

**A IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA COMO  
MECANISMO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E DE INCENTIVO AO  
CONTROLE SOCIAL**

**THE IMPORTANCE OF TRANSPARENCY IN GOVERNANCE AS A  
MECHANISM TO COMBAT CORRUPTION AND ENCOURAGE THE  
SOCIAL CONTROL**

Veríssimo Nascimento Ramos dos Santos  
Universidade Estadual do Maranhão, Brasil.  
verissimonascimento@hotmail.com

**RESUMO**

As páginas deste estudo abordarão a necessidade de transparência na gestão pública bem como as ações que estão sendo feitas no sentido de efetivar o controle social dos gastos públicos. Nesse contexto, analisa-se a os mecanismos de combate à corrupção, uma das principais mazelas da administração pública mundial, que representa um significativo entrave ao desenvolvimento do país. É feita uma análise institucional acerca da corrupção, bem como do avanço da transparência no Brasil, para concluirmos pela necessidade constante de se fomentar o controle social, uma vez que a sociedade é a principal interessada no destino dos recursos públicos.

**Palavras-chave:** Gestão Pública; Transparência; Controle; Corrupção.

**ABSTRACT**

The pages of this study will address the need for transparency in public administration as well as the actions that are being made in order to effect social control of public spending. In this context, we analyze the mechanisms to combat corruption, a major global ills of public administration, which represents a significant obstacle to the development of the country. An analysis is made about the institutional corruption and advance transparency in Brazil to conclude by the constant need to promote social control, since the company is interested in the main destination of public resources.

**Keywords:** Public Management, Transparency, Control, Corruption.

## **1. Introdução**

No cenário político e econômico brasileiro as políticas patrimonialistas que refletem o mau uso do dinheiro público pelos gestores se torna um dos principais problemas que devem ser combatidos pelos mais diversos segmentos sociais. A corrupção é considerada como o foco de discussões internacionais no que diz respeito à administração dos recursos públicos, uma vez que esta reflete de forma negativa no crescimento do país e conseqüentemente proporciona um aumento das desigualdades sociais.

Nesse diapasão, percebe-se a importância do incremento da transparência na gestão pública com o intuito de garantir a todos os cidadãos o acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes e a possibilidade de fiscalizarem a destinação do dinheiro público, visto que estes são os principais interessados. Da necessidade de um maior controle interno federal surge a Controladoria-Geral da União, que vem realizando diversas ações voltadas para o combate à corrupção e o incentivo ao controle social.

## **2. Corrupção**

### **2.1 Considerações gerais**

A corrupção e as políticas patrimonialistas não são privilégios de nação em particular, tampouco reconhece limites de qualquer natureza, sejam geográficos ou morais. Conceitua-se corrupção, em linhas gerais, como o mau uso da função e do patrimônio públicos em proveito privado e de encontro às leis e normas. Tal desvio das normas é o comportamento que viola e mina as normas de um sistema ou ordenamento público que é considerável indispensável para a manutenção da democracia. Percebe-se que a corrupção deixou de ser um problema provinciano, para tomar contornos complexos de atuação organizada, de forma a se contrapor ao movimentos crescentes de

experiências anticorrupção. Desta forma, a corrupção se torna o que os mecanismos de prevenção e combate permitam que seja<sup>1</sup>.

De fato, existe um espaço significativo para a redução dos níveis de corrupção, objetivando uma maior qualidade das instituições do país, que é uma das principais determinantes para o seu grau de desenvolvimento econômico e consequentemente, do bem-estar dos cidadãos. É vista de maneira consensual a noção de que a corrupção traz consigo tais conseqüências: a redução da capacidade governamental de implementar controles e regulamentações para corrigir falhas do mercado, a distorção da matriz de incentivos, induzindo a alocação de recursos para atividades não-produtivas, a elevação do grau de pobreza acima dos níveis que ele poderia estar, por reduzir a renda potencial dos mais pobres, e por fim, a redução da legitimidade da economia de mercado e da própria democracia<sup>2</sup>.

A palavra corrupção ou corrução possui a mesma acepção de suas correlativas em francês, italiano e espanhol, assim como em inglês, todas com origem na palavra latina *corruptione*. Esse termo denota decomposição, putrefação, depravação, desmoralização, sedução e suborno. Geralmente, a corrupção é associada a um ato ilegal, no qual dois agentes, um corrupto e um corruptor, travam uma relação “fora-da-lei”, envolvendo a obtenção de propinas. Portanto, verifica-se que a definição de corrupção envolve: i) os conceitos de burocracia e de agente político; ii) uma noção de separação entre a *res* pública e a *res* privada; e têm implicitamente iii) a idéia de transferências de renda fora das regras do jogo econômico<sup>3</sup>.

Dentre os mecanismos institucionais através dos quais os direitos dos cidadãos podem ser exercidos na democracia estão os mecanismos horizontais e os verticais. Os mecanismos horizontais são instâncias institucionais voltadas para o controle e avaliação (*check and balance*) mútuos entre os diferentes níveis de governo,

---

<sup>1</sup> SANTOS, Romualdo Anselmo. Institucionalização dos mecanismos anticorrupção: da retórica ao resultado. **Revista da CGU** / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano IV, n.º 6, Setembro/2009. Brasília: CGU, 2009. P. 86-91.

<sup>2</sup> BUENO, Newton Paulo. **Corrupção**: teoria e evidências empíricas e sugestões de medidas para reduzir seus níveis no Brasil – uma análise institucional. *Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União*. - Ano IV, n.º 6, Setembro/2009. Brasília: CGU, 2009.

<sup>3</sup> SILVA, Marcos F. G. (1996). **A economia política da corrupção**. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>>. Acesso em 1 abr. 2005.

o que requer uma estrutura governamental bem projetada. Já os mecanismos verticais são aqueles através dos quais os cidadãos exercem controle sobre as ações do governo. Um desses mecanismos é a eleição, todavia, também existem mecanismos não-eleitorais, tais como instrumentos de democracia participativa através de um controle público direto e extensivo sobre as ações do governo<sup>4</sup>.

A corrupção enquanto problema político, econômico, cultural e administrativo se manifesta de forma diferenciada nos mais diversos países. Diferentemente das democracias cujas estruturas de controle funcionam, em países de democratização recente ou sem experiências de democracia, a corrupção se expressa de forma muito mais intensa. Tal fenômeno tem chamado a atenção das instituições internacionais, tais como as Nações Unidas, o Banco Mundial, dentre outras, principalmente no que diz respeito à forma de se medir a corrupção por comparação, através dos índices de percepção da corrupção. Como exemplo, destaca-se o índice de percepção da corrupção da Transparência Internacional, que leva em consideração a orientação das ações dos agentes econômicos transnacionais na tomada de decisões<sup>5</sup>.

Os relatos modernos exibem escândalos de corrupção em diversos cantos do planeta e sob as mais variadas raças e religiões: da Índia ao Japão; dos Estados Unidos à Itália; de governos muçulmanos ao Vaticano; seguindo numa lista que parece não ter mais fim. Nações consideradas em desenvolvimento, como o Brasil, ou não desenvolvidas estão bem mais suscetíveis a esse tipo de problema, não só pela fragilidade de suas instituições, mas também pela própria instabilidade de seus sistemas políticos. No âmbito do serviço público, são fatores importantes para a consolidação e sistematização da corrupção, a concentração de poderes nas mãos de poucos funcionários, a ausência de avaliação e a impunidade<sup>6</sup>.

No caso do Brasil é extremamente notório que a corrupção é um problema grave e estrutural de nossa sociedade e de nosso sistema político. Desta forma, diante da

---

<sup>4</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, J.; SOLA, L. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. P. 327-346.

<sup>5</sup> AVRITZER, Leonardo. **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. P. 505

<sup>6</sup> CORREIA, Marcelo Barros. **Polícia e corrupção: elementos para a construção de políticas públicas**. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo. Ano 2. Edição 3. Jul/Ago. 2008. p. 120-132.

evidência de tal corrupção sistêmica no país, faz-se necessário questionar se resultados obtidos com a reforma do Estado no Brasil têm contribuído adequadamente para elevar o nível de transparência no país. A trinômia corrupção-malversação-propina possui causas profundas e comuns, sendo a principal destas a perda dos valores do serviço público e a identificação exclusiva do êxito pessoal e coletivo com o lucro a qualquer preço. Portanto, é necessário conhecer suas causas e suas manifestações, avaliar seu alcance e adotar medidas que permitam eliminá-la, preveni-la e reprimi-la<sup>7</sup>.

O termo corrupção apresenta um grande número de definições, no entanto, todas elas apresentam um ponto em comum: a ilegalidade. O fenômeno da corrupção é passível de ser estudado como um comportamento racional dos agentes econômicos que agem em um mercado. A corrupção social pode utilizar várias formas de favorecimento, como nepotismo, proteção ou favorecimento étnico. Tal prática ocorre quando um agente viola as regras estabelecidas pelo principal, entrando em conluio com outras partes e promovendo seu próprio benefício, baseando-se, portanto, na interação entre o poder público e o setor privado e na presença de ilegalidade<sup>8</sup>.

A corrupção tem relação direta com o tamanho do Estado, bem como com índices econômicos como o PIB per capita. Sendo a corrupção um fenômeno que envolve, necessariamente, um representante do setor público, é natural que o tamanho do Estado possa influenciar na oferta de serviços públicos corruptos. No que diz respeito ao PIB renda per capita, cabe analisar a lição de CARRARO:

“o fenômeno da corrupção pode ser um problema típico de países em desenvolvimento, de tal forma, que segundo Myrdal (1968) a corrupção seria um típico problema de países com menor renda per capita (atrasados no processo de desenvolvimento econômico) que manteriam em sua estrutura social características típicas de sociedades pré-capitalistas, como o costume de presentear quem está em uma posição pública. (...) Ao mesmo tempo, o desenvolvimento econômico possibilitaria o surgimento de novas normas

---

<sup>7</sup> PEREIRA, J. M.. **Reforma de Estado e Transparência: Estratégias de Controle da Corrupção no Brasil**. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 7, Lisboa, Portuga. Lisboa: CLAD. 2002.

<sup>8</sup> MACIEL, Felipe Guatimosim. **O combate à corrupção no Brasil: desafios e perspectivas**. I Concurso de Monografias e Redações. Controladoria Geral da União, 2005. Disponível em: <[http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/CGU/monografia/3\\_Felipe\\_Guatimosim\\_Maciel.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/CGU/monografia/3_Felipe_Guatimosim_Maciel.pdf)> Acesso em 10 mar. 2008.

sociais, regras e, até mesmo instituições, que poderiam restringir a prática de corrupção no setor público”<sup>9</sup>.

Na visão de Boaventura de Sousa Santos, quando houver vontade política para combate à corrupção, deve-se no seguinte: restauração da ética de serviço público que a vertigem neoliberal deslegitimou ao transformar as instituições em agências de produção de serviços-mercadorias cuja distribuição está sujeita à lógica da oferta e da procura; formação de investigadores, polícias e magistrados orientada por uma cultura técnico-democrática e não técnico- burocrática; remuneração adequada dos funcionários públicos; punição exemplar da pequena e da grande corrupção<sup>10</sup>.

A corrupção está diretamente ligada à crise da democracia representativa. A democracia se submeteu à razão instrumental, o que faz com que o Estado vá se tornando cada vez mais despolitizado. Tal fenômeno acarreta o fato de a democracia estar submetida a uma tendência de crises políticas cada vez mais frequentes, sendo a corrupção um dos elementos centrais dessa crise. Essas políticas patrimonialistas tornam os mecanismos de suporte político ineficazes para as regras constitucionais, especialmente no que diz respeito às eleições e ao sistema de partidos. Além dos efeitos econômicos sobre a democracia, a corrupção contribui para uma centralização excessiva do poder, possibilitando a hegemonia de uma elite política, que se arraiga no comando pela manipulação do acesso político como retorno para outros ganhos econômicos<sup>11</sup>.

Com vistas a expandir seu potencial de crescimento econômico, os países devem investir no combate à corrupção, visto esta pode reduzir o nível de competitividade dos países ao tornar o ambiente de negócios menos estável ao aumentar o custo do investimento produtivo. Dentre as más conseqüências da corrupção no meio econômico, destacam-se: o desestímulo do investimento privado ao funcionar como um imposto a ser pago pelos empresários para ter o negócio viabilizado ou autorizado; a

---

<sup>9</sup> CARRARO, A. **Um Modelo de Equilíbrio Geral Computável com Corrupção para o Brasil: Ensaio sobre os Impactos Econômicos da Corrupção**. 2003. 194f. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

<sup>10</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. **Maré Negra da Corrupção**. Visão. 12 de Dezembro de 2002.

<sup>11</sup> FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, Democracia e Legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. P. 146-162

redução da produtividade do investimento público; a influência negativa sobre a eficiência da administração pública, com efeitos secundários negativos sobre a produtividade da economia como um todo; a diminuição da efetividade do gasto social; a perda de arrecadação tributária ao incentivar, em muitos casos, a sonegação de impostos; e por fim, a má alocação de recursos e pessoas na economia uma vez que estes são dedicados a atividades não produtivas, caçadoras-de-renda (*rent-seeking*)<sup>12</sup>.

### 3. A Importância da Transparência na Gestão Pública

Para que haja a compreensão acerca da importância da transparência no combate à corrupção no Brasil, faz-se necessária a análise do que é considerado como conceito de transparência. A transparência que nos interessa pode ser definida como o conjunto de mecanismos instituídos por uma entidade para disponibilizar informações sobre o seu sistema de gestão a todos os interessados<sup>13</sup>.

Com o incremento da transparência na gestão pública o cidadão fica sabendo como o dinheiro público está sendo utilizado e passa a ser um fiscal da correta aplicação do mesmo. Assegura Luiz Carlos Bresser-Pereira<sup>14</sup> que um objetivo intermediário fundamental em qualquer regime democrático é aumentar a responsabilização dos governantes, devendo estes sempre estar prestando contas aos cidadãos. Na visão do autor, boas instituições políticas somadas a uma cultura política crescente dos cidadãos permitirão que os governos sejam responsabilizados perante os eleitores, de forma que possam incentivar os bons governos.

A tendência internacional de administração pública demonstra a mudança do paradigma administrativo global, onde se percebe uma gestão:

---

<sup>12</sup> **DECOMTEC**. Área de Competitividade. Relatório. Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. São Paulo, 05 de dezembro de 2006.

<sup>13</sup> SIQUEIRA, Ana Lucia Xavier; SILVEIRA, Paulo Barrufi. **Transparência e controle da gestão pública**. O Sul. Cadernos Colunistas. Artigos MPE. Rio Grande do Sul. 2008. Disponível em: <[http://portal.tce.rs.gov.br/pls/portal\\_prod/PK\\_PORTAL\\_NOTICIAS.PRC\\_Mostra\\_Cliping\\_Estatico?p\\_noticia=2439&p\\_setor=160](http://portal.tce.rs.gov.br/pls/portal_prod/PK_PORTAL_NOTICIAS.PRC_Mostra_Cliping_Estatico?p_noticia=2439&p_setor=160)>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2008.

<sup>14</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. n. 45. 1998. p. 7 a 53.

“orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados é o contrato de gestão.”<sup>15</sup>

Buscou-se tornar o poder público mais leve, ágil e competitivo, desmontando o modelo burocrático, e a primeira medida nesse sentido foi a descentralização, uma vez que quanto mais próximo o serviço público estiver do consumidor, mais fiscalizado pela população ele será.

A introdução dos mecanismos de transparência fortalece a democracia pela criação do modo de comunicação entre o governo e a sociedade. Desta forma, a sociedade civil passa a ter acesso livre e direto à informação, podendo exercitar de forma plena o controle social que lhe é assegurado. O gestor público ao propiciar e estimular a consulta a seus dados, faz um convite ao cidadão para que se aproxime e participe de sua gestão, qualificando os debates em torno da Administração Pública.

Iniciou-se um processo de busca por uma democracia participativa onde a população exerce o poder não apenas por meio de seus representantes, mas também por meio de uma participação direta, onde o cidadão mediante informação, transparência e cidadania faz valer o seu controle dos destinos dos gastos públicos. A democracia enquanto regime político fundado na soberania popular e nos princípios da igualdade e da liberdade exige o exercício permanente da cidadania. Com isso, o pleno funcionamento dos princípios democráticos que regem o Estado Político exige o fortalecimento de mecanismos de controle social como fundamento<sup>16</sup>.

Ao dissertar sobre a importância da transparência na gestão pública, o atual Ministro do Estado do Controle e da Transparência, Jorge Hage, afirma que:

“o primeiro e melhor antídoto para as práticas ímprobas e ilícitas é exatamente a "luz do sol", a visibilidade plena, a publicidade e a transparência maior possível dos atos praticados nos órgãos públicos, sobretudo aqueles relativos à execução das despesas públicas, e tudo o mais

---

<sup>15</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e Estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, Ano 47, nº. 1, ENAP, 1997.

<sup>16</sup> BAPTISTA, Ligia Pavan. **Controle Social e Cidadania**. In: diálogo público, 2004, Aracajú. Diálogo Público - Tribunal de Contas da União - TCU. Brasília: Instituto Serzedello Correa - Tribunal de Contas da União - TCU, 2004. v. 02.



que seja a elas relacionado – contratos, licitações, convênios, pagamentos etc.”<sup>17</sup>

Portanto, as condutas dos agentes públicos devem pautar-se pela transparência e publicidade. Esclarece Alexandre de Moraes<sup>18</sup> que dentro da idéia de eficiência formal da administração pública encontra-se a necessidade de transparência das atividades dos órgãos e agentes públicos. Para este, o princípio da eficiência da administração pública pretende o combate à ineficiência formal, inclusive com condutas positivas contra a prática de subornos, corrupção e tráfico de influência.

O aumento do controle social demanda uma transformação cultural voltada para a cidadania. Nesse sentido, é necessário o desenvolvimento de um programa de Educação Fiscal, com a participação de instituições governamentais e da sociedade civil, onde essas instituições agiriam diretamente nos vários setores e faixas da sociedade, objetivando por meio da formação e da informação, preparar os cidadãos para o exercício do controle social<sup>19</sup>.

### 3.1 Publicidade

O princípio da publicidade vem inserido no art. 37 da Constituição Federal e traz consigo a noção da exigência de ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei. Maria Sylvia Zanella Di Pietro expõe que existem na própria Constituição outros preceitos que confirmam ou restringem o princípio da publicidade, tais como o disposto no art.5º, LX, que determina que a lei só poderá restringir a publicidade quando a defesa da intimidade ou interesse social o exigirem, o que demonstra a regra da publicidade permitindo o controle popular da Administração Pública<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> HAGE, Jorge. É possível evitar a corrupção? **Revista da CGU**. Brasília, nº. 1, p 9-15, Dezembro de 2006.

<sup>18</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2001, pg. 308.

<sup>19</sup> PAIVA, Rodrigo Márcio Medeiros. **O Controle Social na Administração Pública**: Propostas para estruturar e estimular o seu desenvolvimento. João Pessoa. 2004. Disponível em: <http://bvc.cgu.gov.br>. Acesso em 25 mar 2008.

<sup>20</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008. P. 70

Atualmente, com base no princípio da publicidade, existe o seu entendimento de forma mais abrangente que é a transparência dos atos administrativos. Porém, apesar da inserção de variados aspectos e critérios, assim como a maior publicidade e a diminuição do poder discricionário do agente público, os problemas continuam a ocorrer e atos corruptos permanecem a macular a gestão pública. Desta forma, visualiza-se a necessidade de uma efetiva transparência assim como o fomento por parte do governo e da sociedade civil de diversos mecanismos de controle da gestão dos recursos públicos.

#### **4. Controladoria-Geral da União**

##### **4.1 Criação**

A corrupção é um fenômeno bastante difícil de ser combatido ou eliminado, uma vez que parece ser intrínseco à natureza humana. Tal fenômeno é observado quando o administrador público leva vantagens indevidas no relacionamento com um agente privado. Esta assume uma forma particular nas sociedades patrimonialistas, já que não existe uma clara diferenciação legal e normativa entre a res pública e res privada. Desta forma, o regime democrático requer a instituição do controle dos políticos sobre as ações dos burocratas, a fim de evitar o falseamento das metas estabelecidas, o que levaria à tentativa de acobertamento da corrupção<sup>21</sup>.

Além do controle vertical, que é exercido pela sociedade em relação ao estado, e do controle horizontal, o qual se dá tanto no nível do controle mútuo entre os três poderes, como por meio de instituições intermediárias, possui extrema importância o controle institucional, também denominado de controle administrativo, que diz respeito à arquitetura institucional, ligado diretamente à cúpula dirigente.

Quanto ao Controle Interno do Poder Executivo Federal, o órgão central é a Controladoria-Geral da União, criada no dia 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31. As competências da CGU foram definidas pela Lei nº 10.683, de 28 de

---

<sup>21</sup> BALB, Ronald da Silva. Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas. **Revista da CGU**. Brasília, nº. 1, p 61-76, Dezembro de 2006.

maio de 2003. Dentre suas principais competências estipuladas entre os artigos 17 e 20 da referida lei, consta:

“assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal”.

A CGU é dirigida pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência. Foi criada objetivando a avaliação da ação governamental, da gestão dos administradores públicos federais e da aplicação de recursos públicos por entidades de Direito Privado, por intermédio da fiscalização das áreas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. É responsável por exercer a supervisão técnica de todos os órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, devendo ainda prestar, como órgão central, a orientação normativa que julgar necessária. Suas devidas finalidades e atividades encontram-se descritas na Instrução Normativa SFC nº 01 de 06 de abril de 2001<sup>22</sup>.

## 4.2 Principais Programas e Ações

Diversas ações são empreendidas pela CGU no sentido de combater à corrupção, empreender a capacitação dos gestores públicos e de incentivar o controle dos atos administrativos pela própria sociedade, que pode verificar o que tem sido feito e quais os benefícios alcançados através da implementação dessas ações.

### 4.2.1 Portal da Transparência

---

<sup>22</sup> ROLIM, Maria Helena Barbosa Botelho. **Controle Interno na Administração Pública**

**Federal:** o papel da Controladoria Geral da União no combate à corrupção e no incentivo ao controle social. João Pessoa. 2006. Disponível em: <http://bvc.cgu.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2008

O Portal da Transparência foi lançado em novembro de 2004, e consiste em um canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal. Neste sítio estão disponíveis informações sobre os recursos públicos federais transferidos pelo Governo Federal a estados, municípios e Distrito Federal, para a realização descentralizada das ações do governo e diretamente ao cidadão, bem como dados sobre os gastos realizados pelo próprio Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços, por exemplo.

Com a utilização deste portal o cidadão tem a possibilidade de acompanhar de que forma os recursos públicos estão sendo usados no município onde mora, ampliando as condições de controle desse dinheiro, que, por sua vez, é gerado pelo pagamento de impostos. O mesmo não exige senha de acesso com o intuito de aumentar a transparência da gestão pública e o combate à corrupção no Brasil. As informações estão disponíveis ao usuário em linguagem simples e com navegação amigável, fazendo com que o portal seja acessado sem qualquer restrição ou necessidade de uso de senhas, para que haja compreensão inclusive de pessoas sem familiaridade com o sistema orçamentário-financeiro brasileiro.

#### **4.2.2 Páginas da Transparência Pública**

O Decreto nº. 5482 de 30 de junho de 2005 dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores, e seu artigo 2º determina que:

“Os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos, na Rede Mundial de Computadores - Internet, página denominada Transparência Pública, para divulgação, de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios”.

As informações contidas nas Páginas de Transparência Pública são complementares àquelas disponibilizadas no Portal da Transparência. A principal diferença existente entre as duas iniciativas é que, nas Páginas da Transparência Pública são divulgadas informações detalhadas sobre cada contrato, cada processo licitatório, de cada Ministério ou entidade, enquanto o Portal divulga as despesas do Governo –

Programa por Programa, Ação por Ação, Município por Município, etc. –, especificando o favorecido dos recursos e a data e valor da respectiva ordem bancária, ampliando ainda mais as condições de conhecimento e controle do uso dos recursos gerados pelo pagamento dos impostos<sup>23</sup>.

## 5. Convenções Internacionais de Combate à Corrupção

O fenômeno da corrupção afeta praticamente todos os países do mundo, sem distinção, tanto no que diz respeito a instituições públicas como corporações privadas. Atualmente, as novas e mais complexas formas de relações entre o público e o privado têm aumentado o leque de possibilidades de conflitos de interesses, em todos os países, especialmente naqueles mais desenvolvidos. Nesse diapasão, entende-se que é necessário ampliar e fortalecer as relações de cooperação com outros países e com organismos internacionais que possam contribuir com suas experiências, técnicas e conhecimentos, para a prevenção e o combate à corrupção no Brasil.

Jorge Hage expõe a importância da ênfase na prevenção contida nas convenções internacionais no combate à corrupção, ao afirmar que:

“Não é por outra razão que as convenções internacionais contra a corrupção – dentre elas a Convenção Interamericana, de 1996, incorporada ao nosso direito interno em 07 de novembro de 2002, pelo Decreto 4.410, e a das Nações Unidas, de 2003, promulgada aqui há poucos meses – põem toda sua ênfase na adoção, pelos países signatários, de medidas preventivas, reconhecidas, cada vez mais, como o caminho adequado para atacar as raízes do problema que hoje atormenta o mundo”<sup>24</sup>.

As principais convenções assinadas e ratificadas pelo Brasil no sentido de acompanhar a evolução da sociedade internacional no tratamento da corrupção, visando a mútua cooperação e a integração com outros países, são:

- Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) - Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas. Tal convenção tem por finalidades a promoção e o fortalecimento das medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção, e o fortalecimento e o

<sup>23</sup> ROLIM, Maria Helena Barbosa Botelho. Op cit.

<sup>24</sup> HAGE, Jorge. Op cit.

apoio à cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos. Esta convenção busca também a promoção da integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.

- Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) - Convenção interamericana contra a corrupção. A Convenção da OEA foi o primeiro instrumento internacional de combate à corrupção que tratou de tanto de ações preventivas como punitivas. Esta tem por objetivo promover e fortalecer, nos países signatários, os mecanismos necessários para ajudar a prevenir, detectar e punir a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício.

- Convenção da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE) - Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais. Esta convenção é considerada como um marco da cooperação internacional na área de prevenção e repressão ao delito de corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera de transações comerciais internacionais. Os países signatários são obrigados a criminalizar o ato de corrupção, assim como adotar algumas medidas específicas como mecanismos para eliminar a dedução fiscal do suborno e medidas preventivas e repressivas contra a corrupção no sistema de contratação públicos.

## **6. Lei de Responsabilidade Fiscal e a Transparência na Gestão**

A Lei Complementar n. 101, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal teve como objetivo primordial disciplinar normas gerais de finanças públicas, assentando-se no binômio transparência e responsabilidade. Tal legislação funciona como um mecanismo de controle social, tanto no que diz respeito às normas de escrituração e consolidação das contas públicas como na instituição da necessidade de novos relatórios a serem produzidos pelos gestores públicos. A transparência reside na obrigatoriedade de sua ampla divulgação, através de publicações e mesmo de audiências públicas, para um efetivo controle da sociedade sobre a gestão do dinheiro público.

Luiz Carlos dos Santos afirma que: “São, assim, instrumentos de transparência da gestão fiscal, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária, o relatório de gestão fiscal e suas versões simplificadas”<sup>25</sup>.

Com o advento da Lei Complementar nº. 131 de 27 de maio de 2009, que acrescentou dispositivos a Lei Complementar nº. 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), tornou-se lei a obrigação de todos os gestores públicos do país, de disponibilizarem na Internet informações detalhadas e atualizadas para os cidadãos, sobre a execução orçamentária (receitas e despesas) de todos os órgãos dos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo da União, Estados, municípios e do Distrito Federal. Desta forma, é de extrema relevância analisar o impacto de tal legislação, que pretende revolucionar a transparência na Gestão Pública do nosso país.

## 7. Conclusão

As práticas de natureza patrimonialista na gestão pública ainda estão longe de serem exterminadas. Dia após dia vemos nos noticiários a divulgação de escândalos de corrupção envolvendo integrantes da política nacional. Destarte, o aumento das notícias referentes aos esquemas de corrupção não significa necessariamente um aumento destas atitudes ímprobas, mas sim podem representar um fortalecimento dos mecanismos de controle.

É de extrema importância que todos os setores da sociedade, bem como a própria administração se voltem contra a corrupção, haja vista que esta enfraquece as instituições e os valores da democracia, comprometendo o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito.

Deve-se reconhecer, portanto, o papel da Controladoria-Geral da União na tentativa de dar mais transparência às ações de governo em âmbito federal. Diversas ações e programas estão sendo executados pelo órgão, tornando necessário o

---

<sup>25</sup> SANTOS, Luiz Carlos dos. **Lei de Responsabilidade Fiscal: transparência e responsabilidade.** Salvador. 2003. Disponível em: <http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1966/1/LRF.pdf>. Acesso em: 30 mar 2008.

conhecimento de todos os segmentos da sociedade civil, que devem exercer o papel principal na fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

## Referências

AVRITZER, Leonardo. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

BALB, Ronald da Silva. Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas. **Revista da CGU**. Brasília, n.º. 1, p 61-76, Dezembro de 2006.

BAPTISTA, Lígia Pavan. **Controle Social e Cidadania**. In: diálogo público, 2004, Aracajú. Diálogo Público - Tribunal de Contas da União - TCU. Brasília: Instituto Serzedello Correa - Tribunal de Contas da União - TCU, 2004. v. 02.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. n. 45. 1998. p. 7 a 53.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e Estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, Ano 47, n.º. 1, ENAP, 1997.

BUENO, Newton Paulo. *Corrupção: teoria e evidências empíricas e sugestões de medidas para reduzir seus níveis no Brasil – uma análise institucional*. **Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União**. - Ano IV, n.º 6, Setembro/2009. Brasília: CGU, 2009.

CARRARO, A. **Um Modelo de Equilíbrio Geral Computável com Corrupção para o Brasil: Ensaios sobre os Impactos Econômicos da Corrupção**. 2003. 194f. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.



CORREIA, Marcelo Barros. Polícia e corrupção: elementos para a construção de políticas públicas. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo. Ano 2. Edição 3. Jul/Ago. 2008. p. 120-132.

**DECOMTEC**. Área de Competitividade. Relatório. Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. São Paulo, 05 de dezembro de 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008. P. 70

FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção, Democracia e Legitimidade. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. P. 146-162

HAGE, Jorge. É possível evitar a corrupção? **Revista da CGU**. Brasília, nº. 1, p 9-15, Dezembro de 2006.

MACIEL, Felipe Guatimosim. **O combate à corrupção no Brasil: desafios e perspectivas**. I Concurso de Monografias e Redações. Controladoria Geral da União, 2005. Disponível em:  
<[http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/CGU/monografia/3\\_Felipe\\_Guatimosim\\_Maciel.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/CGU/monografia/3_Felipe_Guatimosim_Maciel.pdf)> Acesso em 10 mar. 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2001, pg. 308.

PAIVA, Rodrigo Márcio Medeiros. **O Controle Social na Administração Pública: Propostas para estruturar e estimular o seu desenvolvimento**. João Pessoa. 2004. Disponível em: <http://bvc.cgu.gov.br>. Acesso em 25 mar 2008.

PEREIRA, J. M. **Reforma de Estado e Transparência: Estratégias de Controle da Corrupção no Brasil**. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 7, Lisboa, Portuga. Lisboa: CLAD. 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, J.; SOLA, L. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

ROLIM, Maria Helena Barbosa Botelho. **Controle Interno na Administração Pública Federal**: o papel da Controladoria Geral da União no combate à corrupção e no incentivo ao controle social. João Pessoa. 2006. Disponível em: <http://bvc.cgu.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2008

SANTOS, Luiz Carlos dos. **Lei de Responsabilidade Fiscal: transparência e responsabilidade**. Salvador. 2003. Disponível em: <http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1966/1/LRF.pdf>. Acesso em: 30 mar 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. **Maré Negra da Corrupção**. Visão. 12 de Dezembro de 2002.

SANTOS, Romualdo Anselmo. Institucionalização dos mecanismos anticorrupção: da retórica ao resultado. **Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União**. - Ano IV, n.º 6, Setembro/2009. Brasília: CGU, 2009. P. 86-91.

SILVA, Marcos F. G. (1996). **A economia política da corrupção**. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>. Acesso em 1 abr. 2005.

SIQUEIRA, Ana Lucia Xavier; SILVEIRA, Paulo Barrufi. **Transparência e controle da gestão pública**. O Sul. Cadernos Colunistas. Artigos MPE. Rio Grande do Sul. 2008. Disponível em: [http://portal.tce.rs.gov.br/pls/portal\\_prod/PK\\_PORTAL\\_NOTICIAS.PRC\\_Mostra\\_Clipping\\_Estatico?p\\_noticia=2439&p\\_setor=160](http://portal.tce.rs.gov.br/pls/portal_prod/PK_PORTAL_NOTICIAS.PRC_Mostra_Clipping_Estatico?p_noticia=2439&p_setor=160). Acesso em: 10 de fevereiro de 2008.