente previsto. O Conselho Nacional de Justiça, acionado para dirimir a dúvida, recentemente trouxe seu veredicto, com auxílio de técnicos do Tribunal de

---

<sup>94</sup> Jogador de futebol que, no passado, gravou um comercial de cigarros longos para a televisão e cunhou a frase “eu gosto de levar vantagem em tudo”.

<sup>95</sup> REVISTA VEJA, São Paulo, ed. 2240, 26 out. 2011. Capa.

<sup>96</sup> *Ibid*, p. 77.

<sup>97</sup> *Ibid*, p. 80.

<sup>98</sup> GAZETA do Povo, Curitiba, 11 maio 2011.

Contas da União. Concluíram que “a estimativa inicial apontou um preço por metro quadrado inadequado aos padrões de acabamento”, por ter (sic) ficado de fora alguns itens, não havendo por tal razão “superfaturamento”. O pleno do CNJ afirmou<sup>99</sup>, porém, que pode ter havido erros de fiscalização na obra. O controle foi feito pela empresa Globo, de Salvador (BA). A ausência de licitação para escolha da empresa já foi considerada irregular pelo CNJ em decisão anterior. Os conselheiros determinaram que o próprio Tribunal de Justiça investigasse o caso, deixando a população perplexa.

Um dos casos mais emblemáticos do país foi a obra do fórum trabalhista de São Paulo, em que resultou condenado, em janeiro de 2007, o Juiz Nicolau dos Santos Neto, conhecido como Lalau, a 11 anos de prisão pelos crimes de peculato, estelionato e corrupção passiva, bem como com perda do cargo público e da aposentadoria que recebia. O juiz cumpre pena no regime domiciliar, com escolta policial, em sua casa, em São Paulo.

Em Outubro de 2010<sup>100</sup> a juíza federal titular da 12ª Vara Federal Cível de São Paulo, condenou o juiz Nicolau, o ex-senador Luiz Estevão e mais três empresários pelo desvio de R\$203 milhões destinados as obras do Fórum Trabalhista de São Paulo.

Em 18 de Outubro de 2011, foi preso em flagrante delito, pela Polícia Federal, o Juiz de entrância final da Comarca de Campo Maior, por tentativa de extorsão da prefeita do Município de Nossa Senhora do Nazaré, no Estado do Piauí, para facilitar sentença.

O flagrante, organizado pela própria prefeita, apoiada pelo Ministério Público e Corregedoria de Justiça, com o auxílio da Polícia Federal, promoveu gravação dentro do Fórum, que flagrou o juiz recebendo dinheiro.<sup>101</sup> Com as cédulas previamente marcadas e, após a prefeita entregar um mil reais, a polícia entrou no gabinete do magistrado pedindo que o mesmo retirasse todas as cédulas dos bolsos. Em cenas veiculadas em rede nacional, pelo Jornal Nacional da Rede Globo, mostrou-se que o juiz questionou, mas entregou o dinheiro, que eram os mesmos

---

<sup>99</sup> GAZETA do Povo, Curitiba, 11 maio 2011.

<sup>100</sup> JUSTIÇA federal condena juiz Lalau. **R7**. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/brasil/noticias/justica-federal-condena-juiz-lalau>>. Acesso em: 26 out. 2011.

<sup>101</sup> CURIMATÁ. **Juiz é preso pela polícia federal durante tentativa de extorsão no Piauí**. Disponível em: <<http://curimata.blogspot.com/2011/10/juiz-e-presos-pela-policia-federal.html>>. Acesso em: 26 out. 2011.

fotografados pela prefeita, num raro exemplo de como o ser humano, cuja conduta deveria ser idônea e exemplar, se degrada por ínfima quantia de dinheiro.

Como visto, os poderes indistintamente estão contaminados pela corrupção, que pode ser reduzida e evitada na proporção de sua transparência, com acesso livre, sem ônus para o cidadão, e com a utilização das novas tecnologias da informação.

O verme da corrupção não tem pátria, não tem partido, não tem religião e não tem instituição imune porque está no homem e na sua formação cultural. Atua como um tumor no tecido social, degradando todos os segmentos, devendo ser combatida de todas as formas e por todos os meios. O cidadão não pode ficar inerte, esperando que os mecanismos tradicionais de controle atuem, quando até estes, muitas vezes, estão envolvidos na maquiagem de resultados.

Urge que os Tribunais de Contas, por meio de atos normativos, determinem aos órgãos públicos a adoção de mecanismos de acesso, via internet, de todos os documentos contábeis e fiscais para que o cidadão fiscalize a aplicação do dinheiro público e, com isso, estanque a vergonhosa sangria de dinheiro público que corre nas veias da corrupção do país.

### 3 DO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO

#### 3.1 DO ORGANISMO CONTROLADOR. CONTROLE JURISDICIONAL OU ADMINISTRATIVO?

O controle das contas públicas passou a acontecer no Brasil, efetivamente, com a instalação do Tribunal de Contas da União, cuja fiscalização das contas lhe coube. Essa é a primeira e primordial função dos tribunais de contas: a fiscalização e adequada aplicação do dinheiro público.

Embora não existisse uma corte especializada no Brasil Império, as contas públicas já eram fiscalizadas pelo Poder Legislativo. A Constituição vigente à época exigia a apresentação do Balando Geral do ano anterior e orçamentos futuros à Câmara dos Deputados, nos termos do art. 172<sup>102</sup> da Constituição Política do Império.

Credita-se a ideia da instituição de Tribunais de Contas no Brasil aos senadores do Império, José Inácio Borges e Visconde de Barbacena, em 1826. Em 1845, novo projeto no mesmo sentido foi apresentado por Manoel Alves Branco ao parlamento. Somaram-se à ideia o Visconde de Ouro Preto, Pimenta Bueno, João Alfredo e Silveira Martins, não tendo, todavia, durante o Império, sido possível a criação do Tribunal de Contas.

Pelo Decreto nº 966-A, de 07 de Setembro de 1890, foi criado, no Brasil, o Tribunal de Contas, por iniciativa de Ruy Barbosa. A Constituição de 1891<sup>103</sup> o instituiu como órgão auxiliar do Poder Legislativo para controle externo da atividade financeira e orçamentária, inicialmente da União e, depois, estendidos aos Estados e Municípios, por meio das constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios.

---

<sup>102</sup> “Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.” BRAZIL. (Constituição, 1824). **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>103</sup> “Art 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença”. BRASIL. (Constituição, 1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

As demais constituições posteriores não apenas mantiveram os tribunais de contas como também aumentaram sua competência, a saber:

A Constituição de 1934 manteve o Tribunal de Contas que, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanharia a execução orçamentária e julgaria as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, ao mesmo tempo que estabelecia que<sup>104</sup> os contratos que, por qualquer modo, interessassem imediatamente à receita ou à despesa só se reputariam perfeitos e acabados quando registrados Pelo Tribunal de Contas. Previa também que a recusa do registro suspenderia a execução do contrato até o pronunciamento a Poder Legislativo. Determinava ainda à sujeição de registro prévio no Tribunal de Contas qualquer ato de administração pública de que resultasse obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.

Com o advento da Constituição de 1937<sup>105</sup>, a função institucional do Tribunal de Contas da União era acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União com membros nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Conselho Federal.

Foram aprofundadas as atribuições dos Tribunais de Contas com a Constituição de 1946, que determinou como competência acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões, e como a anterior, determinava que os contratos que, por qualquer modo, interessassem à receita ou à despesa, só se reputariam perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional. Estabelecia ainda que o Tribunal de Contas daria parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestasse anualmente ao Congresso Nacional.

---

<sup>104</sup> Art. 101. BRASIL. (Constituição, 1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de Julho de 1934)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>105</sup> BRASIL. (Constituição, 1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

Houve uma exceção. Ao contrário das outras que aumentavam as atribuições dos Tribunais de Contas, a Constituição de 1967<sup>106</sup> diminuiu substancialmente as prerrogativas das Cortes de Contas, certamente pelo período de exceção que passava o Brasil naquele momento. Mesmo assim, manteve os Tribunais de Contas como órgãos auxiliares do Congresso Nacional, determinando que o controle das contas seria exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderia a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. Estabeleceu ainda que o Tribunal de Contas da União dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente.

A atual Constituição Federal não apenas retomou as prerrogativas asseguradas pelas constituições anteriores como ampliou o leque de atribuições dos Tribunais de Contas.

Embora a Constituição não preveja, diretamente, a criação de Tribunais de Contas nos Estados, sua ocorrência decorre com espeque nos artigos 31 e 75, sendo que, neste caso, há obrigatoriedade de instituição de Tribunais de Contas pelos Estados para auxiliar o controle externo da administração direta e indireta estadual que, como referimos acima, é da competência da Assembléia Legislativa.

Tendo em vista que tanto as constituições estaduais quanto as leis orgânicas municipais conferem aos seus Tribunais de Contas as mesmas prerrogativas conferidas ao Tribunal de Contas da União, com poucas alterações, como a de que na área federal são nomeados 9 (nove) ministros e, nos estados, 7 (sete) conselheiros, sendo o principal diferencial a esfera de atuação, limitamo-nos a analisar, na maioria das vezes, as funções do Tribunal de Contas da União, ínsitas no artigo 71 da Constituição Federal.

Os Tribunais de Contas têm quadro próprio de pessoal e, no caso do TCU, jurisdição em todo o território nacional. Para a garantia de sua independência funcional, a Constituição confere ao TCU o exercício das competências previstas para os tribunais judiciários, constantes no artigo 96 da CF/88, no que couber, a exemplo de: eleger seus órgãos diretivos; elaborar seu regimento interno; dispor

---

<sup>106</sup> BRASIL. (Constituição, 1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%7ao67.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos administrativos; organizar sua secretaria e serviços auxiliares; prover, por concurso público de provas ou de provas e títulos, os cargos necessários à administração de seus órgãos, salvo, quanto ao concurso, os de confiança assim definidos em lei; conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos servidores que lhe sejam subordinados; propor ao Congresso Nacional a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, e de serviços auxiliares (art. 73 c/c o art. 96 da Constituição Federal de 1988).

As atribuições do Tribunal de Contas da União e também dos demais Tribunais de Contas, respeitando-se a competência das esferas estadual e municipal, se incluem, nos termos do artigo 71 da Constituição, dentre os seguintes grupos: apreciar as contas e fiscalizá-las, verificar se estão em consonância com a lei, a técnica, a moral e com os anseios da sociedade, observando a fiel aplicação do dinheiro público. As contas devem ser apreciadas em sessenta dias, a contar de seu recebimento pelo órgão.

Ressalte-se que as contas são apreciadas pelo Tribunal de Contas, mas julgadas pelo Congresso Nacional, no caso da esfera federal, conforme artigo 49, IX da CF/88<sup>107</sup>.

As contas do Presidente da República são, na verdade, as contas do Poder Executivo.

O legislador constituinte, ao usar a expressão 'julgamento das contas', não conferiu ao Tribunal de Contas a função julgante. Essa expressão, no texto constitucional, tem o sentido de exame das contas, conferindo-lhes a exatidão e traduzindo o resultado em parecer administrativo e não judicial. O Tribunal julga as contas e não os responsáveis.

Além de fiscalizar as contas dos administradores, o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, na esfera federal, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, incide sobre os demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos de vários setores da Administração direta e indireta. Nem poderia ser diferente, pois não haveria sentido imputar responsabilidade apenas para os gestores da ação.

---

<sup>107</sup> “É da competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo”. BRASIL. (Constituição, 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

A Constituição Federal manteve a classificação do Estatuto da Reforma Administrativa<sup>108</sup> ao dividir a Administração em direta e indireta, constituindo a primeira<sup>109</sup> nos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. A segunda<sup>110</sup>, administração indireta é a constituída dos serviços atribuídos a pessoas jurídicas diversas da União, de direito público (autarquias) ou de direito privado (empresas públicas e sociedades de economia mista).

Compete aos Tribunais de Contas ainda apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão do pessoal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão e as concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

As auditorias financeiras, orçamentárias, contábeis, operacionais, patrimoniais e de gestão têm por objetivo a prestação de informações de que as Cortes de Contas necessitam para poder fiscalizar o dinheiro público, seja informando, dando pareceres, elaborando relatórios, fazendo perícias, levantamentos, verificando a exatidão e a pontualidade de pagamentos e recebimentos, suscitando, quando for o caso, o exame da legalidade de atos praticados por órgãos de qualquer Poder que desempenhe funções de administração orçamentária-financeira. As auditorias prestam relevantes serviços na apuração das atividades dos que administram pecúnia, bens e valores públicos.

Empresas supranacionais são aquelas que se encontram acima das instituições de Estado, onde têm sua sede. Se a União, no caso de se tratar de esfera federal, participar, de forma direta ou indireta, do capital social dessas empresas, nos termos do tratado constitutivo, cabe ao Congresso Nacional, exercendo sua atribuição de controle externo, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, fiscalizar as contas nacionais, já que se trata de valores brasileiros. Essa atribuição não encontra correlação nas constituições estaduais ou leis orgânicas municipais. As transferências correntes e de capital e demais transferências

---

<sup>108</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del\\_0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del_0200.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>109</sup> Art. 4º, inciso I. *Ibid.*

<sup>110</sup> Art. 4º, inciso II. *Ibid.*

constitucionais ou voluntárias são passíveis de verificação pelos Tribunais de Contas, a fim de fiscalizar a fiel aplicação e legalidade dos mesmos.

Em razão do sistema de jurisdição una adotado pela Constituição Federal, os tribunais de contas não integram o sistema judicial brasileiro. Diferentes do sistema francês de jurisdição, exercem funções administrativas, sujeitas ao controle do Poder Judiciário. Classificam-se suas decisões em constitutivas, mandamentais, declaratórias e condenatórias.

O Estado contemporâneo tem como função básica promover o bem-estar da sociedade. Assim sendo, o planejamento governamental difere do planejamento organizacional em alguns aspectos. O planejamento público é a adoção de mecanismos visando à formação e implementação de diretrizes, metas e objetivos, mediante controle central exercido por um circuito de órgãos e instituições interdependentes, conectados por conhecimentos metodológicos e científicos.

Ponto controvertido é saber se os tribunais de contas têm ou não controle jurisdicional e, caso positivo, legitimidade para declarar inconstitucionalidade de lei. O problema maior adveio em razão de o legislador constituinte ter inserido, no artigo 71, inciso II da CF/88, a expressão “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos...” entre as atribuições do Tribunal de Contas da União. O que vem a ser ‘julgar as contas’? Entende-se que ‘julgar contas’ consiste em examiná-las, conferindo-lhes a exatidão, analisando se estão certas ou erradas, traduzindo o resultado num parecer da mais alta valia, mas não representando esse, sob nenhuma hipótese, uma sentença judiciária.

Os tribunais de contas julgam as contas e não o responsável. A decisão proferida é sobre a regularidade das contas, estatuidando sobre a existência material do delito, dando à justiça, que é quem vai julgar o responsável, base para a acusação, se for o caso.

A função dos Tribunais de Contas é sempre de natureza fiscalizadora, sendo-lhe estranha qualquer parcela de natureza judicante.

Ademais, não exercem as Cortes de Contas jurisdição civil ou penal. Não julgam litígios entre partes, muito menos julgamento sobre pessoas. Não condena, salvo a pagamento de multas e devolução de recursos públicos. Julgar, na função prevista constitucionalmente, refere-se a apreciar as contas e não ao

juízo de pessoas, condenando-as a sanções penais. Têm funções relevantes, seja apreciando contas, dando pareceres ou verificando a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, mas, em todos os casos, a natureza jurídica dos Tribunais de Contas é a de corporação administrativa autônoma, preposto do Legislativo e, certamente, até auxiliar do Poder Judiciário, nunca, porém, Corte Judicante, visto não exercer atividade jurisdicional.

Deve-se destacar que Administração não se confunde com jurisdição e função administrativa com jurisdicional. A confusão desses conceitos poderá levar o observador incipiente a sustentar que as decisões das Cortes de Contas sejam de natureza judicante. De fato, nenhuma das atribuições das Cortes de Contas é de natureza jurisdicional. Os Tribunais de Contas não julgam nem têm funções judicantes, pois suas decisões são de natureza exclusivamente administrativa.

Em geral, a tese de que os Tribunais de Contas julgam ou desempenham funções judicantes supõe serem as funções judicantes mais relevantes que as funções administrativas. Relewa destacar que, das três funções de Estado: julgar, legislar e administrar, nenhuma é melhor ou não do que a outra. Todas são importantes na medida de suas competências. Essa posição de atribuir natureza jurisdicional às decisões dos Tribunais de Contas não leva em conta a análise da forma e do conteúdo das decisões emanadas das Cortes de Contas que são de natureza administrativa, a exemplo de pareceres sobre as contas do Presidente da República, dos Governadores, Prefeitos e demais gestores públicos, a elaboração de relatório sobre o exercício financeiro, a fiscalização de contratos, das aposentadorias, reformas e pensões, a verificação das contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos.

Todas essas atribuições de controle de contas são estranhas à função jurisdicional que, no Brasil, é exclusiva do Poder Judiciário, como reza o artigo 5.º, inciso XXXV da nossa Constituição Federal. Terminologias impróprias, a exemplo do verbo julgar, ínsita no artigo 71, inciso II da CF/88, e outros aspectos que se assemelham ao Poder Judiciário - a possibilidade de divisão em turmas, por exemplo, bem como a extensão das mesmas garantias aos seus membros - são responsáveis pela adoção da tese que sustenta a natureza jurisdicional dos Tribunais de Contas.

As decisões dos Tribunais de Contas não se equiparam, em nenhuma hipótese, às decisões proferidas pelos Tribunais de Justiça, ou seja, as Cortes de Contas não prolatam sentenças penais ou civis. O primeiro fator que influi sobre a posição da tese da natureza jurisdicional dos Tribunais de Contas é o problema da terminologia ou nomenclatura imprópria. O próprio termo Tribunal leva a pensar que se trata de colegiado de segundo grau, mas qual seria o seu correspondente no primeiro grau? O segundo fator é a própria expressão 'julgar inserida no texto da nossa Constituição' que, como veremos, foi utilizada em substituição aos termos apreciação e fiscalização.

Depois, as garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos que foram outorgados aos ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas são as mesmas das Cortes de Justiça Superiores, dos desembargadores dos Tribunais Regionais Federais e dos desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados respectivamente, a saber, entre as prerrogativas, a da vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos.

Depreende-se, de plano, que apenas formalmente os Tribunais de Contas se assemelham ao Poder Judiciário. No Brasil, a função de julgar está afeta ao Poder Judiciário, pois o nosso país adota o sistema de jurisdição una, ao contrário do regime francês, por exemplo, em que prevalece o sistema duplo de jurisdição, quais sejam: o contencioso administrativo e o contencioso judiciário. A controvérsia sobre a natureza das decisões proferidas pelas Cortes de Contas teve sua gênese em 1934, quando a Constituição Federal, no seu art. 99, empregou o verbo julgar e, daquela constituição até a vigente, manteve-se a mesma expressão.

A função jurisdicional é a aplicação da lei ao caso concreto, em decorrência da situação contenciosa. Não é a aplicação da lei de ofício. No Poder Judiciário, centraliza-se toda a jurisdição, que não lhe pode ser retirada nem pela própria lei, uma vez que é outorgada por mandamento constitucional expresso como garantia fundamental, previsto no artigo 5.<sup>o</sup><sup>111</sup>, inciso XXXV da CF/88, de que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; [...]".

---

<sup>111</sup> BRASIL. (Constituição, 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

Por outro lado, tem-se que, em sentido amplo, processo é a forma de composição de litígios visando à manutenção da ordem jurídica. A atuação jurisdicional depende sempre do interessado (princípio da inércia do Judiciário). Assim, para que a pretensão dos interessados seja julgada, faz-se mister a impetração da ação respectiva que resultará da prolação da sentença, ocorrendo a jurisdição em seu instante máximo, sendo juiz, réu e autor partícipes diretos do processo.

É de ressaltar, neste instante, que os maiores defensores da tese de que os Tribunais de Contas desempenham funções jurisdicionais são, em sua maioria, membros desses próprios colegiados. Note-se que a expressão julgamento de contas está inserida em contexto idêntico aquele que confere ao Congresso Nacional julgar anualmente as contas do Presidente da República (art. 49, IX da CF/88), significando apreciação das contas.

Nunca é demais frisar que os Tribunais de Contas apreciam, fiscalizam e julgam contas, nunca pessoas, função esta típica e indelegável do Poder Judiciário. A atividade administrativa exercida pelas Cortes de Contas se caracteriza pela aplicação da lei de ofício sem provocação, enquanto que a atividade jurisdicional é provocada pela parte interessada, em virtude do princípio da inércia do Poder Judiciário prevista no artigo 2º do Código de Processo Civil. Mas ninguém pode ser juiz sem que haja autor. Percebe-se que, ao contrário da inércia judicial, a Administração pública, em especial os Tribunais de Contas, agem de forma direta sem necessidade do interessado.

A função jurisdicional é monopólio do Poder Judiciário, exceto raríssimos casos, a exemplo da destituição de cargo de Presidente da República, quando o Senado transforma-se em órgão julgador, conforme expressa o artigo 52, inciso I da CF/88. Assim, requisito formal da jurisdição é a existência de órgão integrante do Poder Judiciário.

Portanto, tendo em vista os argumentos apresentados, tem-se entendimento de que nenhuma das funções das Cortes de Contas configura atividade jurisdicional, pois não há, junto a esses Tribunais, nem autor, nem réu, nem propositura de ação, pesando ainda o fato de que os Tribunais de Contas não integram o Poder Judiciário.

Ademais, todos os atos emanados das Cortes de Contas poderão ser objeto de apreciação pelo Poder Judiciário. Por fim, qual seria o 2.<sup>o</sup> grau de recurso das decisões dos Tribunais de Contas?

As funções das Cortes de Contas, tipicamente administrativas, são basicamente a apreciação da legalidade das concessões iniciais de aposentadoria, para fins de registro, a apreciação da legalidade das reformas, a apreciação da legalidade das pensões, a apreciação das contas do Chefe do Executivo, na respectiva esfera, o “julgamento”, ou melhor, as verificações das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, concluindo se as contas estão em ordem ou se houve alcance para fins de apuração junto ao Poder Judiciário, realização de auditorias nas diversas unidades administrativas, além da elaboração de parecer prévio sobre as contas que o Chefe do Executivo presta anualmente ao Poder Legislativo, federal, estadual ou municipal.

A verificação da constitucionalidade de lei ou de norma compete ao Poder Judiciário. A legalidade pode e, esta sim, deve ser levada a efeito pelas Cortes de Contas. Deve-se, por certo, levar-se em conta a presunção de constitucionalidade de lei pelos TCs, uma vez que a validade desta só poderá ser contestada, diretamente, perante o Supremo Tribunal Federal.

Embora se saiba que a função de interpretar a lei é extensiva a todos os usuários da norma, independentemente de serem os mesmos juristas, só as interpretações do Supremo Tribunal Federal são verdadeiramente soberanas e incontestáveis, superiores à do Legislativo e à do Executivo. Portanto, muito embora as Cortes possam interpretar pela inconstitucionalidade de lei, elas não podem declarar sua inconstitucionalidade.

Tem-se também o obstáculo que se encontraria pela apreciação de inconstitucionalidade por parte das Cortes de Contas, pois compete ao Senado a suspensão da execução de lei ou decreto, declarado inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, conforme Súmula 347 do STF, descabe aos Tribunais de Contas a declaração de inconstitucionalidade, como também a negativa de aplicação de lei.

Para o Tribunal de Contas da União, o conflito de norma pode se dar com qualquer preceito da Constituição Federal, e considera direto o conflito quando se contrariar um mandamento constitucional expresso, e indireto quando forem inobservadas fórmulas ou condições previstas na Constituição. Percebe-se que o

Tribunal de Contas da União, apesar de não declarar a inconstitucionalidade de norma, deixa de aplicar a mesma quando eivada de vício de inconstitucionalidade, o que, como aludimos, não deixa de ser uma declaração tácita de inconstitucionalidade, disponibilizada nos *sítes* de informações e consequente invasão da competência do Poder Judiciário.

Oportuno frisar a independência dos Tribunais de Contas, que não são órgãos auxiliares do parlamento com o sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional, como ensina Britto.<sup>112</sup> Como salta à evidência, é preciso medir *com a trena* da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para se saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas, e o fato é que o TCU desfruta desse altaneiro *status* normativo de autonomia.

Acentua Britto que se infere que as Casas de Contas se constituem em tribunais de tomo político e administrativo a um só tempo: político, nos termos da Constituição; administrativo, nos termos da lei.<sup>113</sup>

Com o advento da Lei Complementar n.º 135, que deu nova redação à Lei Complementar n.º 64/90, conhecida como lei das inelegibilidades, os Tribunais de Contas passaram a ter uma dimensão política ampliada, de forma contundente.

Após o Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADC 29/ ADC 30/ ADI 4578, entender como constitucional a Lei Complementar n.º 135, que deu nova redação à parte da LC 64/90, e assim considerar inelegível “os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição” (LC 64/90, Art. 1º, Inciso I, alínea “g”) e, sendo os Tribunais de Contas que julgam as contas dos agentes públicos, ordenadores das despesas, passaram as Cortes de Contas Estaduais, a Municipal de São Paulo e o Tribunal de Contas da União a contar com a possibilidade de subtrair dos agentes

---

<sup>112</sup> BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, n. 13, p. 179, 2002.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 186.

políticos o direito subjetivo de reeleger-se ou eleger-se a qualquer cargo eletivo por oito anos, contados da decisão do Tribunal.

A apreciação das contas prestadas anualmente pelos agentes políticos é aquela de que trata o Art. 71, inciso I da Constituição Federal, que resulta em parecer prévio para que o julgamento seja efetuado pelo Poder Legislativo.

Por sua vez, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta são as denominadas de gestão, que são julgadas pelos Tribunais de Contas, objeto do art. 71, inciso II da Constituição Federal.

Sendo decidido pelas Casas Legislativas ou Tribunais de Contas que as contas foram rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, o agente público estará inelegível.

O teor da alínea “g” referida recebeu nova redação em relação ao conteúdo anterior, adicionando o que antes não existia, consistente no elemento “dolo” e no tipo “improbidade”. Vale dizer que, improbidade sem dolo, como aquelas, à guisa de exemplo, constantes do art. 11 da Lei n.º 8.429/92, poderão ser atribuídas pelo órgão julgador, Casa Legislativa ou Tribunal de Contas, mas não afastarão o agente público das eleições nos oito anos seguintes, porque lhes faltam os elementos estruturantes do dolo, quais sejam: o elemento cognitivo que implica no agente conhecer o que foi feito, e o elemento volitivo que tem como fundamento querer a realização do tipo objetivo.

Dessas premissas, emerge a necessidade de se incursionar, não tanto pelas Casas Legislativas que somente podem afastar o parecer prévio das Cortes de Contas, no exame de contas municipais, com voto desfavorável emitido por quórum qualificado<sup>114</sup>, como também nos próprios Tribunais de Contas, cujos titulares são escolhidos politicamente pelos governantes.

É notório que os Conselheiros dos Tribunais de Contas, com raras exceções, não detêm conhecimento técnico para julgar contas, sendo assessorados por técnicos, cujos conhecimentos limitam-se à ciência contábil, na maioria das vezes.

É possível um agente público ter suas contas anuais rejeitadas porque não cumpriu com o que determina a Constituição Federal no que diz respeito aos

---

<sup>114</sup> Cf. Art. 31, § 2º. BRASIL. (Constituição, 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

percentuais mínimos que deveriam ter sido aplicados em educação (25%) e em saúde (15%), tendo despendido, no primeiro caso, 24,99% e, no segundo, 14,90%, embora tenha, no âmbito do ente político do qual é titular, os melhores índices de qualidade na educação, com aproveitamento superior, sem qualquer analfabeto, com remuneração dos professores acima da média regional e com índice de resolutividade na saúde de 100%.

A hipótese em comento estaria enquadrada entre aquelas previstas no art. 11, inciso I da Lei 8.429/92, isto é, porque caracterizada a prática de ato diverso daquele previsto na regra de competência, qual seja, a Constituição da República.

Como os Tribunais julgam contas, e as contas são resultados de equações matemáticas, não podem considerar adequadas aquelas contas que divergirem nos números em relação ao mandamento constitucional, resultando, em tese, por isso, em ato de improbidade.

Do exemplo referido, resta analisar se o ordenador da despesa, agente público, tem conhecimento técnico para manusear os registros contábeis do órgão público e autorização do Tribunal de Contas para acessar o sistema informatizado, no caso do Paraná? A resposta é negativa. O agente político, na maioria das vezes, não tem conhecimento técnico nem pode acessar os registros contábeis mediante a “chave de acesso”, porque a senha e essa função são prerrogativas profissionais exclusivas do contador cadastrado junto ao Tribunal de Contas do Estado.

Por sua vez, o contador, por determinação do Tribunal de Contas, somente poderá desenvolver as atividades do cargo se, para este foi provido por meio de competente concurso público, isto é, deverá ser servidor efetivo.

Se o contador for político o que não é raro em município pequeno, poderá até concorrer e perder a eleição para a chefia do Poder Executivo Municipal, resultando a rejeição das contas anuais ou, até mesmo, das contas de gestão, na inelegibilidade de ambos por ato de improbidade, ou apenas de um, quando na instrução do julgamento das contas, o Tribunal de Contas contar com recursos técnicos e humanos suficientes para aferir, com precisão, se o ato praticado, tido como improbo, foi perpetrado com o exercício dos elementos cognitivos e volitivos e com valoração paralela na esfera do profano.

Assim a responsabilidade atribuída aos Tribunais de Contas, sobretudo agora pela Lei Complementar n.º 135/2010, ao encarregá-los de afastar da vida

pública aqueles tidos como maus gestores da coisa pública, implicará mais do que uma responsabilidade política idônea e imparcial, mas, sobretudo, na utilização de ferramentas adequadas que permitam aferir quem agiu com dolo, profissionais da rapinagem, separando daqueles agentes políticos bem intencionados, que dedicam parte de suas vidas à causa coletiva, vítimas de um sistema que não distingue bons dos maus, bem intencionados e mal intencionados.

Tem que se ter presente também a hipótese de os Tribunais de Contas estarem “aparelhados” politicamente pelos detentores do poder e promover enquadramentos atípicos de gestores públicos, visando afastá-los das disputas eleitorais, rejeitando contas e atribuindo-lhes indevidamente autoria de atos dolosos de improbidade, quando não o são.

Como solução para decisões políticas tendenciosas e equivocadas, sejam das Cortes de Contas, sejam das Casas Legislativas, restará o socorro do Poder Judiciário, até porque a própria alínea “g” ressalva as hipóteses de decisões suspensas ou anuladas pelo Poder Judiciário como factível, sempre por força do Art. 5.º, inciso XXXV da Constituição da República.<sup>115</sup>

### 3.2 DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL. QUEM CONTROLA O CONTROLADOR?

Com o advento da Lei Complementar n.º 101/2000 ou Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal, foram provocadas transformações na conduta do administrador público que necessita trabalhar com planejamento e transparência. Publicada em maio de 2000, a referida Lei veio mostrar a necessidade de se ajustar as finanças públicas à legislação brasileira, pois sua finalidade maior é a busca do equilíbrio nas contas públicas visando lograr superávit primário para a amortização de dívidas públicas. Essa lei tem sua maior relação com recursos em espécie, no sentido de gastar somente o que arrecada, economizando ao máximo, a fim de permitir que se forme o superávit primário. A lei em comento abrange praticamente todos os ramos do Direito: Direito Constitucional; Direito Administrativo; Direito Financeiro; Direito Tributário; Direito Municipal; Direito Penal; Direito Civil; Direito Eleitoral.

---

<sup>115</sup> “XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. BRASIL. (Constituição, 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

A norma reguladora da Responsabilidade da Gestão Fiscal parte da premissa de que o governante não deve e não pode gastar mais do que arrecada e, ainda, no caso da maioria dos municípios brasileiros, não podem gastar mais do que lhes repassa a União. Está, principalmente, baseada nos princípios de responsabilidade fiscal e transparência da gestão dos recursos. O maior objetivo da lei é o equilíbrio permanente das finanças públicas.

Por sua vez, a lei ordinária n.º 10.028/2000, que introduziu no sistema jurídico-penal brasileiro novas figuras típicas penais, seja no Código Penal Brasileiro, seja no Decreto-Lei n.º 201/67, que trata dos crimes de responsabilidade dos Prefeitos, trouxe grande intranquilidade para muitos agentes políticos, devido às implicações de caráter penal que podem envolver chefes do poder executivo municipal, sem mencionar que a Lei criminalizava condutas passíveis de serem praticadas, também por outros Administradores Públicos. Em relação ao Código Penal, foi instituído todo um novo Capítulo em seu último Título: Título XI - Dos Crimes contra a Administração Pública, Capítulo IV - Crimes contra as Finanças Públicas. No Decreto-Lei n.º 201/76, foram acrescentadas oito novas condutas ao artigo que previa o crime de responsabilidade dos Prefeitos (art. 1.º). As alterações da legislação referida são decorrência direta da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Combatida logo após sua publicação, por ter sido editada com o firme propósito de atender exigências advindas do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e dos países que integram o G7<sup>116</sup>, decorreu da Emenda Constitucional n.º 19/98, que fixou o prazo de três a seis meses para o Poder Executivo apresentar ao Congresso Nacional o projeto de lei complementar, referido no artigo 163 da Constituição Federal, o que foi cumprido dentro do limite estabelecido, dando origem à LRF, hoje absorvida com simpatia pela população e comunidade jurídica, pois que limitou as ações de governo a parâmetros previamente definidos pela Lei Complementar.

São quatro os eixos em que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) se apóia: Planejamento; Transparência; Controle e Responsabilidade.

O art. 73 da LRF estabelece que as infrações às suas disposições sejam punidas de acordo com Código Penal, Decreto-lei n.º 201/97<sup>117</sup>, e demais normas

---

<sup>116</sup> Estados Unidos, Canadá, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Itália, e Japão.

<sup>117</sup> Lei de Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores. BRASIL. **Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

pertinentes. Para prevenir, punir e tutelar o bem jurídico 'finanças públicas', inclusive penalmente, surgiu a Lei dos Crimes de Responsabilidade Fiscal (LCRF)<sup>118</sup>, que entrou em vigor em 20-10-2000.

A LRF estabelece limites de gastos com pessoal, tendo como parâmetro as receitas correntes líquidas dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e, inclusive, do Ministério Público<sup>119</sup>, sendo que tais limites serviram para estancar um dos "ralos" por onde administradores irresponsáveis deixavam esvair as receitas públicas.

Antes da LRF, os limites para despesa de pessoal estavam previstos na Lei Complementar n.º 96/99, denominada Lei Rita Camata II. Pela referida lei, os Poderes Legislativo e Judiciário estavam excluídos do controle e, por conseguinte, de limitações, possibilitando contratações ilimitadas, sobretudo nas Casas Legislativas. Atualmente, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, os limites são aplicados em todos os Poderes nas três esferas de governo e no Ministério Público.

No Brasil, a cultura no sentido de quem assumia mandatos populares adquiria, cumulativamente, enorme carga de obrigações herdadas das administrações anteriores deixou de existir por força da LC 101/2000, que estabeleceu vedação de deixar restos a pagar<sup>120</sup>, sem suficiente disponibilidade de caixa para essa finalidade.

Existem várias espécies de sanções para quem descumprir a LRF: sanções institucionais, de restrição de liberdade e restrição de direitos. Os governantes poderão ser responsabilizados pessoalmente e punidos com perda de cargo, proibição de exercerem empregos públicos, pagamento de multas, e serão passíveis

---

<sup>118</sup> BRASIL. **Lei no 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L10028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>119</sup> LC 101/2000: "São assim distribuídos na esfera federal: 2,5% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; - 6% para o Judiciário; - 0,6% para o Ministério Público da União; 3 % para custeio de despesas do Distrito Federal e de ex-territórios; 37,9% para o Poder Executivo; Nos Estados, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da Receita Corrente Líquida) serão:- 3% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; 6% para o Poder Judiciário; 2% para o Ministério Público; 49% para as demais despesas de pessoal do Executivo. Nos Municípios, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da Receita Corrente Líquida) serão: 6% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, se houver; 54% para as demais despesas de pessoal do Executivo". BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp\\_101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp_101.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>120</sup> "Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito" *Ibid*.

de prisão. Para o governante que não efetuar previsão, arrecadação e cobrança de tributos de sua competência, serão suspensas as transferências voluntárias, os recursos da União ou dos Estados, que são transferidos mediante convênios. Se exceder noventa e cinco por cento do limite máximo de gastos com pessoal, terá suspensão a concessão de novas vantagens aos servidores, a criação de cargos, novas admissões e concessão de horas extras, a contratação de operações de crédito e a obtenção de garantias da União.

Por sua vez, quem desrespeitar os limites para a dívida, depois de vencido o prazo de retorno ao limite máximo e enquanto perdurar o excesso, não receberá recursos da União ou do Estado, por meio de transferências voluntárias.

Impende destacar que, quando o setor público federal gasta mais do que arrecada, o país tem duas alternativas para se financiar. Uma delas é a impressão de mais papel-moeda, colocando mais dinheiro em circulação, permitindo com isso a volta da inflação. A outra alternativa é o país tomar dinheiro emprestado no mercado financeiro, emitindo títulos da dívida pública. Com isso, vai pagar encargos financeiros ao mercado, caso contrário, ninguém lhe empresta recursos. Assim, cada vez que precisar de dinheiro, vai oferecer títulos e pagar juros, e quanto mais se endividar, maior será o risco de não conseguir pagar o que deve. Isso faz com que o mercado cobre juros cada vez maiores para lhe emprestar dinheiro, gerando inflação.

A LRF reforça os alicerces do desenvolvimento econômico sustentado, sem inflação, veda o descontrole de gastos do setor público, reduz o endividamento excessivo e não permite a criação de artifícios para cobrir os *déficits* de uma má gestão fiscal.

Portanto, a responsabilidade fiscal e o controle externo da Administração Pública, promovidos pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, pelo Ministério Público e pela sociedade civil são de vital importância para evitar desperdícios, desvios e corrupção dos recursos que o contribuinte coloca à disposição dos governantes.

Visando aperfeiçoamento do controle da gestão fiscal, com o advento da LC n.º 131/2009, passou-se a contar com importante instrumental de transparência, consistente na disponibilização, em tempo real, por meio eletrônico, de acesso público, informações de toda receita e toda despesa praticada pelas unidades gestoras.

O Tribunal de Contas do Paraná instituiu o processo eletrônico, tendo em relação aos processos em meio físico antigo já promovido suas digitalizações

respectivas, permitindo que hoje, após o pedido regular, se tenha acesso a todas as peças dos mesmos disponibilizados pela *Internet*.

É possível que, com a digitalização, os procedimentos ocorram exclusivamente na forma digital, com supressão total do meio físico, inclusive em relação à prestação de contas dos municípios e organismos estaduais.

Com esse avanço, já utilizado na Justiça Federal e na Justiça Estadual do Paraná, relativamente aos juizados especiais cíveis, será possível o TCE-PR programar os mecanismos de detecção de eventuais irregularidades, com maior precisão, sem prejuízo de diligências de seus técnicos aos locais necessários para conferir, no local, se está ou não ocorrendo burla ao processamento regular.

Para dimensionar, nesta pesquisa, o grau de transparência praticado na Administração Pública do Paraná, buscou-se levantar, junto ao *site* do Tribunal de Contas do Estado, elementos tendentes a demonstrar o alcance da diafaneidade existente, já que se trata do órgão de controle externo de toda a administração estadual e de todos os municípios do Estado.

A normatização das atividades do Tribunal de Contas está imbricada em um plexo normativo que vem da Constituição Federal, passando pela legislação Estadual, representado pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas<sup>121</sup>; Lei Complementar que instituiu e disciplina o uso de meio eletrônico para a tramitação de processos, a comunicação de atos e a transmissão de peças processuais, no âmbito do Tribunal de Contas do Paraná<sup>122</sup>; Resolução que aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Paraná, incluindo a normatização para a formalização de processos por meio eletrônico, com documentos assinados mediante certificado digital<sup>123</sup>; Instrução que dispõe sobre as mídias, o tamanho e formatos dos documentos físicos e digitais, encaminhados pelas pessoas jurídicas e pessoas físicas sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas do Paraná, para fins de autuação dos processos e requerimentos

---

<sup>121</sup> PARANÁ. **Lei complementar nº 113, 15 de dezembro de 2005**. Disponível em: <[http://www.tce.pr.gov.br/usercontrols/Arquivo.aspx?arquivo=/acervo/2005/12/1000054.pdf&nmArquivo=Lei Orgânica do TCE-PR](http://www.tce.pr.gov.br/usercontrols/Arquivo.aspx?arquivo=/acervo/2005/12/1000054.pdf&nmArquivo=Lei%20Org%C3%A2nica%20do%20TCE-PR)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>122</sup> PARANÁ. **Lei complementar nº 126, 07 de dezembro de 2009**. Dispõe que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná adotará o uso de meio eletrônico para a tramitação de processos, a comunicação de atos e a transmissão de peças processuais, no âmbito de suas atribuições, conforme especifica. Disponível em: <[http://www.tce.pr.gov.br/usercontrols/Arquivo.aspx?arquivo=../acervo/2010/11/3579874.pdf&nmArquivo=Lei Complementar Estadual 126 de 2009 - Processo Eletrônico no TCE-PR](http://www.tce.pr.gov.br/usercontrols/Arquivo.aspx?arquivo=../acervo/2010/11/3579874.pdf&nmArquivo=Lei%20Complementar%20Estadual%20126%20de%202009%20-%20Processo%20Eletr%C3%B4nico%20no%20TCE-PR)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>123</sup> PARANÁ. Tribunal de Contas. **Resolução nº 24/2010**. Altera as Resoluções nºs 1 e 2, de 2006, que tratam do Regimento Interno. Disponível em: <[http://www.tce.pr.gov.br/usercontrols/Arquivo.aspx?arquivo=../acervo/2012/03/3591823.pdf&nmArquivo=Resolução n. 24/2010](http://www.tce.pr.gov.br/usercontrols/Arquivo.aspx?arquivo=../acervo/2012/03/3591823.pdf&nmArquivo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n.%2024/2010)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

eletrônicos<sup>124</sup>; Lei Ordinária Estadual ordenando que todos os atos oficiais dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, do Ministério Público, do Tribunal de Contas, das autarquias, das sociedades de economia mista, das fundações públicas, das empresas públicas e dos entes paraestatais que realizam despesas públicas necessitam ser publicados no Diário Oficial do Estado e também na versão eletrônica.<sup>125</sup> Pela Lei Ordinária Estadual, devem todos os entes públicos do Estado gerir e manter páginas na rede mundial de computadores (Internet), sob a denominação de Portal da Transparência, que poderá ser acessado por qualquer pessoa, via atalho eletrônico (link), representado por imagem (banner), na página inicial do respectivo sítio contendo o nome do portal.

Os portais da transparência já instituídos, em razão de a lei ter estabelecido o prazo de cento e oitenta dias para sua implantação, agrupam as informações, em ordem cronológica, mensal/anual, divididos por categorias.<sup>126</sup>

O modo de aplicação desta Lei Ordinária Estadual n.º 16.595/2010 e de promover a transparência entre os poderes constituídos do Estado e entre os órgãos abarcados pela lei não são uniformes, variando de um para outro e demonstrando, em alguns casos, o não cumprimento parcial ou disfarçando seu conteúdo, como adiante será demonstrado.

Cada órgão público criou seu programa próprio, existindo diferenças na forma e no conteúdo das apresentações.

Seguindo orientação legal e sua função institucional, o Tribunal de Contas do Paraná adotou como diretriz e tem estimulado a fiscalização eficaz do gasto

<sup>124</sup> PARANÁ. Tribunal de Contas. **Instrução de serviço nº 27/11**. Dispõe sobre as mídias, o tamanho e formatos dos documentos físicos e digitais, encaminhados pelas pessoas jurídicas e pessoas físicas sujeitas à fiscalização do Tribunal, para fins de autuação dos processos e requerimentos eletrônicos. Disponível em: <[http://www.tce.pr.gov.br/usercontrols/Arquivo.aspx?arquivo=../acervo/2012/033592026.doc&nmArquivo=Instrucao de Serviço n. 27/2011](http://www.tce.pr.gov.br/usercontrols/Arquivo.aspx?arquivo=../acervo/2012/033592026.doc&nmArquivo=Instrucao%20de%20Servico%20n.%2027/2011)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>125</sup> PARANÁ. **Lei nº 16.595, 26 de outubro de 2010**. Dispõe que todos atos oficiais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, e dos órgãos que especifica, que impliquem na realização de despesas públicas deverão ser publicados no Diário Oficial do Estado. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=56502&indice=4&anoSpan=2012&anoSelecionado=2010&mesSelecionado=0&SPaginado=true>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>126</sup> "I - Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e Tribunal de Contas, servidores e funcionários, comissionados, empregados públicos, e prestadores de serviços; II - pagamentos de diárias; III - valores referentes às verbas de representação, verbas de gabinete e reembolsáveis de qualquer natureza; IV - gastos com cartões corporativos V - operações financeiras de qualquer natureza VI - extrato da conta única de cada Poder ou entidade VII - licitações em andamento VIII - controle de estoque: listas de entradas e saídas de mercadorias IX - contratos referentes a obras, serviços, aluguéis e congêneres X - cessões, permutas e doações de bens; XI - perdão de dívidas, moratórias, concessões de isenções, benefícios fiscais e subvenções; XII - orçamento de cada Poder do Estado, do Ministério Público e do Tribunal de Contas; XIII - publicação extemporânea".

público no tripé: controle interno, controle externo e controle social.<sup>127</sup>

Para permitir a possibilidade de promoção do exercício do controle social, o Tribunal de Contas produziu o Portal da Transparência no seu sítio, na *Internet*.

Por ele, é possível localizar informações a respeito das entranhas do próprio TCE e de todos os órgãos públicos que fiscaliza.

Por imperativo Constitucional,<sup>128</sup> compete aos Poderes Legislativos exercer o controle externo das Administrações Públicas Diretas, indiretas e fundamentais, com o auxílio dos Tribunais de Contas, aplicáveis aos estados federados por força do princípio da simetria.

Como órgão técnico auxiliar do Poder Legislativo no Paraná, compete ao Tribunal de Contas do Estado, como determina o Art. 75 da Constituição Estadual<sup>129</sup> e pelo que dispõe a Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, a promoção

---

<sup>127</sup>“A fiscalização eficaz do gasto público somente acontece se três esferas atuarem satisfatoriamente e de forma complementar: o controle interno (exercido nos próprios órgãos), o controle externo (realizado pelo Tribunal de Contas) e o controle social. Esse componente do tripé é feito pelo cidadão, individualmente ou por meio de instituições representativas”. PARANÁ. Tribunal de Contas -TCE-PR. **Portal da transparência**. Disponível em: <[http://www.tce.pr.gov.br/servicos\\_Portal\\_Transparencia.aspx](http://www.tce.pr.gov.br/servicos_Portal_Transparencia.aspx)>. Acesso em: 12 out. 2011.

<sup>128</sup> Cf. Art. 70 e seguintes.

<sup>129</sup>“Art. 75. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, 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 dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, 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 ou indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade 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 Assembléia Legislativa, de 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 a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado e Municípios, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

VI - homologar os cálculos das quotas do ICMS devidas aos Municípios, dando ciência à Assembléia Legislativa;

VII - prestar as informações solicitadas pela Assembléia Legislativa, por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil e financeira, orçamentária e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo de até trinta dias, prorrogável por idêntico período, para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

da fiscalização e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por contas públicas do Estado e dos Municípios, estabelecendo, mediante normas, as condutas dos órgãos e agentes públicos sujeitos à sua fiscalização, estabelecendo e aplicando as sanções pertinentes.

Todavia, o órgão de contas estatal não está imune a mazelas e desvios que possam ser praticados por seus gestores, sobretudo porque constituídos de elementos humanos, sujeitos a acertos e equívocos. Somente pela transparência dos atos de gestão é possível aferir se foram praticados com correção ou padecem de qualquer anomalia.

Ninguém mais legitimado que o povo, de quem emana o poder, para promover a verificação dos procedimentos adotados pelos gestores dos organismos de contas, sendo possível, atualmente, pelo Portal da Transparência, no sítio do Tribunal, exercer o controle dos atos praticados, com auxílio da Tecnologia da Informação, controlando o controlador.

Sem possibilidade de verificar o nome dos servidores, em razão da proteção da privacidade dos mesmos, é permitido acessar a Folha de Pagamento e observar os vencimentos e vantagens pagas, em qualquer mês, aos ocupantes de cargos efetivos de nível fundamental, médio e superior, cargos em comissão e também a remuneração dos Conselheiros do TCE-PR.

Dos municípios paranaenses, o Tribunal de Contas Estadual passou a exigir, em 2010, no “Sistema de Informação Municipal”, além de outros dados, a demonstração registrada da frota própria ou alugada de veículos e máquinas com descrição da marca, modelo, ano de fabricação e espécie de combustível que consome, bem como a quantidade de litros consumida mensalmente.

No controle dos hodômetros e dos horímetros levantados, sempre no primeiro dia de cada mês, é possível aferir a quantidade de combustível consumido

---

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembléia Legislativa, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se a Assembléia Legislativa ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará à Assembléia Legislativa, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades, e desse todos os parlamentares terão conhecimento.

§ 5º No caso de aposentadoria, o ato referido no inciso III deste artigo somente produzirá efeito após seu registro pelo Tribunal de Contas, que o apreciará no prazo máximo de sessenta dias. PARANÁ. (Constituição, 1989). **Constituição do Estado do Paraná**. Disponível em: <[http://www.alep.pr.gov.br/system/files/corpo/constituic\\_parana.pdf](http://www.alep.pr.gov.br/system/files/corpo/constituic_parana.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

pelo veículo por quilômetro rodado e da máquina por hora de funcionamento, detectando, se for o caso, excesso de consumo, o que poderá caracterizar desvio de combustível ou pagamento de combustível não consumido, tendo em vista que cada veículo e cada máquina pesada tem uma média de consumo com padrão aproximado, universalmente aceito.

Em havendo excesso de consumo em determinado veículo ou máquina e também o inverso, isto é, havendo excesso de quilometragem ou horas executadas com litragem baixa, o sistema trava e indica irregularidade. A liberação do sistema só ocorre após motivada justificativa, submetida a um técnico do TCE.

Esse controle é de vital importância para evitar que, na conta de custeio de combustíveis das Administrações, surjam ralos de despesas indevidas, servindo para estancá-los.

Para os órgãos que compram combustível a granel, isto é, que têm depósito com tanques e bombas de abastecimentos em seus pátios de estacionamento ou garagens, foi estabelecido um quadro para ser preenchido, onde o controle do estoque também é efetuado, permitindo a constatação de eventuais desvios.

Das informações acima demonstradas, o TCE/PR poderá formular equação objetivando identificar se, no custeio da conta combustível, há desvio de conduta do gestor público e promover uma tomada de contas especial, objetivando identificar os responsáveis.

Essas informações sobre combustíveis se processam via *intranet*, não acessível ao cidadão, o que não deveria ocorrer. Contudo não deixa de ser um avanço e, quiçá, em futuro próximo, qualquer um do povo possa acessar os dados totais que envolvem os gastos dos órgãos públicos do Paraná.

Com objetivo idêntico, já foi anunciado pelo TCE/PR a implementação de controle semelhante para “medicamentos” e “material de construção”, estes utilizados em reformas de prédios públicos por administração direta, face às seguidas publicações na mídia, sobretudo de escândalos de desvio de recursos destinados à compra de medicamentos, objeto de inquéritos e prisões promovidos pela Polícia Federal.

Recursos para a saúde foram desviados no país de todas as formas, seja na

compra de ambulâncias, como foi o famoso caso da máfia das ambulâncias<sup>130</sup> até nos desvios de remédios das farmácias básicas dos municípios<sup>131</sup>, com fornecimentos simulados ou falsos aos pacientes e conseqüente desvio para farmácias particulares, onde são vendidos.

Resulta urgente a implantação do controle dos medicamentos pelo órgão de contas, que certamente enfrentará a questão da invasão da privacidade do paciente tratado, que não poderá ser quebrada. Todavia o registro não tem como não deixar de ser executado, sob pena de ficar aberta uma porta para desvios. A compatibilização entre o interesse público e o respeito à privacidade de pacientes portadores de doenças especiais poderá ser solucionada não disponibilizando para o controle social o nome do paciente consumidor do medicamento, ficando restrito aos órgão de controle interno e externo que poderão, por amostragem, fiscalizar a efetiva prescrição por médico e sua entrega ao paciente.

### 3.3 TRANSPARÊNCIA NOS TRÊS PODERES DO ESTADO DO PARANÁ E NO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Portal da Transparência no Tribunal de Justiça do Paraná traz conteúdo estabelecido pela Resolução n.º 102/2009, do Conselho Nacional de Justiça, que

---

<sup>130</sup> “Deflagrada pela Polícia Federal em maio/2006, a Operação Sanguessuga prendeu assessores e servidores públicos acusados de utilizar R\$ 110 milhões do Orçamento na compra de ambulâncias superfaturadas. Segundo as investigações da PF, a empresa Planam, com sede no Moto Grosso, superfaturava o preço das ambulâncias em até 110%. Além disso, a empresa entregava muitas vezes veículos com defeitos ou sem todos os equipamentos. Em depoimento à Justiça Federal, o empresário Luiz Antônio Trevisan Vedoin, sócio da Planam, denunciou o envolvimento de mais de 90 parlamentares no esquema. Após investigação, a CPI inocentou 18 e pediu a abertura de processo de cassação contra 72, sendo três senadores e 69 deputados. À CPI, Vedoin revelou que o esquema adiantava o pagamento da propina aos parlamentares, que apresentavam emendas ao Orçamento para a compra de ambulâncias por prefeituras. Um levantamento da Controladoria Geral da União mostra que, de 3.043 ambulâncias compradas desde 2000, o poder Executivo firmou 38 convênios com a Planam, enquanto outros 891 convênios com a empresa tiveram origem em emendas parlamentares. O primeiro passo da quadrilha era contatar prefeitos. Em muitos casos, como o próprio Vedoin declarou à CPI, parlamentares ajudavam a cooptar prefeitos para direcionar as licitações em favor da Planam e de outras empresas envolvidas no esquema”. ENTENDA como funcionava a máfia das ambulâncias. **G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1275111-5601,00.html>>. Acesso em: 12 out. 2011.

<sup>131</sup> “Segundo a PF, os criminosos fraudavam licitações públicas para desviar os recursos que deveriam ser usados para a compra de remédios. Os envolvidos entregavam somente parte dos produtos e, às vezes, entregavam materiais diferentes dos solicitados. Eles também superfaturavam preços e entregavam medicamentos com data de vencimento muito próxima. Os lucros gerados com as fraudes ficavam para as empresas e os servidores públicos municipais envolvidos”. 58 são presos em operação contra desvio de verbas de medicamentos. **G1**. 16 maio 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/05/58-sao-presos-em-operacao-contra-desvio-de-verbas-de-medicamentos.html>>. Acesso em: 30 out. 2011.

regula a publicação de informações da gestão orçamentária e financeira aos quadros de pessoal e respectivas estruturas remuneratórias dos tribunais e conselhos indicados nos incisos II a VII do Art. 92 da Constituição Federal, e do Conselho Nacional de Justiça e o Conselho da Justiça Federal.

Os fundamentos da Resolução n.º 102/2009 do CNJ estão, entre outros, nos Arts. 37 e 103-A, § 4.<sup>o132</sup> da Constituição da República.

Temos, destarte, que enquanto o Art. 37 da CRFB estabelece como princípio a ser obedecido pela Administração Pública a publicidade, e o Art. 70 determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da Administração e o controle externo estão a cargo do Poder Legislativo, surge o parágrafo 4.º do Art. 103-B da Emenda Constitucional n.º 45/2004, dizendo que cabe ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário.

À primeira vista, pode parecer que a EC n.º 45/2004, ao introduzir o parágrafo 4.º do Art. 103-B da CF, tenha criado uma antinomia com o sistema constitucional vigente, sobretudo face aos comandos dos Art. 70 e 71 da CRFB.

Tal interpretação não tem sentido, tendo em vista que o controle financeiro de que trata o parágrafo 4.º do Art. 103-B da CF deve ser entendido como competência do CNJ para estabelecimento de diretrizes destinadas ao seu controle, não havendo exclusão de controle externo pelo Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas.

Por sua vez, o Portal da Transparência do Poder Judiciário do Paraná, criado inicialmente para atender às determinações da Resolução n.º 102/2009, do Conselho Nacional de Justiça, sofreu reformulação para cumprir a Lei Estadual n.º 16.595/2010, que estabeleceu novas formas de acompanhamento da gestão dos recursos públicos.

Contém o Portal da Transparência do TJ/PR informações sobre despesas, receitas, repasses; gestão de projetos; estrutura remuneratória; quantidade de cargos efetivos; membros e agentes públicos; empregados de empresas

---

<sup>132</sup> EC n.º 45/2004. BRASIL. **Emenda constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos 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: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

contratadas; servidores e/ou empregados não integrantes do quadro próprio; e detalhamento da folha de pessoal.

Quando se abre o *link* relativo à “Resolução 102/2009 Conselho Nacional de Justiça (CNJ) Informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e respectivas estruturas remuneratórias do TJPR”, surge a tela com os dados disponibilizados.

Em relação à despesa, verifica-se, ao abrir a página relativa ao item “I” – Despesas, Receitas e Repasse, que estes vêm agrupados por programas e acumulados até o mês de apresentação, sem detalhamento.

No item II - Gestão de Projetos - surgem informações orçamentárias consolidadas por exercício, mostrando a programática, a descrição do programa/ação; a função/subfunção; a dotação inicial; as suplementações e os cancelamentos; contingenciamento; dotação autorizada e valores empenhados e liquidados.

Na página da Estrutura Remuneratória, temos quadros dos cargos efetivos, cargos em comissão e funções de confiança e dos membros da magistratura.

Os cargos comissionados têm a remuneração demonstrada na página correspondente do *site*, o mesmo ocorrendo com os membros da Magistratura.

No Quadro IV – Quantidade de Cargos Efetivos - são mostrados os cargos efetivos; cargos em comissão e funções de confiança; origem funcional dos ocupantes de cargos em comissão; e funções de confiança e situação funcional dos servidores ativos.

No quadro destinado aos membros e agentes públicos (V), são nominados todos os servidores e suas respectivas lotações nas Comarcas respectivas, contendo nome, matrícula funcional, cargo, função de confiança/cargo em comissão, lotação, ato de provimento e data de publicação do ato de nomeação.

Figuram, no quadro VI, o nome do empregado; CNPJ/MF e nome da empresa contratada; cargo/atividade do empregado da empresa terceirizada; lotação/local de exercício da atividade.

Constam do Quadro VII todos os servidores e empregados não integrantes do quadro próprio do Tribunal, em atividade, sem exercício de cargo, por serem cedidos por outros órgãos públicos, como prefeituras municipais. Nele constam nome, cargo ou emprego efetivo, órgão de origem, regime jurídico no órgão de origem e instrumento de cessão, bem como data do início das atividades.

Em outro campo próprio relativo a diárias, verbas de gabinete, cartão corporativo e valores reembolsados de qualquer natureza, as páginas respectivas informam de que não há “nenhum registro apresentado sobre diárias”; “O Poder Judiciário do Estado do Paraná não possui valores referentes a verba de gabinete”; o Poder Judiciário do Estado do Paraná não utiliza Cartão Corporativo” e, em relação a valores reembolsáveis, afirma que “até a presente data, não houve ocorrência de valores reembolsáveis”.

Na página relativa ao estoque de bens, figuram, além do quantitativo, os valores dos bens conforme adquiridos para custeio da entidade.

Em outro campo próprio, relativo a diárias, verbas de gabinete, cartão corporativo e valores reembolsados de qualquer natureza, as páginas respectivas informam de que não há “nenhum registro apresentado sobre diárias”; “O Poder Judiciário do Estado do Paraná não possui valores referentes a verba de gabinete”; o Poder Judiciário do Estado do Paraná não utiliza Cartão Corporativo” e, em relação a valores reembolsáveis, afirma que “até a presente data, não houve ocorrência de valores reembolsáveis”.

É possível ainda acessar todos os contratos firmados pelo Tribunal por meio do caminho “gestão do dinheiro público”: gastos públicos, pagamento de compras e serviços, clicando em ‘detalhes’, na margem direita, onde se abrirá o contrato respectivo firmado entre o Tribunal e o fornecedor, como se verifica em visita à página respectiva.

Com efeito, constata-se que o Tribunal de Justiça do Paraná cumpre com a Resolução n.º 102/1009 do CNJ, com a Lei Estadual n.º 16.595/2010 e com o Art. 48 da LC 101/200, com a redação dada pela LC 131/2009.

Para atender ao comando do Art. N.º 48 da Lei Complementar n.º 101/2000, da Lei Estadual nº 16.595/2010, da Resolução nº 38, do Conselho Nacional do Ministério Público, de 26 de maio de 2009, da Resolução PGJ 2164, de 16 de setembro de 2010, foi instituído, pelo Ministério Público do Estado do Paraná, o Portal da Transparência, pelo qual são disponibilizadas informações sobre despesas com contratações, diárias e passagens, capacitação de pessoal, além de dados, convênios, contratos e licitações.

A exemplo de outros órgãos, são disponibilizadas: Gestão de Pessoal; Gestão Orçamentária e Fiscal; Pagamento de Diárias; Cartões Corporativos

Licitações; Compras Diretas; Contratos e Convênios; Estoque (Entradas e Saídas de Materiais); Cessões, permutas e doações de bens e outros Benefícios e Verbas.

A gestão de pessoal é dividida em relação de membros, relação de servidores, membros e servidores à disposição, aposentadorias, exonerações e nomeações, relação de estagiários, relação de terceirizados, relatório de cargos existentes, tabela de subsídio e remuneração (membros), tabela de remuneração (servidores), verbas de representação e gabinete.

Da mesma forma, nos demonstrativos das outras instituições estaduais do Paraná, são efetuadas as demonstrações, variando apenas no formato.

Em relação ao tópico “cartão corporativo”, é anunciado que o Ministério Público não utiliza cartão corporativo e, no campo destinado a verbas de representação e de gabinete, a observação é “não se aplica ao Ministério Público do Paraná”.

O tópico relativo à gestão orçamentária e fiscal é dividido em Orçamento e Execução Orçamentária (MP e FUNDO); Tempo Real – Lei Complementar n.º 131/2009 - Pagamento por Empenho Gestão Fiscal.

Das instituições pesquisadas, foi a única que relata e disponibiliza, em tempo real, as despesas executadas, como determina o Art. 48, § único, II da LC 101/2000, com a redação dada pela LC 131/2009<sup>133</sup>, de forma individualizada, com a reprodução da nota de empenho.

Os servidores da Instituição são relacionados de modo a mostrar, além do nome, o local onde estão lotados, cargo ou função desenvolvida, regime de contratação, telefone e endereço eletrônico dos mesmos.

Em relação à tabela de subsídios e remuneração aos membros do Ministério Público do Paraná, são demonstrados, em todas as categorias, de forma discriminada, os valores dos subsídios e os descontos efetuados com o valor líquido

<sup>133</sup> “LC 101/2000 - Art. 48.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I -.....

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

[...]”. BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

pago, como informa a página no *site*.

Visualizando-se todas as telas que compõem o Portal da Transparência do Ministério Público do Paraná, conclui-se que a instituição vem cumprindo com o que determina o Art. 48 da LC 101/2000, com as alterações sofridas, bem como com relação à lei estadual n.º 16.535/2010.

Os responsáveis pela gestão da pecúnia do *parquet* têm disponibilizado as informações na forma que atendem ao que dispõe a legislação infraconstitucional, norteadora da matéria, ao mesmo tempo que tornam os atos de gestão mais transparentes, permitindo, a qualquer pessoa do povo, acesso aos documentos por meio da *World Wide Web* (Rede de Alcance Mundial).

Rumoroso escândalo, em 2009, tornou público que a Assembleia Legislativa do Paraná omitiu 2.178 atos tidos como secretos, no período de janeiro de 2006 a março de 2009, isto é, sem publicação no Diário Oficial.<sup>134</sup>

Em 2009, foi revelado que o Senado da República havia praticado 663 atos secretos<sup>135</sup> em outro escândalo rumoroso que chocou o país.

Os referidos casos visaram ocultar contratações de parentes dos parlamentares e pessoas favorecidas por uma série de benesses às mesmas, que deveriam obrigatoriamente ser publicados, atendendo o princípio da publicidade.

Foi também implantado, na Assembleia Legislativa do Paraná, por força da Lei Estadual n.º 16.595/2010, o Portal da Transparência.

No título que figura no menu como “gestão fiscal”, encontra-se o desdobramento em Relatórios Quadrimestrais, Relatórios Anuais, Despesa de pessoal por poder e órgão, e Demonstrativo Financeiro Diário.

Nesse último título, quando acessado, encontra-se a movimentação de receitas e despesas do dia, de forma agrupada, sem individualização.

Das informações acima reproduzidas, questiona-se, para efeitos de transparência, a que se refere o Art. 48, § único, inciso II da LC 101/2000, com a redação dada pela LC n.º 131/2009, se estão ou não liberadas ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.

---

<sup>134</sup> GAZETA do Povo, Curitiba, 21 mar. 2011.

<sup>135</sup> *Ibid.*

As informações disponibilizadas não permitem saber para quem e quanto foi pago para “Outros Serviços de Terceiros – PJ”, como não permitem saber para quem, quais e quanto foi pago pelo “material de consumo”, *ad exemplum*.

A transparência permitida pela Casa Legislativa do Paraná resulta ofuscada, não permitindo o exercício do controle social da despesa pública do Poder Legislativo Estadual.

No item RESSARCIMENTO,<sup>136</sup> são demonstradas as despesas pagas pelos senhores Deputados Estaduais, ressarcidos pela Assembléia Legislativa em tela, com valores financeiros movimentados no mês em referência.

Esse demonstrativo do mês em referência mostra saldo de “períodos anteriores” e “saldo” (atua), o que permite concluir que, mesmo que não tenha o parlamentar gasto no(s) mês(es) anterior(es) a verba de ressarcimento mensal de R\$15.000,00, os valores vão sendo acumulados para crédito, podendo ser gastos no futuro, o que coloca em dúvida se a verba destina-se efetivamente para ressarcimento das despesas do mês ou é uma complementação disfarçada de subsídios, já que acolhe qualquer gênero de despesa, incluindo refeições, aluguéis, combustível, etc., como facilmente se verifica consultando a página.

A outra tela contem os dados das pessoas jurídicas ou naturais que receberam os valores com indicação do CNPJ-MF/CPF-MF do fornecedor do documento comprobatório do pagamento, discriminadas por gênero ou seja: Combustíveis em Geral; Passagens e Taxas de Embarque; Despesas com Hospedagem e Estadias; Serviços de Fornecimento de Alimentação; Serviços e Materiais de Informática; Serviços de Divulgação de Atividades Parlamentares; Serviços Gráficos; Aluguéis; Copa e Cozinha; Energia Elétrica, Frete, TV a cabo; Telefone etc., resultando admissível que a despesa poderá ser efetuada com qualquer gênero, sem contudo demonstrar o conteúdo específico da mesma e seu valor unitário.

---

<sup>136</sup> “Conceito de ressarcimento segundo a Assembléia Legislativa do Paraná. “*Verba de Ressarcimento* é o recurso destinado, exclusivamente, ao atendimento das despesas de custeio realizadas pelo deputado no exercício do seu mandato. As atividades do parlamentar vão além daquelas inerentes ao processo de apresentação, aprovação e fiscalização das Leis. O deputado é o representante da sociedade e sua permanência junto aos seus eleitores constitui fase importante do seu trabalho, seja para buscar nas suas bases de representação as demandas sociais, seja para levar a estas os resultados do exercício do seu mandato, pela prestação de contas das suas ações”. PARANÁ. Assembléia Legislativa - ALEP. **Verbas de ressarcimento**. Disponível em: <<http://www.alep.pr.gov.br/transparencia/verbas-de-ressarcimento>>. Acesso em: 30 out. 2011.

Quem acessar o sítio da Assembleia Legislativa do Paraná, poderá saber o *quantum* que determinado parlamentar gastou no mês, com determinado gênero de despesas e para quem foi pago, não podendo, todavia, saber quanto especificamente pagou pelo bem ou pelo serviço. A variável “preço unitário” não é revelada, não sendo possível o cidadão aferir se o custo pago é o valor de mercado ou contém sobrepreço.

Assim sendo, as informações disponibilizadas são nebulosas, porque não permitem aferição do preço unitário, somente podendo ser desvendadas no momento em que for revelado o preço unitário do bem adquirido ou consumido a título de ressarcimento.

Os legisladores estaduais do Paraná têm na Tecnologia da Informação excelente ferramenta para tornar a Casa de Leis mais transparente, mostrando ao povo como seus representantes, do que se ressarcem, exceção apenas quanto à alimentação de cada um, já que, a nosso ver, trata-se de abordagem ligada à intimidade e à vida privada do parlamentar.

#### 3.4 DAS LICITAÇÕES MUNICIPAIS E DOS FORNECEDORES IMPEDIDOS DE LICITAR E CONTRATAR

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná editou, em novembro de 2009, a Instrução Normativa n.º 37/2009, com fundamento no princípio da transparência, ditado no art. 37 da Constituição Federal, destinado a possibilitar o exercício das prerrogativas dispostas no § 1.º do art. 41 e no § 2.º do Art. 113, ambos da Lei Federal n.º 8.666/93, e, para o mesmo sentido, o Art. 9.º da Lei Federal n.º 10.520/02, instituindo o “Mural das Licitações Municipais” no *site* eletrônico do Tribunal na *Internet*, objetivando ampliar a publicidade das licitações e contratos das Administrações Públicas Municipais, implementando também, no mesmo ato, o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar, como base de dados para informação pública, no mesmo sítio, das pessoas físicas e jurídicas impedidas de contratar com o Poder Público.

O Mural das Licitações Municipais inserido no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Paraná possibilita livre acesso público, permitindo divulgação e o conhecimento tempestivo de todas as licitações processadas pelas administrações públicas municipais sob qualquer modalidade, desde o convite até o pregão eletrônico, passando pela Tomada de Preços, Concorrência, Concurso e pregão presencial.

As informações publicadas até sete dias anteriores da data prevista no Edital, ou outro instrumento convocatório, para abertura dos envelopes de qualificação dos participantes ou de abertura das propostas do certame licitatório devem conter, além do objeto sucinto: modalidade licitatória; nome da entidade executora; indicação orçamentária; preço máximo previsto ou de referência; número e ano do certame; data do Edital e da abertura dos envelopes; e maior desconto sobre o preço de referência, quando for o caso.

Com esses dados, qualquer interessado, pessoa jurídica ou natural, poderá ter acesso à informação da realização da licitação pública e dela participar, se for o caso, dificultando com isso a fraude e as ilicitudes pertinentes praticadas nas contratações públicas.

Também são submetidos ao mural das licitações, em até cinco dias após a ratificação, os processos de dispensa e inexigibilidade, nestes previstos os casos de chamamento público para credenciamento, realizados por força do art. 26 da Lei n.º 8.666/93.

Para que não haja manipulação de dados, foi também determinado, no mesmo ato, pela Corte de Contas do Paraná, o “Fechamento do Mês”, visando assegurar a confiabilidade das informações expostas ao público, mensalmente, até cinco dias após o encerramento de cada mês. Os entes públicos informarão na seção a quantidade de procedimentos licitatórios realizados no mês anterior, confirmando eventual incoerência de movimento e eventuais cancelamentos no decorrer do período, que serão cotejados e confrontados pelo Tribunal.

Para acessar o “mural das licitações”, é necessário que o interessado acesse o sitio do Tribunal [www.tce.pr.gov.br](http://www.tce.pr.gov.br) e indique um entre os duzentos e noventa e nove municípios do Estado, apontando se pretende verificar as licitações da Câmara Municipal, do município ou de qualquer órgão da administração direta ou indireta promotora de certame, com a observação de que a página divulga apenas as informações sobre licitações abertas e que os editais devem ser obtidos diretamente no município.

Na sequência, terá que promover o refinamento da pesquisa, indicando a modalidade da licitação, para só então aparecer no monitor o rol das licitações relativas à modalidade selecionada, indicando número do Edital/Processo, descrição resumida do objeto, dotação orçamentária, forma de avaliação, data de lançamento do Edital, data do registro no mural e data prevista para abertura.

Tem-se aqui um mecanismo de significativa importância para tentar impedir vícios e fraudes em licitações públicas, ao menos possibilitando a participação isonômica de todos quantos tiverem condições e interesse de vender bens ou serviços para os municípios do Paraná.

Sendo implícito que, na primeira fase da licitação, há manifesto interesse para a Administração Pública que grande número de contendores participem do certame, a possibilidade de acesso ao conhecimento da abertura dos mesmos, mediante a Tecnologia da Informação promovida pelo TCE/PR, constitui-se em considerável avanço, permitindo que, de qualquer parte do território nacional ou do planeta, interessados tenham conhecimento, pelo menos, da abertura da licitação e, querendo se habilitem, promovendo o contato com o município licitante, com o objetivo de adquirir o ato convocatório na íntegra.

Também pela Resolução n.º 137/2009, o Tribunal de Contas do Paraná instituiu o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública, no sítio eletrônico do órgão de contas, em razão das sanções imputadas, com esteio no Art. 7.º da Lei Federal n.º 10.520/02, que instituiu o pregão<sup>137</sup>; nos incisos III ou IV do Art. 87<sup>138</sup> e Art. 88<sup>139</sup> da Lei Federal n.º 8.666/93,

<sup>137</sup> “Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais”. BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>138</sup> “Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato, a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - .....

II - .....

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior. *Ibid.*

<sup>139</sup> As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

denominada Lei das Licitações, e no Art. 96<sup>140</sup> da Lei Complementar Estadual n.º 113/05 – Lei Orgânica do TCE/PR. O Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública, alimentados pelas administrações municipais e pelo próprio TCE, permite livre acesso público para divulgação das pessoas físicas e jurídicas declaradas impedidas de participar em licitações e de contratar com a Administração, após conclusão do devido processo legal e o trânsito em julgado do processo administrativo, instaurado para a apreciação do fato determinante da penalização.

A Lei de Licitações, no Art. 87, IV, impede a contratação de quem tenha sido considerado inidôneo por qualquer dos entes políticos da federação e pune com pena de detenção (Art. 97) admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo, incidindo na mesma pena aquele que, declarado inidôneo, venha a licitar ou a contratar com a Administração (parágrafo único). Todavia, a (in)idoneidade era aferida apenas por formal declaração unilateral do licitante no processo licitatório em que participava, afirmando que não havia sido declarado inidôneo sem qualquer meio para cotejar a veracidade da afirmação.

Os processos licitatórios nos municípios passaram a conter, obrigatoriamente, documento elaborado por responsáveis pela licitação, constando informação de que o Cadastro instituído pelo TCE foi consultado previamente à adjudicação ao vencedor do procedimento licitatório, de modo a prevenir a contratação de pessoas físicas ou jurídicas impedidas.

Destarte, com o banco de dados criado pelo TCE/PR, é possível a administração buscar a verdadeira situação da empresa ou da pessoa natural, ao menos no âmbito do Estado do Paraná, acessando o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com o poder público via TI – Tecnologia da Informação, digitando o número de inscrição da pessoa no cadastro nacional de pessoas jurídicas do Ministério da Fazenda (CNPJ/M) ou do Cadastro das Pessoas

---

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados”. BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 junho de 1993**. Disponível em: <<http://www.ufrrj.br/portal/modulo/daa/formularios/Lei8666.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>140</sup> Caracterizada a fraude em procedimento licitatório, ou outra irregularidade tipificada na Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, e legislação correlata, ou ainda o cometimento de ato de improbidade, o Tribunal, por maioria absoluta do Corpo Deliberativo, poderá declarar a inabilitação para o exercício de cargo em comissão dos gestores ou terceiros envolvidos, no âmbito da Administração Municipal e Estadual, e ainda aplicar a sanção de proibição de contratação com o Poder Público, observados os prazos fixados no art.12, da Lei Federal nº. 8.429, de 02 de junho de 1992.

Físicas (CPF), com obtenção do resultado instantâneo, permitindo a transparência efetiva da (i)regularidade do licitante sindicado.

### 3.5 DAS LICITAÇÕES EM GERAL: SEUS VÍCIOS E O PREGÃO ELETRÔNICO

A contratação de obras, serviços, compras e alienações por órgãos públicos no país, são realizadas por mandamento constitucional, “mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.<sup>141</sup> A lei que regula a matéria diz que a licitação destina-se “a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.<sup>142</sup>

A licitação pública consiste num procedimento administrativo pelo qual é selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração, obedecidas as diretrizes básicas acima reproduzidas.

No princípio da legalidade entende-se que o administrador público, pode agir em conformidade com a lei, ou seja, não poderá efetuar nenhuma tarefa que não esteja amparada pela lei. A administração pública deve obedecer ao ordenamento jurídico.

Quanto ao princípio da Impessoalidade, trata-se da orientação do administrador público quanto à distinção de caráter pessoal, devendo seus atos ser praticados não em favor próprio ou de terceiros, devendo agir conforme o que a lei rege. Este princípio impede que haja favorecimento e prejuízo a determinado

---

<sup>141</sup> Art. 37, XXI. BRASIL. (Constituição, 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>142</sup> Lei nº 8.666/93, Art. 3º. BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

cidadão, devendo o agente público que representa a Administração Pública, agir com isonomia.

No princípio da moralidade, é dito que o administrador público não deve apenas seguir a risca a legislação, mas também deve manter uma atuação ética, mantendo assim a probidade. O princípio da moralidade não segue exatamente a lei, ou seja, tendo um ato legal, porém imoral ou desonesto, existe a possibilidade de anular o ato atentatório a moral.

Da Publicidade é o princípio que rege a divulgação oficial, através de edital, tornando o ato público do conhecimento de qualquer interessado. Não havendo publicidade para os atos que se destinam a efeitos externos, estes se tornarão inválidos e ilegais. No Paraná, o Tribunal de Contas do Estado só considera publicado o aviso de edital veiculado em tempo hábil no seu site, no *banner* “Mural de Licitações”. Não tendo sido publicado não serão considerados regulares o processo licitatório e via de consequência atingindo as contas do Administrador que as terá rejeitada.

O da Probidade Administrativa explica que a probidade quando afetada é chamada de improbidade, mais conhecida no serviço público por esse nome, que se dá quando algum ato público infringe as normas da Administração Pública. A improbidade é dividida em três modalidades: Atos de improbidade administrativa, que importam enriquecimento ilícito; Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo a Administração Pública; e Atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Vinculação ao Instrumento Convocatório - Princípio normativo das licitações que prevê o cumprimento das regras fixadas no ato convocatório, ou seja, o edital. Com a vinculação aos termos do edital, o agente público perde a discricionariedade para decidir ao seu talante ou de forma diversa daquela que está escrita no edital. Vale dizer a regra do jogo deverá ser cumprida até o fim não podendo ser alterada, seja para beneficiar, seja para prejudicar quem quer que seja.

Julgamento Objetivo, citado nos artigos 44 e 45 da Lei 8.666/93, Lei de Licitações, é o princípio que tem por objetivo o julgamento imparcial das propostas apresentadas no procedimento administrativo de licitações, a fim de não romper o caráter de igualdade dos participantes da licitação. Os critérios de julgamento devem ser objetivos, não podendo ficar margem de subjetividade para a escolha do vencedor do certame.

Como modalidades de licitação, podem-se citar:

- Concorrência - Modalidade de licitação em que na fase inicial de habilitação, devem ser comprovados os requisitos mínimos exigidos no edital. É a modalidade mais utilizada e mais ampla para a participação dos interessados;
- Tomada de Preços - Modelo de licitação em que os interessados já estão cadastrados, e atendendo todas as condições para participar do processo licitatório. Podem participar agentes interessados, porém o cadastramento junto a entidade promotora da licitação deve acontecer até três dias antes do recebimento das propostas. No edital devem ser esclarecidas quais as condições para o cadastramento;<sup>143</sup>
- Convite - Modalidade de licitação simplificada, destinada a contratações de pequeno valor<sup>144</sup>, consistindo participação escrita de pelo menos três interessados convidados ou não, cadastrados ou não para que apresentem suas propostas. O convite não exige publicação, porque é efetuado diretamente aos convidados através de um convite, devendo somente o instrumento convocatório ser afixado em local apropriado na repartição pública, para conhecimento de eventuais interessados;
- Concurso - Acontece quando há necessidade de escolha de um trabalho técnico ou artístico, como monumentos arquitetônicos, sendo que o vencedor recebe uma premiação, mas a lei admite também a oferta de remuneração. Haverá uma comissão julgadora para escolher o melhor trabalho, que deverá constar no edital, além das condições estabelecidas para tal trabalho;
- Leilão - O leilão é uma espécie de licitação utilizada para venda de bens móveis da Administração Pública, ou bens apreendidos e penhorados, em que o vencedor é aquele que oferece o maior lance para compra;
- Pregão - É a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, onde a disputa pelo fornecimento se dá através de sessão pública,

---

<sup>143</sup> O Poder Judiciário tem entendimento de forma sistemática, de que o fato do competidor não estar cadastrado no órgão promotor do certame, não impede sua participação, contanto que na documentação de habilitação apresente todos os documentos necessários à tanto.

<sup>144</sup> Até R\$8.000,00 para compras de bens e serviços e até R\$15.000,00 para obras de engenharia.

presencial ou eletrônica, por meio de propostas e lances, para a classificação e habilitação do licitante que ofertou o menor preço.

O procedimento da licitação inicia-se com a abertura de processo pela autoridade competente, que define o objeto e indica recursos para a despesa. Esta é a fase interna da licitação. A fase externa confere os seguintes atos: Audiência pública, edital e convite de convocação aos interessados, recebimento da documentação e propostas, habilitação dos licitantes, julgamento das propostas, adjudicação e homologação.

A audiência pública, quando for o caso, tem objetivo de divulgar a licitação pretendida, a fim de tornar mais clara para a população interessada, como se procederá a obra ou serviço.

Edital é o instrumento com a qual a Administração leva ao conhecimento público a abertura da licitação, conforme modalidade escolhida, fixando as condições de realização do certame e convocando os interessados.

A divulgação do edital é obrigatória pela imprensa oficial e por jornais particulares bem como no *site* do Tribunal de Contas do Paraná. Nele deve conter o objeto da licitação, prazos e condições, garantias, local no exame do projeto, se houver necessidade condições de participação, informações sobre a licitação, critério de julgamento, de reajuste de preços, condições de pagamento, recursos admissíveis, recebimento do objeto e outras indicações necessárias determinadas pela lei regente da matéria.

O recebimento das propostas é a fase em que se inicia a habilitação dos licitantes. É feita a abertura dos envelopes recebidos contendo a documentação.

Após abertos os envelopes, é promovida a habilitação dos licitantes, para aqueles que preencherem os requisitos mínimos exigidos para participar do processo, atingindo as condições técnicas, jurídicas, regularidade fiscal e trabalhista. Ao contrário disto, o licitante é inabilitado.

A fase de julgamento acontece numa sessão pública, e será objetiva, atendendo as necessidades dispostas em edital. O critério para julgamento depende de cada licitação e sua modalidade, podendo ser a de menor preço, melhor técnica, ou técnica e preço, podendo também ser de lance maior, no caso de leilões. Havendo empate será feito um sorteio para a escolha do vencedor.

A adjudicação é o reconhecimento formal de que o vencedor atende as necessidades da administração, e está apta para celebrar o contrato. Caso o vencedor não atenda a convocação, cabe a administração convocar o próximo licitante, por ordem de classificação.

A homologação é o ato em que a autoridade que determinou o procedimento licitatório confirma os atos da comissão de licitação, tornando-os eficazes.

Notório e bastante comum hoje no país, é que o Brasil vem estabelecendo ou ao menos procurando estabelecer uma verdadeira cruzada contra a corrupção. Há uma preocupação legal por parte dos especialistas e grande parcela da sociedade na maior moralidade e eficiência administrativa. Para isso, bem se sabe a importância de meios corretos e modernizados que permitam à administração pública uma melhor performance em seus serviços e ações.

Embora condenáveis lamentavelmente, muitos dos problemas encontram abrigo na atual legislação. Além disso, há grande dificuldade de comprovação das possíveis fraudes, porque os corruptos não costumam passar recibo do ato ilícito. Só uma legislação objetiva, rigorosa, que torne absolutamente transparente o processo licitatório e assegure a competitividade entre as empresas se constituirá em antídoto eficaz na prevenção do vírus da corrupção e, pelo menos, na redução do mal, porque o completo extermínio tem-se revelado impraticável em todo o mundo civilizado, como dito alhures, variando em intensidade de acordo com o grau de informação e cultura de cada povo.

Analisando-se os problemas atuais da administração e principalmente aqueles que dizem respeito às licitações, verifica-se que na grande maioria dos casos examinados na pesquisa efetuada em cerca de dez municípios da região Oeste do Paraná, há falhas constatadas nos editais, como também nos procedimentos de licitação e essas, em sua maioria, são as seguintes:

- a) Preços elevados das peças técnicas dos editais e até dos próprios, dificultando sua aquisição por empresas de menor porte;
- b) Indisponibilidade de editais dentro do prazo regulamentar, e desde a publicação dos avisos;
- c) Restrição ao exame do edital, só permitido a quem tenha feito pagamento prévio do preço cobrado;
- d) Agrupamento de obras que poderiam ser construídas isoladamente por diferentes empresas;

- e) Exigências incompatíveis com a natureza da obra, na fase de habilitação técnica;
- f) Critérios subjetivos na avaliação da pontuação técnica, cuja nota técnica máxima é adotada como forma de desempate;
- g) Restrição para recorrer por via administrativa ou judicial, contra a nota técnica;
- h) Preço básico sigiloso, só revelado por ocasião da abertura das propostas;
- i) Estabelecimento de prazos elásticos, sem correção monetária para o liquidação e pagamento das obras, que fica a critério do contratante, possibilitando o favorecimento de determinadas empresas e desestímulo à participação de um universo maior de interessados;
- j) Licitações feitas sem projeto básico ou com projetos incompletos, dando margem à alteração superveniente com aumento de preços ou queda da qualidade da obra, objetivando elevação da margem de lucros da empreiteira e a inexistência de cronograma rígido para os pagamentos das faturas, possibilitando a entrega de propinas a intermediários;
- k) Influência de empreiteiros na programação de recursos orçamentários, desde a fase da elaboração do projeto orçamentário;
- l) Utilização de preço médio como critério de julgamento;
- m) Falta de fiscalização e acompanhamento técnico na execução das obras;
- n) Construção de obras não prioritárias, provocando sua paralisação subsequente;
- o) Exigência de capital social elevado e também capital de giro, muitas vezes em valores incompatíveis com o valor estimado da obra;
- p) Exigência de coeficientes financeiros inexecutáveis para muitas empresas, dispensáveis em vários casos, assim reduzindo o número de licitantes;
- q) Elaboração de projetos, planilhas e orçamentos de obras por empresas privadas, permitindo com isso a realização do famoso “jogo de planilhas”;
- r) Realização de contratos sem a exigência prévia de dotações orçamentárias;
- s) Divulgação reduzida dos avisos de licitação;
- t) Inexigibilidade de licitação quando é viável a competição;

- u) Proibição de consórcios, inibindo a participação consorciada de pequenas e médias empresas;
- v) Aditamentos contratuais para pagamento de reajustes com efeito retroativo;
- w) Inexistência de parâmetros técnicos visando ao balizamento de preços cotados pelas empresas em comparação com os preços de mercado;
- x) Alterações de contratos após seus vencimentos.

Como nova modalidade no sistema de licitações brasileiro, foi introduzido inicialmente no âmbito do governo federal a modalidade “Pregão Presencial” e na sequência foi estendida aos demais entes da federação destinada à aquisição de bens e serviços comuns, o que vale dizer excluídas obras e serviços de engenharia.

Sem embargos da evolução do sistema e do êxito alcançado pela nova modalidade, ainda assim esta permitia e permite, ajustes entre os licitantes, embora sem qualquer desídia dos pregoeiros e das equipes de apoio respectivas.

Os prazos de aviso no Pregão são contados no mínimo de oito dias úteis antes da data marcada para abertura da sessão. Já nas demais licitações tradicionais o prazo é bem maior em função da modalidade adotada, conforme § 2º do art. 21 da Lei 8.666/93<sup>145</sup>.

A prerrogativa de negociação que goza o pregoeiro para tratar diretamente com o proponente com vistas a obter o melhor preço, sem prejuízo da qualidade e da eficiência, é fator de grande importância para o sucesso nas contratações,

---

<sup>145</sup> Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

I - quarenta e cinco dias para:

a) concurso;

b) concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

II - trinta dias para:

a) concorrência, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior;

b) tomada de preços, quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

III - quinze dias para a tomada de preços, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior, ou leilão;

IV - cinco dias úteis para convite. BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

atribuindo-se por este fato, grande responsabilidade a função de Pregoeiro conforme art. 3º, inciso IV, da Lei nº 10.520/02<sup>146</sup>.

Aplica-se ao pregão subsidiariamente a Lei 8.666/93, Estatuto das Licitações em especial o que prevê seu art. 51.<sup>147</sup>

A propósito do diploma invocado, pertinente salientar que a Comissão de Licitação, seja ela, Permanente ou Especial, aplicando subsidiariamente uma interpretação analógica com o fim de subsidiar os entendimentos da Lei do Pregão e do Decreto Federal que o regulamenta, o Pregoeiro e a Comissão como sendo unidades integrantes da Administração tem o objeto primeiro de atender a todas as expectativas e anseios da sociedade, devendo agir de maneira proba e eficiente, devendo também, para tanto, ser designados para as funções servidoras do órgão que promova a Licitação, e que possuam qualificação para exercerem tais atribuições. Necessário por isso verificar na Lei de Licitações e Contratos a orientação dada pelo art. 84, no qual define o que vem a ser servidor público<sup>148</sup>.

Quando se refere a lei ao “órgão da administração”, conforme define o art. 6º da Lei 8.666/93, XII – “Administração - órgão, entidade ou Unidade Administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente.”, verifica-se que a Lei considerou como sinônimo tanto Administração como órgão, restando essencial o fato de que há uma unidade administrativa responsável pela Licitação e que responderá pela mesma, em qualquer circunstância.

---

<sup>146</sup> IV- A autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor. BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>147</sup> Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação. BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

<sup>148</sup> Art. 84. Considera-se servidor público, para os fins desta Lei, aquele que exerce, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público. BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

No mesmo sentido, relativamente à terminologia Administração, Justen Filho ensina que “a expressão isolada é utilizada para identificar especificamente, que, no caso concreto, esta atuando”.<sup>149</sup> Pela própria orientação das normas citadas, verifica-se que no caso da Administração, órgão que promova a Licitação o servidor deverá pertencer aos quadros do órgão, entendendo-se por órgão aquele que possui autonomia orçamentária para realizar o procedimento licitatório ou autonomia administrativa para realizar o procedimento, no caso de licitações serem realizadas por órgãos de maneira centralizada.

Já se observou que a modalidade Pregão objetiva atender a necessidade de compras de bens e serviços comuns. É a forma de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, através de propostas escritas e lances verbais no pregão presencial ou virtuais no caso de pregão eletrônico. Os Estados, Distrito Federal e Municípios podem utilizar desta modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns.

Para tais contratações, a Administração deve ter como foco um comando principal, contido no art. 37, inciso XXI da Constituição da República<sup>150</sup>:

A Lei nº 10.520/2001 regulamentada pelos Decretos nº 42.408/2002 e nº 42.416/2002 aplainaram o caminho para a efetividade do pregão.

A lei que institui o pregão esclarece no parágrafo único do art. 1º, sobre os bens e serviços a serem adquiridos pela modalidade, dizendo tratar-se os mesmos de “bens ou serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

É possível ser considerados, como bens e serviços comuns: material de expediente, mobiliário utensílios de uso geral, equipamentos, combustíveis e lubrificantes, seguro saúde, limpeza, vigilância e conservação, locação e manutenção de equipamentos, vale refeição, telefonia, transporte, microcomputador

---

<sup>149</sup> JUSTEM FILHO, Marçal. **Comentários a lei de licitações e contratos administrativos**. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 105.

<sup>150</sup> Art. 37 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:  
XXI – Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados através de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. BRASIL. (Constituição, 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

de mesa ou portátil, monitor de vídeo, impressoras, uniformes e serviços de aperfeiçoamento, capacitação e treinamento.

O conceito de bem ou serviço comum, para Justen Filho deve ser interpretado em função das exigências do interesse público e das peculiaridades procedimentais do próprio pregão. A natureza do pregão deve ser considerada para determinar o próprio conceito de bem ou serviço comum.<sup>151</sup>

Segundo Justen Filho, é necessário ter cautela ao interpretar este conceito, pois: Todo objeto a ser licitado tem que apresentar uma descrição extremamente objetiva, por ocasião da elaboração do ato convocatório da licitação. Mesmo quando se licitar um bem ou serviço especial, singular, haverá a necessidade de fixação de critérios objetivos de avaliação. Ou seja, o que identifica um bem ou serviço comum não é a existência de critérios objetivos de avaliação. Quando muito, poderia afirmar-se que um bem ou serviço comum pode ser descrito mais fácil e completamente através de critérios objetivos do que os que não o sejam.<sup>152</sup>

No pregão o fator técnico não é levado em consideração, apenas o fator preço é considerado. O decreto nº 3.555/00<sup>153</sup>, alterado pelo decreto nº 3.693/00 regulamenta a matéria, contendo o anexo II, que relaciona os bens e serviços comuns no âmbito do governo federal.

Pelo Decreto nº 5.504/2005 é imposta a utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou ainda consórcios cuja origem da pecúnia seja federal. Com efeito, a aquisição por qualquer dos governos decorrentes de transferência de recursos do Governo Federal, está obrigada realizar pregão, de preferência eletrônico, sempre que desejar adquirir um bem ou serviço comum.

Na fase preparatória do pregão, a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento

<sup>151</sup> JUSTEM FILHO, Marçal. **Pregão**. São Paulo: Dialética, 2001. p. 20.

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>153</sup> Art. 1º Fica aprovado, na forma dos Anexos I e II a este Decreto, o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União. BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm). >. Acesso em: 15 fev. 2012.

e as cláusulas contratuais, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento. Cabe ressaltar que a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedada especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição. A elaboração de documento justificando a necessidade da contratação, bem como a verificação da disponibilidade orçamentária, exigidas em lei tornam as contratações no âmbito da Administração Pública mais racionais, evitando assim, compras desnecessárias e mal feitas e, sobretudo, garantem aos fornecedores maior segurança quanto ao pagamento das vendas ou serviços realizados.

Deverá a autoridade competente, durante a fase preparatória do pregão, nomear, dentre os servidores do órgão licitante, o pregoeiro, cuja atribuição será a de recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, a habilitação dos interessados e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor. A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados, efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial da União ou do respectivo ente federado, em jornal de grande circulação local, e, facultativamente, nos meios eletrônicos. O prazo a ser fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso de convocação, não será inferior a oito dias úteis. Assim, no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se e, se for o caso, comprovar a existência dos poderes necessários para formulação de propostas e para prática de todos os atos do certame. Aberta a sessão, os interessados ou seus representantes entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos previstos no instrumento convocatório. Assim, os licitantes poderão realizar lances verbais e sucessivos, sendo que havendo julgamento e classificação das propostas será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital.

Assim como a iniciativa privada tem avançado no uso de novas tecnologias, a Administração Pública também têm se utilizado destas tecnologias da informação para modificar suas formas internas de comunicação, bem como com o público externo.

O pregão poderá ser realizado com utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos da regulamentação específica. Trata-se da modalidade do pregão eletrônico, que amplia o leque de participantes, uma vez que se realiza via Internet, dispensando o gasto de deslocamento do licitante ao local de realização do certame. O pregão eletrônico possibilita que a Gestão Pública disponha de mais uma modalidade licitatória que tem, basicamente, como características a inversão da fase de habilitação, a redução do tempo para divulgação se comparado com a tomada de preços e concorrência, a possibilidade de disputa com lances verbais e inexistência de restrição quanto ao valor do futuro contrato. Destaca-se também que o pregão eletrônico é mais impessoal, uma vez que os fornecedores não têm contato direto com o pregoeiro.

A modalidade de pregão eletrônico, assim como o pregão presencial realiza-se em duas fases: a preparatória, também denominada interna e externa. A fase preparatória do pregão eletrônico é realizada da mesma forma que o pregão presencial. É na fase externa que o pregão eletrônico se diferencia do presencial.

A fase externa inicia-se com a publicação do edital na *Internet*, indicando o objeto a ser licitado, o dia e hora para recebimento das propostas, o endereço eletrônico na internet onde ocorrerá a sessão pública e a data e hora da sua realização. Assim, diversamente do pregão presencial, necessário o credenciamento prévio no pregão eletrônico, junto ao coordenador do sistema eletrônico do órgão realizador do certame, bem como do pregoeiro, dos membros da equipe de apoio e dos operadores do sistema por parte dos licitantes que participarão da sessão.

Vale lembrar que no pregão eletrônico também ocorre a inversão de fases, isto é, a fase de abertura das propostas antecede à fase de habilitação com objetivo de otimizar o processo de aquisição. Portanto, no dia e hora previstos no edital, o licitante encaminhará sua proposta de preço exclusivamente por meio eletrônico, mediante lances sucessivos, observados o horário fixado e as regras de aceitação dos mesmos.

Para Justen Filho “o pregão desburocratizou os processos de contratação de bens e serviços pela Administração Pública, tornando-os menos formalistas, bem como ampliou as oportunidades de participação dos licitantes garantindo maior transparência aos processos licitatórios”.<sup>154</sup>

---

<sup>154</sup> JUSTEM FILHO, Marçal. **Pregão**. São Paulo: Dialética, 2001. p. 208.

O grande avanço evidenciado pelo sistema é a possibilidade de permitir acompanhar as negociações eletrônicas, objetivando que se efetive um processo de modernização que permita o controle social da administração pública.

Sem embargos da evolução ocorrida com o pregão eletrônico, a tecnologia da informação permite a criação de programas informatizados de índole duvidosa, visando competir sem igualdade.

Foi criado e passou a ser adotado desde 2008 um robô eletrônico para efetuar lances em menos de um segundo, criado por Igor Azevedo que vende o programa através do site [www.data-fighter.com/BNET.html](http://www.data-fighter.com/BNET.html) para licitantes interessados em participar de licitações pela modalidade pregão eletrônico.

Há divergências quanto à legalidade do uso dos robôs em pregões. Para o Ministério do Planejamento o uso do software é considerado legal apesar de reconhecer que os programas diminuem a “isonomia entre participantes”.

A Administração Federal passou adotar mecanismos de combate a tais programas, ao mesmo tempo que, para combater aqueles que não promoviam lances, esperando para somente fazer na última hora, criou um sistema denominado randômico, em que avisa que a licitação entrou no período aleatório, que consiste num período de zero a trinta minutos, podendo ser encerrado o pregão a qualquer momento dentro desse período, sem controle do pregoeiro.

De qualquer forma, as relações entre sociedade e Administração Pública, têm evoluído para que se estabeleçam vínculos entre a eficiência das ações governamentais e a garantia do exercício dos direitos da sociedade civil, evidenciando a necessidade de estreitar as relações com utilização dos recursos tecnológicos, objetivando ampliar a transparência da governança com efetivo controle social sobre as ações governamentais em tempo real, num país de modernidade tardia.

### 3.6 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A TRANSPARÊNCIA COMO ELEMENTO DA DEMOCRACIA

É possível nos governos democráticos, o estabelecimento de políticas públicas a serem encetadas pelas Administrações com o concurso do cidadão, que poderá sugerir caminhos visando atingir objetivos que beneficiam a todos, através de

diretrizes orçamentárias que permitam gastar o dinheiro público com critério e benefício geral.

Para tanto, as audiências públicas, poderiam se constituir no elo de ligação entre a aspiração popular e o estabelecimento de definições orçamentárias, não fossem alguns vetores impeditivos de efetivação desse processo.

O primeiro e mais importante deles é a falta de interesse dos governos para que a democratização das decisões ocorram, não promovendo as audiências e quando promovem não oportunizam que os técnicos convertam para a linguagem coloquial a linguagem técnica orçamentária, criando com isso um fosso entre o cidadão e a Administração tecnicizada. Na sequência temos a cetização da própria população que não é organizada nos moldes a permitir uma capacitação que lhe permita assimilar as normas regentes da matéria. Não há no país movimentos sociais com fortes raízes populares e as que existem são cooptadas pelos governos, que transformam líderes sociais em líderes político-partidários que abandonam as causas gerais, trocando-as por interesses exclusivamente partidários que raramente se identificam com aspirações da sociedade como acesso ao ensino médio técnico e/ou superior para a base da pirâmide social, sem o qual podemos avançar como economia, no *ranking* internacional, mas continuaremos atrasados nos outros setores.

A falta de estímulo das lideranças e a falta de interesse do cidadão pelo debate das políticas públicas, faz com que o povo viva alienado do debate que a ele diretamente interessa, delegando a tarefa para o parlamentar, representante eleito, que manobra em relação promiscua com o Poder Executivo, negocia emendas parlamentares voltadas para o clientelismo político em detrimento das políticas públicas globais.

Esse mundo letárgico e omissivo do cidadão nas decisões dos governos, poderá em futuro próximo sofrer alterações, contanto que seja implementado sistema que permita através da Tecnologia da Informação (TI) votar, opinar e decidir sobre temas de mais alta relevância, com caráter plebiscitário ou não, em razão de que o acesso à Internet recebe a cada dia que passa enorme contingente de novos internautas e novas ferramentas como é caso do acesso à serviços interativos por meio da televisão que poderá se tornar uma política de governo, objetivando a promoção da inclusão digital e social da população através do conversor chamado de *set top box*.

Modernas ferramentas, com uso da TI poderão ser utilizadas para que o povo oriente seu destino, livrando-se das amarras tradicionais que vem do tempo do Brasil Colônia.

A transparência das ações públicas no Estado Democrático de Direito, é uma condição *sine qua non* para que assim seja tratado.

Não é possível entender uma democracia republicana com os atos praticados pelos agentes públicos, no exercício do poder, delegado pelo povo, seu titular, sem a prestação de contas de todos os atos que não sejam reservados.

Se o governo é do povo e por isso denominamos democrática a forma de governo, e se a coisa é pública, por isso o regime republicano adotado pelo país, consistindo em verdadeiros princípios fundamentais constantes no preâmbulo da Constituição e no seu artigo primeiro, não podem os atos praticados pelos agentes públicos ficarem encobertos, sem conhecimento daqueles dos quais emana o poder.

Quanto maior a transparência, menor o risco de a corrupção persistir e maior a estabilidade governamental, porque quem exerce o poder sabe que seus atos estão sendo vistos pela população que não terá motivo para provocar crises governamentais, normalmente consequência de atos ocultos e revoltantes, como é comum nos estados com forte tendência totalitária e como foi ao longo da história mundial.

Transparência e democracia caminham juntas. Na proporção da medida que a transparência flui, inibe na proporção direta, atos tidos como ilegais e dolosamente tido como improbos.

Excepcionados os temas que por suas peculiaridades devam manter-se reservados, isto é sem conhecimento do grande público, em razão de segurança nacional e da própria privacidade dos governantes, de resto deve ser tornado público, pois quem paga a conta é o contribuinte, que no Brasil é constituído pelo público consumidor, que inicia a fase de consumo antes mesmo de nascer como é caso do embrião que tem seu enxoval adquirido, até o pós morte, com qualquer idade, que deixa despesas funerárias para serem pagas.

Comparada com o sol por sua claridade, a transparência é vista como o melhor antisséptico que a natureza produziu para o combate da corrupção.

### 3.7 DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. DO TÍTULO ELEITORAL AO *HOMO CONNECTUS*

No início, eram máquinas enormes que possibilitaram a automação de determinadas tarefas em instituições ou em grandes empresas e nos órgãos governamentais. O avanço tecnológico permitiu criação de máquinas cada vez menores, mais eficientes, precisas e céleres. A evolução das telecomunicações permite hoje que os computadores se comuniquem, mesmo estando em locais com distancias geográficas enormes.

Desde as máquinas mais remotas até os computadores atuais, a informação foi o núcleo de tudo. Por essa razão que o termo Tecnologia da Informação (TI) popularizou-se.

Constituindo a informação um patrimônio ou bem agregador de valor, que produz sentido para as atividades que a utilizam, é imperioso promover o uso dos recursos da TI de modo apropriado, através de ferramentas, sistemas ou outros meios adequados que promovam com as informações um diferencial substancial. Ademais, é necessário procurar soluções que tragam resultados otimizados, permitindo converter as informações em algo de relevância superior, com o menor custo possível.

Presente, praticamente em todos os segmentos das sociedades contemporâneas, a Tecnologia da Informação, não representa apenas sinônimo de modernidade. É, sobretudo, uma necessidade indispensável dos tempos modernos, porque, informação existiu desde sempre, propagadas por muitas formas, mas não de forma tão elevada, rápida e aproveitável como na atualidade.

A categoria Tecnologia da Informação tem vários desdobramentos, interessando para o presente trabalho apenas a *Internet* e a gestão de documentos.

A gestão da coisa pública no Brasil é burocratizada, lento e com rito determinado para todos os procedimentos, sobretudo no processo licitatório, devendo em todos os atos da administração ser observado o princípio da motivação.

A par dos demais princípios que regem a administração pública, é considerado um dos mais importantes, em razão de que sem motivação não há o devido processo legal, pois, na motivação estará a fundamentação passível de exame pelo cidadão e se for o caso, pelo Poder Judiciário, para aferir o cumprimento, não apenas da legalidade, mas também dos demais princípios que

regem a Administração pública, permitindo ainda a avaliação sob os prismas da necessidade, conveniência e oportunidade do ato.

O Poder Judiciário tem avançado com a utilização da TI, migrando do processo físico para o digital, gradativamente, sofrendo algumas resistências dentro do próprio poder e outras fora, na área dos chamados operadores do Direito.

Alguns atos administrativos do Poder Judiciário tem sido questionados, quando chegam ao conhecimento público, por meio da mídia que tem prestado relevantes serviços para a informação da nação.

Recentemente o Tribunal de Justiça do Paraná começou receber parte de uma frota de noventa automóveis novos, licitados no final de 2011, sem alarde, que custaram quatro milhões e meio de reais, destinados ao deslocamento dos Desembargadores de suas casas ao Tribunal e vice versa.

Sob forte crítica da mídia e da seccional da OAB, alguns Desembargadores devolveram os veículos sob variados argumentos, entre os quais de que os magistrados nada mais são do que servidores públicos que tem obrigação de comparecer ao trabalho, sem mordomia, às suas expensas.

Aqueles que aprovaram a compra, como é o caso do Presidente do Tribunal que a autorizou, sustentou sua decisão sob o fundamento da necessária segurança a ser prestada aos membros da Corte, controversamente, todos do mesmo modelo, cor e marca, sem blindagem, e sem conhecimento de qualquer ameaça concreta à integridade física de qualquer Desembargador.

O exame de mérito da aquisição, se fosse de conhecimento público, poderia ter sido questionada *a priori*, por qualquer cidadão, e levado ao exame do próprio Poder Judiciário em tempo, apesar de membro deste ser parte, tendo em vista que o dispêndio promovido pelo TJPR, com veículos e motoristas para cada veículo, destinados à ficar parado durante todo tempo, exceto naqueles minutos de transporte dos senhores Desembargadores, é inversamente proporcional ao custo da locação de veículos, com ou sem motoristas, prática comum adotada hoje pela Administração Pública, resultando ferido o princípio da economicidade, da razoabilidade e moralidade administrativa.

O Tribunal de Contas do Paraná, tem adotado o processo digital sem exclusão do físico no caso de representações e denúncias, mas as prestações de contas dos entes sujeitos ao seu controle, somente poderão promover as prestações de contas na forma digitalizada, via internet.

As prestações de contas de recursos federais, vastamente distribuídas aos entes federados mediante convênios, tem seu controle efetuado através da TI, sob o crivo da Controladoria Geral da União que, por intermédio de sistema próprio, estabeleceu alguns mecanismos de controle informatizado.

Mecanismo importante para prestações de contas das parcelas executadas de obras públicas, especialmente com recursos dos governos estaduais e federal, distantes do controle pessoal do setor de fiscalização, sobretudo por tratar-se de país de dimensões continentais, seria a implementação da foto digitalizada, tirada e/ou transmitida via satélite, que obrigatoriamente faria parte da prestação de contas, mostrando etapa por etapa da obra pública em construção, impedindo o pagamento de obras fantasmas, tão comum em passado recente, e quem duvida ? nos tempos atuais, nos confins desse país de dimensão continental.

Os países periféricos, também denominados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento tem na TI uma importante ferramenta para acelerar seus desenvolvimentos. A inclusão social a partir da digital é um cenário presente no processo de democratização do acesso às tecnologias da Informação no Brasil com a redução dos custos dos computadores pessoais e criação de linhas de financiamento para aquisições.

Todavia a inserção de todos na sociedade da informação de forma a permitir a simplificar a sua rotina, maximizar e administrar o tempo e as suas potencialidades não pode ser restringida a simples troca de *e-mails*.

O cidadão de outrora, considerado apenas como um simples eleitor, lembrado apenas nas vésperas dos pleitos eleitorais, com a utilização da TI terá condição de promover o controle social da coisa pública, pois que, com um pequeno aparelho na mão e um pouco de informação, permitirá identificar irregularidades no trato da *res publica*, fotografando e transmitindo em tempo real dados aos órgãos de controle ou observatórios sociais já difundidos nos municípios brasileiros, acessando ao mesmo tempo os bancos de dados promovidos pelos Portais de Transparência.

O incluso digital, não é aquele que utiliza a nova linguagem, do mundo digital, para permutas de *e-mails*, mas aquele que goza desse suporte para aperfeiçoar suas condições de vida, promovendo a cidadania inclusive, nesta incluída o efetivo exercício de controle externo da Administração Pública, gestora da riqueza nacional e arrecadadora dos tributos que cada brasileiro paga.

A evolução tecnológica permite atualmente a utilização do *smartphone*, gênero a que pertencem as espécies de aparelhos portáteis, de mão, com capacidade de conexão com redes de dados para acesso à *Internet* além da possibilidade de aproveitamento de centenas de aplicativos.

A Justiça Eleitoral no Brasil realiza em cidades-piloto o recadastramento eleitoral para fins de biometria, cujo objetivo consiste em habilitar eleitores brasileiros para votar em urnas com leitor biométrico.

O processo vem sendo implantado gradativamente, pleito por pleito, desde a eleição de 2010 e será obrigatório em todo país, visando identificar o eleitor, através das impressões digitais e evitar que um eleitor vote pelo outro, impedindo com isso, a fraude eleitoral.

Com os avanços tecnológicos surgidos nos últimos anos, é possível imaginar em futuro próximo o eleitor cadastrado, substituir o título eleitoral identificador da condição de eleitor, por uma das inúmeras formas de identificação, seja pelo biometria, seja pelo formato do rosto, ou ainda pela íris do olho ou outro mecanismo que venha ser criado, para, nos dias de eleição, de sua casa, ou onde estiver, acessar ao sistema e manifestar sua vontade de forma livre e soberana.

A evolução da TI permite a ascensão do incluso digital, constituído pelo *homo connectus*, o exercício da cidadania e soberania em sua plenitude.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil, considerado país periférico, de modernidade tardia, saiu do autoritarismo militar implantado em 1964, para a Constituição Cidadã de 1988. Esta constituição é considerada a mais avançada e democrática de todas que o país viveu em toda sua história, determinando logo em seu artigo 1º constituir-se o país em Estado Democrático de Direito com fundamentos na soberania; cidadania; dignidade da pessoa humana; nos valores sociais do trabalho, na livre iniciativa e no pluralismo político.

Com a Constituição de 1988 o Estado brasileiro se comprometeu com o *welfare state* ou Estado Providência marcando o início das demandas por prestações concretas do cidadão com relação ao Estado.<sup>155</sup>

O Estado, na qualidade de pessoa Jurídica de Direito Público, é obrigado a praticar diversos atos visando ao regular funcionamento da estrutura administrativa, bem como prover a coletividade dos serviços públicos necessários ao seu bem-estar, e por esse motivo acaba, de certa forma, tendo uma interferência cada vez maior na vida dos particulares em suas relações individuais.

Tendo o Estado brasileiro adotado as funções tripartidas de poder, tem no Poder Legislativo o encargo da constituição do ordenamento jurídico estatal, ao Poder Executivo a função administrativa de atos de chefia de Estado, de governo, e de administração. A função jurisdicional é a que atua nos casos concretos de violação da lei, da negação a direitos e na sanção daqueles que cometem arbitrariedades administrativas.

No Brasil contemporâneo, falta aos agentes políticos, espírito republicano para mediante a transparência das ações de governo, permitir que as decisões tomadas em nome daqueles de onde emana o poder, possam os próprios participar, o que é possível, não apenas via audiências públicas, mas por intermédio da Tecnologia da Informação.

Com a massificação do acesso à Tecnologia da Informação, a interatividade já é possível ser executada por uma infinidade de equipamentos colocados à disposição do cidadão.

---

<sup>155</sup> LIMBERGER, Têmis. As novas tecnologias e a transparência da administração pública. **Anuário 2006**, Porto Alegre, São Leopoldo, p. 208, 2007.

É factível imaginar, em tempos de modernidade, o efetivo controle social da *res publica* ser exercido pelo povo, e mais do que isso, promover a participação na gestão da coisa pública, via consulta e até deliberação plebiscitária, praticável via TI promovendo-se verdadeira revolução republicana tecnológica.

Na democracia, aqueles eleitos para em nome do povo exercer o mandato outorgado pelo voto, tem a obrigação de no exercício de seu múnus legislativo ou executivo, cumpri-lo fielmente aos desejos dos representados e a Constituição da República visando ao bem de todos, respeitando os princípios constitucionais.

Outra característica marcante da democracia, segundo Bobbio é a visibilidade do poder, através da publicidade dos atos de governo, pois somente quando o ato é público os cidadãos estão em condições de julgá-lo e portanto de exercer diante dele uma das prerrogativas fundamentais do cidadão democrático, o controle dos governantes.<sup>156</sup>

A democratização da informação completa, pormenorizada e acessível é imperativo da democracia plena. Informações apenas pelos veículos tradicionais de comunicação, de propriedade privada, veiculam matérias apenas do interesse de seus proprietários, podendo manter o cidadão alienado e estimular o ceticismo político. Por outro vértice, informações publicadas apenas por veículos oficiais ou mesmo não oficiais, mas subsidiados financeiramente pelos governos, inibem a formação de discernimento político e revelam apenas o que interessa aos governantes. Para que haja controle da coisa pública, é necessária a democratização da informação e dos seus meios, sobretudo pela disponibilização, nos tempos atuais, por meio digital dos documentos que instruem a receita e sobretudo a despesa pública, sem o que a democracia brasileira, não passará de retórica política.

A Administração Pública é regida entre outros, pelos princípios estatuídos pelo *caput* do art. 37<sup>157</sup> da Constituição que por sua vez explicita a submissão do Estado às mesmas leis a que se submetem os cidadãos, em consonância com o Estado Democrático de Direito.

---

<sup>156</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco A. Nogueira. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009. p. 204-205.

<sup>157</sup> Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. BRASIL. (Constituição, 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

O princípio da legalidade é o princípio que domina e orienta toda a atividade estatal. Portanto, na administração pública, ao contrário da relação entre particulares, não há liberdade pessoal. A administração só pode agir nos exatos ditames da lei. Visto como fundamento de direitos individuais, o princípio da legalidade reprime o absolutismo do Poder Estatal e condiciona a atividade da Administração Pública.

Como centro nuclear da pesquisa aqui travada temos o Princípio da Publicidade na mais alta relevância e enorme envergadura porque o Poder Público deve agir com toda transparência possível, a fim de possibilitar que a sociedade tenha acesso, a qualquer hora, conhecimento do que os agentes públicos estão realizando. Além do mais, seria paradoxal que, por disposição expressa da Constituição, que afirma que todo poder "emana do povo" (art. 1.º, parágrafo único), viesse a esconder daqueles em nome dos quais o poder é exercido, informações e atos relativos à gestão da *res publica* e as próprias linhas diretivas governamentais. Por tal razão é estabelecido, como imposição jurídica para os agentes públicos em geral, o dever de publicidade para todos os seus atos.

Pelo princípio da publicidade, é exigida a obrigatória divulgação dos atos da Administração Pública, objetivando permitir seu conhecimento e exercício do controle pelos órgãos estatais competentes e por toda sociedade. A publicidade, contudo, não é um requisito de forma do ato administrativo, não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por tal razão, mesmo os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade, quando a lei ou o regulamento assim exigir. No que se refere à forma de publicidade aos atos administrativos, tem-se admitido que ela poderá dar-se tanto por meio da publicação do ato no órgão oficial, como por sua simples comunicação a seus destinatários quando somente a estes interessar.

No Brasil, a publicação como a comunicação, não implicam que o dever de publicidade apenas, possa vir a ser satisfeita pelo comprovado e efetivo conhecimento de fato do ato administrativo por seus respectivos destinatários.

Tendo sido cumpridos os requisitos exigidos para a publicidade nos termos previstos na ordem jurídica, não interessará se na realidade, o conhecimento da existência do ato e de seu conteúdo tenha ou não chegado à pessoa atingida por seus efeitos. Assim, efetuada a publicação legal ou a comunicação dentro das

formalidades legais, haverá sempre a presunção absoluta da ciência do destinatário, dando-se por satisfeita a exigência da publicidade tida como legal.

A Administração, por ser pública, deve agir com transparência. A publicidade deve estar presente como regra em toda a atividade administrativa, só se admitindo sua exceção nos casos expressamente previstos em lei. O princípio da publicidade é inerente ao Estado Democrático de Direito, razão pela qual se refere a toda atividade administrativa em qualquer esfera de governo.

A publicidade na administração pública está diretamente relacionada com a transparência da prática dos atos administrativos, autorizando a fiscalização da gestão pública. Consagrada constitucionalmente, por ser princípio inerente ao regime democrático, a publicidade permite que os cidadãos realizem o controle dos atos praticados pelos agentes públicos. Para dar efetividade ao princípio em tela, o constituinte dispôs dos remédios constitucionais como o mandado de segurança (art. 5º, inciso LXIX,), direito de petição (art.5º, inciso XXXIV, “a”), ação popular (art. 5.º, inciso LXXIII) e o *habeas data* (art. 5º, inciso LXXII).

Constituem-se ainda, desdobramentos do princípio da publicidade o direito de receber dos órgãos públicos informações do seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral (art. 5º, inciso XXXIII), bem como o direito de obter certidões em repartições públicas, para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal (art. 5º, inciso XXXIV, alínea “b”).

Por possibilitar que o ato administrativo seja fiscalizado, a publicidade, por sua vez, confere prestígio ao princípio da moralidade administrativa. Constata-se, portanto, que a publicidade dos atos administrativos está em consonância com os princípios da isonomia e da moralidade na medida em que os agentes públicos, cientes da divulgação de seus atos, agirão com maior zelo e cautela em relação ao interesse público.

Impende entender que a publicidade oficial desdobra-se em publicidade legal e publicidade institucional. A publicidade legal é aquela que publica os atos legais, como leis e decretos e a publicidade institucional é aquela que publica as campanhas institucionais, tais como de combate a dengue e a de vacinação contra a poliomielite.

Com a adição do Art. 48-A referindo-se ao Inciso II, do § único do Art. 48 determinando que os entes da Federação disponibilizem a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a todos os atos praticados pelas unidades

gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado passamos a ter novo marco legal na transparência da despesa pública no Brasil.

Resta incontroverso, que a única interpretação correta que pode ser feita da ordem cogente constante do inciso II do parágrafo único do Art. 48, combinado com o Art. 48-A, incisos I e II da LC 101/2000 é a de que a disponibilização em “tempo real” para pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, dá-se por meio da rede mundial de computadores - *Internet* -, na data da execução da despesa e do lançamento da receita, de forma individualizada e não acumulada com outras despesas em lapso temporal maior que o dia.

O “momento da realização da despesa” é o dia de seu lançamento, até pela simples razão de a contabilidade promover registros diários, não podendo ser a *posteriori*, nem ser acumulado com outras despesas, pois que, deixaria de ser “pormenorizada” e continuaria sendo um arremedo de transparência, sem nitidez.

Temos aqui, o que Limberger denomina de cidadania eletrônica ou *cibercidadania* no redimensionamento dos controles clássicos do Estado, permitindo que as limitações geográficas sejam superadas no *ciber* espaço, através do controle vertical.<sup>158</sup>

Sob o ponto de vista da moral administrativa e da ética no trato da coisa pública, a transparência resulta de transcendental importância, porque não se pode esconder aquilo que é do povo, do que se pratica em nome do outorgante do mandato, porque nela, na publicidade, está inserida a prestação de contas do mandato eletivo.

O agente público não tem direito de agir de forma improba.

A probidade administrativa consiste no dever de o agente servir à administração com honestidade, procedendo no exercício das funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades que dispõe decorrentes do cargo, em proveito próprio pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.

---

<sup>158</sup> LIMBERGER, Têmis. As Novas Tecnologias e a Transparência da Administração Pública. **Anuário 2006**, Porto Alegre, São Leopoldo, p. 211, 2007.

Na constituição de 1988, a moralidade administrativa foi alçada pela primeira vez a condição de princípio, no art. 37.

A ideia da probidade administrativa está ligada ao princípio da moralidade pública e com ele muitas vezes se confunde na análise de eventual caso concreto. Para que não ocorra confusão é necessária a construção de um sofisticado raciocínio jurídico, ou até mesmo metajurídico.

O termo improbidade provém do latim *improbitate*, que significa desonestidade, falsidade, má índole, má conduta. Revela o defeito do homem que não procede de forma correta por ser desonesto.

O exercício da função pública sem a observação dos princípios administrativo-constitucionais básicos, como o da publicidade, *v.g.*, nada mais representa do que ato de Improbidade Administrativa, pois resta caracterizado o mau andamento e falta de esmero pela coisa de todos.

O ato de improbidade afronta a honestidade, o respeito à igualdade, a boa-fé, as normas de conduta aceitas pelos administrados, a dignidade humana, o dever de lealdade e outros postulados morais e éticos. A improbidade significa a má gestão de uma administração, pela prática de atos que implicam no enriquecimento ilícito do agente público ou em prejuízo do erário ou, ainda, em violação aos princípios que regem a Administração.

Em sendo a publicidade um princípio constitucional, seu desrespeito implica em improbidade administrativa do(s) agente(s) responsável(eis) pela sua omissão.

A transparência promovida pela mídia, apontando atos de conduta irregular (corrupção) na gestão da coisa pública, tem levado à queda agentes públicos de altos escalões e de todos os poderes.

Independentemente do grau e forma de sanção aos corruptos, existente na legislação penal e civil de cada país, a mídia revela freqüentemente casos de corrupção no mundo todo, com as devidas proporções, relacionadas diretamente à cultura e ao grau de informação de cada povo.

A corrupção pode ser considerada como um dos mais cruéis “tributos” pagos pelo cidadão, contribuinte de fato, porque não há retorno em serviços públicos essencialmente típicos ou obras necessárias para a população, como investimentos em pesquisas, saúde pública, segurança, escolas, aeroportos e hospitais, além de causar enriquecimento ilícito dos atores envolvidos.

A Transparência Internacional, organização internacional, com sede em Berlim, publica anualmente a mais conhecida pesquisa científica utilizada para medição da corrupção no mundo. Para formação do índice são convidados analistas e empresários de vários países para opinar sobre o grau de corrupção em cada país. Assim, o índice não dimensiona objetivamente a corrupção, mas sim a percepção subjetiva da sociedade sobre a corrupção.

Os países são classificados numa escala de zero a dez. Quanto maior a nota, menor o índice de corrupção. No último relatório publicado pela entidade em 1º de Dezembro de 2011, figuram em primeiro lugar a Nova Zelândia com nota 9,5, seguida pela Dinamarca e Finlândia com 9,4; Nova Zelândia e Singapura, todos empatados com 9,3 pontos ao passo que o Brasil figura em 73º lugar, com nota 3,8.<sup>159</sup>

No Brasil, foi fundada em 2000 a Transparência Brasil.<sup>160</sup> Entre seus compromissos institucionais está o combate à corrupção, tendo também como objetivo estatutário colaborar com organizações não governamentais e com os governos de todos os âmbitos, no desenvolvimento de metodologias e atividades direcionadas ao combate da corrupção no país que tem vinte e sete estados federados e 5.565 municípios conforme senso IBGE-2010.<sup>161</sup>

Trata-se de importante entidade não governamental, fundada e dirigida por pessoas de reputação ilibada e das mais variadas atividades profissionais, disponibilizando em seu *site* um variado leque de informações acessíveis a qualquer pessoa que esteja conectado à *Internet* e que permita exercer ferramentas de controle social do dinheiro público.

A transparência promovida através do controle social da sociedade ganha corpo no país, já existindo além de nos estados federados e grandes cidades, também em municípios considerados de pequeno porte, entidades não governamentais, denominados “Observatório Social” fazendo o controle externo dos orçamentos públicos, objetivando evitar a corrupção que grassa solta no país.

---

<sup>159</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Disponível em: <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>. Acesso em: 08 mar. 2012.

<sup>160</sup> TRANSPARÊNCIA BRASIL. Disponível em: <[www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br)>. Acesso em: 26 out. 2011.

<sup>161</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo 2010**: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1766](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766)>. Acesso em: 28 out. 2011.

Devido à transparência promovida pela mídia, o atual governo federal bateu recorde na demissão de ministros no primeiro ano de governo, acusados de prática de atos de corrupção. Este dado não permite avaliar se um governo é mais ou menos corrupto que outro, nem considerá-lo corrupto, já que a corrupção persegue o homem desde os primórdios da humanidade e, possivelmente o acompanhará até o fim dos tempos.

O que permite observar é que, quanto maior for a transparência das administrações públicas, tanto menor será a possibilidade da corrupção prosperar, tendo em vista que a transparência é o melhor elemento para desvelar eventuais atos administrativos, voltados à prática de irregularidade.

O combate terá que ser efetuado em todas as frentes, começando pelas campanhas eleitorais, origem primeira da corrupção. O financiamento particular das campanhas eleitorais, onde o candidato recebe dinheiro de pessoas físicas e jurídicas em valores significativos, compromete o eleito com os interesses desses "colaboradores", permitindo o sobrepreço nas obras e serviços contratados pela Administração Pública onde os financiadores das campanhas tiverem interesses.

A Transparência Brasil disponibiliza em seu *site*, no *link* "as claras", a soma dos valores gastos de todos candidatos que concorreram aos cargos eletivos nas eleições de 2002, 2004, 2006, 2008 e 2010, permitindo que qualquer pessoa verifique além de quanto cada candidato gastou, de quem recebeu recursos financeiros empregados nas campanhas eleitorais.

Tramita no Congresso Nacional projeto de lei visando à reforma política e eleitoral no país, onde a comissão especial do Senado Federal já concluiu relatório apontando para o financiamento público das campanhas eleitorais como uma das possíveis soluções para evitar a corrupção eleitoral ou reduzi-la.

As opiniões do plenário das duas casas legislativas que compõem o Congresso Nacional<sup>162</sup> se dividem. Há aqueles que sustentam vantagens da manutenção do atual sistema privado de financiamento sob alegação de que o contribuinte brasileiro não poderá suportar mais um ônus com o financiamento público e que estes recursos faltarão para programas essenciais como saúde, educação, segurança pública etc.

---

<sup>162</sup> Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Os defensores do financiamento público argumentam que quem paga a conta “as escondidas”, é o próprio povo, de modo disfarçado, já que quem financia tem retorno do valor “doador” embutido nos contratos mantidos com os poderes públicos, além de um *plus* compensatório. Adicionam ao argumento, de que sendo exclusivamente públicos os recursos empregados nas campanhas eleitorais, haveria maior controle e transparência, com menor corrupção nas Administrações Públicas.

Enquanto isso o PL de reforma mofa no Congresso Nacional, porque os congressistas entenderam não serem convenientes as reformas neste momento, utiliza o argumento de que não há consenso em suas linhas gerais, como pretexto para atrasar o trâmite da reforma.

Enquanto isso, teremos já em 2012 novas eleições majoritárias e proporcionais para as prefeituras e câmaras municipais, onde o financiamento privado irá irrigar as contas dos candidatos, ao menos naquilo em que são prestadas contas para Justiça Eleitoral, podendo correr, sem prestação de contas, valor superior aquele declarado para a Justiça Eleitoral.

Contudo, mesmo assim, com financiamento privado das campanhas e com a possibilidade de qualquer pessoa, candidato ou não acessar o *site* da Justiça Eleitoral<sup>163</sup> poderá conferir quanto cada candidato recebeu, de quem recebeu e que despesa promoveu para se eleger e denunciar eventuais gastos não contabilizados na prestação de contas, gerando com isso a cassação do registro e se já ocorrida a eleição, o impedimento da diplomação e se já diplomado, a cassação do diploma com a consequente perda do mandato se já empossado.

A população tem grande responsabilidade pela corrupção que contamina todas as esferas da Administração Pública e todos os poderes do país. Quando é subornado um guarda de trânsito para não lavrar auto de infração pelo mau estacionamento de veículo, ou qualquer outra infração em centros urbanos, se está alimentando a cultura da corrupção, e como agravante, muitas vezes, praticadas na frente de menores que tudo assistem e gravam em suas memórias, como ato esperto de seus genitores, refletindo fatalmente na formação da personalidade das pessoas.

---

<sup>163</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE. Disponível em: <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)>. Acesso em: 12 out. 2011.

A cultura da “lei de Gerson”<sup>164</sup> deve ser erradicada e substituída pela cultura de que cada um recebe aquilo que merece, produto de seu trabalho e de sua inteligência, assumindo o ônus dos erros cometidos, pagando pelas infrações praticadas como instrumento pedagógico de si próprio e da sociedade.

Com isso, de um lado, se cria bom hábito para si próprio que sente nas próprias economias pessoais o custo da infração, provocada pela desídia e irresponsabilidade do cidadão que em oportunidade futura, certamente calculará as consequências antes de reincidir no erro, ao mesmo tempo em que desabilita o guarda de trânsito, que se não estiver satisfeito com o que recebe na sua profissão terá que encontrar outra que lhe proporcione maior resultado lícito.

O volume de recursos desviados dos cofres públicos, no Brasil, tem sido faraônicos. Estima-se que 85 bilhões de reais<sup>165</sup> tenham sido desviados do erário público no último ano e 720 bilhões de reais<sup>166</sup> nos últimos dez anos.

Temos no Brasil atualmente 120 milhões de pessoas vivendo exclusivamente de vencimentos recebidos dos entes políticos, ou seja da União, estados e municípios, situando-se os esquemas de corrupção mais visíveis no governo federal, onde se concentra 51% de toda receita pública.<sup>167</sup>

No Poder Executivo Federal concentra-se o maior número de acusações sobre desvio de valores, que vão desde fraude nas licitações até sobrepreço em obras contratadas pelo governo central. Depois, vêm os estados federados e municípios, sendo aqueles de orçamento maior, que executam obras mais valiosas, os mais citados pela mídia.

O controle interno da administração pública é exercido pelos sistemas de controles internos, conforme determina a Constituição da República, e externamente pelas Casas Legislativas com auxílio dos Tribunais de Contas.

Os Tribunais de Contas julgam as contas e não os responsáveis. A decisão proferida pelos Tribunais de Contas é sobre a regularidade das contas, estatuidando sobre a existência material de eventual delito, dando à justiça, que é quem vai julgar o responsável, base para a acusação se for o caso.

---

<sup>164</sup> Jogador de futebol que no passado gravou um comercial de cigarros longos para a televisão e cunhou a frase “eu gosto de levar vantagem em tudo”.

<sup>165</sup> REVISTA VEJA, ed. 2240, 26 out. 2011. Capa.

<sup>166</sup> *Ibid*, p. 77.

<sup>167</sup> *Ibid*, p. 80.

A função dos Tribunais de Contas é sempre de natureza fiscalizadora, sendo-lhe estranha qualquer parcela de natureza judicante.

Ademais, não exercem as Cortes de Contas jurisdição civil ou penal. Não julgam litígios entre partes, muito menos julgamento sobre pessoas. Não condenam, salvo a pagamento de multas e devolução de recursos públicos. Julgar, na função prevista constitucionalmente, refere-se a apreciar as contas e não ao julgamento de pessoas, condenando-as a sanções penais. Têm funções relevantes, seja apreciando contas, dando pareceres ou verificando a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, mas em todos os casos, a natureza jurídica dos Tribunais de Contas é a de corporação administrativa autônoma, preposto do Legislativo e, certamente, até auxiliar do Poder Judiciário, nunca, porém, Corte Judicante, visto não exercer atividade jurisdicional.

Deve-se destacar que Administração não se confunde com jurisdição e função administrativa com jurisdicional. A confusão desses conceitos poderá levar o observador incipiente a sustentar que as decisões das Cortes de Contas sejam de natureza judicante. Os Tribunais de Contas não julgam, nem têm funções judicantes, pois suas decisões são de natureza exclusivamente administrativa.

Em geral a tese de que os Tribunais de Contas julgam ou desempenham funções judicantes, supõe serem as funções judicantes mais relevantes que as funções administrativas. Releva destacar que das três funções de Estado – julgar, legislar e administrar – nenhuma é melhor ou não do que a outra. Todas são importantes na medida de suas competências. Essa posição de atribuir natureza jurisdicional às decisões dos Tribunais de Contas não leva em conta a análise da forma e conteúdo das decisões emanadas das Cortes de Contas que são de natureza administrativa, a exemplo de pareceres sobre as contas do Presidente da República, dos Governadores, Prefeitos e demais gestores públicos, a elaboração de relatório sobre o exercício financeiro, a fiscalização de contratos, das aposentadorias, reformas e pensões, a verificação das contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos.

Todas essas atribuições de controle de contas são estranhas à função jurisdicional que, no Brasil, é exclusiva do Poder Judiciário, como reza o artigo 5º, inciso XXXV da nossa Constituição Federal.

Nunca é demais frisar que os Tribunais de Contas apreciam, fiscalizam e julgam contas, nunca pessoas, função esta típica e indelegável do Poder Judiciário.

A atividade administrativa exercida pelas Cortes de Contas se caracteriza pela aplicação da lei de ofício sem provocação, enquanto que a atividade jurisdicional é provocada pela parte interessada, em virtude do princípio da inércia do Poder Judiciário prevista no artigo 2º do Código de Processo Civil. Mas ninguém pode ser juiz sem que haja autor. Percebe-se que, ao contrário da inércia judicial, a Administração pública, em especial os Tribunais de Contas, devem agir de forma direta sem necessidade de provocação de interessado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, apoiada em quatro eixos: Planejamento; Transparência; Controle e Responsabilidade atribui aos Tribunais de Contas indelegável papel de exercer o controle das contas de todos órgãos da Administração Pública nos mais variados âmbitos.

A LRF possui mecanismos que reforçam os alicerces do desenvolvimento econômico sustentado, sem inflação para financiar o descontrole de gastos do setor público, sem endividamento excessivo e sem a criação de artifícios para cobrir os *déficits* de uma má gestão fiscal.

A responsabilidade fiscal e o controle externo da Administração Pública, promovido pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, pelo Ministério Público e pela sociedade civil, tem vital importância para evitar desperdícios, desvios e corrupção dos recursos que o contribuinte coloca a disposição dos governantes.

Aos Tribunais de Contas poder-se-á atribuir parcial responsabilidade pelos desvios de condutas dos agentes públicos e pela corrupção que ocorre nos poderes públicos do país, sobretudo pela omissão no estabelecimento de procedimentos de controle das contas públicas dos mais variados entes.

Com auxílio da TI é possível criar programas que tenham a potencialidade de detectar desvios que vem ocorrendo de forma até singelas, sem maiores complexidades, como informado pela mídia com certa frequência.

Por meio de seus prejulgados, os agentes públicos são cingidos à executar procedimentos determinados pelos Tribunais, sob pena de receberem parecer negativo nas prestações de contas anuais e rejeição das contas de gestão relativas às transferências voluntárias de outros entes, com nota de improbidade dolosa, se for o caso, resultando entre outras sanções, de caráter penal, cível e administrativos, em sanções de caráter eleitoral, o que implica na inelegibilidade do agente.

Logo, não haveria necessidade de legislação infraconstitucional vir regular a transparência dos atos de gestão via *Internet*, houvesse interesse dos tribunais de

contas, porque afinal, a transparência nada mais se constitui do que dar efetividade ao princípio constitucional da publicidade e os tribunais de Contas podem atuar de ofício, sem provocação. Aliás, de ofício, por obrigação, determinando aos órgãos públicos adoção de práticas aplicáveis à TI, acessível ao cidadão.

## REFERÊNCIAS

- 58 são presos em operação contra desvio de verbas de medicamentos. **G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/05/58-sao-presos-em-operacao-contradesvio-de-verbas-de-medicamentos.html>>. Acesso em: 30 out. 2011.
- AGRA, Walber de Moura. **Republicanismo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Editoração de Victor Civita. Tradução de Daniel Vallandro e Gerd Bornheim. Versão inglesa por W. D. Ross. São Paulo, 1984.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARANÁ - ALEP. **Verbas de ressarcimento**. Disponível em: <<http://www.alep.pr.gov.br/transparencia/verbas-de-ressarcimento>>. Acesso em: 30 out. 2011.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BARBOSA, Ruy. **Oração aos moços**. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/aosmoccos>>. Acesso em: 12 out. 2011.
- BÍBLIA Sagrada. São Paulo: Paulinas, 1990.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco A. Nogueira. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.
- BRASIL. (Constituição, 1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. (Constituição, 1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de Julho de 1934)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. (Constituição, 1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.
- BRASIL. (Constituição, 1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. (Constituição, 1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. (Constituição, 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos 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: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. **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: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.** Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L10028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2797 - Ação Direta de Inconstitucionalidade (Processo físico).** Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Requerido: Presidente da República; Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, julgamento: 15 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2082833>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRAZIL. (Constituição, 1824). **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824).** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, n. 13, 2002.

CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo.** São Paulo: Forense, 1977.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador.** Coimbra: Coimbra, 1982.

CÍCERO, Marco Túlio. **Da república**. Tradução de Amador Cisneiros. Livro I, XXV. São Paulo: Edipro, 1996.

COSTA, Alexandre Bernardino *et al.* (Org.). **O direito achado na rua**: introdução crítica ao direito à saúde. Brasília: CEAD/UnB, 2009.

CURIMATÁ. **Juiz é preso pela polícia federal durante tentativa de extorsão no Piauí**. Disponível em: <<http://curimata.blogspot.com/2011/10/juiz-e-preso-pela-policia-federal.html>>. Acesso em: 26 out. 2011.

ENTENDA como funcionava a máfia das ambulâncias. **G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1275111-5601,00.html>>. Acesso em: 12 out. 2011.

GAZETA do Povo, Curitiba, 11 maio 2011.

GAZETA do Povo, Curitiba, 21 mar. 2011.

GRAVAÇÃO mostra confronto entre torcidas do Corinthians e Palmeiras. **G1 com informações do Fantástico**, 1 abr. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2012/04/gravacao-mostra-confronto-entre-torcidas-do-corinthians-e-palmeiras.html>>. Acesso em: 05 abr. 2012.

GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

HOSSNE, W. S. Em bioética é preciso educar-se: uma provocação. *In*: PESSINI, L. (Org.). **Bioética e longevidade humana**. São Paulo: Loyola, 2006.

HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao código penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1959. v. 9.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo 2010**: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1766](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766)>. Acesso em: 28 out. 2011.

JUSTEM FILHO, Marçal. **Comentários a lei de licitações e contratos administrativos**. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

JUSTEM FILHO, Marçal. **Pregão**. São Paulo: Dialética, 2001.

JUSTIÇA federal condena juiz Lalau. **R7**. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/brasil/noticias/justica-federal-condena-juiz-lalau>>. Acesso em: 26 out. 2011.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua e outros opúsculos**. Tradução de Arthur Morão. Lisboa: Setenta, 1988.

LIMBERGER, Têmis. As novas tecnologias e a transparência da administração pública. **Anuário 2006**, Porto Alegre, São Leopoldo, 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MONTESQUIEU, Charls de Secondat. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Ética na administração pública: moralidade administrativa: do conceito à efetivação**. Brasília: Pioneira, 1999.

MORENO, Fernando Sainz. **Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa**. 4. ed. Madri: Civitas, 1976.

PARANÁ. (Constituição, 1989). **Constituição do Estado do Paraná**. Disponível em: <[http://www.alep.pr.gov.br/system/files/corpo/constituic\\_parana.pdf](http://www.alep.pr.gov.br/system/files/corpo/constituic_parana.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

PARANÁ. **Lei complementar nº 113, 15 de dezembro de 2005**. Disponível em: <[http://www.tce.pr.gov.br/usercontrols/Arquivo.aspx?arquivo=/acervo/2005/12/1000054.pdf&nmArquivo=Lei Orgânica do TCE-PR](http://www.tce.pr.gov.br/usercontrols/Arquivo.aspx?arquivo=/acervo/2005/12/1000054.pdf&nmArquivo=Lei%20Org%C3%A2nica%20do%20TCE-PR)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

PARANÁ. **Lei complementar nº 126, 07 de dezembro de 2009**. Dispõe que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná adotará o uso de meio eletrônico para a tramitação de processos, a comunicação de atos e a transmissão de peças processuais, no âmbito de suas atribuições, conforme especifica. Disponível em: <[http://www.tce.pr.gov.br/usercontrols/Arquivo.aspx?arquivo=/acervo/2010/11/3579874.pdf&nmArquivo=Lei Complementar Estadual 126 de 2009 - Processo Eletrônico no TCE-PR](http://www.tce.pr.gov.br/usercontrols/Arquivo.aspx?arquivo=/acervo/2010/11/3579874.pdf&nmArquivo=Lei%20Complementar%20Estadual%20126%20de%202009%20-%20Processo%20Eletr%C3%B4nico%20no%20TCE-PR)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

PARANÁ. **Lei nº 16.595, 26 de outubro de 2010**. Dispõe que todos atos oficiais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, e dos órgãos que especifica, que impliquem na realização de despesas públicas deverão ser publicados no Diário Oficial do Estado. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=56502&indice=4&anoSpan=2012&anoSelecioneado=2010&mesSelecioneado=0&isPaginado=true>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

PARANÁ. Tribunal de Contas. **Instrução de serviço nº 27/11**. Dispõe sobre as mídias, o tamanho e formatos dos documentos físicos e digitais, encaminhados pelas pessoas jurídicas e pessoas físicas sujeitas à fiscalização do Tribunal, para fins de autuação dos processos e requerimentos eletrônicos. Disponível em: <[http://www.tce.pr.gov.br/usercontrols/Arquivo.aspx?arquivo=../acervo/2012/03/3592026.doc&nmArquivo=Instrução de Serviço n. 27/2011](http://www.tce.pr.gov.br/usercontrols/Arquivo.aspx?arquivo=../acervo/2012/03/3592026.doc&nmArquivo=Instru%C3%A7%C3%A3o%20de%20Servi%C3%A7o%20n.%2027/2011)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

PARANÁ. Tribunal de Contas. **Portal da transparência**. Disponível em: <[http://www.tce.pr.gov.br/servicos\\_Portal\\_Transparencia.aspx](http://www.tce.pr.gov.br/servicos_Portal_Transparencia.aspx)>. Acesso em: 12 out. 2011.

PARANÁ. Tribunal de Contas. **Resolução nº 24/2010**. Altera as Resoluções nºs 1 e 2, de 2006, que tratam do Regimento Interno. Disponível em: <[http://www.tce.pr.gov.br/usercontrols/Arquivo.aspx?arquivo=../acervo/2012/03/3591823.pdf&nmArquivo=Resolução n. 24/2010](http://www.tce.pr.gov.br/usercontrols/Arquivo.aspx?arquivo=../acervo/2012/03/3591823.pdf&nmArquivo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n.%2024/2010)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

REVISTA VEJA, ed. 2240, 26 out. 2011.

ROSA, Alexandre Morais da; GUIZZO NETO, Afonso. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal**: conexões necessárias. Florianópolis: Habitus, 2001.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social**. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2001.

SINGER, Peter Albert David. **Ética prática**. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política & teoria do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

TASSINARI, Clarissa *et al.* **Estudos sobre (neo)constitucionalismo**. São Leopoldo: Oikos, 2009.

TRANSPARENCIA BRASIL. Disponível em: <[www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br)>. Acesso em: 26 out. 2011.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Disponível em: <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>. Acesso em: 08 mar. 2012.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE. Disponível em: <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)>. Acesso em: 12 out. 2011.

VAZQUEZ, Adolfo Sánches. **Ética**. 23. ed. Tradução de João DellAnna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

## ANEXO A: Tabela 1

( LC 101/00 - Art. 48-A I e II )

ENTE	Despesa	Receita
ESTADO DO PARANÁ	***	***
TRIBUNAL DE CONTAS	SIM	SIM
TRIBUNAL DE JUSTIÇA	MENSAL	MENSAL
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	SIM	SIM
MINISTÉRIO PÚBLICO	SIM	SIM
CURITIBA	**	SIM
LONDRINA	NÃO	NÃO
PONTA GROSSA	SIM	SIM
MARINGÁ	MENSAL	MENSAL
FOZ DO IGUAÇU	*	*
PARANAGUA	*	*
CASCADEL	MENSAL	MENSAL
GUARAPUAVA	SIM	SIM

\* Sistema de pesquisa confuso, não sendo possível localizar.

\*\* Só por dotações.

\*\*\* Excesso de dados no *site*, dificultando a localização.

## ANEXO B: Tabela 2

**LEI ORDINÁRIA ESTADUAL Nº 16.595/2010** (Art. 7º, I a XIII)

	Estado	Judiciário	Assemb.	M.P.	TCE
<b>I</b> - membros dos Poderes, servidores e terceirizados	-	-	-	-	-
<b>II</b> - pagamentos de diárias	Não	Sim	*	Sim	Sim
<b>III</b> - verbas de representação	**	N houve	Sim	N há	Sim
<b>IV</b> - cartões corporativos	-	-	-	-	-
<b>V</b> - operações financeiras	-	-	-	-	-
<b>VI</b> - extrato da conta única	-	-	-	-	-
<b>VII</b> - licitações em andamento	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>VIII</b> - estoque: listas de entradas e saídas	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>IX</b> - contratos de obras, serviços, e congêneres	Extrato	Sim	Extrato	Extrato	Extrato
<b>X</b> - cessões, permutas e doações de bens	-	-	-	-	-
<b>XI</b> - benefícios fiscais e subvenções	-	-	-	-	-
<b>XII</b> - orçamento	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>XIII</b> - publicação extemporânea					
- Banner na página inicial do sítio (art. 2º)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
- Nome do pessoal – Art. 2º, § 2º	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
- Remuneração – Art. 2º, § 2º	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

- : *nihil*

\* Não localizado.

\*\* Não contém campo específico, mas podem estar em meio a outros relatórios, visto que há uma quantidade imensa de dados no *site*. <http://www.gestaodinheiropublico.pr.gov.br/Gestao/>