

**III CONCURSO DE MONOGRAFIAS DA  
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO**

**Tema 01  
Prevenção da Corrupção  
Categoria Profissional**

**Os Microfundamentos da Corrupção: Por que e Como as Medidas Anti-Oportunistas Devem Gerenciar os Riscos de Corrupção?**

**2008**

## **RESUMO**

A corrupção no Brasil – como em qualquer outro país - decorre da inabilidade em oferecer resistência aos riscos de oportunismo, inerente as transações humanas, mediadas por instituições. Por isso, este ensaio qualitativo, de cunho metodológico, trata de analisar porque e como as medidas anti-oportunistas, de prevenção e combate à corrupção, devem aperfeiçoar suas capacidades de gerenciar os riscos de corrupção.

O principal objetivo do estudo é demonstrar a premência dos esforços de construção e manutenção das capacidades institucionais de resistência à corrupção, que exigem uma transformação fundamental: *a substituição das tentativas, metodologicamente, controversas de mensuração, direta ou indireta, da ocorrência de corrupção, em favor de métodos capazes de mensurar e aperfeiçoar a gerência dos riscos de corrupção.* Uma proposta inovadora, ainda não incorporada às estratégias anti-oportunistas de órgãos como a Controladoria Geral da União (CGU), responsável pela elaboração destas medidas, no âmbito da administração pública federal do Brasil.

Com o objetivo de evidenciar, metodologicamente, a relevância destas mudanças, o estudo: (i) avalia a maneira pela qual a corrupção é analisada hoje, problematizando seus desafios metodológicos (conceituais e de mensuração); (ii) propõe, com base neste diagnóstico, a transformação fundamental da análise da corrupção (apresentando um novo modelo heurístico e explicitando seus microfundamentos); e, (iii) descreve as implicações desta transformação sobre a análise e a avaliação dos riscos de corrupção (discutindo as soluções encontradas na Austrália, por uma agência correlata a CGU).

**Palavras-Chave:** Corrupção, Mensuração, Avaliação de Riscos

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	05
CAPÍTULO I – Diagnóstico: Como a corrupção é analisada?	08
1.1. A Atual Classificação dos Estudos sobre Corrupção	08
1.2. Definindo e Mensurando à Corrupção	16
1.2.1. Sob a Definição: Os Problemas da Condição Suficiente	17
1.2.2. Sob a Mensuração: O Problema dos Indicadores	19
CAPÍTULO II – Prognóstico: Como analisar à corrupção?	24
2.1. A Essência do Conceito de Corrupção	24
2.2. Os Microfundamentos da Análise	35
2.3. A Transformação Fundamental	44
CAPÍTULO III – Implicações: Como analisar e avaliar os riscos da corrupção?	49
3.1. Como Analisar a Corrupção?	49
3.2. Como Avaliar os Riscos de Corrupção?	57
3.2.1. Identificando os Riscos de Corrupção no Setor Público	58
CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1.0 – A corrupção segundo as tradições conceituais existentes .....	08
Quadro 2.0 – Abordagens Conceituais Adotadas pelos Estudos Vencedores na Categoria Profissional do Último Concurso de Monografias da CGU – 2007 .....	15
Quadro 3.0 – Estrutura lógica da transação corrupta e fenômenos próximos, no domínio público, em sua dimensão política ou legislativa .....	29
Quadro 4.0 – Exemplos de Ativos Específicos no Domínio Público e Privado.....	42
Quadro 5.0 – Atributos do Processo de Contratação .....	47

## INTRODUÇÃO

O especialista interpreta a realidade por meio de lentes conceituais de um referencial teórico que provê as diretrizes para a descrição (interpretação, explicação, classificação) predição e inferência causal indispensáveis à formulação e a avaliação de programas governamentais e políticas públicas. Erros e parcialidades conceituais, de mensuração e validação promovem medidas necessariamente incompletas, potencialmente ineficazes e inefficientes, e carregam consigo uma série de distorções que impõem custos ainda maiores as sociedades que necessitam prevenir e combater à corrupção.

A pesquisa metodológica aplicada à análise de um determinado conceito e sua mensuração, distinta da preocupação com os métodos e técnicas, contribui e antecede ao avanço do conhecimento adquirido pela pesquisa empírica, pois a validade da inferência (descritiva ou causal) depende de uma adequada formulação e identificação dos conceitos - da mesma forma, ou talvez de maneira ainda mais fundamental, que as etapas consecutivas da pesquisa, como a construção e o teste das hipóteses. (BRADY, COLLIER, e SEAWRIGHT 2006, 203)

No universo de estudos da corrupção, as questões metodológicas são imperativas, pois há diversas tradições de estudo do fenômeno disputando a primazia sobre pontos de vista ontológicos e metodológicos distintos. A investigação empírica, acerca das causas e consequências da corrupção, destaca-se pela controvérsia - a respeito da validade, confiabilidade, amostragem e, especialmente, pelo fato dos índices de corrupção que buscam mensurar a corrupção diretamente, pela experiência ou percepção da corrupção existente, não estarem correlacionados entre si. (SAMPFORD et al. 2006)

O atual estágio do conhecimento acerca da corrupção reflete estas dificuldades e oferece um conjunto limitado de assertivas, raramente, compartilhadas entre os especialistas – acadêmicos ou profissionais. Por isso, é indispensável, tratando-se de tema tão controverso, reavaliar e explicitar os microfundamentos que orientam as proposições, em sua dimensão ontológica e metodológica.<sup>1</sup>

Inicialmente, é preciso diagnosticar a natureza do fenômeno da corrupção, questionando a maneira como é analisada, definida e mensurada. Este esforço, desenvolvido na primeira parte deste ensaio, permite identificar os problemas ontológicos e metodológicos dos estudos existentes e oferece as bases para o seu aprimoramento. Com base nestas informações de diagnóstico, a segunda parte deste ensaio dedica-se a constituição de um modelo heurístico que permita redefinir o fenômeno da corrupção (ontologia) e reavaliar a maneira pela qual este fenômeno vem sendo estudado (metodologia).

A mensuração da corrupção não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para atingir os propósitos de (i) chamar atenção ao tema, legitimando as medidas políticas necessárias a sua intervenção; (ii) identificar onde e como intervir de maneira eficaz e eficiente; (iii) avaliar as medidas anticorrupção, comparando a situação antes e depois da intervenção; ou, ainda, (iv) validar as proposições, descritivas e causais, acerca da corrupção, tornando possível oferecer evidências, a favor ou contra os diversos argumentos, sobre as principais causas e consequências da corrupção.

O modelo heurístico apresentado cumpre, em grande medida, os propósitos de (i) chamar atenção ao tema, justificando sua relevância, e (iv)

---

<sup>1</sup> Huberts, Lasthuizen e Peeters (2006, 265) resumem esta discussão ao afirmarem que: “*We all agree that corruption is an important and complex phenomenon and we agree that we disagree about its content.*”

oferecer as explicações descritivas e causais que permitem resolver os problemas de correlação espúria e trivialidade dos modelos de simulação econométrica.

A análise do risco, proposta na terceira parte deste ensaio, se propõe a cumprir os demais propósitos, permitindo: (ii) identificar onde e como intervir de maneira eficaz e eficiente; e, (iii) avaliar as medidas anticorrupção, comparando a situação anterior e posterior à intervenção. A principal contribuição, neste sentido, é que esta nova proposta de análise do perfil de risco de corrupção, especialmente desenvolvida para o setor público, difere substancialmente das iniciativas existentes para mensurar a corrupção - direta ou indiretamente.

O propósito deste ensaio é realizar este esforço metodológico primordial, de reavaliação dos aspectos negligenciados pelos estudos atuais da corrupção e suas implicações sobre a gerência dos riscos institucionais que lhe estão associados. O estudo adota uma aproximação contratual dos fenômenos sociais, analisando a corrupção em termos transacionais, permitindo o entendimento micro analítico das estruturas de governança capazes de redimir os custos associados a este tipo, particular, de transação.

Como será possível demonstrar ao longo deste ensaio, somente a partir desta sólida fundamentação meta-teórica será possível avaliar com acuidade as proposições existentes e suas implicações sobre o risco de avanço das transações corruptas sob as instituições sociais, oferecendo aos pesquisadores e gestores do setor público e privado os instrumentos necessários a identificação de onde e como intervir nas organizações, de maneira a torná-las mais capazes de resistir à corrupção por meio do adequado gerenciamento de seus riscos.

## CAPÍTULO I – Diagnóstico: Como a Corrupção é Analisada?

### 1.1. A Atual Classificação dos Estudos sobre Corrupção

De acordo com a literatura especializada é possível identificar a existência de uma tradição jurídica, sociológica e da economia política relacionada ao estudo da corrupção. A cada uma subjaz um fundamento ético, uma abordagem conceitual e um critério de demarcação conceitual que constituem um marco teórico-analítico responsável pela descrição, predição e inferência causal, indispensáveis ao entendimento deste fenômeno social.<sup>2</sup>

**Quadro 1.0. A corrupção segundo as tradições conceituais existentes**

Tradição	Fundamento Ético <sup>3</sup>	Abordagem <sup>4</sup>	Critério de Demarcação
Jurídica	Contratual	Relativista	Legal
Sociológica	Utilitarista	Relativista	Legitimidade social
Economia Política	Utilitarista	Mínima	Condição suficiente

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

A tradição jurídica assume que o ato corrupto é o delito tipificado na lei dos diversos países. O critério de demarcação conceitual é a legalidade. As definições acerca da corrupção estão descritas no direito administrativo, que

<sup>2</sup> Ao carregaram consigo estas dimensões, as tradições aqui identificadas, diferem de um enfoque etimológico-filosófico [da corrupção], caracterizado por John Gerring (2001) como semântico (preocupado com a análise do significado das palavras e a perspectiva filosófica relacionada às definições). Sob o ponto de vista semântico, a corrupção adota múltiplos significados – de acordo com a origem histórica e a autoridade de quem a define. A palavra corrupção advém do latim, *corruptio*, que significa deterioração, estrago ou apodrecimento da matéria - o vocábulo, originalmente, advém das ciências naturais. O direito e as demais ciências sociais utilizam esta expressão por analogia, quando, por exemplo, tipificam os crimes de corrupção. Decorrem deste uso analógico do termo a universalidade e a complexidade conceitual do termo corrupção - desde o princípio, utilizado tanto em referência a fenômenos oriundos do setor público como privado. Daí, segundo Raulino Brüning (1997, 8-9), decorrerem expressões como: a inflação corrompe nossa moeda, a mídia esta corrompendo nossa linguagem, o juiz do jogo de futebol foi corrupto.

<sup>3</sup> O fundamento ético é o responsável por estabelecer as relações lógicas que fundamentam os valores acerca do que é certo ou errado, de acordo com um fundamento racional. (THIRY-CHERQUES 2007) Portanto, relacionado à dimensão normativa subjacente ao marco analítico.

<sup>4</sup> A abordagem conceitual é a dimensão que trata da estratégia de conceituação adotada, frente a critérios (de demarcação conceitual) como a legalidade, a legitimidade ou a correspondência frente a condições necessárias e suficientes - são os elementos necessários a identificação e caracterização do fenômeno da corrupção propriamente dito.

regulamenta as relações entre o funcionário público e a coisa pública, tipificando a corrupção na forma de delitos, tais como a fraude e o estelionato.<sup>5</sup> (FILGUEIRAS 2004; GARCIA 2003; PALOMBARA 1994) Esta tradição adota uma concepção ética contratualista, pois assume que a conduta ética decorre de um acordo, convenção ou contrato<sup>6</sup>. Sob este ponto de vista, normativo, o ser humano não é exclusivamente racional, pois tende a perseguir seus interesses imediatos; por isso, o contrato, mesmo entre livres e iguais, deve ser garantido pela possibilidade de alienação da liberdade (exclusão) e da igualdade (subordinação), em todo ou em parte, daqueles que rompem ou fraudam os acordos. (THIRY-CHERQUES 2007, 54-55)

De acordo com a tradição jurídica, é possível afirmar que são características do fenômeno da corrupção: a antijuridicidade da conduta; a busca de benefício privado, material ou imaterial, alcançado ou não; e, o prejuízo ao patrimônio público. (BRÜNING 1997, 17) Entretanto, a conceituação jurídica é insatisfatória, pois a corrupção é um fenômeno que transcende os limites da norma jurídica. A noção de que a corrupção é uma infração formal da lei desconsidera que a própria lei é oriunda da concepção ética e moral em torno do bem comum que a antecede e sustenta sua eficácia. Além disso, as leis não são consistentes em sua interpretação e aplicação entre os diferentes países, pois o

---

<sup>5</sup> No direito brasileiro, por exemplo, o código penal distingue a corrupção em *passiva*, ao solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida ou aceitar promessa de tal vantagem, no artigo 317º; e *ativa*, ao prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício, no art. 333º. (BRASIL 2005) Em sentido amplo, entretanto, o conceito abrange outras infrações penais e civis contra a administração pública, como: peculato, prevaricação, desvio de verbas públicas e outros atos de improbidade previstos nos artigos 9º, 10º, 11º, da Lei nº. 8.429/92. Em criminologia a corrupção abrange os mais diversos crimes. (OLIVEIRA 1991, 83; HABIB, 147-148)

<sup>6</sup> Neste caso, a noção de contrato é intuitiva. *Contrahere* significa contrair, estreitar (com [junto] + *trahere* [puxar, trazer]). Ao acordar, nas mesmas condições que os outros o fazem, estabelece-se intuitivamente um estreitamento, uma confiança mútua e uma base de ordenação para as relações interpessoais.

que é ilegal em um país pode não ser em outro, levando a situações em que atos similares podem ser definidos como corrupção, ou não, de acordo com o regime jurídico ao qual estiverem submetidos; ou, desconsiderando que, mesmo quando houver um acordo corrupto, de fato, será necessária uma determinação judicial, que pode não ser adequada. (HEYWOOD 2002) Em termos lógicos, isto significa afirmar que, em regimes em que não existam regras de conduta sobre o assunto, a corrupção não existirá – o que significa afirmar que a corrupção pode abolir-se por decreto.<sup>7</sup> (FILGUEIRAS 2004; GARCIA 2003; HARRIS 2003)

A tradição sociológica, inspirada pela teoria da modernização (predominante nos anos 60 e 70) afirmou o papel das estruturas sociais e das normas morais e éticas na determinação da corrupção. Neste caso, as transações corruptas seriam peculiares a contextos sócio-culturais específicos, difíceis de capturar em análises comparativas de grande número de casos ou orientadas para variáveis. A descrição e a interpretação sociológica enfatizam as diferentes tradições culturais e seus valores sociais, fazendo uso de categorias analíticas como custo moral, grau de institucionalização, modernização e desenvolvimento sócio-econômico.<sup>8</sup> (BANFIELD 1958; PIZZORNO 1992; COLEMAN 1987)

Esta tradição enfatiza o relativismo sócio-cultural em suas análises, ao permitir que uma determinada situação não pareça corrupta em comparação a outra semelhante. Assim, o que é considerado corrupto em um país, pode

---

<sup>7</sup> Os acordos corruptos, em especial aquelas de caráter político, ocorrem entre as elites que estão no poder dos países e que, não surpreendentemente, são objeto de suspeita e, ao mesmo tempo, responsáveis por decidir, interpretar ou implementar a lei. Definir a corrupção por sua ilegalidade implica omitir toda a dimensão transacional deste fenômeno – seu *modus operandi*. A tradição conceitual jurídica da corrupção desconsidera que a própria lei é objeto de formulação, interpretação e execução parcial; por isso, é tanto produto da corrupção como instrumento de seus objetivos. (GARCIA 2003)

<sup>8</sup> Há diversos estudos nas ciências sociais relacionando o capital social e a corrupção, para maiores esclarecimentos consultar os estudos de Robert Putnam (1996), Timothy Power e Júlio González (2003) e Peter Graeff (2005) .

constituir-se num comportamento aceitável em outra região ou momento histórico. De acordo com Marcos Fernandes da Silva (2001), as várias definições possíveis envolvem uma noção de legalidade e ilegalidade, por isso, o que pode ser considerado corrupto em um Estado moderno e democrático, não precisa ser em regimes passados e monárquicos. Isto, por que as definições são condicionadas pela evolução histórica das instituições públicas e pelo conjunto de valores da sociedade.<sup>9</sup> (SILVA 2001)

Deste modo, a tradição sociológica adota tanto a característica relativista da tradição jurídica ao afirmar que a identificação e a própria existência da corrupção são determinadas pelo sistema social, de acordo com o critério da legitimidade; quanto assume um enfoque ético-moral, inspirado pelo utilitarismo - posteriormente, incorporado a tradição da economia política que define a corrupção como o abuso do poder público (o interesse da maioria) pelo interesse privado. A partir de então, subjacente as diversas concepções de corrupção há uma perspectiva ética utilitarista, resumida na infração da máxima utilitarista “o maior bem ao maior número de pessoas”; posteriormente, traduzida na definição de corrupção como o “abuso do poder (público) confiado pelo interesse privado”.

Esta tradição desenvolveu categorias conceituais gerais para discutir os custos e os benefícios da corrupção, mas não promoveu análises e recomendações descoladas da particularidade dos contextos de observação. Disto, resultaram recomendações controversas, como as de Joseph Nye (1967) que ao discutir as vantagens da corrupção [para o desenvolvimento econômico,

---

<sup>9</sup> Algumas definições clássicas de corrupção no pensamento social foram estabelecidas por Vilfredo Pareto e Samuel Huntington. O primeiro ao afirmar que a diferença [entre os países] será identificada, substancialmente, no sentimento do povo; ou seja, onde o povo for mais honesto, haverá um governo honesto (PARETO 1984); o segundo, ao dizer que a corrupção é uma função da modernização acompanhada de baixa institucionalização política que gera incentivos aos grupos sociais para explorarem o poder público com o objetivo de auferir benefícios privados (HUNTINGTON 1968).

*a integração nacional, o aumento da capacidade do governo]* faz a ressalva de que é preciso observar o desenvolvimento político de cada país, pois a corrupção só seria benéfica em “contextos sociais favoráveis”. (NYE 1967) Neste sentido, o desafio seria fazer com que esta corrupção, sistêmica, produzisse resultados agregados favoráveis ao desenvolvimento. Portanto, além do desafio da mudança e da criação de instituições, a modernização [para conter a corrupção] deveria fomentar uma mudança nos padrões sócio-culturais dos países tradicionais.

A tradição da economia política, atualmente preponderante, negou esta hipótese da funcionalidade sistêmica da corrupção, contida na crença de que a corrupção pode promover a eficiência do funcionamento de Estados tradicionais ou fracos. (ROSE-ACKERMAN 1999; DELLA PORTA e ROSE-ACKERMAN 2002) E, também, superou o relativismo conceitual das tradições jurídica e sociológica, ao definir a corrupção, exclusivamente, a partir de uma única condição suficiente: “*o abuso do poder confiado pelo interesse privado*”.<sup>10</sup>

A economia política analisa a corrupção sob a perspectiva micro e macro econômica. Os modelos microeconômicos desenvolveram-se a partir do modelo proposto por Gary Becker (1968), em que a escolha, em participar ou não dos acordos corruptos, envolvem a mensuração dos seus custos e benefícios esperados. Integrar um esquema corrupto, como no crime, exige um benefício líquido esperado positivo.<sup>11</sup> A economia do crime, contudo, não distingue à

---

<sup>10</sup> Segundo Brow (2006, 59), “*the abuse of entrusted power for private gains*” é uma definição intermediária de corrupção, que pode ser desdobrada em uma definição mais geral “*the abuse of entrusted power*” ou em definições mais específicas, como “*the abuse of public/private power for private/personal/unlawful/financial/pecuniary profit/benefit/gain*”.

<sup>11</sup> Esta perspectiva é influenciada pela perspectiva utilitarista de que a legislação governa os indivíduos por meio do interesse de cada um; ou seja, a legislação é um sistema de gratificação e punição que “incentiva” o comportamento socialmente desejável. A obra “Dos Delitos e Das Penas” de Cesare Bonesana, Marquês de Beccaria (BECCARIA 2004 [1764]), é, sem dúvida, a maior referência histórica desta perspectiva.

corrupção do simples roubo, fraude ou qualquer outra atividade ilegal. O crime comum envolve uma relação bilateral entre um agente criminoso e outro inocente; enquanto nos acordos corruptos (no setor público, por exemplo) constitui-se numa relação multilateral, onde a autoridade pública e o agente da sociedade civil são parceiros em um mesmo crime – cooperando contra os interesses do conjunto da sociedade.

A perspectiva da teoria da escolha pública (*public choice*) promoveu um avanço na tradição econômica da corrupção, ao tratar este fenômeno como o resultado da busca, por parte de alguns agentes ou grupos, de rendas monopolistas concedidas pelo Estado, denominado *rent-seeking*. Esta abordagem analisa a corrupção como um caso especial de comportamento *rent-seeking* no qual o processo de influência dos tomadores de decisão não é claro a todos os participantes, ou há pagamentos indevidos ao agente ou um grupo beneficia-se das rendas recebidas por outro grupo. Se alguma destas condições estiver presente, a atividade de *rent-seeking* fica caracterizada como corrupção. (JAIN 2001) A busca de proteção, título, licença ou direito faria com que agentes ou grupos desenvolvessem acordos corruptos como uma forma complementar - ou substituta - a estratégias como o *lobby*, a captura de burocratas ou a simples pressão de grupos de interesse.

Segundo a *public choice* as reformas institucionais, de prevenção e combate à corrupção, no plano político e econômico, deveriam criar regras fixas de interação entre os interesses privados e o interesse público, associando-as a mecanismos institucionais que impeçam a existência de monopólios e a captura da burocracia estatal por parte dos funcionários públicos. (KLITGAARD 1994) As reformas deveriam optar pela constituição de instituições competitivas, que

trabalhassem com a idéia de controle externo, sobreposição de jurisdições, ombudsman e múltiplos “*veto powers*”.<sup>12</sup>

Em termos conceituais, o problema diagnosticado desde a economia do crime persiste, pois a definição de corrupção como *rent-seeking*, apesar de oferecer um amplo referencial teórico para análise dos fenômenos econômicos e políticos, não esclarece quais os critérios necessários para determinar a separação entre o comportamento corrupto e íntegro. Por isso, é incapaz, por exemplo, de diferenciar analiticamente a pressão política legal e legítima, fruto do exercício da democracia (o *lobby*), do comportamento corrupto dos políticos - fenômenos empíricos, reconhecidamente, distintos.

A perspectiva microeconômica da economia política serve de referencial teórico para uma série de estudos empíricos, notabilizados pela tentativa de examinar os efeitos da corrupção sob os fenômenos macroeconômicos. A pesquisa pioneira de Paolo Mauro (1996) foi exemplar sob este ponto de vista, ao procurar demonstrar os efeitos negativos da corrupção sobre os indicadores de crescimento econômico, produtividade do setor público, investimento e instabilidade política. A partir de então, as evidências empíricas do efeito da corrupção sob diversas variáveis agregadas proliferam na literatura.<sup>13</sup>

A partir destes modelos heurísticos microeconômicos e dos estudos empíricos subseqüentes, constituiu-se na literatura um consenso entre os

---

<sup>12</sup> Sob esta perspectiva, os mercados e as democracias competitivas são condições necessárias para um governo honesto, já que estabilizam os interesses egoístas dos agentes em torno de regras mínimas de pacificação social, criando a estabilidade e o contexto de cooperação necessário à prosperidade.

<sup>13</sup> Cito como exemplo os estudos que relacionam corrupção com investimento privado (MAURO 1995; KNACK e KEEFER 1995; BRUNETTI, KISUNKO, e WEDER 1997; CAMPOS, LIEN, e PRADHAN 1999; WEI 2000; M. HABIB e ZURAWICKI 2001); corrupção e investimento público (TANZI e DAVOODI 1997; ADES e DI TELLA 1995); corrupção e gastos com educação (MAURO 1998), corrupção e crescimento econômico (MO 2001); corrupção e grau de abertura comercial (ADES e DI TELLA 1996); corrupção e produtividade ou agilidade burocrática (SILVA, FREITAS, e BANDEIRA 2001; KAUFMANN e WEI 2000).

especialistas de que a corrupção é o resultado, fundamentalmente, da intervenção estatal na economia e da alocação política de recursos, (KRUEGER 1974; MBAKU 1992; ROSE-ACKERMAN 1975) do poder discricionário dos agentes públicos e da fraqueza das instituições públicas (ADES e DI TELLA 1995; MBAKU 1992; ROSE-ACKERMAN 1975), do monopólio econômico estatal - e do próprio processo de privatização – além da ausência de um ambiente competitivo (ADES e DI TELLA 1995; BUSCAGLIA 2001; ROSE-ACKERMAN 1975; TANZI 1997; VISHNY e SHLEIFER 1993).<sup>14</sup>

O impacto meta-teórico [ontológico e metodológico] destas tradições é facilmente identificado na literatura especializada no tema da corrupção. A título de ilustração, classifico os estudos ganhadores do último prêmio de monografia da Controladoria Geral da União – 2007, de acordo com estas tradições.

**Quadro 2.0. Abordagens Conceituais Adotadas pelos Estudos Vencedores na Categoria Profissional do Último Concurso de Monografias da CGU – 2007.**

Autor (es) da Monografia	Tradição Conceitual	Referência
ALVES e SODRÉ (2007)	Economia Política	Página 04
CAMPITELI, Marcus (2007)	Jurídica	Página 03
WEBER, Luís Alberto (2007)	Economia Política	Páginas 07-08

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Os trabalhos de Weber (2007) e Alves e Sodré (2007), apesar de adotarem a tradição conceitual da economia política, operacionalizam seu conceito a partir do critério da legalidade, característico da tradição conceitual jurídica. Esta ambigüidade decorre do fato, de ambos, utilizarem os dados

---

<sup>14</sup> Uma descrição detalhada das causas e consequências da corrupção baseado nesta tradição pode ser encontrado no artigo de Johann Graf Lambsdorff intitulado *Causes and Consequences of Corruption: What do We Know from a Cross-Section of Countries*, publicado no *International Handbook on the Economics of Corruption*. (LAMBSDORFF 2006b)

extraídos dos Relatórios de Fiscalização produzidos pelo Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, fornecidos pela Controladoria Geral da União, baseados em critérios legais, como a lei de licitações 8.666/93 e recomendações de auditoria do Tribunal de Contas da União - e sua classificação de ilícitudes. (ALVES e SODRÉ 2007, 14; WEBER 2007, 09)

A filiação a estas tradições, no entanto, não são ligadas somente ao aspecto ontológico, como foi destacado até então. A sua opção é provida, também, de sérias consequências metodológicas, em geral, negligenciadas por estes especialistas. Destaco suas principais implicações no capítulo seguinte.

## **1.2. Definindo e Mensurando a Corrupção**

Como vimos, o desafio ao estudo da corrupção consiste na díade: conceitualização e mensuração. Ou seja, no problema meta-teórico acerca da ontologia e metodologia subjacente ao entendimento e a maneira pela qual é possível adquirir o conhecimento sobre o fenômeno.

A tradição da economia política da corrupção, consciente deste desafio, identificou claramente as vantagens em oferecer um conceito não-relativo que permitisse a mensuração direta ou indireta da corrupção. Por isso, estabeleceu um conceito desligado de critérios relativos à legalidade e a legitimidade dos fenômenos. Desta maneira, permitiu identificar à corrupção em qualquer contexto sócio-cultural ou jurídico e apresentou um significado suficientemente amplo para ser aplicado a contextos satisfatoriamente vastos da pesquisa comparativa. (HEYWOOD 2002, 38)

No entanto, a dificuldade em conceituar um fenômeno tão complexo como a corrupção, favoreceu uma “abordagem conceitual minimalista”. Este

minimalismo, ao contrário do que propõe a estratégia conceitual clássica, materializou-se em uma única condição suficiente, sem a apresentação de qualquer condição necessária à corrupção - assumindo uma estratégia conceitual conhecida na literatura metodológica como “aproximação pela semelhança familiarística”. (GOERTZ 2005)

A opção pela tradição da economia política, ao nos livrar dos problemas do relativismo, implica em assumir uma determinada estrutura lógica e teórica para o conceito, que este estudo discutirá, a seguir, sob o ponto de vista de sua relação com a condição suficiente (1.2.1) e seus indicadores (1.2.2).

### **1.2.1. Sob a Definição: Os Problemas da Condição Suficiente**

De acordo com a Enciclopédia de Ciência Sociais de J.J. Senturia, ao menos desde 1931, a corrupção tem sido definida “como o abuso do poder público em benefício privado”. (THEOBALD 1990, 02) Esta é uma definição preponderante que pode ser identificada nas definições de organismos internacionais como o Banco Mundial, o Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime, o Fórum Econômico Mundial; e, a Transparência Internacional; além de ser a base para as pesquisas mundialmente conhecidas de Susan Rose-Ackerman. (ROSE-ACKERMAN 1999, 9)

No entanto, ao incorporar esta definição ressonante na literatura, a economia política da corrupção passou a admitir uma aproximação da corrupção que ignora a natureza causal entre a única condição suficiente e o conceito. Daí ser possível afirmar, segundo esta tradição, que “o abuso do poder confiado pelo ganho privado”, *constitui o que a corrupção é*, por meio de uma relação de identidade, não de causalidade.

Com o surgimento e a preponderância da teoria da escolha pública as definições de corrupção, centradas no setor público, passaram a identificar a corrupção, exclusivamente, por meio de seu efeito mais exemplar: o suborno dos agentes públicos. Entretanto, a redução da corrupção ao suborno negligencia três grandes desafios:

- i. há tipos de abuso praticado contra o setor público que não são capturados pela definição;
- ii. ao identificar a corrupção como uma doença característica dos governos, a definição sugere que não ocorrem tais abusos no setor privado;
- iii. omite-se a explicação do por que, ou quando, a combinação entre o interesse privado e as responsabilidades profissionais se transformam em corrupção.<sup>15</sup>

Como salienta Dobel (1999, 130), a noção de corrupção como “poluição” do público pelo privado não é adequada, pois não há nada inherentemente errado em perseguir objetivos pessoais ou mesmo auto-interessados em sua função, o problema moral consiste na falha pessoal em não limitar estes objetivos aos contextos adequados de atividade. A autoridade pública explora o cargo para ganhos privados, quando há oportunidade legal e legítima para isso, da mesma maneira que a maioria dos indivíduos explora tais oportunidades quando as circunstâncias lhe são favoráveis; não sendo, por isso, acusados de praticar corrupção. Neste caso, o comportamento só é tido como corrupto, ilegítimo,

---

<sup>15</sup> Naturalmente, alegar qualquer abuso de poder como corrupção implica estender os limites do conceito a uma inutilidade subjetiva extrema. (BROWN 2006, 64) Sob o ponto de vista dos usuários do serviço público, por exemplo, ineficiências e iniquidades no serviço público correspondem a mau uso do poder público. (LANGSETH 2006, 07)

quando se torna quantitativamente inaceitável ou qualitativamente inapropriado - ao estender-se para áreas que geram conflitos de interesse. (HARRIS 2003)

O principal efeito deste desejo implícito de separação do conceito de corrupção é reforçado pelo ideal de honestidade e imparcialidade da administração pública que oferece as definições ocidentais de corrupção uma certa “precisão espúria”, quando informadas pelo tipo ideal weberiano da burocracia racional legal, baseada no universalismo e na impessoalidade que, na realidade, não são familiares a muitas sociedades.<sup>16</sup> (THEOBALD 1990, 73)

### **1.2.2. Sob a Mensuração: O Problema dos Indicadores**

A estrutura lógica conceitual da aproximação pela semelhança familiarística estabelece que os indicadores de *abuso do poder público pelo interesse privado* são, plenamente, substituíveis. Nestes casos, as dificuldades de conceitualização, discutidas anteriormente, são maximizadas. Indicadores de fenômenos tão distintos como fraude, peculato, superfaturamento, *lobby*, clientelismo, apropriação indébita, etc. são tomados, isoladamente ou em conjunto, para mensurar um único fator comum como a corrupção. Neste nível, ao contrário da relação anterior entre o conceito e suas condições, adota-se uma relação causal explícita entre os indicadores e a condição suficiente, tomando os indicadores como causa e, também, efeito do fenômeno.<sup>17</sup>

Em geral, os dados sobre a corrupção são baseados na percepção subjetiva e na *expertise*, cuja utilização assume a existência de uma correlação

---

<sup>16</sup> Ou seja, a definição de corrupção centrada no setor público, envolve uma concepção moderna do Estado, no sentido cunhado pela ideologia liberal, para assegurar a divisão entre o Estado (*res publica*) e a sociedade (*res privada*); além da idéia de transferência de renda fora das regras do jogo econômico. (SILVA 2001, 24; WARREN 2004)

<sup>17</sup> Maiores informações sobre o relacionamento causal entre os níveis conceituais podem ser obtidos em Gary Goertz (2005, 56-57).

destes índices com os níveis reais de corrupção. (LAMBSDORFF 2006a, 03) Esta técnica de mensuração da corrupção tem como objetivo apreender os níveis de corrupção [em geral, dos países], por um instrumento diferente das estatísticas nacionais acerca da incidência de crimes reportados ou dos relatórios de auditoria dos órgãos de controle – que podem variar de acordo com a precisão legal das definições de corrupção (e suas diversas ilicitudes) ou, ainda, com a capacidade de identificação e encaminhamento a justiça dos envolvidos (caso em que elevados níveis de corrupção corresponderiam, na verdade, ao sucesso das iniciativas anticorrupção). (LAMBSDORFF 2006, 81-82)

Devido a estes problemas com os dados objetivos e diretos, as pesquisas de opinião, sob a percepção da corrupção, como o Índice Internacional de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional (IPC/TI), por exemplo, serviriam como um instrumento superior de mensuração, em comparação com as técnicas aplicadas pelas Nações Unidas (1999), de análise das incidências de crimes reportados; ou de relatórios de auditoria do setor público, como os dados provenientes dos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União realizados no Brasil. Daí surge o grande prestígio desta técnica nos meios acadêmicos e no âmbito de importantes organismos internacionais, que realizam estudos semelhantes ou utilizam estes dados, como o Banco Mundial (1999) o Fórum Econômico Mundial (WEF), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Instituto para o Desenvolvimento Gerencial (IMD), dentre outros.

A vantagem desta técnica sob as demais técnicas de mensuração da corrupção disponíveis (impressões e anedotas pessoais, técnicas etnográficas ou investigativas, análise de reportagens jornalísticas ou estatísticas nacionais) fez com que o IPC/TI obtivesse um impacto considerável sob a opinião pública e

os especialistas do tema; apesar das duras críticas políticas que recebeu, em especial, dos governos onde o indicador apontava as maiores taxas de corrupção.<sup>18</sup> Ao longo do tempo, contudo, as críticas acumulam-se, também, no ambiente acadêmico. Segundo Frederik Galtung (2006, 109-123), as principais falhas deste índice de corrupção podem ser resumidas em sete problemas:

1. penalização, exclusiva, dos corruptos (recebem a propina) a despeito dos corruptores (oferecem a propina) e facilitadores (permitem a lavagem do dinheiro, por exemplo);
2. cobertura irregular (pesquisas são conduzidas independentemente, permitindo que variações na posição de um país ocorram, simplesmente, pela inclusão ou exclusão de outros países) e não controlada (as fontes dos dados variam ano a ano) dos países que compõem o índice;
3. viés da amostra, constituída por pesquisas oriundas do setor privado, especialmente comercial e financeiro, que ignoram as experiências de minorias e da economia informal (que compõem a maioria da população nos países mais pobres);
4. elevado grau de variância entre os dados utilizados, gerando críticas a respeito da precisão e *expertise* das fontes;
5. imprecisão conceitual;
6. o índice não captura tendências; por isso, não pode recompensar reformadores genuínos;
7. culpa pela associação, presentes:
  - i. na associação dos valores do ICP/TI a correlações espúrias, que não explicitam a relação causal subjacente;

---

<sup>18</sup> Em 2002, por exemplo, o prestígio da Transparência Internacional foi reconhecido com o prêmio *Award for Agenda Setting by Media Tenor*, refletindo o impacto do ICP/TI na mídia mundial. (GALTUNG 2006, 126)

- ii. na recusa em prestar assistência internacional aos países que falham em atingir os graus requeridos de “controle da corrupção”, de acordo com o ICP/TI.

Estes problemas negligenciam, ainda, o fato dos índices de percepção, e seus dados, não só mensurarem a *percepção da corrupção* - e não o fenômeno em si – como: podem ser baseados em nenhuma experiência ou conhecimento direto<sup>19</sup>; ser enviesados; encorajar o cinismo ou a identificação com o governo ou responder a injustiças sociais e econômicas. (TREISSMAN 2007, 218) As avaliações dos *experts* das agências de risco de investimento (que fornecem a maior parte dos dados) podem ser influenciadas por pré-concepções a favor ou contra determinados países, refletindo eixos ideológicos que comprometem a qualidade dos dados.

Percepções e imagens podem não ter qualquer fundamentação em termos de comportamento esperado; por isso, Johann Graf Lambsdorff (2001, 02), criador do ICP/TI, admite que: (i) percepções podem mudar, rapidamente, sem qualquer relação com o aumento ou diminuição dos níveis reais de corrupção; (ii) que as percepções podem ser condicionadas por interpretações culturalmente determinadas acerca do significado da corrupção; e, (iii) que as pessoas podem não ter qualquer fundamento válido para as suas percepções. A solução encontrada pelo ICP/TI foi, respectivamente: (i) utilizar médias dos últimos três anos (reduzindo a sensibilidade dos dados aos escândalos); (ii)

---

<sup>19</sup> Os índices de corrupção baseados na *experiência* não estão correlacionados com os de *percepção*, especialmente nos países menos desenvolvidos (o que levanta suspeita sobre a franqueza dos respondentes e/ou a avaliação, possivelmente equivocada dos *experts*). Ou seja, as avaliações dos efeitos da corrupção estão mais associadas com a percepção do que com a experiência individual reportada – o que demonstra que as opiniões estão desconectadas da experiência real. (TREISSMAN 2007, 219)

excluir as pessoas locais (evitando a influência desviante da sua cultura) e (iii) excluindo o público geral (que não dispõe de expertise suficiente). (LAMBSDORFF 2006)

Entretanto, estas soluções, oferecidas aos problemas da mensuração pela percepção, distanciam as informações, cada vez mais, das especificidades locais e temporais, reduzindo sua importância para as medidas de intervenção. Ou seja, as informações passam a ser cada vez mais vagas, permitindo que haja aumento da percepção da corrupção, quando houver uma redução de sua prática; ou, uma redução desta imagem, sem qualquer implicação real (quando houver aprovação de leis anticorrupção, por exemplo). (MILLER 2006, 168-169) Por isso, a única maneira de revelar a conexão entre a percepção da corrupção e seu comportamento é mensurando o próprio comportamento, diretamente – o que não nos é permitido, devido à natureza secreta do fenômeno. De fato, não é problemático demonstrar, empiricamente, que as percepções de corrupção não estão relacionadas aos níveis reais da corrupção.<sup>20</sup>

As implicações deste diagnóstico serão analisadas a seguir, ao descrever as qualidades do modelo heurístico capaz de superar estas dificuldades (segundo capítulo) e sua associação a um novo método de análise e avaliação dos riscos de corrupção (terceiro capítulo).

---

<sup>20</sup> Como exemplo, cito o estudo de William Miller (2006) *Perceptions, Experience and Lies: What Measures Corruption and What do Corruption Measures Measure?*

## CAPÍTULO II – Prognóstico: Como analisar a corrupção?

### 2.1. A Essência do Conceito de Corrupção

Este capítulo pretende oferecer um novo modelo heurístico ao estudo da corrupção, capaz de: (i) auxiliar na resolução dos problemas metodológicos diagnosticados; e, (ii) contribuir para a elucidação das relações causais subjacentes ao modelos formais e econométricos.

Segundo os especialistas, o aspecto central para a identificação da corrupção é o fato do poder ser mantido e exercido com base na confiança. (BROWN 2006, 70) Por isso, este fenômeno foi, tradicionalmente, entendido como o abuso do poder confiado [*the abuse of entrusted power*]. Assim, embora, a corrupção possa expressar-se de diversas maneiras, qualquer uma delas implicaria, necessariamente, na traição da confiança. (ALATAS 1990, 7)

*“A corrupção parasita as relações de confiança [...] corrompe, primeiramente, e, acima de tudo, a confiança entre um contratante e um contratado, e, por implicação, entre suas regras de alocação. Disto decorre que quanto maior o número de relações de confiança, maior o potencial da corrupção”.* (GAMBETTA 2002, 54)

A essência do conceito de corrupção repousa no abuso do poder confiado, de maneira socialmente reconhecida - ou seja, em transações que podem ser resumidas em contratos.<sup>21</sup> De tal forma que, as características do abuso podem apresentar-se sob variadas formas e tipos, de acordo com as particularidades do contrato que foi violado. (BROWN 2006, 70) Isto implica

---

<sup>21</sup> Segundo Douglass North (1990), contratos são vínculos que os indivíduos estabelecem entre si, de maneira formal ou informal e que constituem o microfundamento das instituições sociais. De maneira um pouco mais elegante, Eric Brousseau e Jean-Michel Glachant (2002, 03) definem o contrato como um acordo sob o qual duas partes estabelecem comprometimentos recíprocos em termos de seu comportamento – ou seja, trata-se de um arranjo de coordenação bilateral.

assumir que, para identificar e qualificar a corrupção, devemos questionar, antes de tudo: qual a natureza do poder confiado? Ou seja, qual a natureza do contrato em questão?

Como a noção de confiança está ligada, diretamente, a algum tipo de acordo sob os termos de engajamento, isto requer do especialista uma conceitualização do problema com referência a termos expressos, implícitos ou construídos, de confiança que devem ditar a maneira pela qual o poder é exercido, de forma a identificar se e como o poder (o contrato) foi violado.

A corrupção não é, adequadamente, compreendida como um comportamento determinado [substantivo]. Por isso, identificá-la significa observar a inconsistência da relação entre uma fonte original de poder e aqueles ao qual lhes foi confiado este poder. (JOHNSTON 1996) É a transação corrupta, estudada como uma relação contratual, que deve ser entendida como a unidade básica de análise da corrupção.

### A Redefinição da Corrupção em Termos Contratuais

Como a manipulação oportunística dos contratos corresponde, na linguagem da nova economia institucional, ao abuso do poder instituído pela confiança, de que trata a essência do conceito de corrupção; é possível afirmar que uma transação é corrompida quando ocorre: “**a manipulação oportunística do contrato pelo contratado, em benefício próprio, que atende ao interesse de terceiro, em detrimento do desempenho do contrato.**”

Esta redefinição do fenômeno da corrupção, a partir da linguagem da nova economia institucional, é ressonante, pois permite incorporar à nova definição a essência do conceito de corrupção, tradicionalmente reconhecida na

literatura; e, contextualmente ampla, ao aplicar-se a múltiplos contextos sócio-culturais e jurídicos. Além disso, por ser uma definição relacional/transacional, a antiga categoria do “interesse público” (fonte de uma exaustiva discussão normativa sobre a natureza do interesse público em contraposição ao interesse privado) é abandonada, em favor da referência direta aos padrões contratuais acordados – no qual é possível determinar, objetivamente, se o comportamento viola, ou não, a confiança depositada entre as partes do contrato.

A maior clareza a respeito da composição destes padrões de identificação da corrupção, explícitos ou implícitos aos contratos, facilita a compreensão objetiva (ao menos acordada) de quando e por que comportamentos específicos podem ser julgados como corruptos. Esta qualidade atribui coerência e validade ao conceito, pois permite identificar os referentes empíricos, apropriadamente, evitando que a definição seja alargada e aplicada a situações não familiares – como ocorria na tradição da economia política da corrupção.

Do mesmo modo, contrariamente a suposição de que somente padrões legais pré-estabelecidos são relevantes para identificar as transações corruptas, torna-se evidente que qualquer, ou todos, os padrões legais, éticos, morais, normativos ou religiosos podem ser utilizados para interpretar quando a integridade de um contrato for quebrada e houver abuso do poder confiado a outrem. Com isso, a nova aproximação força os especialistas e reformadores a refletirem, dentro do contexto social e político, por que um determinado comportamento é indesejado – quais valores e processos ele viola ou fragiliza – antes de qualquer esforço para mensurar o fenômeno e/ou promover medidas de reforma. (BROWN 2006, 75)

## Diferenciação Horizontal: O Domínio Público e Privado

Como a essência da corrupção é o abuso da confiança, materializada nos contratos firmados entre os indivíduos, este é um fenômeno que atinge múltiplas áreas da interação social, sendo possível diferenciá-las de acordo com a dimensão contratual e institucional com as quais se relaciona diretamente. De tal modo que, aproveitando-se das categorias introduzidas por Mark E. Warren (2004), é possível diferenciar os domínios da transação corrupta de acordo com a função dos contratos firmados e a sua importância para o regime democrático, destacando:

1.        no domínio público:
  - i. o burocrático ou executivo;
  - ii. o político ou legislativo;
  - iii. o judiciário;
2.        no domínio privado:
  - i. a esfera pública;
  - ii. a sociedade civil;
  - iii. os mercados/corporações;

Este contínuo está dividido em duas partes, diferenciando os contratos públicos e privados.<sup>22</sup> No primeiro estariam contidos aqueles contratos firmados entre os indivíduos para a constituição do Estado, entre os membros do Estado e deste com os indivíduos. Os contratos privados seriam os demais, mesmo estando sob a garantia do Estado. Os governos democráticos, os partidos políticos, o judiciário, os parlamentos, os órgãos da administração pública são instituições que resultam de uma rede de contratos públicos; da mesma forma

---

<sup>22</sup> Esta diferenciação de caráter analítico extrapola a concepção econômica corrente de setor público e privado, por isso, deve ser compreendida exclusivamente dentro dos termos aqui apresentados.

que empresas, organizações da sociedade civil, associações são instituições constituídas a partir dos contratos privados.

Um aspecto fundamental dos contratos públicos é que uma parcela destes tem como objeto a provisão de bens públicos, não excludentes e não rivais, que exigem a contratação multilateral e compulsória de todos os indivíduos de uma sociedade; cujo exemplo mais importante é a constituição do Estado e dos poderes públicos, que, por definição, são instituições e organizações que detêm monopólio. Esta característica resultou, tradicionalmente, em estratégias de combate ao oportunismo contratual [no domínio público] por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e monitoramento hierárquico; enquanto, nos contratos privados este mesmo controle foi, preferencialmente, realizado por meio do próprio sistema de competição de preços da economia. (WEBER, 2000 [1918]; PINHO&VASCONCELLOS, 2004)

A única razão para que a corrupção dos contratos públicos, como a corrupção legislativa e burocrática, atraísse para si maior interesse é o fato de que as suas consequências perversas são amplamente refletidas no interesse comum a todos os membros da sociedade; não havendo razões teóricas ou empíricas para afirmar, *a priori*, que qualquer uma das dimensões sociais da corrupção seja maior ou menor – como afirmam os teóricos da escolha pública (tradição da economia política).

Em suma, a partir da análise horizontal, não se permite inferir que haja superioridade ou diferença ontológica entre qualquer um destes domínios, igualmente, sujeitos a ocorrência da corrupção (como qualquer outro tipo de oportunismo contratual).

### Diferenciação Vertical

Todo o contrato garante à parte contratada uma esfera de responsabilidade e/ou decisão que o contratado poderá flexibilizar, sem informar ao contratante; contudo, além destas condições, é indispensável, para caracterizar uma transação corrupta, que o interesse de um terceiro seja atendido, recompensando o contratado pelo abuso de suas responsabilidades, em detrimento do desempenho do contrato estabelecido. A corrupção só está caracterizada na presença destas quatro condições necessárias e suficientes. A combinação destes elementos, isoladamente, não resultará em corrupção, mas em outros fenômenos sociais distintos.

A título de exemplo, é possível analisar, conceitualmente, a transação corrupta no domínio público, em sua dimensão política ou legislativa, estabelecendo as diferenciações correspondentes.<sup>23</sup>

**Quadro 3.0. Estrutura lógica da transação corrupta e fenômenos próximos, no domínio público, em sua dimensão política ou legislativa**

X1	X2	X3	X4	FENÔMENO	TIPO
+	-	-	+/-	<i>Logrolling</i> – Negociação / Eleições	01
+	+/-	+	-	<i>Lobby</i> - Pressão de Grupos Políticos	02
+	+	-	+	Peculato – Uso em Benefício Próprio	03
+	+	+	+	Transação Corrupta	04

<sup>23</sup> A dimensão política é particularmente relevante, pois além de ser conceitualmente complexa, é útil ao contexto brasileiro, onde a corrupção aparece como um fenômeno característico do sistema político e os especialistas, indiscriminadamente, formulam e divulgam proposições e medidas de intervenção relacionadas à corrupção, sem maior responsabilidade com a dimensão conceitual.

---

<b>X1: a manipulação oportunística do contrato pelo contratado;</b>
<b>X2: em benefício próprio;</b>
<b>X3: que atende ao interesse de terceiro;</b>
<b>X4: em detrimento do desempenho do contrato (instituição/organização)</b>

---

<b>( + ) presente</b>	<b>( - ) ausente</b>	<b>( +/- ) presente ou ausente</b>
-----------------------	----------------------	------------------------------------

---

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Os fenômenos políticos de primeiro tipo (01), caracterizados pela manipulação oportunística do contrato (sistema institucional) pelo contratado (ou agente), descrevem atividades corriqueiras do mundo político, onde é comum, por exemplo, que parlamentares troquem votos que atendam seus interesses de maior preferência. O contrato parlamentar de representação política prevê que os parlamentares decidam com a sua consciência, no interesse da comunidade política, a cada proposta que lhe for apresentada; negociar o seu voto com o de outro parlamentar, em alguma proposta, significa que os representantes são habilidosos em identificar e explorar possibilidades de ganho oferecidas pelo ambiente, maximizando, inclusive o interesse social; mas, a princípio, não deixará de ser a simples manipulação oportunística do contrato de representação política.<sup>24</sup>

Atitudes oportunistas na política, classificadas como *seleção adversa*, *sinalização* ou *risco moral* não implicam, por si mesmas, em nenhuma transação corrupta, embora possam ser tão prejudiciais quanto à corrupção<sup>25</sup>. É um fato comum da política os candidatos aos cargos públicos dominarem informações

---

<sup>24</sup> A literatura em ciência política define este fenômeno como *logrolling*: o intercâmbio de votos entre os parlamentares para a aprovação de diferentes proposições legais; possível, pois os legisladores apresentam intensidades de preferência distintas frente aos projetos de lei. Segundo os teóricos da escolha pública, o *logrolling* cumpre uma função política indispensável ao bom funcionamento dos Parlamentos, pois supera as limitações da regra da maioria explicitadas no paradoxo do voto e permite encontrar soluções à dificuldade de obter decisões ótimas pela coletividade. (MUELLER 1989; BORSANI 2004)

<sup>25</sup> Para uma definição acurada destes conceitos de oportunismo contratual, favor consultar a próxima seção deste estudo, dedicada aos microfundamentos da análise contratual.

privilegiadas e as manipularem ao seu favor no momento das eleições, de tal forma que os candidatos influenciem as crenças dos eleitores sobre sua identidade (estratégia de sinalização) e promovam a sua escolha manipulando um ambiente marcado pela assimetria de informação fazendo promessas que sabem, desde o princípio, que não poderão cumprir (estratégia de seleção adversa).

Os fenômenos políticos de segundo tipo (02) - caracterizados pela manipulação oportunística do contrato (sistema institucional) pelo contratado (agente) que atende o interesse de terceiros, em benefício da própria autoridade política – descrevem muitas transações legais e legítimas nos regimes democráticos. Uma vez assegurado o desempenho do contrato político estabelecido entre a autoridade política eleita e os eleitores, nada impede as pressões políticas que visam atender o interesse de terceiros, ou de grupos particulares, por meio de uma influência que beneficie a própria autoridade política e, por vezes, o próprio cumprimento do contrato. O melhor exemplo de relação política que assume estas características é aquela que se estabelece entre os grupos de interesse (grupo de pressão ou *lobby*) e a autoridade pública eleita.<sup>26</sup>

Os lobistas, indivíduos que representam os grupos de interesse (logo, representantes de terceiros ao contrato), estabelecem uma interação regular com os parlamentares e juntos promovem projetos políticos que ajudam a

---

<sup>26</sup> Segundo a tradição democrática moderna, a participação em grupos e associações reforça a democracia, ressaltando os valores democráticos essenciais a preservação do Estado. (TOCQUEVILLE 1998 [1835]; PATEMAN 1970) James Madison discute a noção facciosa dos grupos e entendendo que os indivíduos perseguirão seu interesse próprio, recomenda que a autoridade pública eleita aceite o fato de ser objeto de pressões, desenvolvendo uma estrutura governamental que seja capaz de antecipar-se a elas. Assim, desde sua origem, os parlamentos democráticos modernos acolhem os interesses de particulares, obrigando os parlamentares a equilibrem sua posição dentro e fora do congresso. (HAMILTON, MADISON, e JAY 2003 [1788])

garantir determinados resultados políticos. Este tipo de relacionamento, contínuo, floresce quando aumenta a eficiência dos projetos de interesse comum de parlamentares e lobistas.<sup>27</sup> Estes especialistas provêm informação técnica e política que de outra maneira os parlamentares não disporiam; além disso, mobilizam interesses que podem afetar o curso das decisões políticas. Os parlamentares, por sua vez, podem afetar somente indiretamente a mobilização de interesses, mas, não há dúvidas, de que são indispensáveis a representação destes interesses no Estado; facilitando a representação de alguns e provendo não mais do que uma rejeição benéfica a outros. (SHEPSLE e SALISBURY 1981; AINSWORTH 1993; KOLLMAN 1997)

Os fenômenos políticos de terceiro tipo (03), caracterizados pela a manipulação oportunística do contrato (sistema institucional) pelo contratado (agente) em benefício próprio (extrair recursos financeiros, materiais ou simbólicos), constitui em peculato ou fraude.<sup>28</sup> Na maioria dos casos estas práticas, além de ilegítimas são ilegais, pois atingem, diretamente, o desempenho do contrato e das instituições/organizações. Geralmente, na política, isto acontece quando o candidato, uma vez eleito, muda sua conduta, aproveitando-se do fato de que só ele tem acesso a algumas informações para obter ganhos em detrimento da autoridade pública que lhe foi investida, abusando-a. Neste caso, os eleitores não conseguem verificar os esforços do

---

<sup>27</sup> A analogia com a literatura da firma é direta, pois as firmas, como as interações entre lobistas e parlamentares, se organizam para reduzir custos de transação. As interações repetitivas são necessárias aos lobistas para que os grupos ganhem acesso ao congresso e aos parlamentares para reduzem a incerteza e os custos associados com intrincadas negociações. Estas interações estabelecem um canal regular de influência, que é de mão dupla, permitindo o lobby reverso, em que a opinião dos grupos é, também, influenciada pelos parlamentares. (SHAIKO 1998; AINSWORTH 2002)

<sup>28</sup> O peculato é um dos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral. Caracteriza-se pela apropriação efetuada pelo funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo. De acordo com os Artigos 312 e 313, do Código Penal Brasileiro. (BRASIL 2005)

seu representante ou controlar suas ações e os ganhos do representante não dependem dos seus esforços, ou do que foi contratado - inviabilizando qualquer tentativa do eleitor de internalizar os esforços do político aos termos do contrato que firma durante as eleições (da confiança depositada no agente público).

A transação corrupta na dimensão política (04), só estará caracterizada quando houver a manipulação oportunística do contrato pelo contratado, em benefício próprio, que atenda ao interesse de terceiro, em detrimento do desempenho do contrato politicamente estabelecido. Neste caso, a transação corrupta na dimensão política ou legislativa só ficaria caracterizada quando, ao invés de exercer pressão, por meio de *lobby*, interesses particulares financiassem e instrumentalizassem a estrutura política, comprando as decisões da autoridade política eleita – que deixa de ter responsabilidade para com a sociedade em detrimento dos benefícios que extrai ao filiar-se a interesses particulares de terceiros.

Neste caso, a corrupção é uma transação que manipula contratos cujas vítimas são abstrações (a sociedade, os cidadãos, o Estado), não identificáveis diretamente. A transação corrupta na dimensão política infringe perdas a coletividade e aos interesses difusos. Contudo, a porção extraída pelo corrupto, embora imperceptível para as vítimas, pode transformar a vida do oportunista.

### Benefícios da Reconceitualização Proposta

Esta redefinição, baseada na essência do conceito de corrupção e no referencial teórico da nova economia institucional:

- i. distingue as transações corruptas de outras atividades ilícitas (que a tradição da economia política não distingue);

- ii. não é estabelecida com base na ilegalidade do fenômeno (como a tradição legal);
- iii. incorpora as diferenças culturais, sem relativizar o próprio conceito, pois permite respeitar as diferenças culturais ao estabelecer os indicadores (ao contrário da tradição sociológica que relativiza o próprio conceito de corrupção);
- iv. não restringe a corrupção ao setor público (como a tradição legal e da economia política, inspirada pela teoria do *rent-seeking*);
- v. apresenta às condições necessárias e suficientes a caracterização das transações corruptas (não revelada nas demais tradições, com exceção da abordagem legal que opta pela normatização destas condições);

Além disso, a redefinição permite especificar, subjacente ao conceito, os seus microfundamentos. Com isso, é possível avançar na formulação e teste das proposições causais que viabilizarão o conhecimento indispensável às medidas de prevenção e combate à corrupção. A seguir, serão apresentados e discutidos estes microfundamentos e seus principais supostos, de maneira que seja possível, na terceira parte deste estudo, avaliar a importância da substituição dos atuais padrões de mensuração e análise da corrupção, em favor de uma abordagem transacional dedicada a análise e avaliação dos riscos da corrupção tanto no domínio público como privado dos contratos.

## 2.2. Os Microfundamentos da Análise

De acordo com a Nova Economia Institucional (NEI),<sup>29</sup> o contrato é um acordo sob o qual duas partes estabelecem comprometimentos recíprocos em termos de seu comportamento – ou seja, é um arranjo de coordenação bilateral. (BROUSSEAU e GLACHANT 2002, 03) Os contratos, formais e informais, são o microfundamento da interação social (o fundamento das relações sociais, mediadas pelas instituições que resultam de nexos contratuais). (NORTH 1990)

A principal distinção da abordagem contratual é a redefinição dos problemas sociais em termos contratuais, enfatizando o aspecto transacional dos fenômenos sociais – inclusive da corrupção, entendida como uma categoria própria de relação contratual: a transação corrupta. A unidade básica de análise não são mais as instituições sociais, suas organizações e os comportamentos típicos como o *rent-sekking*, presentes nas teorias tradicionais, mas as transações e o comportamento relacional dos indivíduos – adotando um nível microanalítico de análise da interação social que permite refletir com maior clareza acerca das relações causais subjacentes ao estudo de fenômenos complexos como a transação corrupta.

Sob esta perspectiva, explicar por que determinados equilíbrios contratuais favorecem ou não resultados integros e eficientes passa, necessariamente, pela investigação da natureza e da diversidade dos regimes

---

<sup>29</sup> A Nova Economia Institucional (NEI) é um projeto interdisciplinar que combina economia, direito, teoria das organizações, ciência política, sociologia e antropologia para entender as instituições da vida social, política e comercial. Seu objetivo é explicar o que são, como surgem, a qual propósito servem, como se transformam e como devem ser reformadas as instituições; ou seja, tornar as instituições endógenas a análise social. (ISNIE 2008)

de direitos de propriedade.<sup>30</sup> Além de uma análise das instituições, sejam elas formais (como o sistema legal) ou informais (como a cultura), favorecendo a aproximação entre as diferentes disciplinas sociais. Assim, como as instituições servem, em grande medida, para garantir o cumprimento dos acordos (*enforcement*), a integridade e a eficiência dos resultados reside, fundamentalmente, em um ambiente institucional capaz de limitar o oportunismo contratual, sob seus diversos aspectos. É o ambiente institucional que constitui as regras que facilitam o aparecimento, a estabilidade e as condições de eficiência dos contratos. (BROUSSEAU e GLACHANT 2002, 20-23)

Segundo a perspectiva epistemológica de Imre Lakatos (1989), este novo programa de pesquisa, denominado de nova economia institucional, sob o qual este trabalho procura redefinir o fenômeno da corrupção e rediscutir sua metodologia, assentam-se sob um conjunto de hipóteses (núcleo duro), distintas das abordagens tradicionais, apresentadas na primeira parte deste estudo. Estes pressupostos dizem respeito: (i) às suposições comportamentais dos agentes; (ii) aos atributos das transações sob análise.

## **1) Suposições Comportamentais dos Agentes**

As suposições comportamentais deste estudo colidem com a perspectiva epistemológica, muito difundida entre adeptos das teorias da escolha racional e da teoria da escolha pública (incorporadas em teorias como a do *rent-seeking*), defendidas por especialistas como Milton Friedman (1953), de que o realismo

---

<sup>30</sup> Os direitos de propriedade são *arranjos institucionais* de propriedade alternativos que confrontam tomadores individuais de decisões com diferentes possibilidades de direitos de uso dos seus recursos. (KESSEL e ALCHIAN 1962) De acordo com Ronald Coase (1960), é o sistema de direitos de propriedade existente que determina como os custos e os benefícios das ações serão alocados entre os agentes.

dos pressupostos não é importante frente os resultados e implicações das teorias. Por isso, o presente estudo adota suposições mais realistas, que afirmam a existência e discutem as implicações da *racionalidade limitada* (que atribui limites a competência cognitiva) e do *oportunismo* (que requalifica a busca pelo interesse próprio), sob as relações humanas e suas instituições.

#### A) Racionalidade Limitada

O suposto da racionalidade limitada difere da orientação maximizadora da economia neoclássica e das teorias da escolha racional, ao afirmar que “supõe-se a racionalidade intencional dos agentes sociais, mas exercida de maneira limitada”. (SIMON 1961, xxiv) Desta maneira, dadas as competências limitadas de acumular, processar e transmitir informação; é indispensável conhecer como os agentes se organizam de maneira a utilizar suas competências limitadas da melhor maneira. As soluções para esta limitação podem se dar pelo processo decisório (por meio da solução heurística dos problemas) ou pelas estruturas de governança (atribuindo estruturas de governança específicas as diferentes transações). Assim, frente aos problemas impostos pela racionalidade limitada, torna-se imprescindível considerar os custos envolvidos no planejamento, adaptação e monitoramento das transações.

Neste contexto, faz-se indispensável questionar: quais são as estruturas de governança mais eficazes nos diferentes tipos de transação? Visto que, *ceteris paribus*, as estruturas que demandam maiores competências cognitivas seriam desfavorecidas. O impacto deste suposto sob a integridade das transações e a governança das transações corruptas será detalhado na terceira parte deste estudo.

## B) Oportunismo

O oportunismo significa a busca do interesse próprio com ardil ou trapaça, com o intuito de, maliciosamente, causar prejuízo. É, portanto, a maneira mais forte pela qual o interesse próprio dos agentes é expressa. (WILLIAMSON 1985, 47) Este comportamento pode se materializar em atitudes óbvias como a mentira, o roubo e a trapaça; ou ainda, por exemplo, em formas mais sutis de falsidade, como a transmissão de informação seletiva, distorcida ou de promessas “desacreditadas” sobre o próprio comportamento futuro, estabelecendo compromissos que, *a priori*, sabe que não poderá cumprir.

O oportunismo está associado à manipulação de situações onde há assimetrias de informação, situações em que uma parte detém informações sobre aspectos relevantes que a outra parte é ignorante, visando apropriação de fluxos de recurso. Por isso, esta atitude não deixa de ser uma habilidade do agente contratado que identifica e explora as possibilidades de ganho oferecidas pelo ambiente. As atitudes oportunísticas mais relevantes são a *seleção adversa* e a *sinalização* que ocorrem antes do contrato ser firmado (*ex ante*) e o *risco moral* que sucede ao seu estabelecimento (*ex post*).<sup>31</sup> (PÉREZ-CASTRILLO e MACHO-STANDLER 1997)

---

<sup>31</sup> A seleção adversa (*Adverse Selection*) ocorre quando o agente contratado domina informações privilegiadas, antes de o contrato ser estabelecido. A sinalização (*Signalling*), similar a seleção adversa, ocorre no momento da determinação do tipo de contrato, quando o agente contratado pode enviar um sinal observável ao contratante, buscando influenciar suas crenças a respeito de sua identidade, tomando parte da decisão para si. O risco moral (*Moral Hazard*) acontece quando uma das partes de um contrato muda sua conduta após haver pactuado, aproveitando-se do fato de que só ele tem acesso a algumas informações, para obter ganhos em detrimento de um ou mais agentes com os quais a relação contratual foi estabelecida. Em situações como esta: (i) a assimetria surge, após o contrato, porque o principal não consegue observar e verificar os esforços do agente, ou, ao menos, o principal não consegue controlar perfeitamente a ação do agente; (ii) os esforços do agente não podem ser verificados, por isso não podem ser explicitamente internalizados nos termos do contrato; (iii) os ganhos do agente, seu *pay-off*, não dependerão dos seus esforços, ou do que foi contratado. (PÉREZ-CASTRILLO e MACHO-STANDLER 1997)

Os contratos expõem os indivíduos ao risco de oportunismo. Em termos comparativos, este suposto difere da orientação meramente “auto-interessada” da economia neoclássica e suas correntes subsidiárias que presumem somente que as barganhas refletirão as posições originais dos agentes. Segundo Peter Diamond (1971, 31), os modelos existentes descrevem os indivíduos como jogadores que obedecem a jogos de regra fixa; onde não se compra mais do que se pode pagar, fundos não são apropriados indevidamente, nem os bancos são assaltados. No extremo oposto, utópicos e adeptos da engenharia social acreditam que o planejamento central será executado por funcionários que se identificam plenamente com os objetivos impostos – reduzindo os processos sociais a pura manipulação técnica. (WILLIAMSON 1985, 49)

Frente aos problemas impostos pelo oportunismo, torna-se imprescindível, ao analisar as diferentes transações, refletir sobre as salvaguardas necessárias a garantia de sua integridade - contra as formas manifestas de oportunismo presentes nos contratos. Este suposto corrobora a idéia de que ao invés de responder as múltiplas categorias de oportunismo, isoladamente, é melhor receber e oferecer “comprometimentos críveis”; em geral, indispensáveis à prevenção e ao controle do oportunismo, por meio de ações como (i) o alinhamento dos interesses e (ii) o aprimoramento das estruturas de governança (maneira pela qual as transações serão organizadas). (WILLIAMSON 1996)

## 2) Atributos das Transações

Além das suposições comportamentais, esta abordagem procura explicar as razões pelas quais as transações se organizam de maneira distinta, de acordo com as três principais dimensões das transações, que são: a especificidade dos ativos, a incerteza e a frequência. Os esforços teóricos e preditivos, acerca da organização das transações, requerem que estes fatores, responsáveis pelas diferenças entre as transações, sejam identificados e analisados adequadamente.

### A) Especificidade dos Ativos

Um ativo é específico quando uma transação requer investimentos de natureza especial para que uma determinada atividade seja executada. Em geral, agentes necessitam realizar investimentos especiais, cujos custos dificultam ou impedem sua reutilização - ou características específicas inviabilizam, completamente, qualquer reaproveitamento. Os principais tipos são:

- i. Ativo específico de localização ou posição: há imobilidade devido ao uso particular por causa da localização (custos de realocação) ou posição do ativo (custos ligados a posição institucional);
- ii. Ativo específico em capital humano: há imobilidade devido à qualificação particular dos agentes, decorrente dos investimentos associados aos processos de *learning-by-doing* e transferência de habilidades (custos, especialmente, ligados à tecnologia);
- iii. Ativo específico em capital físico e dedicado: há imobilidade devido aos investimentos em um fator de produção que só pode ser utilizado para um cliente específico, decorrentes de investimentos associados aos ganhos

- de escala (custos ligados a especificação física dos ativos desenvolvidos para transações específicas, com baixo valor em usos alternativos);
- iv. Ativo de especificidade temporal: casos em que o valor de uma transação depende do tempo em que ela se processa (relevante em situações onde há negociação envolvendo bens ou serviços com “prazo de validade”).
  - v. Ativo específico de marca: há investimento na instalação e consolidação de marcas, onde o *valor* se materializa na *qualidade específica da marca* (custos ligados a especificação e qualificação da marca). (WILLIAMSON 1985)

Sob a existência de ativos específicos, as transações entre os agentes, que eram consideradas independentes, permitindo a dissolução prematura das transações sem sacrificar parcelas de valor, passam a constituir uma relação de *monopólio bilateral*, baseado no comprometimento acerca do investimento estabelecido. Transações como estas são de enorme interesse analítico, não só porque oferecem um ambiente propício ao exercício de práticas oportunistas, como são transações extremamente freqüentes e relevantes no cotidiano das relações sociais, exercidas no domínio público e privado.

Esta característica específica das diversas transações difere, mais uma vez, da orientação neoclássica que afirma que as transações ocorrem dentro de mercados onde “compradores [contratantes] e vendedores [contratados] sem qualquer identidade própria se encontram para realizar trocas instantâneas e padronizadas de bens ao preço de equilíbrio”. (BEN-PORATH 1980, 40) As implicações desta suposição sobre a análise das transações (íntegras e

corruptas) são radicais, como será possível demonstrar na terceira parte deste estudo.

**Quadro 4.0. Exemplos de Ativos Específicos no Domínio Público e Privado**

Tipo de Ativo Específico	Exemplos nos Domínios		
	Privado	Público	
	Dimensão Econômica	Dimensão Política ou Legislativa	Dimensão Burocrática ou Executiva
Localização ou Posição	Usina de cana-de-açúcar (plantação)	Mandato (favorecimento de interesses)	Posição hierárquica (discricionariedade)
Capital Humano	Trabalhador especializado (industrial)	Político profissional	Burocrata profissional
Capital Físico ou Dedicado	Equipamentos sob encomenda (setor industrial)	-	Bens ou serviços sob encomenda (setor público)
Especificidade Temporal	Produtos perecíveis	Decisões de caráter político ou legislativo	Decisões de caráter judicial ou executivo
Marca	Franquias	Confiança no sistema político e legislativo	Confiança nas instituições do governo e do judiciário

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

## B) Incerteza

Os problemas de maior relevância, ligados a organização das transações, surgem em associação com a incerteza. Nas palavras de Friedrich August Von Hayek (1945, 524), “*o principal problema [econômico] das sociedades é o da adaptação as mudanças em circunstâncias particulares de tempo e lugar*”. Estes distúrbios podem se originar de aspectos contingenciais e aleatórios da realidade (por isso, não estratégicos ou ingênuos) e/ou, ainda, por aspectos de origem comportamental dos indivíduos (por isso, estratégica). Este segundo tipo de incerteza surge, especificamente, por causa da manipulação oportunística *ex ante* e *ex post* de assimetrias de informação entre os indivíduos. Por isso, incertezas do tipo comportamental (estratégica) é atribuída ao oportunismo. (WILLIAMSON 1985, 57-58)

A propensão de um grupo ou individuo agir oportunisticamente não descreve o grau de incerteza que surge a partir das transações que estabelecem entre si; estas incertezas só poderão ser avaliadas a partir da projeção das respostas desviantes possíveis pelo oportunismo e suas réplicas. Ou seja, a partir de uma avaliação que considere as particularidades dos contratos (transações); pois, mesmo o conhecimento dos agentes envolvidos não inviabiliza as incertezas. Imaginação e habilidade em oferecer respostas oportunistas, quando associadas à racionalidade limitada dos contratantes, restringem, amplamente, a capacidade de oferecer uma árvore de decisão, mesmo para problemas de complexidade moderada. (FELDMAN e KANTER 1965, 615)

A inclusão deste suposto, a respeito das incertezas comportamentais (estratégica), não imporia problema algum, caso as transações fossem livres de

distúrbios exógenos e não houvesse ocasião para adaptação e esforços, unilaterais, na tentativa de alterar os contratos – garantidos pelo sistema judiciário ou pelo recurso a terceiras partes. Esta facilidade, contudo, não é real, uma vez que os esforços de adaptação e manipulação existem e podem ser, plausivelmente, afirmados para todas as transações. (WILLIAMSON 1985, 59)

Assim, deduz-se que, quanto maior o grau de especificidade das transações, elevando o grau de incerteza, maiores os incentivos para que as partes organizem estruturas que permitam o desenvolvimento de transações íntegras, constituindo estruturas de governança adequadas a cada tipo de especificidade destas transações.

### C) Freqüência

Os benefícios das estruturas especializadas de governança serão ainda maiores quando estas transações forem recorrentes, permitindo recuperar parte dos investimentos realizados na sua organização. Por tanto, a freqüência das transações é uma dimensão contratual relevante para a análise das transações (sejam elas íntegras ou corruptas).

## **2.3. A Transformação Fundamental**

Como foi possível demonstrar no início deste capítulo, a essência da corrupção (o abuso da confiança) é, adequadamente, compreendida em termos contratuais como um tipo particular de oportunismo. A partir da segunda parte deste capítulo, demonstrou-se, a partir dos microfundamentos da análise contratual, como os diferentes tipos de transação estão sujeitos, de maneira distinta, a sofrer com os “riscos de oportunismo”; de acordo, principalmente, com

a especificidade dos ativos transacionados (ativos específicos ensejam situações de monopólio bilateral que estão mais sujeitos a manipulação oportunística).

Assim, ao afirmar que a corrupção é um tipo específico de oportunismo contratual que parasita as relações humanas, impondo-lhe custos, é possível analisá-la nos termos da economia dos custos de transação. De maneira que o risco da corrupção, inerente as transações humanas, passe a refletir-se nos custos de transação; ou seja, nos custos de contratação (subsumidos, também, os custos de informação).<sup>32</sup>

Assim, a partir desta transformação fundamental, é possível, não só, (i) determinar a natureza interdependente destes custos, como (ii) discorrer sobre os desafios de sua adequada mensuração.

Quanto à natureza, é possível afirmar que estes custos serão minimizados e a integridade das transações asseguradas, à medida que é possível atribuir, de maneira discriminada, estruturas de governança (que diferem em suas capacidades adaptativas e em seus custos associados) aos diversos tipos de transação (que diferem em seus atributos). Neste caso, o objetivo consiste em harmonizar a interface contratual que liga as partes envolvidas, afetando sua adaptabilidade e promovendo a sua continuidade, de maneira íntegra.

Até hoje, a prevenção e o combate a este tipo específico de oportunismo, denominado de corrupção, assumiu, ao longo das diversas tradições analisadas, algum dos seguintes supostos:

---

<sup>32</sup> Estes custos podem ser anteriores, *ex ante*, a assinatura dos contratos (o custo de selecionar, negociar e criar garantias/salvaguardas para que os acordos sejam cumpridos) quando se define os preços, as quantidades, a duração do contrato; ou, posteriores ao acordo, *ex post*, (custo de monitorar, fiscalizar, garantir o cumprimento dos contratos, adaptá-los e renegociá-los aos objetivos iniciais da negociação). (WILLIAMSON 1985, 20-21)

- i. do planejamento: caso em que os agentes são oportunistas e os ativos são específicos, mas pressupõe-se que os agentes detêm competência cognitiva irrestrita; permitindo que os contratos considerem a privatização da informação, de tal forma que complexos incentivos de alinhamento dos temas sejam estabelecidos e todos os temas relevantes para o contrato sejam estabelecidos *ex ante*, durante a barganha.<sup>33</sup>
- ii. da promessa: caso em que há racionalidade limitada e os ativos são específicos, mas pressupõe-se a ausência de iniciativas oportunistas; permitindo negligenciar o impacto de fenômenos como a corrupção nos diferentes contratos, pois presume que as partes executarão o contrato eficientemente, buscando ganhos justos em intervalos consecutivos.<sup>34</sup>
- iii. da competição: caso em que os agentes têm racionalidade limitada e são oportunistas, mas não há especificidade nos ativos transacionados; permitindo que os agentes transacionem de forma descontinua, desconhecendo a identidade da outra parte; ou seja, o mercado é eficaz e as atitudes oportunistas são debeladas pela livre-competição.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Como é proposto pelos especialistas dedicados a desenhar mecanismos anti-oportunistas, baseados no modelo *principal-agent*, por exemplo.(BAC 1996; DABBA-NORRIS 2000)

<sup>34</sup> A teoria neoclássica negligencia a maioria dos problemas de oportunismo. (DIAMOND 1971) Adepts do “centralismo legal” assumem que as leis sobre as disputas contratuais existem e são aplicadas pela justiça de maneira informada, sofisticada e de baixo custo – descartando os problemas de oportunismo *ex post*. (WILLIAMSON 1985, 20-21)

<sup>35</sup> Esta perspectiva está implícita na teoria do *rent-seeking*, ao enfatizar que a corrupção estará sempre relacionada ao controle governamental e à regulamentação da atividade econômica. Ou seja, à ausência de concorrência na oferta do bem ou serviço público, pois caso os sistemas fossem desregulados e o acesso aos mercados irrestrito, não haveria motivação econômica para o pagamento de propinas. (ROSE-ACKERMAN 1978; MBAKU 1992) Por isso, as reformas deveriam optar pela constituição de instituições competitivas, que trabalhassem com a idéia de controle externo, sobreposição de jurisdições, ombudsman e múltiplos “*veto powers*”.

**Quadro 5.0. Atributos do Processo de Contratação**

Pressupostos Comportamentais		Especificidade	Implicações
Racionalidade Limitada	Oportunismo	dos Ativos	Contratuais
0	+	+	Planejamento
+	0	+	Promessas
+	+	0	Competição
+	+	+	<b>Governança</b>

Fonte: Oliver Williamson (1985, 31)

Quando há rationalidade limitada, oportunismo e os ativos são específicos, as medidas de planejamento *ex ante* serão, necessariamente, incompletas, devido à rationalidade limitada; as promessas estarão desacreditadas, devido ao oportunismo; a identidade dos agentes será importante, inviabilizando a competição pelos mercados, devido à especificidade dos ativos. Neste caso, em que os riscos da corrupção se fazem mais presentes, analisar a maneira pela qual as transações estão organizadas se torna um desafio crucial, até então negligenciado pelos especialistas.

As dificuldades em quantificar os custos de transação são mitigadas pelo fato dos custos de transação serem avaliados, sempre, de maneira institucional e comparativa, no qual uma determinada maneira de contratar é comparada com outras formas. Em outras palavras, isto significa, exatamente, o que foi diagnosticado na primeira parte deste estudo, ou seja, não é a magnitude absoluta dos custos de transação que importam, mas as diferenças entre estes custos – que podem ser analisadas a partir de aparelhos cognitivos muito mais simples do que o elaborado e complexo instrumental matemático e estatístico atualmente empregado.

A pesquisa empírica, baseada na economia dos custos de transação, não desperdiça recursos, materiais e cognitivos, na tentativa de mensurar diretamente os custos de transação. A transformação fundamental consiste em analisar a maneira pela qual as relações organizacionais (práticas contratuais e estruturas de governança) relacionam-se com os atributos das transações; de acordo, ou não, com as razões preditas pelo modelo heurístico. (WILLIAMSON 1985, 20-22)

A partir da adoção deste modelo heurístico, o estudo da corrupção aproxima-se de uma “ciência dos contratos”, preocupada tanto com a resolução dos conflitos de interesse (arbitrando-os); quanto, em reconhecer os conflitos potenciais, antecipadamente, de maneira a desenvolver estruturas de governança que os previnam e/ou atenuem seus impactos maléficos (aprimorando o desenho institucional).

## **CAPÍTULO III – Implicações: Como analisar e avaliar os riscos da corrupção?**

### **3.1. Como Analisar a Corrupção?**

Nos acordos corruptos, como nas demais transações, os parceiros possuem racionalidade limitada, os ativos transacionados são específicos e as partes podem agir oportunisticamente. Os acordos devem ocorrer em segredo (a busca por parceiros, as negociações e a garantia dos contratos se dão longe do público); e, a dependência mútua entre as partes os coloca a mercê da traição, deixando-os, mutuamente, dependentes das informações secretas de que dispõem, uns sobre os outros (elevando a incerteza e o risco destas transações). (LAMBSDORFF 2002) Nas “transações corruptas” os custos de transação serão agravados, pois não haverá garantias do Estado aos acordos e os mecanismos de governança, de ordem privada, deverão substituir completamente a falta de sanções legais. (DELLA PORTA 2005)

As transações corruptas requerem mecanismos de governança que permitam a coordenação e a cooperação entre os agentes, superando os elevados custos de transação que caracterizam estes acordos. Sob transações corruptas, os direitos de propriedade não estão assegurados; pois os parceiros da relação devem acreditar na palavra do outro, tornando incertos os direitos sobre as rendas extraídas. (DELLA PORTA 2005) Ou seja, a ilegalidade destas transações impede que se recorram às sanções e regulamentos do Estado, pois nenhuma corte defenderá os direitos de propriedade e garantirá estes contratos; ao mesmo tempo em que não cancela, nem impede, o desenvolvimento destas transações, que poderão ocorrer impulsionadas por outros mecanismos de governança, promovidas por arranjos institucionais de diversos tipos.

Múltiplas estruturas de governança poderão garantir e sustentar “relações honestas” entre os indivíduos que promovem os acordos corruptos, gerando expectativas estáveis que constrainjam suas ações e impondo o cumprimento dos contratos ilegais. Segundo Della Porta e Vannucci (2005), estas estruturas podem ser classificados em três tipos de controle: da primeira, segunda e terceira parte.

O “controle da primeira parte” se dá quando as normas informais e internalizadas dos acordos corruptos produzem expectativas recíprocas sobre o cumprimento dos contratos, de tal forma que sua violação produzirá um custo psicológico de culpa e desconforto aos envolvidos. É um fato que as transações são facilitadas quando as partes estão imersas em estruturas sociais de amizade, religião, cultura, ideologia (ou seja, de confiança); pois estas relações reduzem os custos de transação (AOKI 2001). Como observa Lambsdorff (2002), a corrupção não é uma exceção: “as transações corruptas podem ser aprimoradas com a existência de parceiros com algum tipo de relacionamento prévio – provendo uma garantia primordial contra o oportunismo.

O “controle da segunda parte”, constituído pelo compartilhamento de normas, em que a sanção é diretamente administrada ou imposta às outras partes, é um incentivo mais forte e, geralmente, indispensável para desencorajar o oportunismo contratual. Neste caso, os recursos utilizados para garantir os acordos estão relacionados às vantagens futuras esperadas pela manutenção reiterada do relacionamento e a ameaça de retaliar os comportamentos não cooperativos. (AXELROD 1984) A confiança, mais uma vez, é uma condição indispensável, pois a aquisição de uma “reputação de honestidade” nos

negócios corruptos permite a redução de seus riscos e a constituição de em uma ampla rede de transações corruptas.<sup>36</sup>

Por fim, o “controle da terceira parte” pode ser necessário quando as redes de corrupção se ampliarem, aumentando os custos de transação (obtenção de informação *ex ante*, identificação dos parceiros, monitoramento do acordo e sanção dos oportunistas). Em situações como esta haverá um risco elevado, pois os garantidores poderão não se restringir a prescrever e observar, automaticamente, as regras de confiança estabelecidas entre as partes.

A proteção e a regulamentação são atributos de “bens públicos” e geram custos que tendem a ser maiores quando os acordos e os recursos são ilegais; por isso, esta relação é vulnerável ao comportamento oportunista dos caroneiros (*free-rider*), um dilema que os Estados modernos tentam lidar por meio da taxação compulsiva. (OLSON, 1965) Entretanto, com exceção das organizações do crime organizado como as máfias, as terceiras partes não podem garantir os acordos e exigir o pagamento dos serviços de proteção por meio da violência. Assim, mesmo que a essência da proteção consista, necessariamente, na habilidade de impor custos, os parceiros das transações corruptas devem assegurar que os “garantidores” não farão uso de seu poder de maneira a controlar seus recursos, ao invés de protegê-los – cabendo-lhes, somente, policiar as atividades corruptas para controlar e incentivar a cooperação dos parceiros da transação.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Os custos de transação estão negativamente associados com a confiança mútua entre os contratantes. Assim, quanto menor a confiança entre os contratantes, maiores os custos de transação. Isto ajuda a explicar por que as transações corruptas tender a promover redes de relacionamento contínuas e repetitivas. (LAMBSDORFF e TEKSÖZ 2005)

<sup>37</sup> Neste caso, ironicamente, os acordos corruptos enfrentarão os mesmos problemas do Estado moderno, como a falta de confiança e a incompatibilidade de incentivos nas atividades dos agentes e organizações quando estas estiverem envolvidas na atividade de garantir a proteção dos contratos estabelecidos.

Por estas razões, ligadas a proeminência do papel dos mecanismos de governança ao florescimento transações corruptas, que a compreensão da arquitetura organizacional das normas e mecanismos que ajudam a desenvolver, sustentar, facilitar e garantir estes acordos é fundamental. Este é um desafio que exige o conhecimento sobre o aspecto dinâmico das interdependências institucionais que permitem o surgimento e o desenvolvimento destes arranjos oportunistas sub-ótimos.

Sua análise funda-se nos conceitos de retornos crescentes (*increasing returns*) e retro-alimentação positiva (*positive feedback*) que afirmam que uma ação tomada em determinada direção aumenta a probabilidade das demais ações seguirem a mesma trajetória, desde que os benefícios relativos daquela atividade, comparada com as outras opções, aumente ao longo do tempo, associada aos altos custos de saída. Ou seja, quanto mais uma determinada ação se desenvolva, mais custoso será substituí-la por outra trajetória – uma condição que tende a produzir resultados menos eficientes do que se todas as alternativas possíveis fossem igualmente consideradas. (PIERSON 2004)

Segundo Douglass North (1990), estas complementaridades se dão nas organizações e instituições, isoladamente; mas, também, ao nível macro, nos arranjos institucionais, que oferecem complementaridades entre regras e expectativas. Segundo este autor, são quatro os aspectos da interação social e da adaptação institucional que tendem a produzir estes resultados, cujos mecanismos de governança as transações corruptas (redes de corrupção) podem beneficiar-se: custos de entrada; efeitos de coordenação; processos de aprendizagem e expectativas adaptativas.

1. Custos de Entrada: o primeiro envolvimento com transações corruptas trará consigo um elevado custo de entrada devido à combinação de penalidades legais, custos morais e riscos para a reputação; da mesma forma que diversos custos iniciais são impostos para estruturar um sistema corrupto favorável. Entretanto, uma vez superadas esta barreira, os atos subseqüentes de corrupção se tornarão mais lucrativos, reduzindo a possibilidade de sanções e o correspondente senso de culpa pelo envolvimento.<sup>38</sup>
2. Efeitos de Coordenação: os benefícios adquiridos em suas atividades aumentam com a adoção desta mesma estratégia pelos demais, pois quanto mais à corrupção se difundir, os custos serão menores entre os envolvidos e maiores aqueles que permanecerem honestos e excluídos dos benefícios destes acordos. A difusão da corrupção reduz o senso de culpa e o risco de envolvimento, pois onde a corrupção for generalizada, o risco de ser acusado “parece ser baixo”. Se somente poucas pessoas estiverem envolvidas, elas serão pegas; mas se muitas estiverem, a probabilidade de qualquer uma ser punida é reduzida; enquanto os ganhos desta transação são crescentes. (VISHNY e SHLEIFER 1993) Desta forma será mais difícil punir, pois tenderá a haver uma conspiração de silêncio entre os corruptos; e, o número de pessoas dispostas a testemunhar ou prover informação ficará limitado – incentivando, talvez até mesmo obrigando, os não corruptos a aceitarem ou praticarem o conluio.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Uma vez superados os custos fixos de iniciar uma transação corrupta, os indivíduos terão incentivos para mantê-la; pois, ao longo do tempo, estas atividades reduzirão seus custos, por unidade.

<sup>39</sup> A difusão da corrupção reduz o custo moral e aprimora a “cultura da corrupção”, acompanhada pela expectativa de que é reconhecida e compartilhada pelos demais, expandindo um sistema de valores no qual o comportamento dos demais influenciará a perspectiva moral dos indivíduos. Se

3. Processos de Aprendizagem: As habilidades, conhecimentos e informações a respeito dos métodos mais eficientes de criar, administrar e garantir as transações corruptas são adquiridos e acumulados com o tempo. A incerteza e a tensão são reduzidas quando existem “regras de conduta” compartilhadas para guiar o comportamento, reduzindo as preocupações relacionadas aos indivíduos com que se interage. Neste caso, tratar-se-ia de conhecer e seguir supostas “regras de etiqueta da corrupção”. Como em qualquer organização legal, a interação repetitiva favorece o processo de aprendizado pela prática cotidiana [*learning-by-doing*], que ensinará como agir eficientemente, reduzindo os riscos e os custos das transações corruptas. (PIZZORNO 1992)
4. Expectativas Adaptativas: a expectativa de que a corrupção é amplamente praticada pode induzir o aumento do número de indivíduos do sistema dispostos a envolverem-se em acordos corruptos, de maneira a não serem excluídos de seus benefícios. Como os agentes são recompensados pelos seus esforços, de acordo com os incentivos e constrangimentos da matriz institucional, eles tentarão desenvolver as competências e habilidades que estejam relacionadas às oportunidades daquele sistema. Se o sistema for, predominantemente, corrupto os indivíduos terão incentivos para investir em habilidades corruptas – atraindo talentos para as atividades ligadas ao seu desenvolvimento; assim, uma vez recompensados pelo sistema, passarão a dar suporte a sua reprodução e expansão. (DELLA PORTA 2005)

---

a expectativa é de que a corrupção é amplamente praticada, então a profecia tende a se tornar auto-realizadora; não só pelo cálculo racional, mas porque as barreiras aquela atividade serão reduzidas num processo de auto-legitimização das práticas corruptas. Da mesma forma, se a corrupção é percebida como marginal, os indivíduos adaptarão suas ações de tal maneira a respeitar suas crenças, aumentando os custos de informação e proteção contra este tipo de oportunismo. (HIRSCHMAN 2002)

Estes fatores permitem explicar porque há múltiplos equilíbrios possíveis nos sistemas sociais – inclusive nos corruptos. Uma vez que os indivíduos podem ter valores similares, dentro e entre as sociedades, estruturas institucionais similares e, mesmo assim, isto resultar em diferentes equilíbrios – devido à dependência de trajetória de suas instituições. Até mesmo as diferenças nos custos morais podem ser explicadas pela evolução das normas sociais, como círculos virtuosos ou viciosos, que tendem a reforçarem-se pela confiança, cooperação, civismo, reciprocidade; ou sistema de valores que são mais ou menos favoráveis às práticas corruptas. (PUTNAN, 1996; PIERSON, 2004) Assim, desafortunadamente, uma vez estabelecidos, os mecanismos de garantia das transações corruptas e seus arranjos institucionais serão reforçados e tenderão a resistir às reformas institucionais, a despeito dos resultados sociais ineficientes que produzem. (DELLA PORTA&VANNUCCI, 2005)

Com base neste conhecimento, sobre a adaptação institucional e suas complementaridades, que as novas estratégias anti-oportunistas devem ser aprimoradas. Como nas transações corruptas a incerteza e os custos de transação são altos, os mecanismos de governança desempenham um papel crucial, cujo conhecimento é indispensável. A análise da corrupção deve investigar a diversidade institucional e a complexidade das respostas organizacionais que os mecanismos de governança das transações corruptas promovem ao reduzir os custos de transação de seus acordos - esclarecendo as variáveis que influenciam os diferentes processos de difusão e diferenciação das transações corruptas.

Em geral, as medidas de intervenção anti-oportunista procuram evitar oportunidades, limitando a discricionariedade e aumentando a responsabilidade

por meio de uma série de mecanismos de controle, ainda com ênfase naqueles de caráter hierárquico. De acordo com o modelo heurístico proposto, no entanto, maior atenção deveria ser dada ao fato dos mecanismos de sanção legal poderem ser instrumentalizados para garantir o cumprimento de acordos corruptos e proteger os direitos informais de propriedade, economizando-lhe custos de transação. As medidas anti-oportunistas efetivas devem agravar os problemas de garantia dos acordos corruptos, prevenindo que as autoridades públicas lhe sirvam de meio para reduzir os custos; evitando os casos em que as leis, ironicamente, se tornam parte das estruturas de governança dos acordos ilegais. (LAMBSDORFF 2002; LAMBSDORFF e TEKSÖZ 2005)

As transações – integras ou corruptas – quando garantidas pelo sistema legal, permitem destruir a reputação dos indivíduos, encerrar negócios lucrativos futuros, penalizar hierarquicamente os subordinados. A transação legalmente estabelecida pode ser um campo fértil para as transações corruptas florescerem, sob a “segurança jurídica” que esta lhe proporciona. Acordos legais permitem a utilização de uma série de mecanismos de sanção que podem ser aplicados para garantir a retaliação dos detratores dos acordos corruptos.<sup>40</sup>

Em países cujas transações e instituições são íntegras, os riscos de oportunismo são gerenciados de tal forma que o risco de envolvimento em transações corruptas pareça maior que os benefícios; pois tais acordos serão, provavelmente e eficientemente, identificados e punidos. A ocorrência das transações corruptas não desaparece (e não há maneiras de fazer esta

---

<sup>40</sup> Assim, agindo normalmente, dentro da lei, os oportunistas demonstram ter razão para afirmar que não cometem irregularidades - são beneficiários da proteção jurídica do Estado. O fato, no entanto, é que sociedades, predominantemente, não corruptas, irão promover mecanismos de correção; (gerenciando os riscos de oportunismos e as falhas institucionais que facilitam estes acordos) porque a corrupção é uma extensão do comportamento social que envolve o cruzamento de limites institucionais muito tênues. (HARRIS 2003)

verificação); mas, os esforços de construção e manutenção das capacidades institucionais oferecem resistência à corrupção.

### **3.2. Como Avaliar os Riscos de Corrupção?**

Ao identificar as áreas que oferecem risco a atitudes oportunistas, como à corrupção, é possível minimizar as oportunidades de ocorrência e aprimorar a resistência à corrupção. (GORTA 1998) Baseado nos esforços de gerenciamento do risco da corrupção, desenvolvido pela *New South Wales Independent Commission Against Corruption* (ICAC), é possível descrever a maneira como a coleta de um conjunto estruturado de informações de diferentes organizações, podem ser utilizadas para desenvolver um perfil de riscos da corrupção a cada tipo de transação, organização ou, ainda, combinada para constituir um perfil de grupos, organizações próximas ou setores inteiros do Estado; cujo objetivo seja identificar oportunidades futuras de intervenção, tanto pelas organizações, isoladamente, como pelos demais órgãos da administração pública – de acordo com a forma considerada mais eficiente. (GORTA 2006)

Este instrumento permite uma compreensão melhor de como as particularidades das transações e seus riscos de corrupção diferem entre as organizações do setor público, de maneira a aprimorar os esforços de prevenção (*ex ante*) e combate (*ex post*) deste oportunismo. Assim, é possível incorporar estas diferenças, aperfeiçoando os mecanismos de governança de acordo com as particularidades das transações em risco – como estabelece o modelo heurístico apresentado anteriormente.

Esta técnica de aproximação, como prevê o modelo heurístico, não busca quantificar o total de corrupção ocorrida (como fazem as demais tradições).

Tendo em vista que um elevado risco não implica, necessariamente, em maior ocorrência de corrupção. Ao invés disso, dedica-se a identificar os riscos de corrupção (as as oportunidades de sua ocorrência), em um esforço primordial e indispensável a favor do aprimoramento da capacidade de resistência à corrupção.

### **3.2.1. Identificando os Riscos de Corrupção no Setor Público**

O perfil de risco desenvolvido pela ICAC é uma abordagem que envolve o exame: (i) da natureza do trabalho das organizações (identificando as funções de alto risco); (ii) dos riscos percebidos de corrupção (perguntando aos indivíduos que conhecem a organização); (iii) das estratégias de prevenção em andamento (examinando as perspectivas dos líderes das organizações); e, (iv) dos temores acerca das principais políticas e práticas, baseado nas perspectivas organizacionais e de seus membros (analisando áreas onde os membros acreditam que não haja ou não saibam que exista nenhuma política de prevenção e combate à corrupção).

As organizações do setor público são as unidades de análise desta abordagem, pois estão em melhores condições para descrever seus principais desafios e implementar as estratégias necessárias para desenvolver e sustentar medidas de resistência à corrupção. Desta forma, um amplo conjunto de organizações do setor público, sob a jurisdição da ICAC, são convidados a participar (agências, departamentos, universidades, empresas públicas, etc).

As informações são coletadas por meio de dois questionários, aplicados separadamente. O “questionário organizacional” é distribuído aos presidentes das organizações governamentais (cerca de 400, segundo a pesquisa de 2001

da ICAC, no Estado de *New South Wales*, na Austrália).<sup>41</sup> O “questionário dos membros das organizações” é distribuído a uma amostra de empregados do setor público (cerca de 590, segundo a pesquisa de 2001 da ICAC).

De acordo com as informações da ICAC, Ângela Gorta (2006, 208-217) descreve os princípios, a metodologia, os principais achados e benefícios desta abordagem para cada uma das quatro estratégias adotadas na constituição do perfil de risco de corrupção

### 1. Considerar os Riscos Funcionais

Os riscos de corrupção dependem, entre outras coisas, das funções que as organizações desempenham; por isso, é preciso considerar, atentamente, os tipos de função que as organizações e seus indivíduos realizam. Esta taxonomia das funções de risco de corrupção deverá ser formulada *a priori*, baseada no adequado diagnóstico acerca da natureza das transações corruptas; por isso, o modelo heurístico proposto deve ser considerado, atentamente, no momento de identificar o potencial de risco de corrupção. Quanto mais rico o modelo heurístico subjacente aos esforços de consideração dos riscos, menor será a dependência a considerações a – causais, tornando as avaliações mais acuradas e as análises dos dados obtidos rica em considerações sobre futuras medidas de intervenção. Por isso, não basta afirmar uma correlação, é preciso explicar os resultados obtidos. Esta virtude depende, exclusivamente, da qualidade do modelo heurístico subjacente, aprimorado por meio de um esforço de análise qualitativa do pesquisador.

---

<sup>41</sup> Em 2001, segundo a ICAC, a taxa média de resposta para os questionários organizacionais foi de 73%. (ICAC 2003, 03)

É importante ressaltar que o “risco potencial de corrupção” não implica que determinadas funções sejam, provavelmente, desempenhadas de maneira corrupta. Na verdade, o reconhecimento dos riscos e o aprimoramento dos mecanismos de controle podem mitigar as oportunidades de tais práticas. Assim, organizações que desempenham funções de alto risco precisam, de fato, estar atentas a um potencial aumento da corrupção, buscando garantir sua integridade.

O perfil de risco da ICAC, que não adota o modelo heurístico apresentado anteriormente, identificou quinze funções consideradas de alto risco, utilizando-se de critérios como: (i) a combinação de poder discricionário, exercido pelo burocrata, e a importância potencial dos resultados para os membros da comunidade; (ii) ao grupo de clientes a qual serve; (iii) a experiência prévia da ICAC.<sup>42</sup> Os resultados permitem identificar a distribuição destas funções de maior risco entre as diferentes organizações do setor público.

Segundo os resultados obtidos pela ICAC (2003), em média, cada organização desempenha quatro funções de risco elevado. Com base nos resultados, promove-se, então, o debate a cerca dos riscos identificados (chamando atenção para o tema dentro das organizações), alertando as organizações para estas oportunidades e a necessidade de mitigá-las. Iniciam-

---

<sup>42</sup> Uma explicação detalhada dos critérios de classificação de risco das funções públicas, utilizados pela ICAC, pode ser obtida em “*Profiling The New Public Sector: Functions, Risks and Corruption Resistance Strategies.*” (ICAC 2003, 99-104)

As quinze funções identificadas pela ICAC foram: (1) inspeção, regulamentação ou monitoramento de padrões de leis, negócios, equipamentos ou produtos; (2) provisão de serviços a novos imigrantes; (3) atribuição de qualificação ou licença a indivíduos, indicando-lhes proficiência ou capacidade; (4) provisão de serviços a comunidade onde a demanda, freqüentemente, excede a oferta; (5) a alocação de recursos públicos; (6) determinação ou revisão de multas ou outras sanções; (7) recebimento de pagamentos; (8) provisão de assistência ou cuidados a pessoas desabilitadas ou vulneráveis; (9) provisão de subsídios, assistência financeira, concessões e outros a necessitados; (10) determinações ou julgamentos sobre indivíduos ou disputas; (11) testes e exames em humanos e animais; (12) decisões sobre investimentos em desenvolvimento; (13) venda de ingressos; (14) obras públicas; (15) ligações rotineiras com o setor privado, além da compra de bens e serviços.

se, assim, os processos de reflexão e formulação de mecanismos de gerenciamento dos seus riscos. Desta forma, ao considerar os riscos funcionais, constitui-se os fundamentos para o mapeamento de quantas e quais organizações desenvolvem cada uma destas atividades de risco, permitindo a ICAC aprimorar suas estratégias de prevenção e combate à corrupção no setor público, como um todo.

## **2. Perceber os Riscos de Corrupção**

Se as organizações não identificarem os riscos associados às atividades que desempenha, não poderá gerenciá-los adequadamente. Por isso, a segunda estratégia consiste em questionar os membros da organização a respeito dos riscos de corrupção em suas organizações. Assim, quanto mais uma organização for consciente dos riscos envolvidos em suas atividades, melhor preparadas estarão para gerenciá-los – a menor percepção de risco não é uma situação, necessariamente, melhor; pois a percepção, neste caso, não está relacionada a eventos que viriam a ter ocorrido.

De forma a identificar estas percepções, são oferecidas, nos questionários, para cada organização, listas de atividades para que sejam ranqueadas em termos da extensão esperada de risco de corrupção. As organizações podem escolher entre as opções “grande risco, atualmente administrado”, “grande risco que requer maior atenção”, “área de menor risco”, “não constitui um risco”, “não aplicável”. Além disso, as organizações são questionadas a respeito de: (i) seus riscos de corrupção mais significativos; (ii) suas atividades de potencial corrupto mais prejudicial; (iii) os possíveis riscos de

corrupção para a organização no futuro próximo – neste caso, para os próximos três anos.

Os resultados obtidos pela ICAC (2003) apontam que a maioria das organizações é capaz de identificar os riscos de corrupção que enfrenta. Assim, é possível identificar, claramente, nas diversas organizações, isoladamente ou em conjunto, aquelas atividades de maior risco, atualmente administrado ou que requerem, ainda, maior atenção. E, também, os desafios futuros que cada organização enfrentará no gerenciamento dos riscos de corrupção em suas atividades. Vale à pena, destacar, ainda, que as áreas consideradas de menor risco, não devem ser negligenciadas, pois são de interesse analítico e merecem a atenção dos especialistas.<sup>43</sup>

Com isso, as informações obtidas permitem aprofundar a discussão sobre o gerenciamento dos riscos de corrupção nas diversas organizações públicas; e, a falha em identificar estes riscos serve de alerta aos especialistas de que há uma dificuldade no seu gerenciamento. Além disso, as informações fornecidas permitirão comparar seus próprios riscos com os riscos identificados por organizações similares em tamanho e função – facilitando o aprendizado intra e extra organizacional.

### **3. Examinar as Estratégias Existentes**

O exame das informações obtidas sobre as medidas de gerenciamento dos riscos de corrupção, previamente realizadas, também, auxiliam no gerenciamento dos riscos de corrupção atuais. Ao questionar sobre a existência, implementação e avaliação destas medidas, é possível formular um quadro

---

<sup>43</sup> Os resultados estão disponíveis em “*Profiling The New Public Sector: Functions, Risks and Corruption Resistance Strategies.*” (ICAC 2003, 5-23)

acerca de como as organizações vêm elevando sua capacidade de resistir a estes riscos.

Este mecanismo permite identificar tanto os aspectos mais consistentes de resistência aos riscos de corrupção, quanto às áreas que ainda requerem maior atenção. Isto porque as informações disponíveis permitem: (i) a comparação das estratégias de gerenciamento entre os diferentes setores; e, (ii) a comparação das estratégias de gerenciamento de riscos a partir de um padrão próprio (*benchmark*) de esforços, facilitando a avaliação dos resultados em termos de resistência à corrupção - não de seu combate ou prevenção, visto não ser possível mensurar seus resultados.

#### **4. Analisar as Percepções dos Membros das Organizações**

É importante, também, examinar o conhecimento dos membros das organizações acerca das várias medidas anticorrupção e de seu envolvimento. A capacidade em resistir aos riscos de corrupção depende dos valores das organizações e seus membros, o que é esperado deles, os possíveis dilemas éticos que enfrentarão e os conflitos de interesse em que estão imersos e a maneira como administrarão estes dilemas.

Os membros das organizações devem estar informados sobre os riscos de suas atividades e as medidas necessárias ao seu gerenciamento; pois, de outra maneira, não terão capacidade de mitigá-los. Por isso, o perfil de riscos de corrupção da ICAC aplica um questionário aos membros das organizações, com objetivo de questionar-lhes sobre: (i) os maiores riscos de corrupção enfrentados em suas organizações, (ii) seu conhecimento sobre as estratégias de gerenciamento; e, (iii) seu envolvimento em cursos de capacitação.

Os resultados permitem obter informação a respeito da percepção dos membros da organização sobre as estratégias, em andamento, de gerenciamento dos riscos de corrupção e oferece uma medida das informações, sobre estas políticas, efetivamente, retidas pelos membros das organizações – identificando áreas que devem ser priorizadas em futuros programas de treinamento.

### **Principais Benefícios e Limitações**

Segundo Ângela Gorta (2006, 217), o perfil de risco da corrupção apresentado permite o mapeamento dos temas ligados a corrupção que desafiam organizações ou áreas inteiras do setor público, permitindo o aprimoramento das capacidades de resistência a estes riscos. E, realiza este benefício, sem recorrer aos cálculos de corrupção existente ou percebida ou, ainda, sem precisar quantificar os riscos enfrentados pelas organizações.

O perfil de risco de corrupção oferece um quadro de referência para a intervenção anticorrupção a nível organizacional, a grupos similares de organizações ou amplas áreas do setor público. As informações permitem aos gestores públicos avaliar seus próprios esforços e identificar as áreas de menor capacidade de resistência à corrupção. Com isso, órgãos de controle como a ICAC, na Austrália, e a Controladoria Geral da União (CGU), no Brasil, aplicam seus recursos de maneira eficiente, no esforço de assistir as organizações públicas a reforçar sua capacidade de resistir aos riscos de corrupção.

Contudo, como qualquer técnica de investigação social, o perfil de riscos de corrupção apresenta algumas limitações. Como as informações são coletadas por questionário: (i) as informações fornecidas pelos entrevistados são

aceitas como verídicas; (ii) não é possível saber a opinião daqueles que não responderam as perguntas e o grau em que diferem das informações disponíveis; (iii) é possível que a taxa de resposta seja muito reduzida, apesar da experiência da ICAC contar com uma taxa média de resposta de 73%. (ICAC 2003, 04)

As informações resultantes de percepções são subjetivas; por isso, diferentes grupos tendem a fornecer opiniões diversas e, mesmo assim, válidas a respeito dos mesmos temas. Além disso, é possível que os resultados sejam afetados, em alguma medida, pelo fato da pesquisa ser desenvolvida pelos órgãos de controle do setor público, embora seja possível realizar um esforço para minimizar o impacto destes fatores sobre os resultados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O esforço teórico e empírico dedicado ao estudo da corrupção negligencia as dificuldades ligadas aos pressupostos e as implicações ontológicas e metodológicas da conceitualização e mensuração da corrupção. Apesar de ser reconhecida como um problema social relevante a ser enfrentado, a corrupção é analisada como um epifenômeno social pelos diversas tradições das ciências sociais. O termo corrupção, não raro, continua sendo objeto de intensa reinterpretação guiada por interesses acadêmicos, políticos, econômicos, sociais diversos que não estabelecem, adequadamente, os microfundamentos do conceito; impedem o acordo entre os especialistas e, por consequência, o avanço do conhecimento deste fenômeno.<sup>44</sup> O resultado é uma profusão de proposições, cuja causa aparente é atribuída à complexidade do conceito e aos problemas de operacionalização (mensuração) e validação (técnica de pesquisa).

O conhecimento e as medidas anticorrupção demandam uma aproximação interdisciplinar; mas, nenhuma destas dimensões tem a ganhar ao desconsiderar a imprescindível unidade conceitual. Assim, ao propor um novo modelo heurístico de análise da corrupção e explicitar seus microfundamentos, este estudo cumpre a tarefa primordial de subsidiar os esforços subseqüentes de teorização, formulação e avaliação das políticas anticorrupção.

Neste ensaio de natureza metodológica, demonstra-se a implicação mais significativa deste diagnóstico, apresentado no primeiro capítulo, e das soluções propostas pelo modelo heurístico, discutido no segundo capítulo: as razões metodológicas pelas quais as medidas anticorrupção devem abandonar as

---

<sup>44</sup> A “existência da corrupção” pode ser usada para justificar reações políticas ou manifestações de poder político, capazes de se representar em campanhas e na legislação anticorrupção, como uma espécie de “tática para remover inimigos poderosos”. (HARRIS, 2003)

tentativas de “minimizar a corrupção” ou “prevenir ou combater à corrupção” em favor da “construção e manutenção das capacidades institucionais de resistência à corrupção”. Isto porque, não nos é possível observar o quanto de corrupção foi minimizada, prevenida ou combatida. Esta é uma dificuldade que se impõe devido à natureza secreta dos acordos corruptos, cuja nenhuma técnica de mensuração, direta ou indireta, é capaz de superar.

Entretanto, é possível identificar e documentar as atividades que uma organização implementa em favor da promoção de sua resistência à corrupção - em relação aos riscos de corrupção que enfrenta, de acordo com as funções específicas que desempenha, e a maneira pela qual gerência estes riscos. Esta transformação fundamental deve desempenhar um papel fundamental nas estratégias anticorrupção de órgãos do setor público, responsáveis por identificar, gerenciar e monitorar os riscos de corrupção que as instituições públicas enfrentam.

Atualmente, a Controladoria Geral da União (CGU), órgão responsável pela elaboração destas estratégias, no âmbito da administração pública federal do Brasil, não conta com nenhum programa dedicado a estes desafios. Assim, ao deixar de superar, metodologicamente, a inadequada abordagem, baseada na mensuração, direta ou indireta, da ocorrência de corrupção no setor público, a CGU deixa de maximizar o investimento de seus recursos:

- i. na identificação das deficiências dos sistemas e procedimentos que permitem o desenvolvimento das condutas oportunistas;
- ii. na redução das oportunidades de corrupção (gerenciamento de seus riscos) por meio do aconselhamento e de parcerias com as

- organizações públicas, com o objetivo de aprimorar seus procedimentos, políticas, sistemas éticos e funcionais;
- iii. na educação da sociedade brasileira e do setor público sobre a conduta adequada dos funcionários, os efeitos nefastos da corrupção e os benefícios das medidas antiportunistas.
  - iv. no conhecimento acerca da corrupção e sua manifestação no setor público nacional, ao nível intra e inter organizacional.

Como foi possível demonstrar ao longo deste ensaio, o aperfeiçoamento das medidas anticorrupção será advindo, em grande medida, do aprimoramento deste ou outro modelo heurístico capaz de oferecer soluções aos atuais desafios metodológicos do estudo da corrupção. Quanto mais rico o modelo heurístico subjacente aos esforços de consideração dos riscos de corrupção, menor será a dependência dos especialistas as considerações *ad hoc* (não teóricas ou acausais). Isto irá tornar as avaliações mais acuradas e as análises dos dados empíricos obtidos mais produtivas em considerações sobre as futuras estratégias de intervenção, necessárias a capacitação das instituições em seu desafio de impor resistências à corrupção.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADES, Alberto, e Rafael DI TELLA. 1996. "Causes and Consequences of Corruption: A Review of Empirical Contributions." *IDS Bulletin: Liberalization and the New Corruption* 27(2):6-11.
- ADES, Alberto, e Rafael DI TELLA. 1995. "La nueva economía de la corrupción." *Estudios IEERAL* 18(75):119-139.
- AINSWORTH, Scott. 2002. *Analyzing Interest Groups*. New York: W. W. Norton.
- AINSWORTH, Scott. 1993. "Regulating Lobbyists and Interest Group Influence." *Journal of Politics* 55.
- ALATAS, Syed. 1990. *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*. Aldershot: Avebury.
- ALVES, Maria Fernanda Colaço, e Antônio Carlos de Azevedo SODRÉ. 2007. *Transferências Intergovernamentais Voluntárias: Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil*. Brasília: II Concurso de Monografias da CGU.
- AOKI, Masahiko. 2001. *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- AXELROD, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- BAC, Mehmet. 1996. "Corruption and Supervision Costs in Hierarchies." *Journal of Comparative Economics* 22.
- BANCO MUNDIAL. 1999. "World Business Environment Survey: Measuring Conditions for Business Operation and Growth." Available at: <http://www.ifc.org/ifcext/economics.nsf/Content/IC-WBESConditions>.
- BANFIELD, Edward. 1958. *The Moral Basis of Backward Society*. New York: Free Press.
- BECCARIA, Cesare. 2004. "Dos Delitos e das Penas." Em São Paulo: Martin Claret.
- BECKER, Gary. 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach." *Journal of Political Economy* 76.
- BEN-PORATH, Yoram. 1980. "The F-connection: Families, friends, and firms and the organization of exchange." *Population and Development Review* 6 (March):1-30.
- BORSANI, Hugo. 2004. "Relações entre Política e Economia: Teoria da Escolha Pública." Em *Economia do Setor Público no Brasil*, Rio de Janeiro: Elsevier.

- BRADY, Henry, David COLLIER, e Jason SEAWRIGHT. 2006. "Toward a Pluralistic Vision of Methodology." *Political Analysis* 14(3):353-368.
- BRASIL, Constituição (1988). 2005. *Constituição Federal: Código penal: Código processo penal: atual até 07.01.2005*. 7ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- BROUSSEAU, Eric, e Jean-Michel GLACHANT. 2002. *The Economics of Contracts. Theories and Applications*. Cambridge University Press, Cambridge.
- BROWN, A.J. 2006. "What We Are Trying to Measure? Reviewing the Basis of Corruption Definition." Em *Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance)*, Burlington: Ashgate Publishing.
- BRUNETTI, A., G. KISUNKO, e B. WEDER. 1997. "Institutional Obstacles to Doing Business: Region-by-Region Results from a Worldwide Survey of the Private Sector." *World Bank Policy Research Working Paper*.
- BRÜNING, Raulino Jacó. 1997. *Corrupção : Causas e Tratamento*. Tese. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.
- BUSCAGLIA, Edgardo. 2001. "An Analysis of Judicial Corruption and its Causes: An Objective Governing-based Approach." *International Review of Law & Economics* 21(2):233-249.
- CAMPITELI, Marcus Vinicius. 2007. *Medidas para Evitar o Superfaturamento Decorrente dos Jogos de Planilha em Obras Públicas*. Brasília: II Concurso de Monografias da CGU.
- CAMPOS, J. Edgardo, Donald LIEN, e Sanjay PRADHAN. 1999. "The Impact of Corruption on Investment." *Predictability Matters: World Development* 27:1059-67.
- COASE, Ronald H. 1960. "The Problem of Social Costs." *Journal of Law and Economics* 3(1):1-44.
- COLEMAN, James. 1987. *Toward an Integrated Theory of White Collar Crime*. New York: Rinehart.
- DABBA-NORRIS, Era. 2000. "A Game-Theoretic Analysis of Corruption in Bureaucracies." *IMF Paper*.
- DELLA PORTA, Donatella, e Susan ROSE-ACKERMAN. 2002. *Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy of Corruption*. 1st ed. Baden-Baden: Nomos.

- DELLA PORTA, Donatella e VANUCCI. 2005. "The Governance Mechanisms of Corrupt Transactions." Em *Institutional Economics of Corruption*, New York: Routledge.
- DIAMOND, Peter. 1971. "A Model of Price Adjustment." *Journal of Economic Theory* 3(2):156-168.
- DOBEL, J. Patrick. 1999. *Public Integrity*. Johns Hopkins University Press.
- FELDMAN, Julian, e Herschel KANTER. 1965. "Organizational Decision Making." Em *Handbook of Organizations*, Chicago: Rand McNally, p. 614-649.
- FILGUEIRAS, Fernando. 2004. "Notas sobre o conceito de Corrupção: Um debate com juristas, sociólogos e economistas." *Revista de Informação Legislativa*.
- FRIEDMAN, Milton. 1953. *Essays in Positive Economics*. Chicago: University Of Chicago Press.
- GALTUNG, Fredrik. 2006. "Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices." Em *Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance)*, Burlington: Ashgate Publishing.
- GAMBETTA, Diego. 2002. "Corruption: An Analytical Map." Em *Political Corruption in Transition: A Skeptical Handbook*, Budapest: Central Europe University.
- GARCIA, Ricardo Letizia. 2003. "A Economia da Corrupção - Teoria e Evidências: Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no Rio Grande do Sul.." :360.
- GERRING, John. 2001. *Social Science Methodology: a Criterial Framework*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GOERTZ, Gary. 2005. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press.
- GONZALEZ, Júlio, e Timothy POWER. 2003. "Cultura Política, Capital Social e Percepções sobre Corrupção: Uma Investigação Quantitativa em Nível Mundial." *Revista de Sociologia e Política* 21.
- GORTA, Angela. 2006. "Corruption Risk Areas and Corruption Resistance." Em *Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance)*, Burlington: Ashgate Publishing.
- GORTA, Angela. 1998. "Minimising Corruption: Some Lessons from the Literature."

- GRAEFF, Peter. 2005. "Why Should One Trust in Corruption? The Linkage between Corruption, Norms and Social Capital." Em *The New Institutional Economics of Corruption*, New York: Routledge.
- HABIB, Mohsin, e Leon ZURAWICKI. 2001. "Country-level investments and the effect of corruption—some empirical evidence." *International Business Review* 10(6):687-700.
- HABIB, Sérgio. *Quinhentos Anos de Corrupção*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James MADISON, e John JAY. 2003. *O federalista*. Belo Horizonte: Líder.
- HARRIS, Robert. 2003. *Political Corruption: In and Beyond the Nation State*. London: Routledge.
- HAYEK, Friedrich August Von. 1945. "The use of Knowledge in Society." *American Economic Review* 35 (September):519-530.
- HEYWOOD, Paul. 2002. "Analysing political corruption in Western Europe: Spain and the UK in comparative perspective." *Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy of Corruption*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- HIRSCHMAN, Albert O. 2002. *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton: Princeton University Press.
- HUBERTS, Leo, Karin LASTHUIZEN, e Carel PEETERS. 2006. "Measuring Corruption: Exploring the Iceberg." Em *Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance)*, Burlington: Ashgate Publishing.
- HUNTINGTON, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- ICAC, Independent Commission Against Corruption. 2003. "Profiling The New Public Sector: Functions, Risks and Corruption Resistance Strategies." Available at: [http://www.icac.nsw.gov.au/pub/public/Report\\_final.pdf](http://www.icac.nsw.gov.au/pub/public/Report_final.pdf).
- ISNIE. 2008. "International Society for New Institutional Economics." Available at: <http://www.isnie.org/> [Acessado Julho 28, 2008].
- JAIN, Arvind K. 2001. "Corruption: a Review." *Journal of Economics Surveys* 15(1).
- JOHNSTON, Michael. 1996. "The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issues of Corruption." *International Social Science Journal* 48. no. 3:321-35.

- KAUFMANN, Daniel, e Shang-Jin WEI. 2000. "Does'Grease Money'Speed Up the Wheels of Commerce?."
- KESSEL, Reuben, e Armen ALCHIAN. 1962. "Effects of Inflation." *The Journal of Political Economy* 70(6):521.
- KLITGAARD , Robert. 1994. *A Corrupção sobre Controle*. Zahar.
- KNACK, Stephen, e Philip KEEFER. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Intitutional Measures.." *Economics & Politics* 7(3):207-227.
- KOLLMAN, Ken. 1997. "Inviting Friends to Lobby: Interest Groups, Ideological Bias, and Congressional Committees." *American Journal of Political Science*.
- KRUEGER, Anne. 1974. "The Political Economy of Rent-Seeking." *American Economic Review* 64.
- LAKATOS, Imre. 1989. *La Metodología de los Programas de Investigación Científica*. Madrid: Alianza.
- LAMBSDORFF, Johann Graf. 2001. *Background Papar to the 2001 Corruption Perception Index*. Transparency International and Göttingen University.
- LAMBSDORFF, Johann Graf. 2006a. "Causes and Consequences of Corruption: What Do We Know from a Cross-Section of Countries?." Em *International Handbook on The Economics of Corruption*, Susan Rose-Ackerman.
- LAMBSDORFF, Johann Graf. 2006b. "Consequences and Causes of Corruption: What Do We Know from a Cross-section of Countries?." Em *International Handbook on The Economics of Corruption*, Northampton: Susan Rose-Ackerman.
- LAMBSDORFF, Johann Graf. 2002. "Making Corrupt Deals – Contracting in the Shadow of Law." *Journal of Economic Behavior and Organization* 48(3).
- LAMBSDORFF, Johann Graf. 2006. "Measuring Corruption - The Validity and Precision of Subjetive Indicators (CPI)." Em *Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance)*, Burlington: Ashgate Publishing.
- LAMBSDORFF, Johann Graf, e Sitki TEKSÖZ. 2005. "Corrupt Relational Contracting." Em *The New Institutional Economics of Corruption*, New York: Routledge.
- LANGSETH, Petter. 2006. "Measuring Corruption." Em *Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance)*, Burlington: Ashgate Publishing.
- MAURO, Paolo. 1995. "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics* 110(3):681-712.

- MAURO, Paolo. 1998. "Corruption and the composition of government expenditure." *Journal of Public Economics* 69(2):263-279.
- MBAKU, John Mukum. 1992. "Bureaucratic Corruption as Rent-Seeking Behavior." *Konjunkturpolitik* 38.
- MILLER, William. 2006. "Perceptions, Experience and Lies: What Measures Corruption and What do Corruption Measures Measure?." Em *Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance)*, Burlington: Ashgate Publishing.
- MO, Pak Hung. 2001. "Corruption and Economic Growth." *Journal of Comparative Economics* 29(1):66-79.
- MUELLER, Dennis. 1989. *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NAÇÕES UNIDAS. 1999. *Global Report on Crime and Justice*. Report by the United Nations Office for Drugs Control and Crime Prevention. New York: Oxford University Press.
- NORTH, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NYE, Joseph. 1967. "Corruption and Political Development: a cost-benefit analysis." *American Political Science Review* 61(4).
- OLIVEIRA, Edmundo. 1991. *Crimes de Corrupção*. Rio de Janeiro: Editora Forense.
- PALOMBARA, Joseph LA. 1994. "Structural and Institutional Aspects of Corruption." *Social Research* 61(2).
- PARETO, Vilfredo. 1984. *Tratado de Sociologia Geral*. São Paulo: Ática.
- PATEMAN, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PÉREZ-CASTRILLO, David, e Inés MACHO-STANDLER. 1997. *An Introduction to the Economics of Information: Incentives and Contracts*. Oxford: Oxford University Press.
- PIERSON, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- PIZZORNO, Alessandro. 1992. "La corruzione nel sistema político." Em *Scambio occulto*, Bologna.

- PUTNAN, Robert. 1996. *Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: FGV.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. London: Cambridge University Press.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. 1975. "The Economics of Corruption." *Journal of Public Economics* 4(2):187-203.
- SAMPFORD, Charles et al. 2006. *Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance)*. Burlington: Ashgate Publishing.
- SHAIKO, Ronald. 1998. "Reverse Lobbying: Interest Group Mobilization from the White House and the Hill." Em *Interesting Group Politics*, Washington: CD Press.
- SHEPSLE, Kenneth, e Robert SALISBURY. 1981. "U.S. Congressman as Enterprise." *Legislative Studies Quarterly* 6.
- SILVA, Marcos. 2001. *A Economia Política da Corrupção no Brasil*. São Paulo: SENAC.
- SILVA, Marcos, Fernando FREITAS, e Andrea C. BANDEIRA. 2001. *How Does Corruption Hurt Growth?: Evidences about the Effects of Corruption on Factors Productivity and Per Capita Income*. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.
- SIMON, Herbert A. 1961. *Administrative Behaviour*. 2nd ed. New York: Macmillan Press.
- TANZI, Vito. 1997. "Corruption, governmental activities and markets." *Trends in Organized Crime* 2(4):67-67.
- TANZI, Vito, e Hamid DAVOODI. 1997. "Corruption, Public Investment, and Growth."
- THEOBALD, Robin. 1990. *Corruption, Development, and Underdevelopment*. Duke University Press.
- THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. 2007. *Ética para Executivos*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- TOCQUEVILLE, Alexis. 1998. *A democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes.

- TREISSMAN, Daniel. 2007. "What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research?." *Annual Review of Political Science* 10.
- VISHNY, Robert, e Andrei SHLEIFER . 1993. "Corruption." *Quarterly Journal of Economics*.
- WARREN, Mark E. 2004. "What Does Corruption Mean in a Democracy?." *American Journal of Political Science* 48(2):328-343.
- WEBER, Luis Alberto. 2007. *Controle Social em Xeque - O Colapso dos Conselhos Municipais como Arenas de Discussão da Corrupção Política*. Brasília: II Concurso de Monografias da CGU.
- WEI, Shang-Jin. 2000. "How Taxing is Corruption on International Investors?." *Review of Economics and Statistics* 82(1):1-11.
- WILLIAMSON, Oliver. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- WILLIAMSON, Oliver. 1996. *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.

3º Concurso de Monografias da CGU 2008

Categoria: Profissionais

Tema: Prevenção da Corrupção

**TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL NA ERA DA INTERNET:  
uma discussão sobre o Legislativo na América do Sul**

## RESUMO

As jovens e frágeis democracias sul-americanas se encontram em um momento crucial para sua consolidação. Se de um lado enfrentam deficiências institucionais e restrições econômicas, de outro moldam e são moldadas pela sociedade da informação. Esse termo, cunhado para designar a revolução informational dos últimos anos, designa a capacidade de acesso de qualquer informação a partir de qualquer ponto da rede mundial, a Internet. A influência da Internet sobre as instituições e atores políticos ainda é incerta e pouco estudada. Especificamente no caso das instituições legislativas, a Internet pode emergir como um importante canal de disponibilização de informações, de manifestação de preferências por parte dos cidadãos e de controle e transparência. Tais considerações são válidas não só para o próprio Legislativo, mas, principalmente, deste sobre o Executivo. Agindo assim o Poder Legislativo se torna mais um agente da sociedade para prevenção e controle da corrupção no Poder Executivo. Essas possibilidades afetariam diretamente as relações de *accountability* vertical, *accountability* horizontal e responsividade. Essa discussão subsidiou a construção da metodologia de análise deste trabalho sobre o uso da Internet, especificamente dos *websites*, pelos parlamentos sul-americanos. Buscou-se verificar até que ponto esses *sites* se configuram como instrumentos de transparência e controle social sobre o próprio parlamento e sobre o controle que as casas legislativas exercem sobre o Poder Executivo em prol de seus representados. A coleta de dados, realizada em 17 *websites* parlamentares em 10 países da América do Sul, revelou dados importantes. Informações essenciais como a legislação nacional, a identificação dos representantes e a organização e funcionamento das casas

legislativas, estão presentes em todos os casos observados. Em relação às três dimensões analisadas, há predominância das dimensões *accountability* vertical e responsividade sobre a *accountability* horizontal, corroborando as idéias de O'Donnell sobre a fragilidade das instituições latino-americanas. Em geral os melhores resultados foram obtidos pelos sites com foco na *accountability* vertical e horizontal. Conclui-se o trabalho destacando alguns avanços notáveis observados, como canais de interlocução inovadores, sistemas de registro e acompanhamento de denúncias, espaços para manifestação de preferências por parte dos cidadãos e instrumentos para prestação de contas dos representantes. Longe de substituir os mecanismos tradicionais de controle social e transparência, a Internet se mostra como um instrumento potencialmente importante para auxiliar a consolidação das instituições governamentais na América do Sul.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>4</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO: INFORMAÇÃO E POLÍTICA NA ERA DO CONHECIMENTO .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 A sociedade da informação .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Utopia e ceticismo: o que podemos esperar da Internet sobre as instituições públicas? .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2 Poder Legislativo, <i>accountability</i> e Internet.....</b>	<b>20</b>
<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>34</b>
<b>3.1 Definição geral do modelo .....</b>	<b>34</b>
<b>3.2 Critérios avaliados .....</b>	<b>36</b>
<b>3.2.1 Accountability horizontal (a) .....</b>	<b>39</b>
<b>3.2.2 Accountability vertical (b).....</b>	<b>39</b>
<b>3.2.2 Responsividade (c) .....</b>	<b>40</b>
<b>3.3 Estratégia de pesquisa.....</b>	<b>41</b>
<b>3.4 Metodologia de análise .....</b>	<b>43</b>
<b>3.5 Parâmetros da análise .....</b>	<b>43</b>
<b>4 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>	<b>46</b>
<b>4.2 Resultados por website.....</b>	<b>46</b>
<b>4.3 Resultados por critérios .....</b>	<b>54</b>
<b>4.5 Análise comparativa .....</b>	<b>59</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>68</b>
<b>6 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>74</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>78</b>
<b>Apêndice 1 – Resultados gerais da pesquisa por website .....</b>	<b>78</b>
<b>Apêndice 2 – Resultados gerais da pesquisa por critério .....</b>	<b>79</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde o final da década de 1970 as democracias modernas têm passado por várias mudanças sob o ponto de vista econômico, político e social. Essas mudanças foram radicalizadas a partir do momento em que a informação foi se constituindo como o principal fundamento das ações dos atores sociais, políticos e econômicos.

Para que a informação passasse atingisse esse status, ela precisaria estar ao alcance dos agentes supramencionados. Foi a partir da convergência das tecnologias de comunicação e computação que as informações passaram a ser disponibilizadas a qualquer tempo ou local (BELL, 1977; CASTELLS, 1999; BRENNAND, 2002). A sociedade engendrada a partir dessas alterações é chamada de sociedade da informação.

Um dos elementos de maior impacto da sociedade da informação é a Internet, rede mundial de computadores que possibilita a troca de virtualmente qualquer lugar do planeta. A internet tem transformado a maneira como as pessoas se comunicam, como fazem compras, como trabalham, como fazem negócios, como geram conhecimento, enfim, praticamente todas as atividades humanas.

A Internet também manifesta seus impactos na política, seja do ponto de vista da busca de informações pelos atores, seja pela transformação das instituições para se adaptarem à nova realidade. A discussão sobre as Tecnologias da Informação e Comunicação - TIC's e suas influências sobre as instituições políticas democráticas – também chamada de Internet e Política - tem emergido como um tema importante nas Ciências Sociais e na Ciência Política.

Essas discussões se concentram, em geral, no papel do governo eletrônico, especialmente na prestação de serviços aos cidadãos pela Internet. Contudo, as discussões no plano da Ciência Política podem exceder sobremaneira essa perspectiva, englobando novos temas como a democracia e procedimentos democráticos eletrônicos, a problemática da exclusão digital, a questão das redes cívicas eletrônicas e muitas outras (EISENBERG & CEPIK, 2002).

No que se refere ao Poder Legislativo, a literatura sobre o tema internet e política ainda é restrita. Quando se considera o contexto sul-americano, o *gap* entre os usos das TICs pelos atores políticos e os estudos que buscam compreender esses usos é crescente. Desse modo, há a necessidade de pesquisas que propiciem, pelo menos, uma tipologia dos fenômenos concernentes ao tema, de modo a se ampliar os estudos comparativos para se explorar seus principais condicionantes.

Dessa feita, nos perguntamos inicialmente: qual a utilização da internet pelo Poder Legislativo nos países das Américas do Sul no que se refere ao controle social? No que se refere ao accountability vertical, ao horizontal e à responsividade, como se dá essa utilização?

A partir das questões principais, indagamos ainda: Como mensurar a utilização da Internet pelo Poder Legislativo para fins de prevenção e controle sobre ações e corrupção no Executivo? Como o Poder Legislativo pode ser um agente de controle social perante a sociedade? Como traduzir as dimensões do accountability horizontal e vertical - em termos de arenas de participação, interatividade e continuidade do contexto decisório (AZEVEDO e ANASTASIA, 2002, p. 81) - para conceitos operacionalizáveis?

Para responder as questões suscitadas, o presente trabalho objetiva entender o uso que o Poder Legislativo, nos países das Américas do Sul, fazem da Internet em relação às questões supramencionadas.

Temos ainda como objetivos específicos: a) Identificar as principais implicações teóricas da sociedade da informação sobre as instituições legislativas e o mecanismos de controle democrático; b) Desenvolver um modelo para avaliação dos sites do Poder Legislativo na América do Sul levando em conta as variáveis abordadas; c) Validar a adequação da tipologia proposta pela análise dos websites dos Poderes Legislativos na América do Sul.

O tema aqui proposto é recente e pouco explorado, contudo, se configura como um fenômeno social e político que tem impacto crescente na sociedade, pois a Internet tem permeado a realidade de um número crescente de indivíduos. Dessa forma, as próprias práticas governamentais podem ser alteradas pela Internet. O *boom* do acesso à internet nos países sul-americanos urge por estudos que busquem identificar as alterações ou inadequações concernentes às instituições democráticas.

A metodologia da pesquisa está baseada nos métodos descritivos que, segundo Gil (1994), buscam promover a representação final das características de uma amostra ou população. Para tanto utilizamos pesquisa bibliográfica e coleta direta de dados por meio de formulários e observação direta dos websites. Vale ressaltar que a inexistência de dados secundários disponíveis nos obriga a coletar dados primários para se atingir o objetivo da pesquisa. Embora tal fato demande um esforço significativamente, ele torna o trabalho ainda mais relevante.

Nosso trabalho está baseado em 4 capítulos, além desta introdução.

No capítulo 2, apresentamos o referencial da pesquisa, ressaltando a temática da informação e política na sociedade da informação. Inicialmente, discute-se as características da sociedade da informação para então se debater seu impacto sobre as instituições e atores políticos, bem como os aspectos de controle social e transparência.

O capítulo 3 apresenta a construção da metodologia de coleta de dados da pesquisa. A partir de um modelo geral, baseado no referencial apresentado no capítulo 2, são construídos 73 critérios para avaliação dos websites dos parlamentos. Neste capítulo estabelecemos ainda qual a estratégia da pesquisa, definindo sua unidade de análise, seu universo de pesquisa e a forma de coleta de dados.

Os resultados da pesquisa são apresentados no capítulo 4. Aqueles são apresentados sob diversas perspectivas. Evidenciamos o resultado geral para cada critério e grupo de critério. Por fim, com base nos resultados anteriores, tentamos extrair uma tipologia das unidades estudadas, utilizando variáveis identificadas em nosso referencial como condicionantes do uso da internet pelas instituições políticas democráticas, como o sistema cameral, a concentração de poderes no Executivo, características do sistema partidário, dentre outras. Essas variáveis indicam relações importantes com os mecanismos de controle e transparência dos países.

Por fim, concluímos o trabalho destacando os resultados mais relevantes encontrados, bem como levantamos algumas hipóteses preliminares para explicá-los, gerando um cardápio farto de propostas de pesquisas futuras sobre o tema.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO: INFORMAÇÃO E POLÍTICA NA ERA DO CONHECIMENTO

### 2.1 A sociedade da informação

A discussão sobre sociedade da informação emergiu a partir da segunda metade do século XX, notoriamente com os escritos das teorias sobre as sociedades pós-industriais. Como expoente principal desse movimento teórico inicial, temos os escritos de Daniel Bell (1977). O autor encara a sociedade da segunda metade do século XX como uma sociedade que se constitui além do modelo industrial vigente até então, que estava baseado na produção e venda de bens e produtos industriais.

Bell se propôs, em 1973, a fazer uma “visão social” do futuro da organização societária, econômica e política a partir do declínio do modelo de sociedade industrial. Este modelo de sociedade estava baseado na produção, distribuição e consumo de bens. Segundo Bell (1977, p. 25-48), a compreensão de uma sociedade está em entender o papel de três elementos: a) a estrutura social – que envolve a economia, as tecnologias disponíveis e o sistema de alocação da força de trabalho, incluindo as ocupações existentes; b) a política – que é o sistema que rege o poder capaz de solucionar conflitos e preferências, e processar demandas e exigências contraditórias dentro de uma sociedade; c) a cultura – que concerne às interações e as convenções simbólicas nas relações da sociedade.

Continuando, o autor afirma que a sociedade pós-industrial se caracteriza, sobretudo, pelas transformações no plano da estrutura social, que acaba por influenciar também o plano político e cultural. Essa mudança estrutural decorre, sobretudo, da convergência entre as tecnologias de computação e as tecnologias de comunicação, evento idiossincrático deste momento histórico-cultural. Essa

convergência permitiu a transformação de uma sociedade de bens em uma sociedade da informação (BELL, 1977, p. 538).

Na visão de Castells (1999), a principal alteração estrutural da sociedade da informação é o estabelecimento de uma economia informacional e global. Informacional, pois o desempenho econômico dos atores, inclusive dos países, está na capacidade de gerar, armazenar, processar e utilizar a informação, transformando-a em conhecimento e este em ação; global porque a competição que determinará o desempenho econômico pode ocorrer em nível global.

Assim, entender a sociedade da informação implica estabelecer conceitos para a informação e para conhecimento que consigam explicar a diferença entre a sociedade de bens e a sociedade da informação proposta por Bell.

Para este trabalho consideramos a definição de Castells (1999), onde a informação depende do indivíduo que interpreta os dados e insere esses dados em um contexto significativo, ou seja, os torna organizados e que os comunica para um receptor da informação. Assim só estaremos tratando da informação quando os indivíduos forem capazes de interpretar e contextualizar os dados disponíveis, atribuindo algum sentido a eles.

Antes de abordar o conhecimento, precisamos definir outro conceito relevante em nossa análise: as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's). Elas são entendidas aqui como “o conjunto convergente de tecnologias em microeletrônica, computação (hardware e software), telecomunicações, radiodifusão, e optoeletrônica” (CASTELLS, 1999, p. 49), utilizadas para busca, tratamento e disseminação de informações. Assim, as TIC's são características fundamentais da sociedade da informação, uma vez que exprimem e materializam a convergência dos meios de processamento e troca de informações, mencionada por Bell (1977).

Brennand (2002), da mesma forma que os autores supramencionados, assinala que a sociedade da informação se configura da convergência entre as tecnologias e redes computacionais e comunicacionais. O autor avança ao assinalar que a sociedade da informação pode ser ainda considerada uma sociedade do conhecimento. Isso porque o principal uso da informação seria, exatamente, a criação de conhecimento. Essa importante distinção é exposta também por Bell (1977, p. 199-201), segundo o qual, o conhecimento está no uso da informação para gerar novas opiniões ou entendimentos sobre um fenômeno. Esse conceito é especialmente importante aqui para se entender os efeitos da sociedade da informação sobre o sistema político, como veremos adiante.

Podemos então, adicionando a visão de Moore (1999) aos autores já mencionados, resumir as características da sociedade da informação<sup>1</sup>:

- A convergência das tecnologias da computação (microeletrônica e computadores – CASTELLS, 1999, p. 58) com as tecnologias de comunicação, possibilitando a integração das capacidades de processamento e disseminação da informação em um patamar nunca visto anteriormente;
- A utilização da informação como recurso econômico condicionante da produtividade e competitividade no mercado;
- A penetração da informação e das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's) nos outros setores da sociedade, em destaque neste trabalho, no campo das instituições políticas.

---

<sup>1</sup> Ainda no que tange a sociedade da informação, alguns autores enxergam o momento histórico-social-econômico descrito aqui como “sociedade da informação”, por outras perspectivas, como as teorias do pós-fordismo e da pós-modernidade. Essas contraposições fogem ao proposto por essa pesquisa e não serão abordadas aqui. Uma boa distinção pode ser encontrada em Kumar (1997).

Antes de abordarmos este último aspecto, é necessário introduzir uma outra característica da sociedade da informação que, como afirma Castells (1999), se torna o cerne de seus efeitos sobre a sociedade na década de 1990.

Para Brennand (2002), a disseminação tecnológica, decorrente da produção em escala e sua conseqüente redução de custo, permitiu a popularização das redes de troca de informações. Essas redes são as responsáveis pela materialização da convergência entre tecnologia da informação e comunicação, o que culminou com explosão do uso da Internet – a rede mundial de computadores - na década de 1990.

Para Castells (1999, p.78), a lógica de relações de rede, baseada na ausência de um centro de disseminação e processamento de informações, permite que a troca ininterrupta e flexível entre qualquer ponto da mesma. Essa arquitetura permite que uma informação seja acessada por mais de uma rota, tornando eventuais rupturas de pontos da rede irrelevantes para o acesso à informação.

Esse é um aspecto fundamental da Internet para nossa análise, uma vez que seu poder de disponibilização da informação depende, exatamente, da capacidade de permitir acesso à informação mesmo que algum nó da rede seja rompido. Segundo Kumar (1997), a Internet possibilita ainda que novas tecnologias como telefonia celular digital, satélites, televisão digital, telefones, dentre outras, forneçam o acesso à informação instantaneamente, de, praticamente, qualquer lugar do mundo (KUMAR, 1997). Disso resultou a chamada “Revolução Informacional”, termo utilizado para designar as alterações da sociedade da informação acentuadas pela Internet. Podemos considerar que, assim como a imprensa propiciou o acesso à informação para setores da sociedade até então excluídos ou marginalizados, a

Internet amplia as possibilidades de que mais indivíduos acessem um volume cada vez maior de informações disponíveis.

Algumas das características da Internet merecem ser discutidas, uma vez que buscamos aqui, exatamente, como se dá o uso de portais na Internet pelos Poderes Legislativos nos países da América do Sul.

Castells (2003), ao analisar o papel da Internet na década de 1990, assinala algumas características importantes que influenciaram sua expansão, ao mesmo tempo em que essa expansão influenciou a sociedade.

Em primeiro lugar, cabe destacar o caráter interativo da Internet, que permite o fluxo de informação em ambos os sentidos. Assim, os fluxos de informação entre legislativo-executivo e legislativo-sociedade podem ocorrer além da tradicional forma unidirecional, ampliando as possibilidades teóricas de diálogo, controle, indagação e questionamento entre esses atores.

Outro aspecto importante da Internet é sua capacidade de adaptação temporal. Para Castells (1999), a sociedade da informação implica também em uma reconfiguração dos parâmetros temporais das relações sociais. A Internet possibilita que uma informação seja acessada em tempo real (*on-line*), ao mesmo tempo que não restringe o acesso à informação naquele momento. Dessa forma, qualquer informação pode, ao mesmo tempo, ser acessada instantaneamente após a sua produção e ainda estar disponível para consulta posterior a qualquer tempo, seja em sites da Internet, mensagens de correio eletrônico e demais instrumentos de disponibilização e troca de informações baseados no mesmo padrão<sup>2</sup>. Essa capacidade é relevante ao possibilitar aos envolvidos no processo comunicacional a

adaptação às suas necessidades temporais, eliminando as restrições de acesso à informação.

A Internet é ainda um meio multimodal, possibilitando o acesso à informação por mídias diferentes, como vídeos, sons, textos e imagens. Dessa feita, conteúdos mais ricos podem ser disponibilizados e analisados. Por exemplo, debates podem ser disponibilizados não somente na sua transcrição textual, mas também por um vídeo com o próprio debate, que pode ser transmitido em tempo real abertamente pela rede. Segundo Sartori (2001, p. 20), “o computador (e junto com ele a digitalização de todos os mídia), não só unifica a palavra, o som e as imagens, mas introduz nos objetos ‘visíveis’ realidades simuladas, isto, realidades virtuais.” (grifos do autor)

Por fim, temos a hipertextualidade, uma peculiaridade da Internet que permite o relacionamento de informações e pontos da rede. O hipertexto se traduz nos *hyperlinks* ou, simplesmente, *links* nas páginas da Internet, que são relacionamentos ou ligações de uma página a outras páginas e informações existentes. Esses relacionamentos permitem concentrar o acesso a diversas informações dispersas em um único ponto. Os links, tipicamente, relacionam novas informações sobre o mesmo assunto para o usuário, gerando um “caminho” pelo qual as novas informações se conectam a mais informações correlacionadas, ampliando as possibilidades de se chegar a um conteúdo desejado.

O hipertexto se organiza de modo fractal, ou seja, qualquer nó ou conexão, quando analisado, pode revelar-se como sendo composto por toda uma rede, e assim por diante, indefinidamente, ao longo da escala dos graus de precisão. Em algumas circunstâncias críticas, há efeitos que podem propagar-se de uma escala a outra: a

---

<sup>2</sup> Entre esses instrumentos encontram-se as mensagens instantâneas, os serviços de mensagens curtas de telefonia celular (SMS), dentre outros.

interpretação de uma vírgula em um texto (elemento de uma microrrede de documentos), caso se trate de um tratado internacional, pode repercutir na vida de milhões de pessoas (na escala da macrorrede social). (LEVY, 1993, p.35).

## **2.1 Utopia e ceticismo: o que podemos esperar da Internet sobre as instituições públicas?**

A rapidez e facilidade com que as informações circulam na Internet trazem especulações teóricas sobre sua influência nas práticas e os atores políticos, em especial sobre o jogo democrático.

Neste estudo, adotamos a definição de poliarquia de Dahl (1989; 1997), na qual a democracia assume uma concepção procedural, uma vez que estamos focados na democracia representativa e o Poder Legislativo: “a teoria da democracia diz respeito a processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre líderes” (DAHL, 1989, p. 11). Essa definição nos é especialmente cara porque lidamos com a questão da influência da Internet sobre os mecanismos de controle e responsabilização no Poder Legislativo.

Para Dahl, uma democracia com razoável representatividade apresenta algumas garantias institucionais essenciais: i. liberdade de organização política; ii. liberdade para expressar opiniões e preferências; iii. direito universal ao voto; iv. acesso a eleições para cargos públicos; v. possibilidade de competição pelo voto; vi. fontes alternativas de informação para os cidadãos; vii. eleições livres e isentas; viii. presença de instituições legítimas capazes de viabilizar a dependência das políticas em relação às eleições.

Desta forma, a arquitetura institucional da democracia compreende certos traços elementares, que são encontrados em todos os exemplos de democracia política. Entretanto, a amplitude e o grau em que tais condições institucionais estão presentes, em cada caso considerado, divergem de maneira expressiva. Ademais, as formas pelas quais o elenco de direitos,

garantias e valores básicos constitutivos das poliarquias emergem e se institucionaliza variam amplamente. (DINIZ, 2001, p. 16)

Neste estudo, nos interessa analisar as condições vi e viii. No que se refere às fontes alternativas de informação, a Internet emerge como um meio por excelência de disponibilização de informações frente às fontes tradicionais. Ademais, a multiplicidade de fontes é uma característica inerente à rede que pode permitir o aprofundamento da democracia pela redução da assimetria informacional entre os atores.

Por outro lado, a oitava condição estabelece a necessidade de mecanismos de controle da ação dos governantes nos interstícios eleitorais, aumentando a transparência e buscando prevenir a corrupção. As decisões tomadas neste interstício se dão, essencialmente, no Poder Legislativo. Assim, os mecanismos de controle devem se concentrar sobre esse poder. As respostas para estas perguntas, longe de serem triviais, se encontram divididas na literatura existente sobre o tema “política e Internet”. Em geral podemos encontrar duas grandes correntes teóricas: 1) aqueles que são otimistas quanto aos efeitos da Internet sobre a política; 2) os autores que possuem uma visão pessimista em relação ao papel da Internet sobre a política. Como veremos adiante, nos distanciaremos dessa dicotomia por uma questão de cautela metodológica e teórica. Contudo, para justificar nossa posição, faz-se necessário uma discussão dessas visões rivais.

Norris (2000; 2001) debate a posição dos otimistas e dos pessimistas sobre diversos temas relacionados às instituições públicas e à internet, como engajamento civil, sociedade civil, governos, participação política, democracia representativa, partidos políticos, combate a pobreza , dentre outros.

Na corrente teórica dos otimistas, que Kumar (1997) chama de utópicos, encontramos o argumento central de que as tecnologias da informação e comunicação (TICs) aprofundariam a democracia sob diferentes perspectivas. Norris (2000) assinala que os “cyberotimistas” vêem a Internet como uma solução para várias mazelas do sistema político. Dentre as visões apresentadas pela autora, destacamos:

- A disponibilização de informações via Internet teria o potencial de tornar a sociedade mais consciente sobre o que é público;
- A Internet possibilitaria mais canais de expressão de preferências e de reivindicação, como o correio eletrônico (e-mail), listas de discussão e salas de bate papo (chats), o que acabaria por ampliar a mobilização e o engajamento da sociedade civil;
- A Internet, com seu caráter interativo, poderia incrementar as relações entre a sociedade e as instituições e organizações políticas, como partidos políticos, movimentos sociais, grupos de interesse, os grupos de mídia, gestores públicos e legisladores;
- Acentuação da participação direta, uma vez que os cidadãos teriam mais informações e não sofreriam restrições de tempo ou de deslocamento;
- A difusão das TIC's estimularia o debate político, desenvolvendo os valores cívicos ideais para a democracia;
- A Internet possibilitaria mais canais para a formação e educação cívica;
- As TIC's abririam canais de controle da Administração, ampliando a transparência das ações governamentais e diminuindo a corrupção.

Em contraponto a esta visão otimista, os "cyberpessimistas" encaram a Internet como mais uma forma de manutenção do status existente nas democracias ocidentais. Neste grupo se incluem também aqueles teóricos que acreditam que a sociedade da informação pode, inclusive, ampliar a desigualdade existente intra e inter-sociedades. Assim, teríamos de um lado aqueles que possuem acesso às TIC's e, de outro lado, aqueles excluídos do acesso, os "info-excluídos" ou excluídos digitais. Jardim (1999) e Dowbor (1994) alertam que a questão da *desigualdade informacional* entre aqueles que possuem acesso às TIC's e os que não possuem é o maior desafio para consolidação da sociedade da informação.

Norris (2000) cita vários autores que defendem que a Internet falhou em cumprir a promessa de melhorar os padrões das democracias ocidentais, restando seu efeito positivo somente na luta contra regimes autoritários. Neste caso, a Internet atuaria como um canal de troca de informações de difícil controle pelos governos autoritários, permitindo a comunicação de alguns indivíduos com o restante do mundo e com outros indivíduos que compartilham o desejo de liberdade política.

Um ponto fundamental a se considerar na visão pessimista é a exclusão de acesso, o que acabaria por reduzir os efeitos positivos da rede. Assim, ao invés de reduzir a assimetria informacional, de reduzir a distância entre as instituições políticas e os cidadãos, a Internet acabaria por ampliá-las. Os principais argumentos para esta posição são os seguintes:

- As grandes empresas capitalistas, que vendem o acesso à Internet, utilizariam a rede como uma forma de controle da população;

- As TIC's diminuiriam a privacidade dos cidadãos, que poderiam ser vigiados remotamente por empresas ou governos, interessados em, controlar informações pessoais dos internautas;
- A partir da divisão do acesso surgiria uma nova classe de excluídos digitais, sem acesso à informação disponível na Internet, ampliando as desigualdades das sociedades contemporâneas.

Para nos posicionarmos em relação a estas visões, adotamos aqui uma postura menos determinante do papel da Internet sobre a política, em especial sobre as instituições políticas. Buscamos rejeitar tanto a visão pessimista quanto a visão otimista da Internet, adotando uma posição contrária a essa polarização.

Jardim (1999) assinala que os meios de comunicação para as informações políticas têm diversas funções, como a difusão de serviços, o provimento de informações orçamentárias, o desenvolvimento de campanhas educativas, dentre outras. O autor ressalta que, mais importante que a potencialidade dos meios de comunicação, é o uso que se faz desses meios, motivo pelo qual entendemos não ser possível se generalizarem as vantagens e desvantagens da Internet sobre as instituições e atores políticos tradicionais.

Há de se considerar ainda que, assim como a Internet condiciona as práticas sociais e políticas, ela é moldada, transformada e adaptada a partir dessas práticas. Daí a afirmação de Castells (2003, p.10) de que “a Internet não torna as pessoas livres, isso depende do contexto e do processo” de seu uso. A mesma idéia pode ser encontrada em Lévy (1993, p. 186). Para o autor, as tecnologias não definem seu uso, apenas o condicionam, uma vez que definem o ambiente de troca de informações, estabelecem as restrições materiais das sociedades e estruturam as

atividades cognitivas. Mas são essas atividades cognitivas que determinam qual o uso da tecnologia.

Uma visão interessante sobre um problema análogo é apresentada por Sartori, em seu manifesto anti-televisivo *Homo Videns*. Ao discutir o papel da televisão como um instrumento de comunicação capaz de alterar as relações de construção de significado, Sartori (2001) assinala que esse instrumento reconfigurou a geração de conhecimento nas sociedades contemporâneas, pois as informações sobre a realidade passaram a ser recebidas por imagens, e não mais por mensagens escritas. Segundo o autor, essa emergência da televisão acaba por alterar o modo como as pessoas recebem, interpretam e disseminam a informação. Se a televisão restringe os mídia de troca de informações à imagem, a Internet os amplia em um universo multimídia, onde a mesma informação converge em texto, sons e imagens, acessível de qualquer ponto e de qualquer tempo. Mas a capacidade da Internet cumprir este papel ainda é dúvida, motivo pelo qual precisamos de cautela na análise de seu impacto. Quando escreveu o trabalho, em 1997, Sartori acreditava que a Internet não era um meio tão “fantástico” ou “brilhante” a ponto de superar a televisão. Contudo, após a expansão do uso da Internet no final do século XX, essa situação pode ter sido alterada significativamente, o que urge por novas interpretações que busquem explicar essa realidade e compreender seus impactos sobre as diversas facetas sociais, dentre elas, a política.

A elasticidade da Internet a torna particularmente suscetível a intensificar as tecnologias contraditórias presentes em nosso mundo. Nem utopia nem distopia, a Internet é a expressão de nós mesmos através de um código de comunicação específico, que devemos compreender se quisermos mudar nossa realidade. (CASTELLS, 2003, p.11).

Ressaltamos que não consideramos plausível a hipótese de que a Internet possa substituir os mecanismos de controle tradicionais, tampouco que esgote a necessidade de outros meios de combate à corrupção e de transparência do setor público, como assinala Putnam (*apud* Norris, 2000). O pressuposto aqui é de que a Internet emerge como um meio adicional de disponibilização, acesso e troca de informações que pode condicionar as práticas e as instituições políticas tradicionais, mas que, antes de substituí-los, os complementam.

## **2.2 Poder Legislativo, *accountability* e Internet**

As democracias contemporâneas estão pautadas no valor da representação, o qual, na visão de Manin (*apud* ANASTASIA, 2000, p.119) se pauta em quatro princípios essenciais: a) Os governados elegem os governantes; b) Há uma independência, mesmo que parcial, entre os representantes e as preferências dos governados; c) Livre expressão das opiniões políticas; d) As decisões são tomadas após algum debate.

Duverger (1970, p. 387), simplifica ainda mais a idéia da democracia representativa: “a definição mais simples e realista de democracia: regime em que os governantes são escolhidos pelos governados, por intermédio de eleições honestas e livres.”

Considerando as condições que Dahl (1997) estabelece para o estabelecimento da poliarquia, já mencionadas neste trabalho, podemos verificar que o princípio do governo representativo cumpre várias, mas não todas suas condições. Um *gap* pode ser percebido, exatamente, no atendimento das condições mais pertinentes para este trabalho: as fontes alternativas de informação e a

presença de instituições legítimas capazes de viabilizar a dependência das políticas em relação às eleições.

Os interesses dentro de uma sociedade são, via de regra, diversos e conflituosos. O princípio do governo representativo está pautado na garantia desses interesses em conciliação com o interesse público. Mas, muitas vezes, o interesse público pode ser incompatível com algum interesse privado. Da mesma forma, o interesse particular de algum cidadão, de um grupo ou até da maioria pode ferir o interesse público. Outro ponto a se considerar sobre o sistema representativo é que o representante é eleito por *alguns* cidadãos, mas representa *toda* a sociedade. Assim, um eleitor não pode exigir que o representante no qual ele elegeu cumpra seus interesses (do eleitor) pessoais, mas pode exigir que ele atenda ao interesse público. A questão que se coloca então é: como saber se os governantes agiram em favor do interesse público dos governados? E outras palavras, há transparéncia?

No sistema representativo tradicional, desde que se cumpram, minimamente, as sete primeiras condições de Dahl, as eleições constituem o principal sistema de controle dos governados sobre as ações dos governantes. A idéia é que aqueles governantes que agiram contra os interesses dos governados seriam punidos no período eleitoral, não sendo reeleitos para o próximo mandato. Estaria, então, o problema da representação resolvida pelo prêmio ou pela punição dos representantes durante as eleições?

Os interstícios eleitorais são, usualmente, grandes intervalos de tempo: 4, 6, 8 anos. Ora, teriam os cidadãos condições de recapitular todas as decisões tomadas pelos governantes durante esses períodos e sintetizá-las, de modo a se obter a definição de seu voto? Uma especulação óbvia para responder essa questão é que os governados concentrariam suas avaliações nos períodos mais próximos às

eleições. Se isso acontecer, decisões contrárias aos interesses dos cidadãos tomadas em períodos muito distantes das eleições podem ser ignoradas no julgamento dos representantes. Mais uma questão é saber se os eleitores votam somente punindo ou premiando governos anteriores se, na verdade, estão escolhendo alternativas futuras para políticas? Ademais, mesmo em casos onde as decisões políticas produzem resultados benéficos para a sociedade, como saber se não existia opções que trariam ainda mais benefícios para os cidadãos. Assim, basta que os representantes sejam eleitos para que sejam representantes dos interesses dos governados de fato? Cheibub e Przeworski (In Przeworski *et al.*, 1999) observam que nem mesmo os resultados econômicos são fatores determinantes nos pleitos eleitorais. Os autores concluem, após estudar a relação entre reeleição e desempenho econômico, que as eleições, por si só, não são um bom instrumento para induzir a representação.

O problema da democracia representativa, enquanto único instrumento de controle dos governantes por parte dos governados, já foi abordado pela literatura sob diversos aspectos. O trabalho organizado por Przeworski, Stokes e Manin (1999), é rico em observar essas limitações.

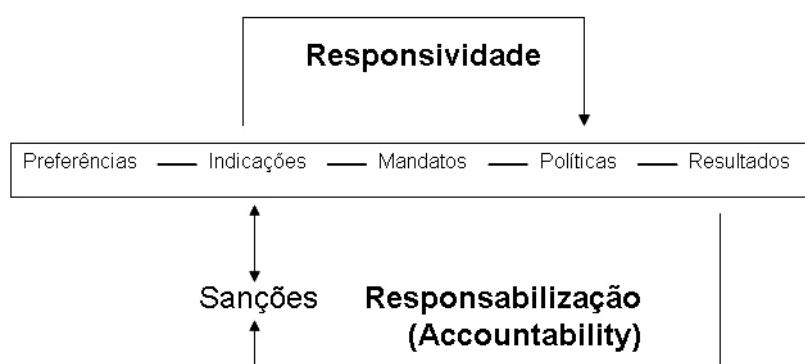
Já no texto introdutório, os autores destacam: “A questão da representação é por que os representantes, detentores de tal poder [*o de tomar as decisões coletivizadas*], agiriam no melhor interesse de outros, dos cidadãos ou, pelo menos, da maioria deles.” (PRZEWORSKI, et.al., 1999, p. 2, destaque e acréscimo nosso, tradução nossa)<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> The question of representation is why would rulers, equipped with such powers, act in the best interest of others, of citizens, or at least some majority thereof.

Parece-nos que a principal definição nesta discussão é a de “agir nos interesses dos cidadãos”, pois é no seu descumprimento que residem as insuficiências da democracia representativa. Przeworski *et al.* (1999), argumentam que o processo de decisões políticas ou de definição de políticas (*policy process*), está baseado em uma cadeia de relações entre representantes e cidadãos. Estes possuem preferências diversas em relação a várias políticas. Essas preferências devem ser sinalizadas para os representantes ou governantes, o que ocorre por meio de indicações (*signals*) que os cidadãos emitem pelos mais diversos canais de expressão, como pesquisas, referendos, opiniões, consultas públicas e muitos outros. Um tipo especial de indicação seriam os mandatos dos governantes, que apontam, por meio das eleições, um direcionamento dos eleitores para uma proposta de governo escolhida entre candidatos. A partir do momento que são eleitos, os governantes estabelecem políticas específicas nas mais diversas áreas (*issues*), que por sua vez geram os resultados (*outcomes*) do sistema político:

**Figura 1: O processo de decisão política**



Fonte: Adaptado de PRZEWORSKI *et al.* 1999.

A partir desse esquema conceitual, podemos definir quando um governo age no melhor interesse dos cidadãos. Segundo Przeworski *et al.* (1999) e

Przeworski (1996), os governos agirão conforme o interesse do cidadão quando há uma relação entre as indicações dadas e as políticas escolhidas, ou seja, quando os governantes decidem por políticas “que uma assembléia de cidadãos, tão informados quanto o Estado, escolheria por votação majoritária, sob os mesmos constrangimentos institucionais.” Este é o conceito de um governo responsável: *aquele que adota as políticas sinalizadas pelos cidadãos.*

Em nossa visão, a discussão sobre a democracia representativa só faz sentido um incluir a idéia de um governo responsável se esse governo também for responsável pelos resultados produzidos pelas políticas, pois é exatamente este o princípio representativo: premiar aqueles que obtiveram bons resultados, elegendo-os; e penalizar aqueles que obtiveram maus resultados, deixando-os de fora do rol dos representantes. Ademais, são as políticas escolhidas que determinam os resultados finais.

Para Przeworski (1996, p. 25-26; et al. 1999, p. 40), há *accountability*, ou seja, “os governos são responsáveis” quando “os cidadãos têm possibilidade de discernir aqueles que agem em seu benefício, e poder lhes impor sanções apropriadas, de modo que os governantes que atuam em prol do benefício dos cidadãos sejam reeleitos, e os que não o fazem sejam derrotados.” No modelo apresentado na Figura 1, o governo responsável (*accountable*) é aquele que tem sanções vinculadas aos resultados das políticas por ele implementadas.

Segundo Campos (1990), a *accountability* possui um caráter de responsabilidade objetiva sobre o resultado de uma ação, o que envolveria, sempre duas partes. A primeira parte é aquela que delega a ação à segunda parte, que é responsável pelos resultados daquela ação. Ora, a responsabilização da segunda parte só pode existir a partir do momento que suas ações são transparentes, seja

nos procedimentos, seja nos resultados alcançados. Daí a recorrente associação entre *accountability* e transparência. Nesses termos, a *accountability* pressupõe ainda a eficácia, a eficiência e a efetividade da parte que age em nome da outra. Eficácia ao realizar as ações esperadas, eficiente ao exigir o mínimo de recursos para executá-las e efetivo ao produzir os resultados esperados decorrentes da ação eficiente.

Do ponto de vista das informações e a transparência, tema de grande relevância para este trabalho, Debasch (*apud* JARDIM, 1999) assinala que a *accountability* envolve ainda três direitos dos cidadãos: o direito de saber como se dá atuação dos governantes; o direito de controlar essas ações e seus resultados; e o direito de agir a partir do controle, ou seja, aplicar as sanções adequadas aos governantes. Assim, Jardim (1999, p. 57), chega à mesma definição de Przeworski, caracterizando um governo *accountable* como aquele em que “os cidadãos podem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente”. Esse discernimento, ou seja a comparação entre indicações e resultados, só será efetivo à medida que as informações sobre a ação dos governantes estiverem disponíveis. Daí o papel da Internet como meio de troca de informações ser um potencializador, pelo menos teoricamente, da *accountability* nas democracias contemporâneas.

Downs (1999), ao abordar o uso das informações pelos cidadãos nos processos políticos, argumenta que aqueles recebem informações por diferentes meios, como o próprio Estado, para avaliar o andamento das ações de seus representantes. Do mesmo modo, os representantes recebem informações sobre as preferências dos cidadãos (indicações). O problema está, exatamente, na existência de assimetria entre os atores. Por exemplo, caso o representante desconheça

quanto uma decisão afeta o cidadão, suas decisões podem gerar resultados contrários aos interesses deste, se tornando um agente autônomo. Caso as informações sobre esses resultados e políticas não cheguem ao cidadão, ele será ignorado e a *accountability* será reduzida.

As assimetrias e os déficits de *accountability* resultantes daquelas dependem, sobretudo, das informações: a) que os cidadãos têm sobre os efeitos das políticas sobre eles mesmos; b) que os representante têm sobre quais e como os cidadãos serão afetados; c) que os representantes têm sobre o conhecimento dos cidadãos referente aos efeitos das políticas.

Assim, as relações de *accountability* pressupõem três condições informacionais: a) que os cidadãos tenham acesso às informações obre as políticas e seus resultados; b) que os representantes tenham mecanismos para identificar as preferências dos cidadãos; c) que os representantes saibam o que os cidadãos esperam de cada política.

Desse modo, a discussão se aproxima também da questão da responsividade, pois as informações sobre as políticas e as indicações dos cidadãos fazem parte dessas condições informacionais.

Przeworski (1996) e Przeworski *et al.* (1999) admitem a possibilidade de existirem governos responsáveis e não responsivos, o que de fato pode ocorrer. Todavia, nos parece razoável o argumento de Anastasia (2000) que, nas democracias contemporâneas, a responsabilidade é uma condição necessária da responsividade, mesmo que não suficiente. Segundo a autora (2000, p. 120), “parece razoável supor que uma assembléia de cidadãos bem informados escolherá manter a democracia como forma de organização da convivência humana” e, desta forma os governos seriam responsivos diante desta exigência se forem responsáveis

perante os cidadãos, uma vez que, na visão de Dahl aqui adotada, a democracia consiste neste exercício de controle. Para fins deste trabalho, consideramos esses conceitos associados às características das democracias modernas, uma vez que há pouco propósito em discernir quais governos agem escolhendo as alternativas conforme as indicações dos cidadãos se, caso este não o faça, não houver nenhum mecanismo que permita puni-lo.

Este conceito de responsabilização (*accountability*) se baseia no controle vertical entre representante e representados que, como vimos anteriormente, se traduz nas eleições. Mas “reeleição não é uma prova absoluta de que se trata de um bom representante, no máximo, ela diz o que os eleitores acreditam que sim.” (PITKIN *apud* PRZEWORSKI, et al., 1999, p. 13, tradução nossa)<sup>4</sup>

Assim, há necessidade de se considerar outros mecanismos que induzam os governos a agirem de forma representativa. Para Azevedo e Anastasia (2002, p. 81), o desafio das democracias modernas está, exatamente, no complemento às instituições representativas, por meio de novas formas de participação que permitam “a ampliação do direito de vocalização das preferências dos cidadãos e o controle público do exercício do poder”. Dentre os instrumentos discutidos pelos autores, estão conselhos setoriais, o orçamento participativo e os seminários legislativos.

Temos ainda considerações os mecanismos associados a outras instâncias do próprio estado, fundamentais para redução da corrupção. Encontramos essas considerações nos estudos de O'Donnell (1991; 1998), que introduziu a idéia de *accountability* horizontal como um instrumento de controle dos governantes:

---

<sup>4</sup> Reelection is not an absolute proof that he is a good representative; it proves at most that voters think so.

A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina e sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1999, p. 40, grifos do autor)

Nosso foco aqui reside na *accountability* por controle parlamentar, um dos exemplares de responsabilização horizontal. O controle parlamentar está fundamentado no princípio da separação do poder estatal e na instituição de mecanismos de *checks and balances* (pesos e contrapesos), que distribuem o poder entre os diversos atores estatais e que não permita o abuso por parte de um desses atores sobre os cidadãos ou sobre os outros detentores de poder, aumentando a transparência e evitando a corrupção. Um ponto a ser verificado neste trabalho é se os *websites* dos poderes legislativos confirmam a assertiva de O'Donnell (1991, p. 33) de que, nas democracias latino-americanas, não há praticamente nenhum avanço em termos da *accountability* horizontal; ou se existe algum avanço neste sentido por meio da Internet. Para isso, além do que se passa nos *sites* legislativos, caberia saber o uso que os legisladores fazem de outros *sites*, como o Poder Executivo, o Judiciário e da imprensa. Essa abordagem, embora interessante, é uma extensão posterior do trabalho que desenvolvemos aqui, de modo que foge ao escopo de nossa pesquisa.

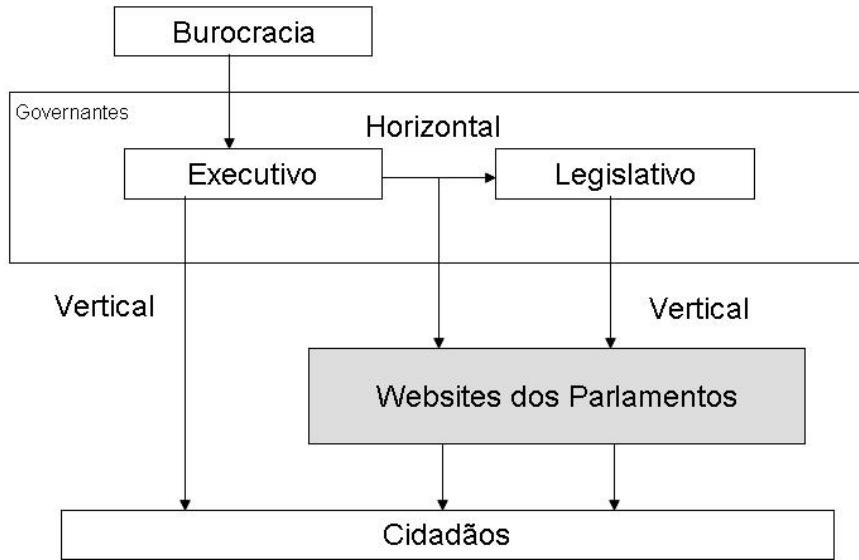
Buscamos destacar ainda a existência de informações sobre os dois tipos de violações da separação de poderes evidenciados por O'Donnell: a) a usurpação do poder, onde uma agência estatal se apropria dos poderes de outra agência, desrespeitando os princípios constitucionais-legais do país; b) a corrupção do poder, quando há obtenção de vantagens ilícitas particulares no uso do poder estatal. Na visão de O'Donnell (1998, p. 47), as democracias, para serem consideradas consolidadas, precisam de mecanismos de apuração de casos de corrupção, por

meio da punição dos responsáveis; da mesma forma que a usurpação pode ser sanada por percepção de desvios do próprio sistema político.

Ao apresentar o modelo principal-agente, Przeworski (1999) elucida a necessidade de se estabelecerem mecanismos de controle entre os detentores do poder legítimo, de modo a se evitar o uso tirânico deste. A teoria principal-agente está baseada na assimetria existente entre o interessado direto pelo objeto em questão (principal) e aquele que age sobre o objeto em nome do interessado (agente). Como os agentes lidam diretamente com as questões, eles possuem informações que não estão disponíveis diretamente para os principais, ou seja, “podem ter a chance de ver coisas que os principals não podem ver” (*Ibidem*, p. 45). A questão reside, exatamente, na forma como o principal induz o agente a agir em seu interesse, sem eliminar a autonomia necessária para a ação. Nas democracias representativas modernas, os cidadãos são os principais que têm como agentes seus representantes eleitos. Se entendemos a *accountability*, de forma geral, a responsabilização de um indivíduo ou instituição perante outros indivíduos ou instituições, temos que toda relação principal-agente se pauta por relações de controle e responsabilização.

Nas democracias modernas, podemos pensar em uma cadeia entre agentes e principais. A burocracia pública seria o agente final, que responde aos governantes eleitos. Estes, por sua vez, prestam contas aos cidadãos que os elegeram. Além disso, o Poder Executivo presta contas ao Parlamento, que por sua vez é responsável por informar os cidadãos. Na figura abaixo, apresentamos nosso modelo conceitual da *accountability* horizontal e vertical.

**Figura 2: O papel dos websites dos Parlamentos na *accountability* vertical e horizontal**



Fonte: Elaboração do próprio autor.

Neste esquema, as setas representam o fluxo de prestação de contas entre o agente e o principal. Desse modo, a burocracia responde ao Poder Executivo. Este, por sua vez, responde diretamente aos cidadãos ao Poder Legislativo. O Poder Legislativo responde diretamente aos cidadãos, da mesma forma que assinala aos cidadãos a ação do Executivo. Os websites dos Parlamentos na Internet atuam, exatamente, na disponibilização de informações que tornem exeqüível o controle direto pelos cidadãos sobre este Poder e, ao mesmo tempo, sobre as ações do Executivo, na perspectiva do controle legislativo. Esse é o esquema conceitual nos orientará no restante deste trabalho.

Um ponto importante a ser considerado aqui é a incorporação nesse modelo da importante contribuição de Arnold (1990) sobre o papel dos agentes no Poder Legislativo. Ao discutir o comportamento dos parlamentares e sua busca pela permanência no Poder, Arnold assinala que todo cidadão tem sempre dois agentes que agem em seu benefício. Essa idéia nos é válida em dois aspectos. Primeiro, o

cidadão tem dois agentes que os representam: o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Assim, o Poder Legislativo pode buscar incitar os cidadãos contra ações irresponsáveis do Poder Executivo. Poder-se-ia perguntar: ora, e se o Parlamento tiver sua maioria constituída por membros do mesmo partido do Executivo? Nesse caso, temos o segundo aspecto no qual abordamos o texto de Arnold: dentro do Parlamento os cidadãos continuam possuindo dois agentes: a situação e a oposição. A oposição tem o papel de “instigador” dos cidadãos, fornecendo informações que os cidadãos podem não ter acesso se contassem somente com a oposição. Em ambas as situações, os websites dos parlamentos podem assumir um papel fundamental na disponibilização das informações necessárias para o controle e a responsabilização dos governantes.

A relação entre *accountability* e informação é uma relação muito estreita, o que eleva o potencial da Internet para ampliação desses instrumentos. Segundo Anastasia (2000), a assimetria informacional entre governantes e governados afeta negativamente a capacidade de resposta das instituições democráticas frete às necessidades dos cidadãos. Assim, a desconcentração dos recursos informacionais decorrente da *accountability* horizontal pode ser benéfico para garantir o interesse dos cidadãos. Como os parlamentos são instituições essencialmente plurais, as informações devem estar disponíveis aos diversos atores existentes, para que esses possam transmitir as informações aos cidadãos. Para tanto, existe a necessidade de se estabelecer mecanismos de interlocução entre o Poder Legislativo e os cidadãos nos interstícios eleitorais. Nesse aspecto, a Internet emerge como um potencial instrumento de concentração de canais de interlocução entre legisladores e cidadãos, como *chats*, lista de discussão, correio eletrônico, fóruns e assembleias virtuais. Além disso, novos formatos institucionais podem ser pensados e

operacionalizados com vistas a diminuir a assimetria de recursos entre os atores, com ênfase nos recursos de informação, cuja concentração, como se sabe, perturba, distorce e, no limite, inviabiliza o processo democrático. (AZEVEDO e ANASTASIA, 2002, p.95)

Na visão de Lima Jr. e Anastasia (1999), uma vez que os processos eleitorais são insuficientes para garantir as condições da poliarquia, especialmente no que concerne ao direito de expressar opiniões e à democratização das informações, a emergência de novos mecanismos de controle do exercício do poder é uma condição *sine qua non* para melhoria das democracias contemporâneas.

Um outro ponto a ser considerado é a relação entre a responsividade e as possibilidades da Internet. Como vimos, um governo é responsável ao adotar as políticas que são indicadas pelos cidadãos. Nessa definição é necessário que haja os sinais ou indicações da sociedade para os detentores do poder. Ao possibilitar estabelecer canais de vocalização de preferências, a Internet, em especial os *websites*, emerge como uma rota alternativa de sinalização aos representantes, neste caso, aos legisladores. Desse modo, é importante considerar que essas relações devem ocorrer de forma bidirecional. Os *sites* na Internet têm usualmente, um caráter unidirecional, ou seja, o usuário somente recebe as informações disponíveis, não tendo a possibilidade de fornecer nenhum *feedback* sobre as mesmas, tampouco expressar sua opinião. Para que a Internet seja um canal de ampliação das poliarquias, é necessário que este aspecto esteja presente. Para fins de nosso estudo, é fundamental que a relação entre Parlamento e cidadão na Internet se dê em ambas as direções, caso contrário, parte de seu potencial de democratização será desperdiçado. Pode-se pensar, além da interação parlamento-

cidadão, em canais para diálogo entre cidadãos sobre questões pertinentes ao Poder Legislativo.

Temos, em suma, que os *websites* parlamentares podem atuar nos seguintes pontos concernentes à transparência e ao controle:

1. Ampliação dos mecanismos de controle direto (vertical) sobre o Poder Legislativo;

2. Ampliação do papel do Poder Legislativo como “segundo agente” dos cidadãos, de modo a divulgar as informações relativas a *accountability* horizontal, reduzindo a assimetria informacional entre Executivo e cidadãos. Neste ponto, destacamos a idéia de O’Donnell (1998, p. 46-47): “[...] todas as decisões [em uma democracia] devem ser públicas, no duplo sentido de que o processo que leva a elas está aberto à participação ampla e que o conteúdo das decisões é acessível a todos.” Essa transparência depende, essencialmente, da *accountability* horizontal.

3. Instituição de canais de interlocução entre cidadãos e o Poder Legislativo, de modo que aqueles possam sinalizar suas preferências.

O’Donnell (1998, p. 49-51) traça uma série de recomendações para melhoria da *accountability* nos países latino-americanos. Dentre as recomendações está a disponibilização de informações adequadas e confiáveis para que os cidadãos possam discernir entre aqueles que agem em seu interesse ou não.

Dessa forma, cabe questionar, dado o contexto deste trabalho, qual é a utilização da Internet pelos Poderes Legislativos dos países sul-americanos no que se refere à *accountability* horizontal e vertical? Para tanto, desenvolvemos nossa metodologia de análise, apresentada a seguir.

### 3 METODOLOGIA

Nesta seção do trabalho, apresentamos a metodologia da pesquisa, que engloba, principalmente, a construção de um modelo para mensuração do uso da internet, por meio dos *websites*, pelo Poder Legislativo nos países da América do Sul, de modo a incorporar as dimensões de *accountability* vertical e horizontal, transparência e controle. A partir da discussão teórica do capítulo anterior, propomos os critérios que serão avaliados e os parâmetros de mensuração. No final do capítulo apresentamos as condições sob as quais o modelo será testado, definindo nosso universo, unidade de análise e operacionalização da pesquisa.

#### 3.1 Definição geral do modelo

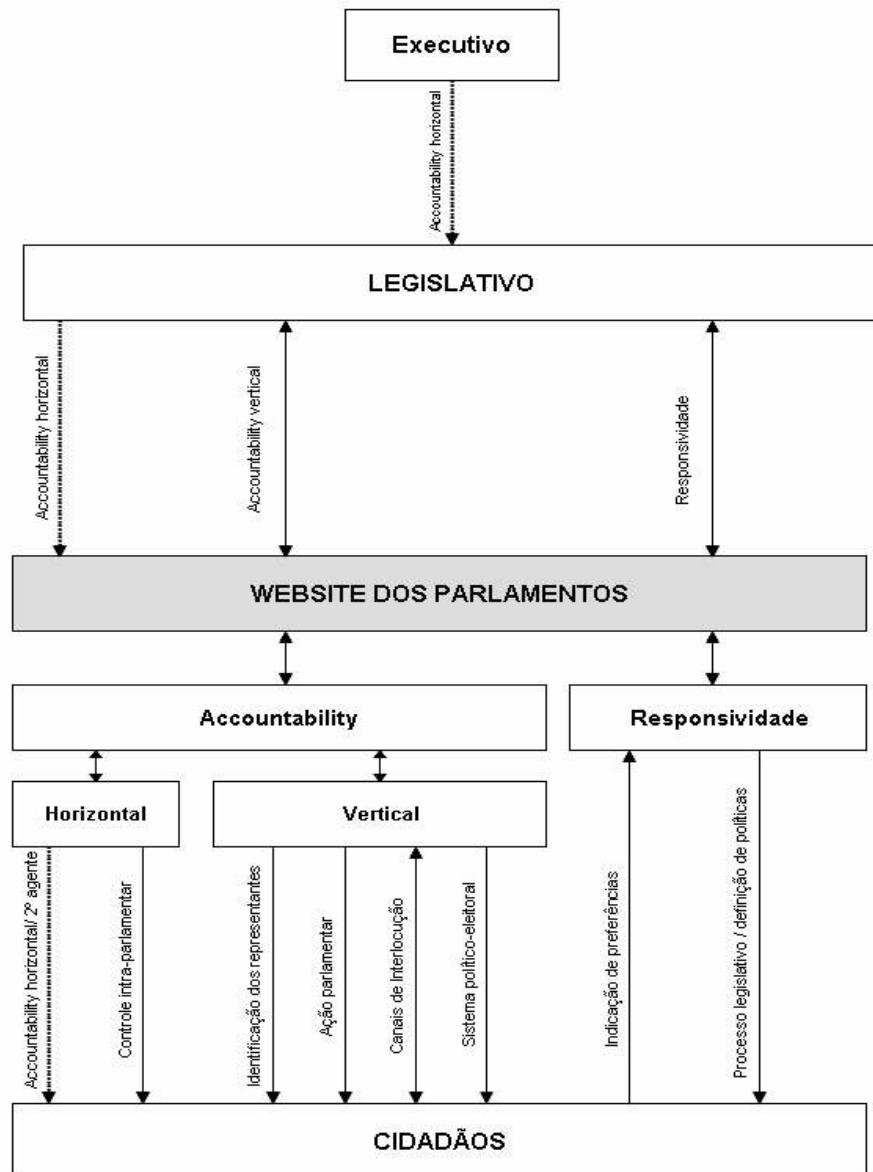
Como vimos no capítulo 2, a discussão sobre a *accountability* está intimamente relacionada com a problemática da responsividade, dada as características da democracia representativa. O ponto-chave para representantes responsivos é selecionar políticas que foram sinalizadas pelos cidadãos. Já governos responsáveis (*accountable*) são caracterizados pela possibilidade de sanção pelos resultados produzidos pelas políticas por eles escolhidas, ou seja, é possível controlá-los. Para tanto, é necessário que haja transparência em suas ações.

Na *accountability* vertical temos a relação direta entre representantes e representados, onde as informações fundamentais são: a) a identificação dos representantes; b) o controle da ação dos representantes; c) a contestação dos resultados das ações representantes; d) manifestação dos resultados esperados das

políticas por parte dos cidadãos. Já na *accountability* horizontal, no caso do controle parlamentar, as informações mais relevantes seriam o controle da ação do Executivo.

Desse modo, podemos especificar melhor o escopo das dimensões apresentadas na figura 2, que identificou o papel dos websites dos parlamentos na ampliação da *accountability* e da responsividade dos governantes:

**Figura 5: Modelo geral de atuação dos websites dos Parlamentos na democracia representativa**



Fonte: Elaboração do autor.

A partir desse modelo geral, partimos agora para a definição dos critérios concernentes a cada uma das dimensões estabelecidas.

### **3.2 Critérios avaliados**

No quadro abaixo apresentamos os critérios que serão incorporados na metodologia para, em seguida, detalhamos cada um deles. Todos os critérios foram avaliados por sua existência ou inexistência, buscando evitar elevar o grau de subjetividade tipicamente encontrado em escalas utilizadas para mensurar essas variáveis. Dessa forma, cada critério avaliado recebeu a pontuação 1 (existente) ou 0 (inexistente). Essa pontuação será utilizada para a análise dos dados, cuja metodologia será explicitada mais à frente.

**Quadro 1 – Lista de critérios para avaliação dos websites e suas categorias**

Categoria 1	Categoria 2	Número do Critério	Descrição
Accountability Horizontal (a)	2º Agente (a1)	001	Existência de prestação de contas do Executivo
		002	Existência de prestação de contas do Executivo comentada pelo Legislativo
		003	Existência de prestação de contas do Executivo comentada pelo Legislativo, com explicações do Executivo
		004	Existência do orçamento do Executivo
		005	Existência do orçamento do Executivo comentado pelo Legislativo
		006	Existência do orçamento do Executivo comentado pelo Legislativo e com acompanhamento de sua execução
	Controle intra-parlamentar (a2)	007	Lista de e-mail dos parlamentares
		008	Links para páginas dos parlamentares
		009	Estatísticas a atuação do parlamento
		010	Orçamento dos parlamentares por gabinete
		011	Prestação de contas dos parlamentares por gabinete

		012	Lista de contatos físicos com os parlamentares
		013	Denúncias contra parlamentares
		014	Acompanhamento de denúncias contra parlamentares
<i>Accountability Vertical (b)</i>	<i>Identificação dos representantes (b1)</i>	015	Lista de representantes por região
		016	Lista de representantes por partido
		017	Lista de representantes por gênero
		018	Lista de representantes por profissão
		019	Lista de representantes por ordem alfabética
		020	Biografia política dos parlamentares
		021	Biografia pessoal dos parlamentares
		022	Biografia profissional dos parlamentares
		023	Composição dos comissões e comitês
		024	Informações sobre a mesa do Parlamento
		025	Discriminação dos presidentes de comissões e comitês
	<i>Ação Parlamentar (b2)</i>	026	Listagem dos titulares administrativos do Parlamento
		027	Endereços de e-mail dos titulares administrativos do Parlamento
		028	Relação da forma de recrutamento dos titulares administrativos
		029	Calendário de atividades parlamentares
		030	Listagem de comissões e comitês
		031	Descrição de comissões e comitês
		032	Prestação de contas do Parlamento
		033	Transcrições das seções parlamentares em formato de texto
		034	Transcrições das seções parlamentares em formato de áudio
		035	Transcrições das seções parlamentares em formato de vídeo
		036	Transmissão ao vivo das seções parlamentares
		037	Notícias relacionadas ao Parlamento
		038	Lista de publicações do parlamento
		039	Download de publicações do Parlamento
		040	Orçamento do Parlamento
		041	Histórico total das votações

		042	Histórico individual das votações
		043	Descrição dos meios de acesso físico às publicações do parlamento
Canais de interlocução (b3)		044	Informações para contato com comissões e comitês
		045	Informações gerais para contactar fisicamente o parlamento
		046	Endereço eletrônico geral do parlamento
		047	Acompanhamento de e-mails enviados
		048	Inclusão em lista de discussão por correio eletrônico
		049	Serviço de newsletter geral
		050	Serviço de newsletter para acompanhamentos específicos
Sistema Político-eleitoral (b4)		051	Histórico do parlamento
		052	Informações sobre o sistema eleitoral
		053	Cadeiras por partido
		054	Resultados das eleições anteriores
		055	Legislação do país
		056	Constituição
		057	Regimento Interno do Parlamento
		058	<i>Links</i> para outros parlamentos
		059	<i>Links</i> para instituições inter-parlamentares
		060	<i>Links</i> para ONG's de combate à corrupção e promoção da transparência
		061	<i>Links</i> para instituições da imprensa
		062	<i>Links</i> para os partidos políticos
		063	<i>Links</i> para o Poder Executivo
		064	Legislação eleitoral
		065	Glossário de procedimentos parlamentares
		066	Competências e prerrogativas dos Presidentes de Comissões
		067	Informações sobre as características do mandato parlamentar
		068	<i>Links</i> para o poder Judiciário
Responsividade (c)	Indicação de Preferências (c1)	069	Fóruns de discussão
		070	Consultas públicas on-line
		071	Pesquisas de opinião
	Processo Legislativo / Definição de Políticas (c2)	072	Acompanhamento do processo legislativo
		073	Acesso a proposições e pareceres

Fonte: Apuração do autor.

### 3.2.1 Accountability horizontal (a)

Neste ponto, buscamos identificar a existência de canais de informações que permitam ampliar o grau de *accountability* horizontal, especialmente no que tange ao controle do Parlamento sobre o Poder Executivo. Nosso intento aqui é perceber se os parlamentos estão utilizando seus *websites* para fornecer informações à sociedade, o que vai desde o orçamento do Executivo até mesmo comissões de inquérito e apurações de denúncias contra os membros do outro poder.

**2º agente (a1)** – Esse grupo de critérios avalia o grau em que o *website* do Parlamento contribui para que este atue como 2º agente da sociedade no controle do Poder Executivo.

**Controle intra-parlamentar (a2)** – os critérios desse grupo buscam identificar em que medida o *website* legislativo amplia as possibilidades de controle intra-parlamentar pela divulgação das informações para toda a sociedade.

### 3.2.2 Accountability vertical (b)

**Identificação dos representantes (b1)** – no grupo aqui descrito, os critérios avaliados representam as informações disponíveis no *website* legislativo sobre os próprios parlamentares e sua atuação.

**Ação Parlamentar (b2)** - Essa categoria de critérios concerne todas as informações disponíveis na internet sobre a atuação do parlamento e suas atividades essenciais para controle da sociedade.

**Canais de interlocução (b3)** - Os canais de interlocução são meios para a sociedade estabelecer trocas de informações com o parlamento e os parlamentares. Esses canais, como visto no capítulo 2, são fundamentais para a idéia de *accountability*.

**Sistema político-eleitoral (b4)** - Neste grupo de critérios, avaliamos a disponibilidade de informações sobre o sistema político-eleitoral do país, uma vez que essas normatizações constituem o pilar legal fundamental das democracias modernas e, consequentemente, dos mecanismos de *accountability*.

### 3.2.2 Responsividade (c)

Se entendemos a responsividade como a adoção de políticas conforme a sinalização dos cidadãos, focaremos aqui nos canais que a internet fornece para essa indicação, ou seja, a primeira condição da responsividade, que é a manifestação das preferências da sociedade. Em relação à adoção de políticas, vimos que é no Legislativo o principal lócus de definição nos interstícios eleitorais, logo, essa definição acontece no processo legislativo, do qual extrairemos alguns critérios de avaliação.

**Indicação de preferências (c1)** - Os critérios deste grupo se buscam evidenciar os canais que os websites disponibilizam, para que os cidadãos manifestem sua opinião sobre temas e políticas.

**Processo legislativo/definição de políticas** - O último conjunto de critérios identifica as informações disponíveis no processo de definição de políticas pelo legislativo, ou seja, o processo legislativo propriamente dito.

### 3.3 Estratégia de pesquisa

Para testarmos e tentar responder à nossa pergunta de pesquisa, optamos pelo estudo dos países sul-americanos, enquanto casos múltiplos, de forma comparativa. Nossa opção decorre do baixo número de estudos sobre o tema, especialmente na região, conforme visto no capítulo anterior. Ademais, nesses países, é grande a promessa de aprofundamento das recentes democracias pelos meios eletrônicos.

A unidade de análise desta pesquisa são exatamente os *websites* dos parlamentos, e nossa amostra dessas unidades se encontra no quadro abaixo. Foram escolhidos os 10 países sul-americanos que possuem parlamentos democráticos e que estes possuam *websites* abertos ao público na internet.

**Quadro 2 – Lista de *websites* pesquisados**

País	Câmara	Nome	Endereço
Argentina	Baixa	Câmara de Diputados	< <a href="http://www.diputados.gov.ar">http://www.diputados.gov.ar</a> >
	Alta	Senado	< <a href="http://www.senado.gov.ar">http://www.senado.gov.ar</a> >
Bolívia	Baixa	Câmara de Diputado	< <a href="http://www.congreso.gov.bo">http://www.congreso.gov.bo</a> >
	Alta	Câmara de Senadores	< <a href="http://www.congreso.gov.bo">http://www.congreso.gov.bo</a> >
Brasil	Baixa	Câmara dos Deputados	< <a href="http://www.camara.gov.br">http://www.camara.gov.br</a> >
	Alta	Senado Federal	< <a href="http://www.senado.gov.br">http://www.senado.gov.br</a> >
Chile	Baixa	Câmara de Diputados	< <a href="http://www.camara.cl">http://www.camara.cl</a> >
	Alta	Senado	< <a href="http://www.senado.cl">http://www.senado.cl</a> >

Colômbia	Baixa	Câmara de Representantes	< <a href="http://www.camararep.gov.co">http://www.camararep.gov.co</a> >
	Alta	Senado de la República	< <a href="http://www.secretariosenado.gov.co">http://www.secretariosenado.gov.co</a> >
Equador	Única	Congreso Nacional	< <a href="http://www.congreso.gov.ec">http://www.congreso.gov.ec</a> >
Paraguai	Baixa	Câmara de Diputados	< <a href="http://www.camdip.gov.py">http://www.camdip.gov.py</a> >
	Alta	Câmara de Senadores	< <a href="http://www.senado.gov.py">http://www.senado.gov.py</a> >
Peru	Única	Congreso de la República	< <a href="http://www.congreso.gob.pe/index.htm">http://www.congreso.gob.pe/index.htm</a> >
Uruguai	Baixa	Câmara de Representantes	< <a href="http://www.diputados.gub.uy">http://www.diputados.gub.uy</a> >
	Alta	Câmara de Senadores	< <a href="http://www.parlamento.gub.uy">http://www.parlamento.gub.uy</a> >
Venezuela	Única	Asamblea Nacional	< <a href="http://www.asambleanacional.gov.ve">http://www.asambleanacional.gov.ve</a> >

Fonte: Apuração do próprio autor.

Esses são os mesmos 10 países estudados em obras importantes, como a de Anastasia, Melo e Santos (2004). Segundo os autores, esses são os países sul-americanos que cumprem as condições de “competição institucionalizada pelos lugares de poder, por meio da realização de eleições periódicas e competitivas”, ou seja os requisitos essenciais da democracia procedural.

As informações foram coletadas no *websites* por meio de observação e preenchimento do formulário de observação. Todos as respostas foram revistas no intervalo de dois dias, para evitar que alguma indisponibilidade temporária compromettesse a pesquisa. A coleta de dados, observações, e análise dos *websites* foram realizadas pelo próprio autor.

### **3.4 Metodologia de análise**

A análise dos dados coletados, que se dará no próximo capítulo, envolverá, inicialmente, a descrição de todos os resultados por grupos de critérios para os *websites*, sempre de forma comparativa.

Por fim os resultados foram ainda cruzados com outros dados referentes ao sistema democrático dos países sul-americanos, de onde levantamos especulações e hipóteses para pesquisas futuras, a partir da tipologia estabelecida.

### **3.5 Parâmetros da análise**

A análise a seguir está baseada em alguns índices que foram construídos para permitir a comparação entre *sites* e países. O primeiro índice construído foi o IPOL, Índice de Avaliação dos Parlamentos *On-line*, que é um índice não-ponderado de todos os critérios envolvidos na avaliação, em relação ao total de critérios:

$$IPOL = \frac{\sum ca}{\sum cp}, \text{ onde } ca \text{ são os critérios atendidos e } cp \text{ os critérios possíveis.}$$

Foram calculados índices com a mesma propriedade para todos os grupos de critérios , os índices são identificados conforme a numeração do critério:

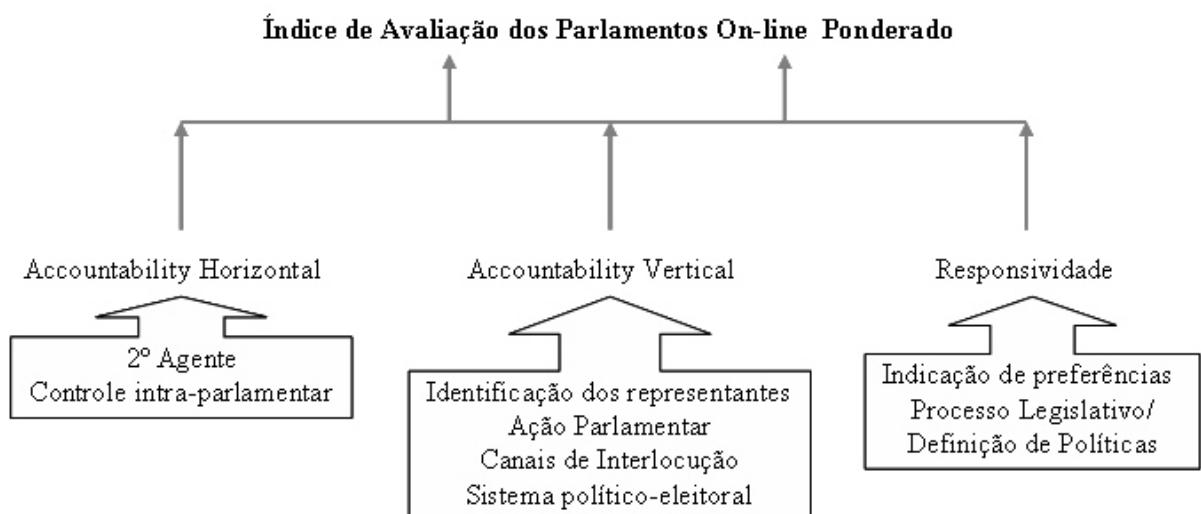
- Ia - Índice da dimensão *Accountability* Horizontal
- Ia1 - Índice da subdimensão 2º Agente
- Ia2 - Índice da subdimensão Controle intra-parlamentar
- Ib - Índice da dimensão *Accountability* Vertical
- Ib1 - Índice da subdimensão Identificação dos representantes
- Ib2 - Índice da subdimensão Ação Parlamentar
- Ib3 - Índice da subdimensão Canais de Interlocução
- Ib4 - Índice da subdimensão Sistema político-eleitoral
- Ic - Índice da dimensão Responsividade
- Ic1 - Índice da subdimensão Indicação de preferências
- Ic2 - Índice da subdimensão Processo Legislativo/Definição de Políticas

Todos os índices supramencionados foram normalizados para retirar a influência do número de critérios, assim o valor normalizado foi calculado a partir de uma normalização linear:

Índice Normalizado = valor atingido (escala original) / máximo possível (total de critérios)

Por fim, outro índice utilizado foi o Índice de Avaliação dos Parlamentos *On-line* Ponderado. Esse índice é uma agregação normalizada das dimensões analisadas, como mostrado abaixo.

**Figura 6: Composição do Índice de Avaliação dos Parlamentos On-line Ponderado**



Fonte: Elaboração do próprio autor.

O índice que consiste no índice total ponderado pelos 3 grupos de critérios, cada um com pesos iguais:

$$IPOLp = \frac{Ia + Ib + Ic}{\sum cp}$$



## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

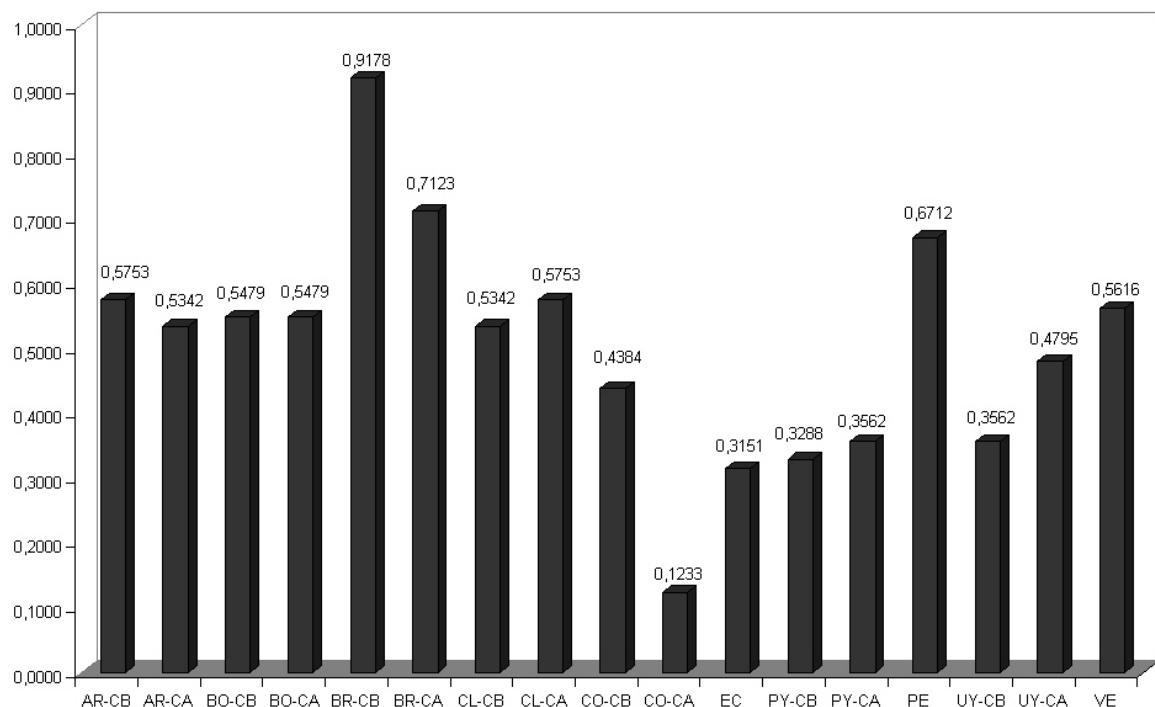
Nesta parte do trabalho, apresentamos os dados coletados conforme a metodologia exposta no capítulo 3.

### 4.2 Resultados por website

Dos 17 sites parlamentares analisados pôde-se perceber um discrepância significativa em todos os quesitos. Nesta seção, cabe ressaltar, principalmente, as diferenças dos websites entre as câmaras altas e baixas.

Inicialmente, no gráfico 1 abaixo temos o IPOL não-ponderado para todos os sites.

**Gráfico 1 – Índice de Avaliação dos Parlamentos On-line por website**

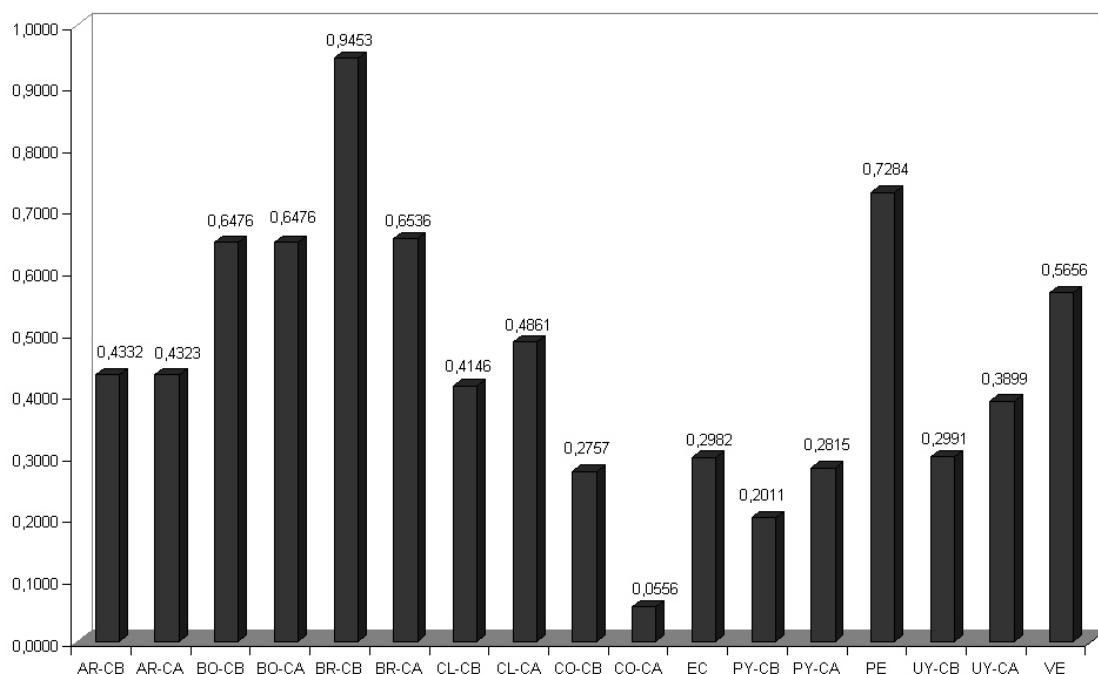


Fonte: Apuração do próprio autor.

Legenda: CB – Câmara Baixa; CA – Câmara Alta; AR – Argentina; BO – Bolívia; BR – Brasil; CL – Chile; CO – Colômbia; EC – Equador; PY – Paraguai; PE – Peru; UY – Uruguai; VE – Venezuela.

O espectro de avaliação dos *sites* vai desde *websites* com um grande volume de informações, como a Câmara dos Deputados brasileira (IPOL=0,9178) e o Congresso peruano (IPOL=, até *websites* com poucas informações disponíveis, como o Senado colombiano. A média para o índice não-ponderado atingiu 0,5044, ou seja, em geral, metade das informações consideradas relevantes para influenciar as relações de *accountability* e responsividade estão presentes nos *websites* parlamentares sul-americanos<sup>5</sup>.

**Gráfico 2 – Índice de Avaliação dos Parlamentos On-line ponderado por website**



Fonte: Apuração do próprio autor.

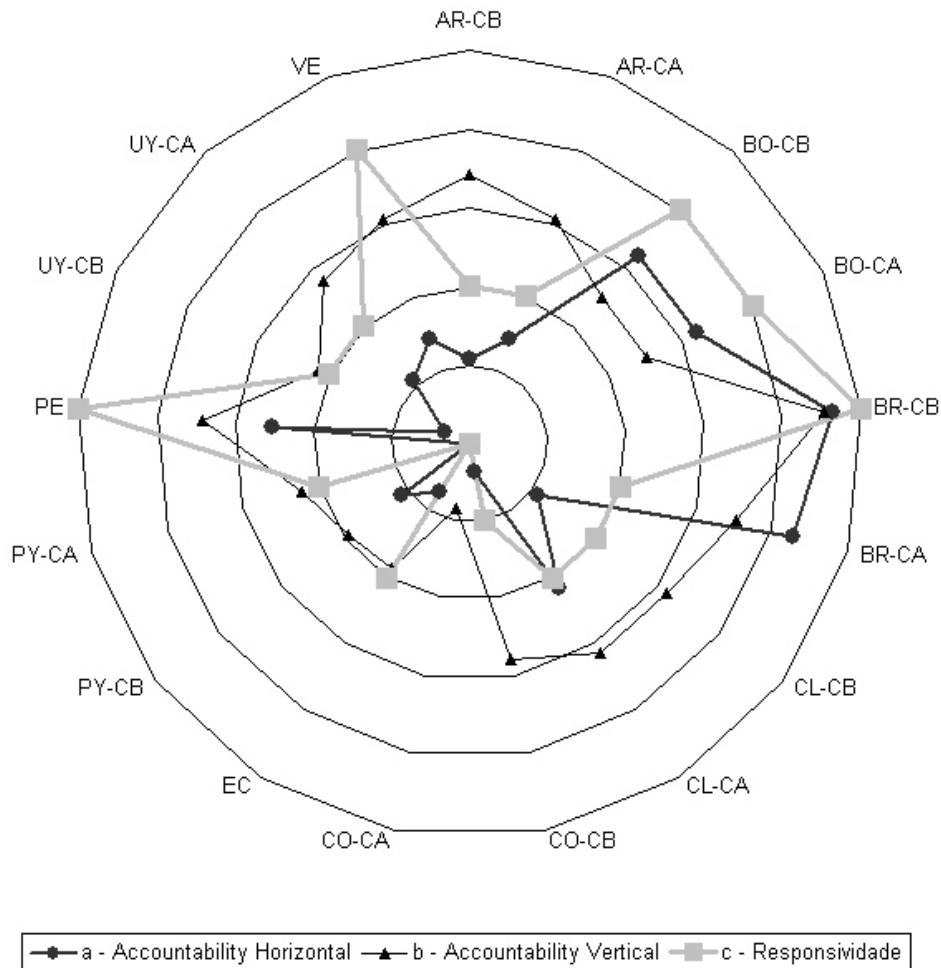
Legenda: CB – Câmara Baixa; CA – Câmara Alta; AR – Argentina; BO – Bolívia; BR – Brasil; CL – Chile; CO – Colômbia; EC – Equador; PY – Paraguai; PE – Peru; UY – Uruguai; VE – Venezuela.

Quando ponderamos o IPOL pelos 3 grupos de variáveis – *Accountability* Horizontal, *Accountability* Vertical e Responsividade – percebemos algumas alterações significativas na avaliação dos *sites*, mesmo que a distribuição das posições entre as unidades de análise sejam semelhantes (gráfico 3).

---

<sup>5</sup> Os resultados gerais da pesquisa encontram-se no Apêndice 1.

**Gráfico 3 – Resultados por categoria de critérios para cada website**



Fonte: Apuração do próprio autor.

Legenda: CB – Câmara Baixa; CA – Câmara Alta; AR – Argentina; BO – Bolívia; BR – Brasil; CL – Chile; CO – Colômbia; EC – Equador; PY – Paraguai; PE – Peru; UY – Uruguai; VE – Venezuela.

Aqueles que se encontravam acima da média do IPOL dos 17 websites analisados tiveram seus bons resultados acentuados, enquanto aqueles que se encontravam abaixo dessa média tiveram seus maus resultados acentuados. Essas alterações decorrem, sobretudo, da eliminação da quantidade de critérios de cada categoria como peso do índice. Quando a ponderação é inserida, cada grupo de critérios passa a ter o mesmo peso, independente do número de critérios avaliados. Assim, os websites que atendem maior número de critérios tendem a aumentar sua

nota, pois a nota de um critério pertencente a uma categoria com poucos critérios é elevada significativamente. É interessante observar ainda que as maiores discrepâncias estão nos critérios relacionados às responsividade, pois esses grupos concentram menos critérios, mas de alta relevância, como o acompanhamento do processo legislativo e formas de participação *on-line*. Há uma notável concentração desse índice nos *websites* que obtiveram melhores resultados. De fato os *websites* que possuem pesquisas *on-line*, fóruns de discussão, consultas públicas *on-line*, apresentam grandes inovações no que se refere ao uso da Internet para incremento das instituições políticas.

Ao calcularmos a correlação entre os principais índices analisados para os *websites*, temos uma correlação mais forte<sup>6</sup> entre os índices de *accountability* horizontal e de responsividade e entre os índices de *accountability* horizontal e vertical. A menor correlação está entre os índices de *accountability* vertical e responsividade.

Outro resultado interessante encontrado foi a discrepancia entre os valores médios dos *websites* de câmaras altas e câmaras baixas. Enquanto as câmaras altas obtiveram uma média de 0,4755 no IPOL, as câmaras baixas atingiram uma média de 0,5284 no mesmo índice. Apenas três países apresentaram resultados superiores na câmara alta: Chile, Paraguai e Uruguai. É natural esperar que a câmara baixa, enquanto representante direta dos cidadãos, faça um uso mais intenso da Internet como meio de divulgação de informações e de interlocução com a sociedade. No que se refere às exceções encontradas, como mostram Anastasia, Melo e Santos (2004), o Chile é o país sul-americano com maior assimetria entre as

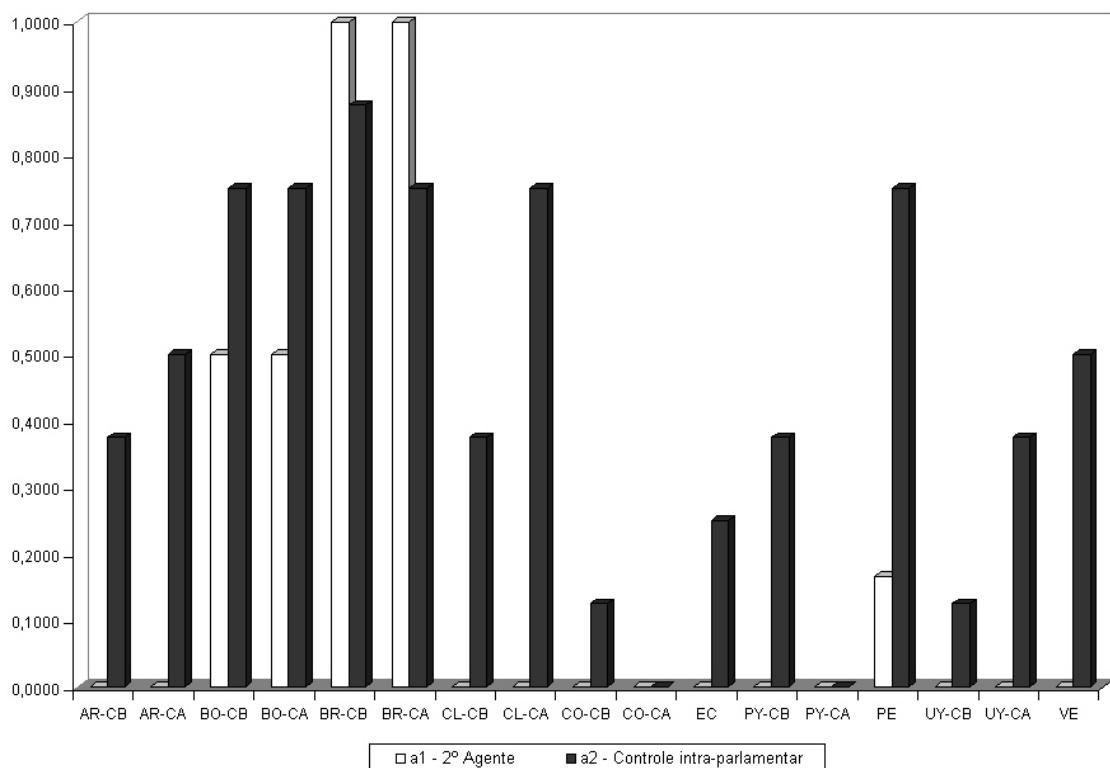
---

<sup>6</sup> A correlação entre IA e IC e IA e IB foi de 0,67, enquanto que a correlação de IB e IC foi de 0,61, ambos significativos a 0,01.

câmaras legislativas, com grande peso para o Senado. Dessa forma, não é inusitada a assimetria nos *websites* analisados, sendo o Senado o maior provedor de informações. Quanto ao Paraguai e o Uruguai, não podemos atribuir a mesma suposição do Chile, contudo, esses são os países que apresentam representação proporcional para ambas as câmaras, o que as coloca em condições semelhantes de representatividade. Se ambas possuem o mesmo grau de representação perante os cidadãos, não há uma tendência clara para distribuição das informações. A semelhança na forma de representação parece abrir espaço para a possibilidade de a câmara alta vir a ser o maior provedor de informações e de canais de interlocução com a sociedade.

Passamos agora à análise de cada grupo de variáveis para cada *website*. No gráfico 4 abaixo vemos os resultados da categoria “*Accountability Horizontal*”.

**Gráfico 4 – Resultados das subcategorias de *Accountability Horizontal* para cada *website***



Fonte: Apuração do próprio autor.

Legenda:CB – Câmara Baixa; CA – Câmara Alta; AR – Argentina; BO – Bolívia; BR – Brasil; CL – Chile; CO – Colômbia; EC – Equador; PY – Paraguai; PE – Peru; UY – Uruguai; VE – Venezuela.

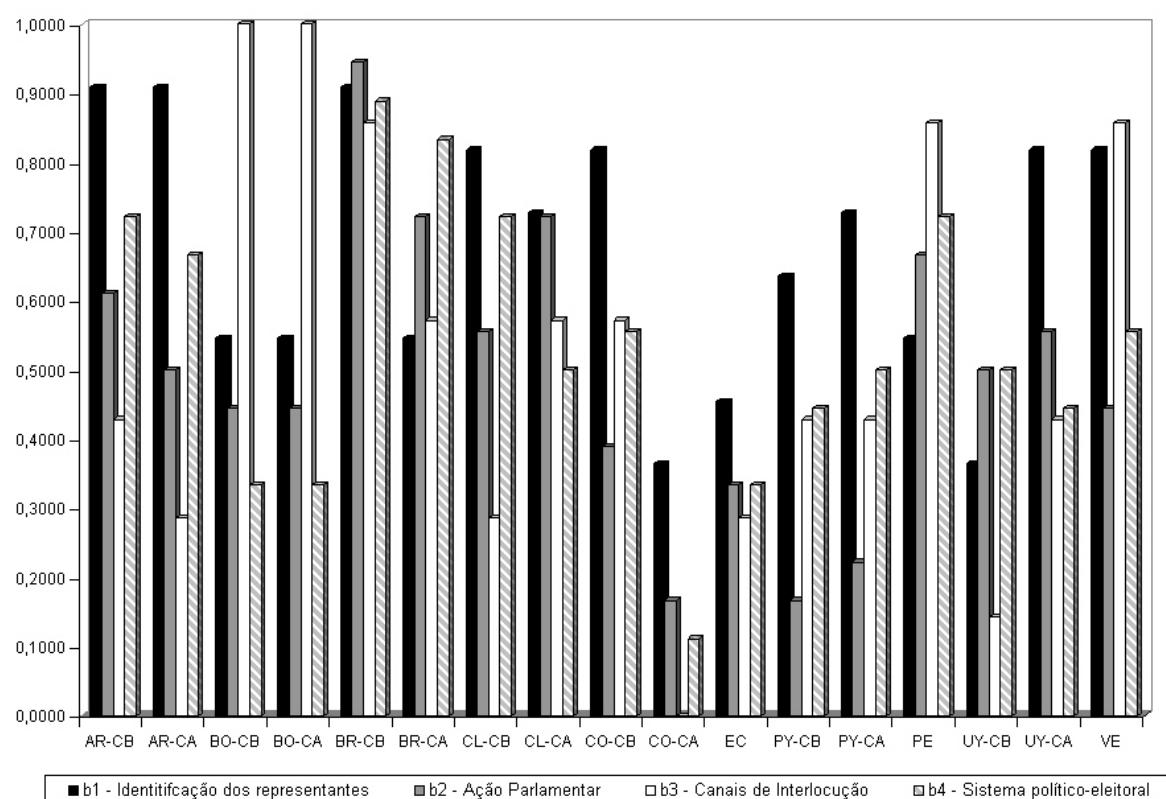
Nesse gráfico temos indicadores instigantes. Com exceção de Brasil, Bolívia e Paraguai, em todos os outros países, o *website* da Câmara Alta apresentou mais informações referentes à *accountability* horizontal. Outro fato relevante que percebemos foi o volume reduzido de informações referentes ao papel do parlamento como segundo agente dos cidadãos. Somente em 5 *websites* (3 países – Brasil, Bolívia e Peru) estão disponíveis informações sobre o controle do Poder Executivo pelo Legislativo.

Esses são exatamente os países nos quais a Câmara Baixa disponibiliza mais informações do que a Câmara Alta no que se refere à *Accountability* Horizontal. Com exceção do Peru, que é unicameral, tanto Brasil quanto Bolívia possuem sistema bicameral incongruentes para seleção de seus membros. Esse fato faz com que as suas respectivas Câmaras Baixas sejam mais diretamente representativas da população do que o Senado, abrindo mais espaço para que atuem como segundos agentes dos cidadãos ao disponibilizar informações sobre o controle da ação do Poder Executivo. Voltaremos ainda a este tópico quando migrarmos para a análise dos países. Por enquanto nos bastam as constatações sobre as diferenças entre os *websites*.

As categorias de “*Accountability Vertical*” (gráfico 5) mostram valores bem semelhantes entre as duas câmaras seguindo as tendências gerais do IPOL e do IPOLp. Um ponto de destaque é a grande ocorrência dos critérios relacionados à “Identificação dos Governantes” e o estabelecimento de canais de interlocução. Em praticamente todos os *sites* esses são os grupos de critérios com as melhores avaliações. Tal fato demonstra uma forte preocupação em atribuir responsabilidades

individuais aos parlamentares – como, por exemplo, identificando suas votações em cada sessão. Anastasia, Melo e Santos (2004) postulam que quanto maior a dispersão de poderes entre os diferentes atores no Parlamento, maior a *accountability* vertical deste. Os websites que apresentaram os piores resultados nesse grupo foram a Câmara Alta boliviana, o congresso equatoriano e as duas câmaras paraguaias.

**Gráfico 5 – Resultados das subcategorias de Accountability Vertical para cada website**



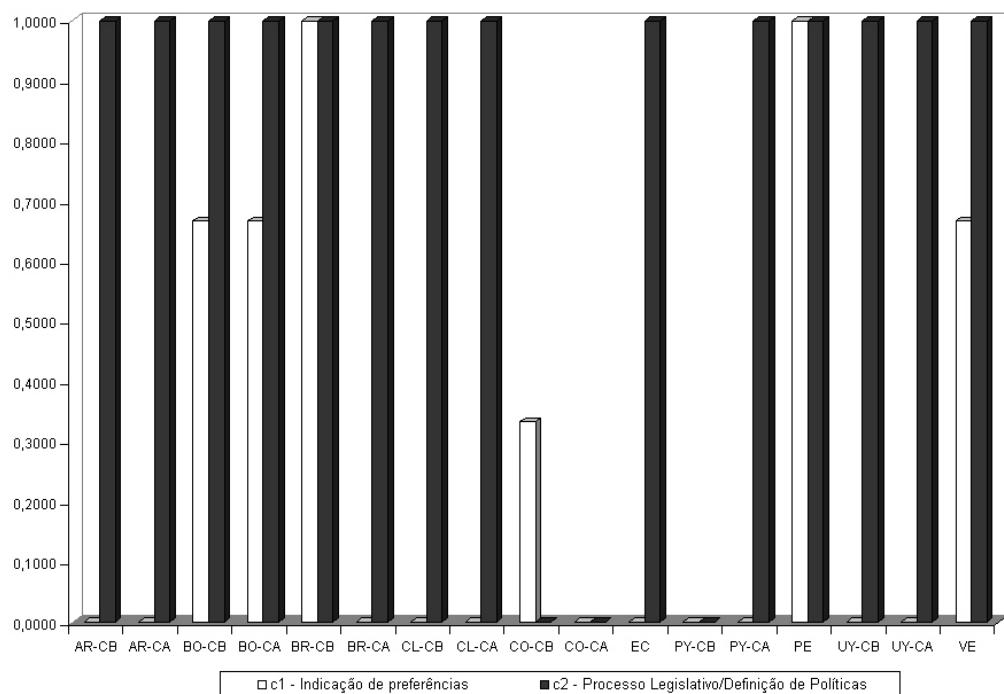
Fonte: Apuração do próprio autor.

Legenda: CB – Câmara Baixa; CA – Câmara Alta; AR – Argentina; BO – Bolívia; BR – Brasil; CL – Chile; CO – Colômbia; EC – Equador; PY – Paraguai; PE – Peru; UY – Uruguai; VE – Venezuela.

Por fim, ao analisarmos as variáveis da categoria *Responsividade* temos, com exceção do Congresso Peruano e da Câmara Baixa brasileira, uma predominância absoluta do Acompanhamento do Processo Legislativo em detrimento dos instrumentos de indicação de preferência dos cidadãos. Se, de um

lado, os parlamentos oferecem a possibilidade de acompanhar todo o processo legislativo, com acesso a proposições, pareceres e votações (iniciativa de grande mérito), por outro eles limitam a participação de agentes externos neste processo, desperdiçando o potencial e a facilidade com que a Internet pode propiciar a realização de fóruns, consultas públicas e pesquisas de opinião. O gráfico 6 ilustra a situação.

**Gráfico 6 – Resultados das subcategorias de Responsividade para cada website**



Fonte: Apuração do próprio autor.

Legenda: CB – Câmara Baixa; CA – Câmara Alta; AR – Argentina; BO – Bolívia; BR – Brasil; CL – Chile; CO – Colômbia; EC – Equador; PY – Paraguai; PE – Peru; UY – Uruguai; VE – Venezuela.

Embora os resultados dos websites individualmente sejam importantes, nossa análise ainda não está completa. Acreditamos ser analiticamente profícuo realizar uma exposição dos resultados por critérios antes de passarmos para a análise por países e se trace uma tipologia geral para os parlamentos *on-line* na América do Sul.

### **4.3 Resultados por critérios**

Nesta seção vamos apresentar os resultados mais relevantes com relação aos 73 critérios observados nos 17 *websites* estudados. Essa visão já nos encaminhará para um perfil geral da América do Sul no que se refere ao uso da Internet pelos Parlamentos. Os resultados de todos os critérios se encontram no Apêndice 2.

No plano geral, alguns critérios estavam, presentes em todos os *websites*:

- a) Lista de representantes por ordem alfabética; b) Informações sobre a mesa do Parlamento; c) Listagem de Comissões e Comitês; d) Legislação do país e) Constituição do país.

Até aqui não observamos nenhuma surpresa, pois essas são informações essenciais sobre a atuação do Parlamento e a identificação de seus representantes. Entendemos que sem essas informações não há razão para que haja um *website* para qualquer Parlamento.

As surpresas começam a aparecer quando analisamos mais detidamente cada categoria. No que se refere à *Accountability Horizontal*, há uma ocorrência significativamente maior dos critérios de controle intra-parlamentar em relação aos critérios da atuação do parlamento como 2º agente da população no controle do Poder Executivo. Apenas um terço dos *websites* dos parlamentos apresentam a prestação de contas do Poder Executivo, sendo que somente 11% disponibilizam o orçamento do Executivo com comentários dos parlamentares. Quando observamos o controle intraparlamentar podemos, inicialmente, perceber vários pontos positivos. Encontramos a lista dos e-mails individuais de todos os parlamentares em mais de 80% dos *websites*, além de links para páginas pessoais dos parlamentares na metade dos sites analisados. 64% dos *websites* disponibilizam estatísticas da

atuação parlamentar, como projetos analisados, projetos votados, projetos aprovados e rejeitados, tempo médio das tramitações e outras estatísticas relevantes. Esses pontos positivos são amenizados quando se observam alguns critérios importantes do controle intraparlamentar, especialmente aqueles relacionados a finanças públicas e denúncias. Somente 11,76% dos *sites* possuem a prestação de contas por gabinete e 17% disponibilizam o orçamento dos parlamentares por gabinete. Em 35% dos *sites* foi observada a possibilidade de se fazerem denúncias contra os próprios parlamentares para seus pares, embora menos de 1/3 deles permitam o acompanhamento da denúncia pelo próprio *site*. Essa questão é de grande relevância, pois a ausência de mecanismos para se acompanhar a denúncia deixa o denunciante ao léu, impossibilitando inclusive a realização de mais denúncias contra aqueles que poderiam atrapalhar, propositadamente, o processo. Ao se fazer uma denúncia sem acompanhamento, a sensação transmitida é que as informações entraram em uma caixa preta, da qual não temos previsão de saída. Nos *sites* sem acompanhamento, foi comum observar frases como “Sua mensagem será respondida assim que possível” ou “Em breve estaremos apurando sua denúncia”. Ressaltamos aqui o exemplo brasileiro, no qual toda denúncia é protocolada eletronicamente, sendo possível acompanhar toda a tramitação, com datas e horários pelo próprio *website* parlamentar.

Os critérios de *Accountability* Vertical são aqueles de maior recorrência. A existência de lista dos parlamentares por partido e por região se dá, praticamente, em todos os *sites*. As informações pessoais, como biografia pessoal, história política também apresentaram alta recorrência. Interessante destacar que apenas três das unidades estudadas apresenta lista de parlamentares por gênero: as duas Câmaras argentinas e Câmara Baixa brasileira (o Senado brasileiro não disponibiliza essa

informação). Desse modo, o único país a apresentar essas informações sobre todos os parlamentares é a Argentina. Segundo o PNUD (2004, p. 89) a Argentina é o país onde há maior participação das mulheres na Câmara baixa, ocupando 34% das cadeiras. O segundo colocado na lista, Bolívia, tem apenas 18,5% das cadeiras. Essa superioridade, possivelmente, explica a ocorrência dessas informações na Argentina.

Alguns pontos merecem uma análise mais detida, como a disponibilização das informações referentes às seções do plenário e das comissões. Dois terços dos *websites* apresentam a transcrição textual de todas as seções, 17% dispõem das transcrições em formato de áudio e 23,53% oferecem os vídeos das seções parlamentares. É possível acompanhar ao vivo todas as seções parlamentares, desde que sejam abertas, em 58% dos *websites* estudados. O dado mais surpreendente disponível é a existência do histórico das votações totais dos parlamentares em mais de 70% dos *websites* e das votações individuais em 35% dos *websites*. Quando vislumbramos algumas das experiências apresentadas no capítulo 2, como a holandesa e a finlandesa, a disponibilização das votações individuais é o primeiro passo para a identificação entre eleitores e parlamentares.

Praticamente todos os *websites* possuem a listagem das comissões com contato por e-mail e telefone. As comissões se apresentaram em destaque durante toda a pesquisa. Entendemos que as comissões são instrumentos de interação mais próximos dos cidadãos, uma vez que tratam de temas específicos. Além disso, muitas comissões cumprem o papel de monitorar as informações e opiniões externas sobre os projetos de sua competência. Na pesquisa realizada, algumas evidências apontam para essa direção. Primeiro, todos os sites que apresentam a possibilidade de acompanhar a tramitação de uma mensagem de correio eletrônico

pelo site também possuem endereços eletrônicos para contato direto com as comissões. Segundo, em todos os sites em que é possível selecionar assuntos específicos para receber notícias e informações atualizadas há contato direto entre cidadãos e comissões parlamentares. O mesmo ocorre ainda para aqueles parlamentos nos quais estão disponibilizadas listas de discussões de temas variados, envolvendo cidadãos e parlamentares.

Oportunamente, esses dados sobre canais de interlocução colocam os websites como importantes disseminadores de informações políticas para os atores interessados. Especialmente nos casos onde é possível selecionar os assuntos sobre os quais se deseja receber informações, as possibilidades de que mais cidadãos acompanhem assuntos específicos é elevada significativamente. Assim, por exemplo, uma associação antidrogas poderia receber somente aquelas informações pertinentes à sua atuação – ou, se preferir, todas as informações atualizadas da atuação do Parlamento.

No que se refere às informações sobre o sistema político-institucional, os websites analisados apresentam um padrão claramente definido. As informações sobre a legislação nacional, a Constituição e o regimento interno das casas parlamentares estão disponíveis e são amplamente divulgados nos websites. Muitas vezes estão disponíveis também um glossário de termos parlamentares e os fluxos de tramitação das proposições em formato gráfico, de modo a facilitar o entendimento por parte dos leigos. Encontramos, da mesma forma, as prerrogativas e competências das autoridades do Congresso, como presidentes de comissões e membros da mesa diretora. Uma das assimetrias informacionais mais importantes entre os atores no interior do Legislativo está no conhecimento dos trâmites e dos regulamentos que regem a atividade parlamentar, pois as regras podem condicionar

o resultado do jogo. A ampla disponibilização dessas regras praticamente elimina as assimetrias na atuação dos atores. Segundo Anastasia (2000), quanto maior a assimetria informacional entre os atores, menor o controle dos representantes, das comissões e do próprio Parlamento.

Outros pontos ainda pouco divulgados são o sistema eleitoral dos países, as regras para formação das câmaras parlamentares e as características do mandato parlamentar. Somente 17% dos *websites* têm links para organizações não-governamentais de combate à corrupção. Tal fato não chega a comprometer a contribuição dos sites para a questão do *accountability*, mas sua disponibilização poderia ampliar as fontes de informação acessíveis aos cidadãos, inclusive como forma de contrastar e discutir as opiniões e informações publicadas pelos parlamentos.

Os *links* para outras instituições públicas estão presentes em todos os *websites*, em especial os *links* para o Poder Executivo (76% de incidência), *links* para outros parlamentos subnacionais ou no mundo (64,71%) e *links* para o Judiciário (70%). Durante a observação, o pesquisador percebeu ainda poucas menções aos partidos políticos, o que acabou por se refletir na baixa recorrência de *links* para esses partidos (30%).

Talvez o maior instrumento da Internet utilizado sistematicamente pelos parlamentos sul-americanos seja o acompanhamento da tramitação dos processos legislativos. Mais de 80% dos portais pesquisados permitem que qualquer indivíduo acompanhe o desenvolvimento do projeto de lei até a sua publicação, inclusive com acesso a proposições, pareceres e demais documentos inerentes ao processo legislativo.

Por último, mas não menos importante, temos os instrumentos eletrônicos de indicação de preferências dos cidadãos para seus representantes. A especulação teórica realizada na seção final parece estar distante da realidade praticada na América do Sul. Somente um terço das unidades avaliadas apresentaram fóruns de discussão entre representantes e eleitores ou entre eleitores. O mesmo percentual foi encontrado para as pesquisas de opinião *on-line* sobre determinado tema ou posicionamento a respeito do tema em questão. Menor incidência foi observada na utilização de consultas públicas a proposições ou projetos de lei, pouco mais de 17%. Esses instrumentos ainda precisam ser melhor e mais amplamente explorados pelos Poderes Legislativos nacionais da América do Sul, com o intuito de superar a timidez de seu uso inicial.

#### **4.5 Análise comparativa**

Diante dos objetivos deste trabalho e da análise dos países, nosso próximo passo consiste em traçar um panorama comparativo geral para o uso da Internet pelo Poder Legislativo nos dez países sul-americanos aqui estudados. Nosso intuito é gerar uma tipologia que descreva analiticamente as unidades estudadas.

Inicialmente, separamos os países por predominância de critérios. O quadro 3 expõe os dados. Tem-se, claramente, uma distinção entre dois grupos. Primeiro, aqueles que disponibilizam informações predominantemente sobre a *accountability vertical*: Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Uruguai. Segundo, aqueles que estão mais voltados para a manifestação das preferências dos cidadãos e as relações de responsividade.

**Quadro 3 – Classificação dos países por critério predominante**

Predominância de critérios de <i>accountability horizontal</i>	Predominância de critérios de <i>accountability vertical</i>	Predominância de critérios de responsividade
Brasil*	Argentina Chile Colômbia Paraguai Uruguai	Bolívia Brasil* Equador Peru Venezuela

\* O Brasil se encontra em duas categorias por apresentar valor máximo (1,00) para as duas.  
Fonte: Apuração do próprio autor.

O primeiro ponto a se destacar desse agrupamento é praticamente a ausência de países com predominância de informações sobre *accountability horizontal*. Como aponta O'Donnell (1998), esse atributo democrático é um dos grandes desafios das novas poliarquias, especialmente as latino-americanas. Perece-nos que suas assertivas permanecem válidas quando observamos o reduzido número de prestações de contas do poder Executivo, de denúncias intraparlamentares e de outras informações essenciais.

Se compararmos a divisão anterior com o índice IPOLp podemos perceber que os fatores de *accountability horizontal* e de responsividade são os principais determinantes do desempenho relativo dos países estudados, como evidenciado na tabela 1. Os países destacados se encontram no grupo com predominância das variáveis de responsividade, em detrimento da *accountability vertical*. Uma vez que estamos comparando posições relativas, quase todos os sites apresentaram vários critérios referentes à *accountability vertical* e poucos

apresentaram os critérios de responsividade. Longe de ser um viés da metodologia, esses dados refletem exatamente a discrepança encontrada e medidas: as informações sobre relacionadas à responsividade, por serem mais raras, constituem o divisor de águas entre os *websites*.

**Tabela 1 - Índice de Avaliação dos Parlamentos On-line Ponderado – países sul-americanos**

País	IPOLp
Brasil	0,9815
Peru	0,7284
Bolívia	0,6476
Venezuela	0,5656
Chile	0,5469
Argentina	0,4993
Uruguai	0,4146
Paraguai	0,3776
Equador	0,3044
Colômbia	0,2818

Fonte: Apuração do próprio autor.

No quadro 4 tentamos sintetizar a posição de cada país em relação aos três grupos de critérios aqui estudados: *accountability* horizontal, *accountability* vertical e responsividade. Para a construção do quadro partimos da média e do desvio padrão para cada índice dos grupos de critérios. O intervalo entre a média menos o desvio padrão e a média mais o desvio padrão foi considerada de avaliação média dos países. Os países acima da média *mais* o desvio padrão foram avaliados como superiores. Os países abaixo da média *menos* o desvio padrão foram considerados inferiores. Essa estratégia metodológica resultada em visão comparativa clara entre o desempenho dos parlamentos eletrônicos para cada uma das variáveis.

**Quadro 4 – Visão comparativa dos países a partir dos grupos de variáveis pesquisados**

País	Accountability Horizontal	Accountability Vertical	Responsividade
Brasil	↑	↑	↑
Bolívia	↑	↓	↑
Peru	→	→	↑
Venezuela	→	→	↑
Chile	→	↑	↓
Argentina	→	↑	↓
Uruguai	↓	→	↓
Colômbia	↓	→	↓
Equador	↓	↓	↓
Paraguai	↓	↓	↓

Fonte: apuração do próprio autor.

Legenda:

- ↑ Superior à zona média da América do Sul.
- Dentro da zona média da América do Sul.
- ↓ Abaixo da zona média da América do Sul.

Podemos perceber quatro tipos de países definidos:

- Países com elevado uso da Internet nas três variáveis analisadas, em especial na *accountability* horizontal, critério com baixa incidência em demais grupos – Brasil e Bolívia. Esses são os países com *websites* mais completos, atuando como grandes canais de informação entre Legislativo e cidadãos;

b) Países com uso intenso da Internet na dimensão responsividade e com as demais dimensões seguindo a média sul-americana – Peru e Venezuela. Encontramos aqui um uso voltado primordialmente para canais de interlocução e manifestação de preferências. Como discutido no capítulo 2, esse é um papel crucial que a Internet pode cumprir para aprofundar a democracia nos países que O'Donnell (1998) chama de novas democracias. O Portal da Participação peruano é um excelente exemplo de uso intensivo da Internet para promover troca de informação entre o Poder Legislativo e a sociedade;

c) Países com uso intermediário da Internet nas dimensões estudadas, com destaque para a *accountability* vertical – Chile e Argentina. Os *sites* parlamentares desses países possuem foco na atuação do parlamentar como representante direto dos cidadãos (não que não o sejam, mas na visão da *accountability* horizontal eles atuariam também como segundos agentes). Desse modo as informações predominantes são de identificação e controle dos atos dos parlamentares.

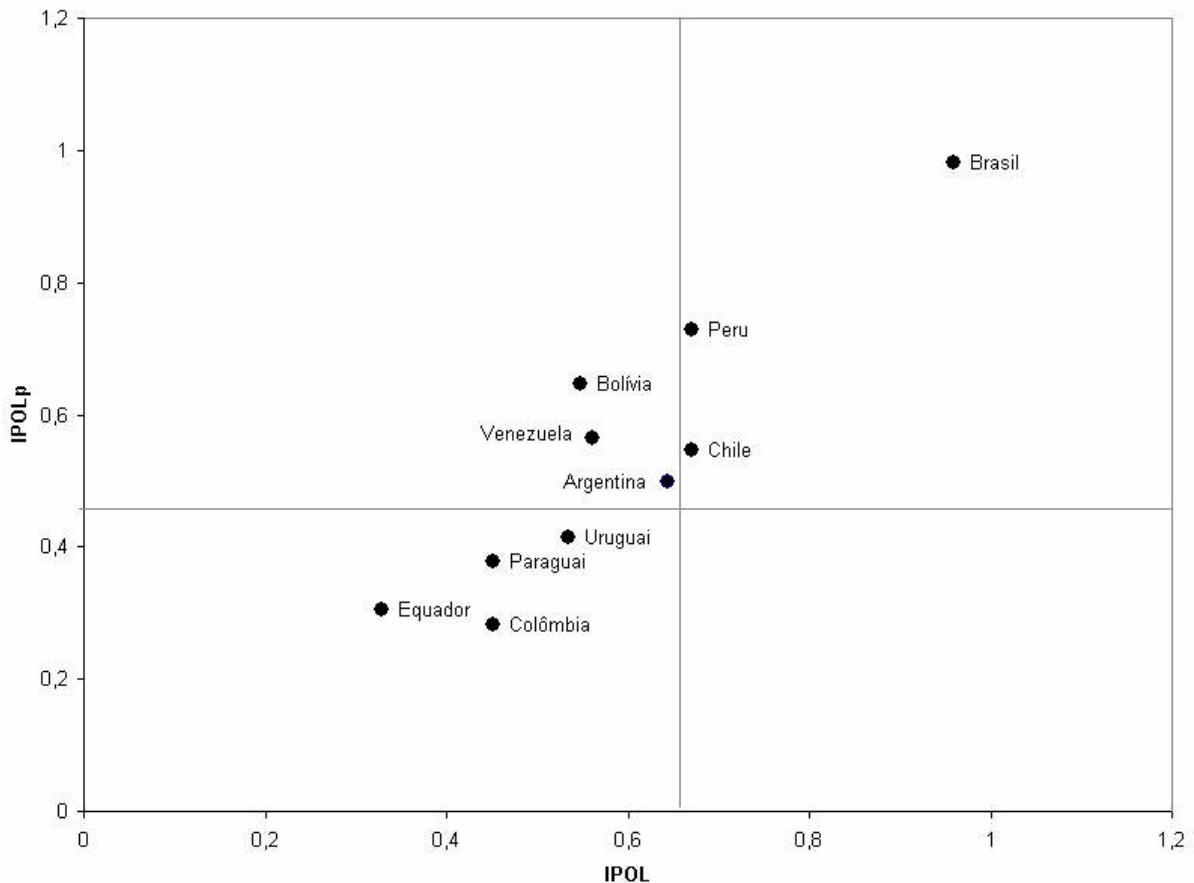
d) Países com baixo uso da Internet nas três dimensões analisadas, com poucas informações disponíveis e parcias possibilidades de manifestação de preferências por parte dos cidadãos – Uruguai, Colômbia, Equador e Paraguai.. Nesses países os *websites* dos parlamentos nacionais ainda não assumiram o papel de centros de troca de informações com a população, disponibilizando somente itens essenciais, como a Constituição, a legislação do país, a listagem dos parlamentares, os

presidentes de comissões e da mesa diretiva, o calendário de atividades parlamentares e o regimento do Parlamento. Cabe destacar, contudo, que essas não são informações irrelevantes, podendo ser usadas para reduzir as assimetrias do jogo democrático. Mesmo que o estudo tenha foco comparativo, vale ressaltar que essas informações, por si só, são de grande interesse para os atores políticos em uma democracia.

Uma vez categorizados os países nas dimensões principais deste estudo, nossa tarefa se desloca para a classificação dos mesmos em relação aos índices gerais: o Índice de Avaliação dos Parlamentos *On-line* Ponderado (IPOLp), e o Índice de Avaliação dos Parlamentos *On-line*(IPOLp). Utilizaremos ambos em conjunto para podermos identificar os resultados gerais em duas perspectivas. A primeira, referente ao IPOL, mede o volume geral de critérios atendidos, ou seja, o uso geral dos portais legislativos sem qualificar as informações. A segunda, materializada no IPOLp, mede o uso qualificado da Internet de acordo com as dimensões estudadas. O cruzamento desses indicadores nos dará uma visão quantitativa e qualitativa dos países estudados.

Os resultados dessa abordagem são apresentados no gráfico 17, no qual foram plotados os valores para os dois índices. Acrescentamos ainda as linhas referentes às médias tanto do IPOL quanto do IPOLp, de modo a se estabelecer uma base de comparação mais precisa.

**Gráfico 17 – Comparativo entre IPOLp e IPOL para as democracias sul-americanas**



Fonte: Apuração do próprio autor.

Podemos perceber, pelo fato do IPOLp derivar do IPOL, que há uma correlação positiva entre ambos. Até aqui nenhuma surpresa. As variações começam a aparecer quando analisamos os três grupos delimitados pelas médias dos índices.

No primeiro grupo temos os países onde há uso intenso da Internet considerando todos os critérios avaliados e, ao mesmo tempo, bons resultados balanceados pelas dimensões analisadas. Neste grupo estão o Brasil e o Peru. No caso brasileiro, os índices atingiram quase o máximo possível, ou seja, quase todas as informações e canais de interlocução do Legislativo nacional estão disponíveis para os cidadãos brasileiros. O Peru se destaca sobretudo no IPOLp. Quando

consideramos todos os critérios sem ponderação, o resultado peruano se aproxima da média. Contudo, ao introduzirmos a distinção entre dimensões, tornando a análise mais qualitativa, o Peru se sobressai. Esse resultado se deve, sobremaneira, ao peso dos critérios relacionados à interlocução e manifestação de preferências, usos da Internet os quais o Parlamento peruano indica fazer intensamente.

No segundo conjunto de países estão Bolívia, Venezuela, Argentina e Chile. Tais países apresentam um resultado geral de critérios significativamente inferior ao resultado ponderado pelas dimensões analisadas.

Voltando à nossa pergunta essencial, qual a utilização da Internet pelo Poder Legislativo nos países das América do Sul, pode-se perceber pela análise que todos os países estão voltados para a disponibilização de informações essenciais sobre a identificação dos representantes, a legislação nacional, a estrutura do Parlamento e sua atuação. Dentre os 10 países analisados, percebemos que Brasil, Peru e Bolívia fazem uso intenso de seus portais legislativos para ampliar a disponibilização de informações – inclusive sobre a atuação do Poder Executivo, e estabelecer canais de interlocução com a população. Há um grupo intermediário, formado por Chile, Venezuela e Argentina, que também possui foco nos canais de interlocução, mas com pouco foco na *accountability* horizontal. Por fim, temos o último grupo de países: Uruguai, Paraguai, Equador e Colômbia. Esses possuem um uso notadamente mais restrito de seus *websites* parlamentares como centros de informação e transparência, além de atuarem como canal de interlocução e manifestação de preferência. Mesmo que tais países tenham sob a ótica comparativa um desempenho abaixo da média, a existência de informações de grande interesse, como o acompanhamento do processo legislativo, se faz presente em três deles.

Considerando a fragilidade institucional das democracias sul-americanas, pudemos identificar que os parlamentos têm feito uso da Internet como meio alternativo para disponibilização das informações, de forma autônoma em relação ao Poder Executivo, aumentando os mecanismos de controle e a transparência. Longe de substituir os mecanismos e instrumentos democráticos tradicionais, esses portais legislativos podem atuar como importantes instrumentos auxiliares na consolidação das instituições democráticas sul-americanas. Essa consolidação passa, necessariamente, pela ampliação do controle social e da transparência das ações governamentais.

## 5 CONCLUSÃO

Neste trabalho, discutimos o uso que os parlamentos têm feito da internet na América do Sul, especialmente no que se refere à *accountability* vertical, à *accountability* horizontal, e à responsividade. O estudo, de caráter eminentemente descritivo, se iniciou com uma revisão da literatura dos temas pertinentes.

Iniciamos a discussão teórica inserindo a temática no contexto da sociedade da informação, na qual qualquer informação pode ser acessada de qualquer lugar e tempo. Essas características advêm, sobretudo, da convergência entre o desenvolvimento da indústria da informática e das comunicações, materializada pela Internet.

A partir daí, buscamos identificar os efeitos da sociedade da informação sobre as instituições políticas. Essa tarefa se mostrou especialmente trabalhosa, pois ao mesmo tempo em que são moldadas pela sociedade da informação, as instituições políticas também a moldam. Em geral, os estudiosos do tema se dividem em dois grandes grupos: os utópicos e os pessimistas. Os primeiros acreditam que os mecanismos eletrônicos possam substituir os mecanismos democráticos tradicionais e incrementar a democracia. Por sua vez, os segundos propõem que, longe de aprofundar a democracia, os meios eletrônicos gerarão maior exclusão social e maior elitização dos processos políticos. Posicionamos-nos de forma cética nesse debate. A princípio temos poucos motivos para acreditar que os mecanismos eletrônicos substituirão os tradicionais e a democracia sofrerá uma revolução, por outro, não descartamos a idéia desses instrumentos como meios auxiliares de consolidação das instituições democráticas.

Nossa pesquisa bibliográfica forneceu ainda os subsídios para o desenvolvimento de nosso arcabouço metodológico no capítulo 3. Nosso modelo partiu das três dimensões chave analisadas no trabalho. O grande desafio e ao mesmo tempo um dos grandes méritos deste trabalho foi a operacionalização das dimensões em critérios observados. Nosso esforço se concentrou na tradução das dimensões em elementos diretamente verificáveis nos websites pesquisados. Daí resultou um conjunto de 73 critérios, divididos em 8 categorias.

A estratégia da pesquisa se baseou em um estudo de casos múltiplos de forma comparativa. Foram estudados todos os parlamentos nacionais das democracias formais sul-americanas, totalizando 10 países e 17 websites, incluindo as câmaras altas e baixas. A coleta de dados foi feita no momento imediatamente posterior.

Constatamos alguns dados interessantes em nossa análise realizada no capítulo 4. Primeiramente, há uma clara distinção entre as páginas das câmaras baixas e altas nos países bicamerais. Na média, as câmaras baixas apresentam mais informações democráticas mais canais de interlocução em relação às câmaras altas, ou seja, são mais importantes para o controle social. Tal resultado se deve, possivelmente, ao fato dessa casa representar diretamente os cidadãos. Desse modo, a internet seria um meio direto de comunicação com os eleitores. Tipicamente, a câmara baixa também é mais proporcional na representação do que a câmara alta, como mostram Anastasia, Melo e Santos (2004). Logo, a transparência nessas casas deve, realmente, ser maior.

As câmaras altas, por outro lado, possuem mais informações relacionadas à *accountability* horizontal. Contudo, nos países onde há informações sobre a atuação do Parlamento como segundo agente dos cidadãos, a predominância de

informações relacionadas à *accountability* horizontal ocorre na câmara baixa, a saber Brasil e Bolívia. Esses resultados indicam uma relação com a congruência do sistema cameral. Nos países incoguentes, a câmara baixa tende a assumir o papel de provedor de informações de controle horizontal sobre o Executivo.

As informações de identificação individual dos parlamentares estão estritamente relacionadas com a existência de canais de interlocução, indicando uma possibilidade de se atribuir responsabilidades individuais aos legisladores.

Alguns critérios importantes foram observados em todas as páginas:

- Lista de representantes por ordem alfabética
- Informações sobre a mesa do Parlamento
- Listagem de Comissões e Comitês
- Legislação do país
- Constituição do país

Mesmo que essas sejam informações essenciais, é notável a disponibilização de todas elas por meio eletrônico, uma vez que acesso físico a essas informações pode despender bastante esforço. Assim, os websites parlamentares se mostraram canais diretos, rápidos e de baixo custo para acesso a informações cruciais, como rastrear a tramitação de uma proposição de lei ou informações da execução do orçamento do Poder Executivo.

Várias inovações foram percebidas nos *sites*, como sistemas de *acompanhamento de denúncias*, possibilidades de envio de proposições de lei e canais inovadores de interlocução entre representantes e cidadãos. Um destaque importante é o Portal da Participação do Peru, que reúne inúmeros instrumentos

para manifestação de preferências e manifestação cidadã. Neste caso, deve-se destacar o fato do país ter convivido com movimentos guerrilheiros de porte considerável durante um período de 20 anos: de 1980 a 2000, até a saída do presidente Alberto Fujimori. O país se encontra ainda em reconstrução institucional e consolidação das instituições democráticas, diante de suas grandes discrepâncias socioeconômicas e culturais. O grande desafio é incorporar às instituições democráticas atores historicamente excluídos da sociedade peruana. Diante desse quadro, iniciativas como o Portal da Participação fazem todo sentido, ampliando os canais institucionalizados de interlocução entre os atores do jogo democrático. É claro que a efetividade desses canais depende, outrossim, das condições socioeconômicas e culturais que circundam as instituições democráticas, como é o caso do acesso à Internet e a condições educacionais mínimas.

Todas essas inovações são importantes avanços no sentido de ampliar a transparência e o controle social, de modo a reduzir sensivelmente a corrupção no setor público.

O ponto de pior desempenho se referiu às informações relacionadas à *accountability horizontal*. Poucos parlamentos disponibilizam ou comentam a prestação de contas do Executivo, tampouco dos próprios parlamentares. Do mesmo modo, um grupo restrito *sites* possibilitam o acompanhamento de denúncias, reduzindo o potencial democrático desse instrumento. Vale ressaltar ainda que não identificamos as informações relacionadas ao poder de decreto do Executivo, como as medidas provisórias e vetos, que poderia alterar essa análise. Esse ponto sugere uma pesquisa específica, dada a importância do assunto.

A análise comparativa demonstrou que o uso da internet pelos parlamentos sul americanos é bem diversificado. Enquanto alguns se configuram

como grandes centros de informação e de canais de interação – como Brasil, Peru e Bolívia, outros são bastante limitados, como Colômbia, Paraguai e Equador.

A análise permitiu definir quatro grupos de países:

- a) grande disponibilização de informações nas três dimensões, especialmente a *accountability* horizontal – Brasil e Bolívia;
- b) países com preponderância da dimensão responsividade e que se encontram na média sul-americana das demais dimensões – Peru e Venezuela;
- c) países com uso intermediário em todas as dimensões – Chile e Argentina;
- d) países com uso reduzido da Internet em todos os aspectos analisados – Uruguai, Colômbia, Equador e Paraguai.

É importante salientar que este trabalho não contemplou uma mensuração da procura por informações por parte dos atores políticos nos websites dos parlamentos, mas somente a oferta. Uma vez identificado o padrão dessa oferta, é crucial que estudos futuros se voltem para a análise dos atores políticos no acesso às informações disponíveis.

A agenda pesquisa inclui ainda um estudo sobre a existência ou não de tendência partidária nas informações disponibilizadas. É plausível esperar que em países mais autoritários, como a Venezuela, as informações divulgadas pelo Legislativo reflitam o ponto de vista do Executivo, uma vez que este normalmente detém a maioria parlamentar. Um estudo sobre esse tema serial fundamental para ponderar as considerações deste trabalho e apontar distorções na disponibilização das informações.

As pesquisas sobre o tema estão ainda florescendo. Do mesmo modo que a Internet se espalha pelas sociedades modernas, embebendo hábitos e práticas privadas, na esfera política ela vai se entranhando nas instituições e atores políticos, moldando-os e sendo moldada por eles. Mais uma vez, afirmamos que a importância da Internet como meio de ampliação da transparência e do controle social está relacionada com o uso que se dá para ela e não exatamente com suas possibilidades tecnológicas.

## 6 REFERÊNCIAS

- 1 ANASTASIA, Fátima. Responsabilización por el control parlamentario. In: LA RESPONSABILIZACIÓN EM LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA LATINOAMERICANA. Buenos Aires: Eudeba; Caracas: CLAD, 2000.
- 2 ANASTASIA, Fátima; MELO, C. Ranulfo. Accountability, representação e estabilidade política no Brasil. In: **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC. V.1. Brasília: MP/SEGES, 2002.
- 3 ANASTASIA, Fátima; MELO, C. R. F. ; SANTOS, F. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/ Editora da UNESP, 2004.
- 4 ARNOLD, R. Douglas. **The logic of congressional action**. New Haven; London: Yale Univ. Press, 1990.
- 5 AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, “accountability” e responsividade. **Revista de Economia Política**, v. 22, n.1, p. 79-97, jan./mar. 2002.
- 6 BELL, Daniel. **O advento da sociedade pós-industrial**: uma tentativa de previsão social. São Paulo: Ed. Cultrix, 1977.
- 7 BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- 8 BRAGA, Sérgio Soares. O impacto da internet no funcionamento das instituições democráticas brasileiras: um estudo sobre a informatização dos legislativos estaduais no Brasil. In: II CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINOAMERICANA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2004, Cidade do México. **Anais do II Congresso da ALACIP**, 2004.
- 9 BRENNAND, Edna G. Uma nova política de civilização: a sociedade informacional. In: AQUINO, Mirian de Albuquerque. **O campo da ciência da informação**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2002.
- 10 CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, pp. 30-50, fev./abr. 1990.
- 11 CASTELLS, Manuel. **A galáxia da Internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- 12 \_\_\_\_\_. **A sociedade em rede**. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 1).
- 13 CONGRESSIONAL MANAGEMENT FOUNDATION. **Congress online 2003**: turning the corner on the information age. Washington, DC: Congress Online Project, 2003. Disponível em:

- <<http://www.congressonlineproject.org/congressonline2003.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2005.
- 14 CUNHA, M. A. V. C. et. al. O uso de meios eletrônicos no relacionamento do parlamentar com o cidadão e com o poder executivo nos grandes municípios brasileiros. In: ENANPAD, 29, Brasília, 2005. **Anais em CD-ROM**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2005.
- 15 DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zanhar, 1989.
- 16 \_\_\_\_\_. **Polarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.
- 17 DINIZ, Eli. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n.4, p.13-22, 2001.
- 18 DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 45, v. 118, n.1, jan.-jul. 1994.
- 19 DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EdUSP, 1999.
- 20 DUARTE, Omar Rodríguez. Congresos electrónicos em América Latina: la función del internet em la interacción legislador-ciudadano. IN: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, Lisboa, 8-11 out. 2002. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve>>. Acesso em 23 ago. 2005.
- 21 DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1970.
- 22 EIRA, Luiz A. S.; ROCHO, L. A. Sileg: Sistema de Informações Legislativas. In: Chanin, Ali et. al. **e-gov.br**: a próxima revolução brasileira. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- 23 EISENBERG, José Monroe. **Internet e Política**. Cadernos da Escola do Legislativo, v. 5, nº.10, pp. 63-105, Belo Horizonte, 2000.
- 24 ESTERLING, K. M.; LAZER, D. M. J.; NEBLO, M. **Is necessity the mother of innovation? the adoption and use of web technologies among congressional offices**. Amherst : National Center for Digital Government, 2004. Disponível em: <[http://www.umass.edu/digitalcenter/Research/working\\_papers/EsterlingLazerNeblo\\_NCDG\\_04-010.pdf](http://www.umass.edu/digitalcenter/Research/working_papers/EsterlingLazerNeblo_NCDG_04-010.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2005.
- 25 GIBSON, Rachel K.; LUSOLI, Wainer; WARD, Stephen. Phile or phobe? australian and british mps and the new communications technology. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 100, Chicago, 2004. Disponível em: <<http://www.esri.salford.ac.uk/ESRCResearchproject/papers/apsa2004.pdf>>. Acesso em 12 set. 2005.

- 26 GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.
- 27 INTER-PARLIAMENTARY COUNCIL. **Guidelines for the content and structure of parliamentary web sites**. Amman: IPU, 2000. Disponível em: <<http://www.ipu.org/cntr-e/web.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2005.
- 28 JARDIM, José Maria. Capacidade governativa, informação e governo eletrônico. **DataGramZero – Revista de Ciência da Informação**, v.1, n.5, out. 2000.
- 29 \_\_\_\_\_. **Transparéncia e opacidade no estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999.
- 30 JURAITIS, Nola; ULRICH, Martin. **Fórum Interparlamentar das Américas**: criação do parlamento virtual. Instituto para a Conectividade nas Américas. 2003. Disponível em: <[http://www.icameicas.net/Cases\\_Reports/FIPA/FIPA-Portuguese.pdf](http://www.icameicas.net/Cases_Reports/FIPA/FIPA-Portuguese.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2005.
- 31 KUMAR, Krishnan. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna**: novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- 32 LEVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência**: o futuro do pensamento na era da informática. São Paulo: Editora 34, 1993.
- 33 LIMA JR., Olavo Brasil de; ANASTASIA, Maria de Fátima Junho. A participação eleitoral: a ampliação do mercado, indicadores de participação e distorções do sistema de representação. **Teoria e Sociedade**, n.4, out. 1999.
- 34 LUSOLI, Wainer; WARD, Stephen. From weird to wired: mps, the internet and representative politics in the UK. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE POLITICAL STUDIES ASSOCIATION, University of Lincoln, 5-8 abr. 2004. Disponível em: <[http://www.esri.salford.ac.uk/ESRCResearchproject/papers/lusoli\\_ward\\_psa2004.pdf](http://www.esri.salford.ac.uk/ESRCResearchproject/papers/lusoli_ward_psa2004.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2005.
- 35 MOORE, Nick. A sociedade da informação. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **A informação**: tendências para o novo milênio. Brasília, 1999. p.94-108.
- 36 NORRIS, Pippa. Democratic divide: the impact of the internet on parliaments worldwide. In: AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL MEETING, Washington DC, aug./sep. 2000. Disponível em: <<http://www.pippanorris.com>>. Acesso em: 14 jun. 2005.
- 37 \_\_\_\_\_. **Digital divide**: civic engagement, information poverty, and the internet worldwide. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- 38 O'DONNEL, Guillermo. Accountability horizontal e novas polarizações. **Lua Nova**, n. 44, pp. 27-53, 1998.
- 39 \_\_\_\_\_. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.31, pp.25-40, out. 1991.

- 40 PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe la democracia en América Latina:** hacia una democracia de ciudadanas e ciudadanos. Buenos Aires: PNUD, 2004.
- 41 PRZEWORSKI, Adam. O Estado e o cidadão. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHELM, J.; SOLA, L. **Sociedade e Estado em transformação.** Brasília: ENAP, 2001.
- 42 \_\_\_\_\_. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 11, n. 32, 1999.
- 43 \_\_\_\_\_. Reforma do estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBSC**, ano 11, n. 32, pp. 18-40, out. 1996.
- 44 PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds.). **Democracy, accountability, and representation.** New York: Cambridge University Press, 1999.
- 45 RILEY, Cathia Gilbert. **The changing role of the citizen in the e-governance & e-democracy equation.** London: Commonwealth Centre for e-Governance, 2003.
- 46 SARTORI, Giovanni. **Homo videns:** televisão e pós-pensamento. Bauru, SP: EDUSC, 2001.
- 47 \_\_\_\_\_. **A teoria da democracia revisitada.** Vol. 1. São Paulo: Ática, 1994.
- 48 TRECHSEL, Alexander H. et al. **Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in europe: e-democratizing the parliaments and parties of Europe.** Research and Documentation Centre on Direct Democracy (C2D). Geneva: University of Geneva, oct. 2003. Disponível em: <[http://c2d.unige.ch/int/OverviewInstits/Main\\_Report\\_final%201.pdf](http://c2d.unige.ch/int/OverviewInstits/Main_Report_final%201.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2005.
- 49 UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **E-commerce and development report 2004.** New York: United Nations, 2004. Disponível em: <<http://www.unctad.org>>. Acesso em: 22 ago. 2005.

## APÊNDICE

### Apêndice 1 – Resultados gerais da pesquisa por website

País	Câmara	Câmara	Endereço	IPOL_a	a1	a2	b	b1	b2	b3	b4	c	c1	c2	IPO_Lp	
Argentina Câmara de Deputados	Baixa		http://www.diputados.gov.ar	0,5753	0,2143	0,0000	0,3750	0,6852	0,9091	0,6111	0,4286	0,7222	0,4000	0,0000	1,0000	0,4332
Argentina Senado	Alta		http://www.senado.gov.ar	0,5342	0,2857	0,0000	0,5000	0,6111	0,9091	0,5000	0,2857	0,6667	0,4000	0,0000	1,0000	0,4323
Bolívia Câmara de Diputado	Baixa		http://www.congreso.gov.bo	0,5479	0,6429	0,5000	0,7500	0,5000	0,5455	0,4444	1,0000	0,3333	0,8000	0,6667	1,0000	0,6476
Bolívia Câmara de Senadores	Alta		http://www.congreso.gov.bo	0,5479	0,6429	0,5000	0,7500	0,5000	0,5455	0,4444	1,0000	0,3333	0,8000	0,6667	1,0000	0,6476
Brasil Câmara dos Deputados	Baixa		http://www.camara.gov.br	0,9178	0,9286	1,0000	0,8750	0,9074	0,9091	0,9444	0,8571	0,8889	1,0000	1,0000	1,0000	0,9453
Brasil Senado Federal	Alta		http://www.senado.gov.br	0,7123	0,8571	1,0000	0,7500	0,7037	0,5455	0,7222	0,5714	0,8333	0,4000	0,0000	1,0000	0,6536
Chile Câmara de Deputados	Baixa		http://www.camara.cl	0,5342	0,2143	0,0000	0,3750	0,6296	0,8182	0,5556	0,2857	0,7222	0,4000	0,0000	1,0000	0,4146
Chile Senado	Alta		http://www.senado.cl	0,5753	0,4286	0,0000	0,7500	0,6296	0,7273	0,7222	0,5714	0,5000	0,4000	0,0000	1,0000	0,4861
Colômbia Câmara de Representantes	Baixa		http://www.camararep.gov.co	0,4384	0,0714	0,0000	0,1250	0,5556	0,8182	0,3889	0,5714	0,5556	0,2000	0,3333	0,0000	0,2757
Colômbia Senado de la República	Alta		http://www.secretariosenado.gov.co	0,1233	0,0000	0,0000	0,1667	0,3636	0,1667	0,0000	0,1111	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0556
Ecuador Congreso Nacional	Única		http://www.congreso.gov.ec	0,3288	0,1429	0,0000	0,2500	0,3704	0,5455	0,3333	0,2857	0,3333	0,4000	0,0000	1,0000	0,3044
Paraguai Câmara de Deputados	Baixa		http://www.camdep.gov.py	0,3288	0,2143	0,0000	0,3750	0,3889	0,6364	0,1667	0,4286	0,4444	0,0000	0,0000	0,0000	0,2011
Paraguai Câmara de Senadores	Alta		http://www.senado.gov.py	0,3562	0,0000	0,0000	0,4444	0,7273	0,2222	0,4286	0,5000	0,4000	0,0000	1,0000	0,2815	
Peru Congreso de la República	Única		http://www.congreso.gob.pe/index.htm	0,6712	0,5000	0,1667	0,7500	0,6852	0,5455	0,6667	0,8571	0,7222	1,0000	1,0000	1,0000	0,7284
Uruguai Câmara de Representantes	Baixa		http://www.diputados.gub.uy	0,3562	0,0714	0,0000	0,1250	0,4259	0,3636	0,5000	0,1429	0,5000	0,4000	0,0000	1,0000	0,2991
Uruguai Câmara de Senadores	Alta		http://www.parlamento.gub.uy	0,4795	0,2143	0,0000	0,3750	0,5556	0,8182	0,5556	0,4286	0,4444	0,4000	0,0000	1,0000	0,3899
Venezuela Assemblea Nacional	Única		http://www.asambleanacional.gov.ve	0,5616	0,2857	0,0000	0,5000	0,6111	0,8182	0,4444	0,8571	0,5556	0,8000	0,6667	1,0000	0,5656

## Apêndice 2 – Resultados gerais da pesquisa por critério

	Critério	%
<b>a1 - 2º Agente</b>	1 Existência de prestação de contas do Executivo	29,41%
	2 Existência de prestação de contas do Executivo comentada pelo Legislativo	23,53%
	3 Existência de prestação de contas do Executivo comentada pelo Legislativo, com explicações do Executivo	23,53%
	4 Existência do orçamento do Executivo	11,76%
	5 Existência do orçamento do Executivo comentado pelo Legislativo	11,76%
	6 Existência do orçamento do Executivo comentado pelo Legislativo e com acompanhamento de sua execução	11,76%
<b>a2 - Controle intraparlamentar</b>	7 Lista de e-mail dos parlamentares	82,35%
	8 Links para páginas dos parlamentares	52,94%
	9 Estatísticas a atuação do parlamento	64,71%
	10 Orçamento dos parlamentares por gabinete	17,65%
	11 Prestação de contas dos parlamentares por gabinete	11,76%
	12 Lista de contatos físicos com os parlamentares	64,71%
	13 Denúncias contra parlamentares	35,29%
	14 Acompanhamento de denúncias contra parlamentares	29,41%
	15 Lista de representantes por região	88,24%
	16 Lista de representantes por partido	94,12%
	17 Lista de representantes por gênero	17,65%
	18 Lista de representantes por profissão	0,00%
	19 Lista de representantes por ordem alfabética	100,00%
<b>b1 - Identificação dos representantes</b>	20 Biografia política dos parlamentares	52,94%
	21 Biografia pessoal dos parlamentares	52,94%
	22 Biografia profissional dos parlamentares	52,94%
	23 Composição das comissões e comitês	94,12%
	24 Informações sobre a mesa do Parlamento	100,00%
	25 Discriminação dos presidentes de comissões e comitês	94,12%
	26 Listagem dos titulares administrativos do Parlamento	41,18%
	27 Endereços de e-mail dos titulares administrativos do Parlamento	17,65%
	28 Relação da forma de recrutamento dos titulares administrativos	0,00%
	29 Calendário de atividades parlamentares	94,12%
	30 Listagem de comissões e comitês	100,00%
	31 Descrição de comissões e comitês	70,59%
	32 Prestação de contas do Parlamento	23,53%
<b>b2 - Ação Parlamentar</b>	33 Transcrições das seções parlamentares em formato de texto	64,71%
	34 Transcrições das seções parlamentares em formato de áudio	17,65%
	35 Transcrições das seções parlamentares em formato de vídeo	23,53%
	36 Transmissão ao vivo das seções parlamentares	58,82%
	37 Notícias relacionadas ao Parlamento	88,24%
	38 Lista de publicações do parlamento	58,82%
	39 Download de publicações do Parlamento	58,82%
	40 Orçamento do Parlamento	23,53%
	41 Histórico total das votações	70,59%
	42 Histórico individual das votações	35,29%
	43 Descrição dos meios de acesso físico às publicações do parlamento	41,18%
ai s de int	44 Informações para contato com comissões e comitês	76,47%

	45 Informações gerais para contactar fisicamente o parlamento	76,47%
	46 Endereço eletrônico geral do parlamento	88,24%
	47 Acompanhamento de e-mails enviados	23,53%
	48 Inclusão em lista de discussão por correio eletrônico	35,29%
	49 Serviço de newsletter geral	47,06%
	50 Serviço de newsletter para acompanhamentos específicos	23,53%
<b>b4 - Sistema político eleitoral</b>	51 Histórico do parlamento	76,47%
	52 Informações sobre o sistema eleitoral	29,41%
	53 Cadeiras por partido	41,18%
	54 Resultados das eleições anteriores	35,29%
	55 Legislação do país	100,00%
	56 Constituição	100,00%
	57 Regimento Interno do Parlamento	94,12%
	58 Links para outros parlamentos	64,71%
	59 Links para instituições inter-parlamentares	58,82%
	60 Links para ONG's de combate à corrupção e promoção da transparência	17,65%
	61 Links para instituições da imprensa	58,82%
	62 Links para os partidos políticos	29,41%
	63 Links para o Poder Executivo	76,47%
	64 Legislação eleitoral	11,76%
	65 Glossário de procedimentos parlamentares	41,18%
	66 Competências e prerrogativas dos Presidentes de Comissões	41,18%
	67 Informações sobre as características do mandato parlamentar	23,53%
	68 Links para o poder Judiciário	70,59%
<b>c1 - Indicação de Preferências</b>	69 Fóruns de discussão	29,41%
	70 Consultas públicas on-line	17,65%
	71 Pesquisas de opinião	29,41%
<b>c2 - Processo Legislativo</b>	72 Acompanhamento do processo legislativo	82,35%
	73 Acesso a proposições e pareceres	82,35%

**3º CONCURSO DE MONOGRAFIAS DA CGU 2008**

**CATEGORIA PROFISSIONAL**

**TEMA – Combate à Corrupção**

**INTERNET E ACCOUNTABILITY**

Um estudo sobre a acessibilidade às informações orçamentárias  
através do site Contas Abertas

## SUMÁRIO

### INTRODUÇÃO

4

### 1. INTERNET E ACCOUNTABILITY

<b>1.1 Dimensões Teóricas de <i>Accountability</i> .....</b>	<b>9</b>
1.1.1 Tipologias de <i>Accountability</i> .....	9
1.1.2 Controle eleitoral .....	15
1.1.3 Controle institucional.....	16
1.1.4 Controle social .....	17
1.1.5 O diálogo como alternativa .....	18
1.1.6 A visibilidade do Estado e a vigilância social .....	20
<b>1.2Comunicação Institucional e <i>Accountability</i> do Estado .....</b>	<b>22</b>
1.2.1 Democratização da informação estatal .....	22
1.2.2 Visibilidade e <i>accountability</i> do Estado .....	25
<b>1.3 A Internet Como Instrumento de <i>Accountability</i> do Estado .....</b>	<b>31</b>
1.3.1 A <i>accountability</i> do Estado no novo ambiente comunicativo.....	31
1.3.2 Ciberespaço e democratização do circuito informativo .....	36
1.3.3 Internet, <i>accountability</i> e transparência do Estado.....	44

## **2. O ESTUDO DE CASO**

<b>2.1 Contas Abertas: acessibilidade às informações oficiais .....</b>	<b>56</b>
2.1.1 O site Contas Abertas .....	62
-Descrição da <i>Home Page</i> .....	62
- Informações Orçamentárias .....	63
- Notícias .....	64
2.2 Análise da Acessibilidade do Site Contas Abertas.....	64
- Como a internet potencializou a transparência .....	65
- O tipo de controle proporcionado pela ação comunicativa .....	66
- Contribuição para elevar o esclarecimento do cidadão .....	67
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>70</b>

## **INTRODUÇÃO**

Este estudo pretende examinar como a internet favorece o ativismo dos denominados agentes de vigilância social, que monitoram o funcionamento dos poderes públicos, expondo para a sociedade as falhas e irregularidades detectadas e, também, instrumentam a cidadania para o exercício do controle e da crítica social sobre a gestão pública. O site Contas Abertas funciona como ferramenta de vigilância da execução orçamentária governamental, disseminando e facilitando o acesso social às informações presentes no banco de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

As hipóteses defendidas neste trabalho sustentam que:a) A internet acrescenta novas possibilidades para efetuar a transparência dos negócios públicos e democratizar o acesso às informações produzidas pelas instituições políticas e) os dispositivos da internet possibilitam a conexão direta entre de um lado, as instituições políticas e seus agentes, e de outro, o conjunto dos cidadãos; diminuindo a subordinação aos interesses representados pelas mediações da indústria da informação; provendo mais subsídios informativos para os cidadãos formarem as suas convicções; facilitando o acesso e a consulta pública às informações produzidas pelas instituições políticas; contribuindo para a isonomia entre os cidadãos de acesso à informação pública.

O Estado visível pode ser comparado a uma casa de vidro. Tudo que acontece no seu interior pode ser acompanhado do lado de fora pelos observadores, sem que eles precisem necessariamente estar dentro dela. De maneira semelhante, deve ser a transparência dos negócios públicos, permitindo que mesmo à distância

os cidadãos possam vigiar as ações e as decisões dos agentes políticos. A visibilidade do Estado impõe constrangimentos aos agentes políticos de forma que eles não se sintam desimpedidos para tomarem decisões arriscadas ou contrárias ao interesse público (GUTTMAN & THOMPSON, 1996). Por outro lado, a visibilidade retira a condição de segredo das transações ocorridas no âmbito das instituições políticas, confluindo para a esfera pública os debates ocorridos nos círculos de decisão política (GOMES, 1999).

Os jornalistas mantêm a esfera política sob constante vigilância, trazendo os fatos ocorridos no interior das instituições políticas ao conhecimento público. Porém, uma proporção significativa das deliberações e das resoluções havidas nos âmbitos político institucionais é negligenciada pela cobertura jornalística, seja porque não se ajusta aos temas priorizados pela agenda dos noticiários ou porque não atendem aos critérios de noticiabilidade, uma vez que desperta um baixo interesse público. Muitas demandas sociais de *accountability* dos políticos se efetuam sob a intermediação dos jornalistas, que se colocam na posição de representantes do interesse público – como a “voz” da sociedade – interrogando os agentes políticos em busca de justificações sobre o desempenho de certos atos e a tomada de determinada decisão. Contudo, as empresas jornalísticas não estão destituídas de pretensões políticas, e mesmo que estivessem o enquadramento proposto aos temas públicos nem sempre reflete a opinião e o interesse social.

O princípio de publicidade impõe ao ente estatal a obrigação de documentar os processos oficiais a fim de que se possa dar ampla publicidade aos atos e às determinações dos agentes públicos. Todos estes insumos informativos são de relevante interesse público porque permitem o monitoramento social das transações que ocorrem no âmbito das instituições políticas. As agências estatais têm se

ajustado ao contexto atual de maior cobrança da sociedade por transparência de suas tramitações internas, constituindo canais de comunicação para o escoamento das informações oficiais. Todavia, muitas informações produzidas pelo Estado ainda se encontram pouco acessíveis ao conhecimento público, ficando restritas aos arquivos das instituições públicas.

Alguns autores (KAKABADASE et al., 2003; STANLEY & WEARE, 2004; CHALLEN, 2001) defendem que a internet redefiniu as práticas da comunicação política, possibilitando um fluxo direto da informação entre a esfera política e a esfera civil, excluindo deste processo a mediação dos formadores de opinião que exercem a filtragem da informação política, definindo o que deve ser e como deve ser divulgado. Certamente, ocorreram alterações profundas em muitas transações e operações estabelecidas entre o Estado e o cidadão por decorrência do avanço tecnológico, principalmente no âmbito da prestação de serviços. Mas, a premissa de que por conta disto a sociedade não mais demandará a intervenção da mediação jornalística no circuito da informação política é bastante equivocada, em função do papel relevante que ainda desempenha para a constituição de uma agenda pública, para a vigilância dos agentes e instituições públicos e também para a interpretação e contextualização das informações providas pelas fontes oficiais, facilitando a sua compreensão pelo grande público.

A introdução dos dispositivos eletrônicos na mediação entre os agentes políticos e os cidadãos desencadeia fluxos comunicativos unidirecionais e bidimensionais, a custos reduzidos se comparados aos valores vultosos necessários para a emissão de conteúdos na esfera de visibilidade dominante. Os governos podem disseminar a partir do meio eletrônico um maior volume de informações para o consumo público, numa dinâmica de mão única (*one-way*). E os cidadãos, por sua

vez, podem se engajar em processos de discussão e deliberação com os agentes públicos, em interações de dupla mão (*two-way*), com o auxílio das ferramentas dialógicas providas pela internet.

Os dispositivos da internet podem contribuir positivamente para a democratização do Estado, intensificando a transparência das tramitações que ocorrem no seu interior, de modo que os agentes sociais encontrem condições mais favoráveis para monitorarem o funcionamento das instituições políticas.

A primeira parte da monografia, intitulada **Internet e Accountability**, está subdividida em três seções. A primeira seção, com título *Dimensões teóricas de accountability*, apresenta algumas tipologias conceituais de *accountability*, fazendo ao final uma síntese das diferentes vertentes do conceito. Os estudos de *accountability* se dedicam ao exame dos recursos legais e procedimentais e dos arranjos institucionais que visam obrigar o Estado a funcionar dentro do limite estrito da lei, impedindo que os seus agentes governem em proveito próprio, mas em conformidade com a vontade soberana dos cidadãos. Quanto mais acentuada for a visibilidade das ações praticadas pelos entes políticos, maior será a responsabilização pública pelos seus atos. O objetivo desta seção é incluir a visibilidade das instituições políticas entre os demais mecanismos disponíveis para a sociedade exercer o controle sobre os agentes e as instituições políticas.

A seção *Comunicação institucional e accountability do Estado* discute a necessidade de democratizar o acesso às informações produzidas pelo Estado para que os cidadãos possam acompanhar o cotidiano das decisões políticas. Os meios de comunicação tornam públicos muitos debates reservados aos círculos de poder político, todavia uma quantidade ainda maior das discussões políticas travadas nos âmbitos das instituições públicas fica excluída da visibilidade mediática. Os veículos

de comunicação institucional podem dedicar um maior espaço para a cobertura das discussões e decisões políticas, possibilitando que um maior volume informação seja levado ao conhecimento da sociedade.

A última seção, *A internet como instrumento de accountability do Estado*, aponta o ciberespaço como uma zona livre do monopólio exercido pela indústria da informação sobre a emissão discursiva, conferindo maior autonomia aos agentes e às instituições políticas para informar e para fazer circular as suas próprias versões sobre os temas públicos. A internet tem potencial para incrementar o fluxo de informação entre a esfera política e a esfera civil. O objetivo desta seção é justamente demonstrar como certos atributos dos dispositivos eletrônicos da rede podem intensificar a transparência das transações ocorridas no interior do Estado.

O estudo de caso examina como o site Contas Abertas contribui para o incremento da transparência da execução orçamentária governamental, recorrendo à linguagem jornalística e à tradução de termos técnicos, e com isto facilita compreensão da sistemática orçamentária pelo público leigo. Ademais, a inserção do site num dos maiores portais de conteúdo da América Latina corrobora para que estas informações sejam mais difundidas socialmente. Partimos da premissa de que a Associação Contas Abertas, mantedora do site, é um agente de *accountability* social, deste modo a internet contribuiria significativamente para o exercício do ativismo social, proporcionando os meios para que os agentes sociais exerçam a pressão para a mudança na administração pública.

## **1. INTERNET E ACCOUNTABILITY**

### **1. 1 Dimensões Teóricas da Accountability**

#### **1.1.1 Tipologias de Accountability**

Estamos longe de alcançar um consenso sobre o conceito de *accountability*. Como bem exprimiu Richard Mulgan (2000) a *accountability* é um conceito “camaleônico”, em constante mutação. Existem tentativas de conceitualização, que adotam pontos de vista diferenciados e ambições igualmente diversas. Neste tópico introdutório serão apresentadas algumas tipologias conceituais, cujo mérito está no detalhamento do conceito, capturado nos seus diferentes aspectos relativos ao objeto, à finalidade e à aplicação. Em seguida, será traçado um paralelo entre as diversas abordagens, buscando identificar uma perspectiva que seja comum aos vários propósitos conceituais.

Mulgan (2000) fez um apanhamento minucioso das diferentes acepções do conceito de *accountability*, expondo a pluralidade de contextos em que o termo está sendo aplicado e os diferentes sentidos que lhes estão sendo atribuídos. O autor adverte que o sentido original de *accountability*, ou seja, “o processo em que o sujeito é chamado a prestar contas à determinada autoridade por suas ações praticadas” (MULGAN, 2000, p.555), está sendo desviado para dar conta de uma série de outras finalidades, que não estão presentes na sua formulação usual. Ele defende uma concepção de *accountability* que, ao mesmo tempo, abarque a dimensão lingüística e que preserve o elemento coercitivo que obriga o agente político a prestar contas sob a ameaça de sofrer sanções e penalidades. Seguem,

de forma sintética, os diversos sentidos, levantados pelo autor, atribuídos ao termo *accountability*:

- responsabilidade – o esforço pessoal dos agentes para corresponderem a padrões e valores profissionais, e ainda a sua disposição para refletir sobre os seus atos, apelando à sua consciência e aos seus valores morais. Esta idéia de *accountability* enfoca a dimensão subjetiva e interior dos sujeitos.
- *accountability* interna – a deferência dos agentes aos seus superiores e o reconhecimento de que estão submetidos a certas exigências determinadas pelas normas profissionais e pelas metas de desempenho traçadas pelos seus superiores. Estão, portanto, cientes de que devem prestar contas pelos seus atos e pelo desempenho profissional.
- controle – se refere aos instrumentos institucionais e extra-institucionais que impõem limites a atuação dos agentes como as restrições ao poder dos governantes estabelecidas pelo desenho das instituições políticas e pela fiscalização das agências de controle horizontal; a operação de mecanismos legais que delimitam a atuação dos agentes e determinam as penalidades que devem ser aplicadas no caso de transgressão, ou então, a ação dos grupos de interesse e movimentos sociais que monitoram a atuação dos governantes.
- *responsiveness* - a disposição dos agentes a serem responsivos, isto é corresponderem aos anseios de seus superiores ou ao interesse público. O agente responsável é aquele cujas decisões e ações estão alinhadas com a vontade e a expectativa de outros agentes relevantes.

- diálogo - enfatiza o componente dialógico da *accountability*, requerendo dos agentes públicos que justifiquem as suas decisões e ações, submetendo-as à discussão pública.

Nesta tipologia que o autor fez das variantes conceituais de *accountability*, notamos a ausência da vertente que trata da responsabilização dos agentes pelos atos cometidos. Este âmbito de estudos procura elucidar se num determinado processo decisório há clareza para distinguir as responsabilidades numa cadeia de ações e de decisões, que envolve múltiplos agentes e/ou agências em posições hierárquicas paralelas ou assimétricas.

Numa outra formulação do conceito, o processo de *accountability* foi decomposto em vetores vertical e horizontal no modelo desenvolvido por Guillermo O'Donnell que faz a distinção dos seus mecanismos “conforme a direcionalidade dos sistemas de controle assim como os terrenos em que se produzem o controle”(PERUZZOTTI et al., 2002, p.28):

- *accountability* horizontal (sistema intra-estatal de controle) – “os intercâmbios se produzem dentro de uma rede de agências estatais interatuantes que se controlam e equilibram mutuamente”.
- *accountability* vertical (controle externo) – as eleições como mecanismo de recompensa e punição da atuação dos governantes. Haveria uma forma de *accountability* vertical complementar às eleições, que o autor denomina de *accountability* social, em que os cidadãos e os meios de comunicação exercem controle sobre os governantes, podendo, inclusive fomentar a *accountability* legal e política.

Outra categorização do conceito de *accountability* se refere aos modos de regulação do poder político através de mecanismos cuja função é direcionar o

exercício do poder para o interesse público, impedindo o seu uso para atender fins particulares.

- *accountability* legal – “está orientada a garantir que as ações dos funcionários públicos estejam enquadradas legal e constitucionalmente”(PERRUZZOTTI et al., 2002, p.26)
- *accountability* política – “se refere, todavia, à capacidade do eleitorado de fazer com que as políticas governamentais respondam ou se adequem às suas preferências”(PERUZZOTTI et al., 2002, p.27). Está intimamente ligado ao conceito de representação democrática. “Um governo é politicamente responsável (*accountable*) se os cidadãos têm meios para castigar administrações irresponsáveis ou aquelas cujas políticas não respondem às preferências do eleitorado” (PERUZZOTTI et al., 2002, p.27).

Leonardo Avritzer (2002) propõe uma divisão da *accountability* em três tipos, que teriam se originado no processo da formação do Estado moderno em decorrência dos seguintes fenômenos particulares: a extensão dos direitos políticos ao povo, o surgimento de uma esfera pública e o desenvolvimento de formas de controle da burocracia. Em sua opinião os conceitos de *accountability* política, social e administrativa estão associados a cada um desses fenômenos:

- *accountability* política: “deriva da forma hegemônica de exercício dos direitos políticos na modernidade, ou seja, a eleição dos representantes” (AVRITZER, 2002, p.141).
- *accountability* administrativa: “surge como resposta do Estado-nação à expropriação dos meios de administração” (AVRITZER, 2002, p.141). O Estado moderno exerce tanto o controle político sobre as burocracias e seus agentes públicos, restringindo os seus poderes e responsabilizando-os por

suas ações, como o controle legal, estabelecendo regras e procedimentos para o exercício do poder sob o imperativo da lei.

- *accountability* social: “deriva da hegemonia privada exercida pela burguesia na modernidade” (AVRITZER, 2002, p.142). Este tipo de *accountability* “[...] surge da falta de correspondência entre as ações daqueles que detêm o poder e o consenso formado em nível da opinião pública’ (AVRITZER, 2002, p.142).

Analizando mais detidamente as diferentes concepções de *accountability* presentes nas tipologias traçadas pelos autores acima citados, percebemos que entre elas existem alguns elementos comuns: a existência de normas e procedimentos que regem as atividades dos agentes; a subordinação das ações e decisões de alguns agentes aos interesses e expectativas de outros agentes; e a punibilidade de certos atos e decisões adotados por determinados agentes.

Nos Estados Constitucionais, o exercício do poder político é regido pela prescrição legal, que estabelece a distinção entre os atos admissíveis e inadmissíveis no desempenho das funções públicas. Os agentes políticos deverão se sujeitar aos ditames da lei sob a ameaça de serem punidos em caso de descumprimento. Devem ser, portanto, previstas na lei sanções aplicáveis aos atos cometidos pelos agentes públicos que transgridem os limites legais. Todavia, para que se imponha a observância da lei é preciso que existam instâncias encarregadas de monitorar e julgar as ações praticadas pelos entes políticos. Estas instâncias de apuração e julgamento devem, portanto, estar instrumentadas com poderes para garantir a observância da lei. Por outro lado, o desenho das instituições políticas estabelece limites ao exercício das funções de Estado, evitando o acúmulo de recursos e de poderes estatais sob a tutela de determinados agentes. O estudo dos

mecanismos de controle horizontal observa justamente os arranjos institucionais assim como os instrumentos jurídicos, que possibilitam a auto-regulação do aparelho estatal, de forma que as instâncias de poder exerçam entre si a vigilância e a correção mútuas.

Nos sistemas representativos, certos agentes são alçados à condição de representantes dos interesses de uma maioria. Estes agentes devem, portanto, tomar decisões em nome desta maioria. E as suas decisões afetam as vidas dos sujeitos que eles representam. Segundo a perspectiva *hobbesiana* de representatividade, os representantes políticos teriam poderes soberanos para tomar decisões em lugar dos representados, desfrutando da autoridade ilimitada a ele conferida pelo coletivo social, de forma que as suas ações e decisões são terminativas sem que haja qualquer compromisso com a vontade de seus subordinados . Sob a ótica da *accountability*, o representante político tem responsabilidades e obrigações com seus representados e lhes devem satisfações sobre as suas ações e decisões (PITIKIN, 1967). Devem, portanto governar conforme a vontade soberana do povo.

O controle sobre os agentes políticos pode ser exercido externamente pela esfera civil ou pelos mecanismos reguladores internos das instituições políticas. O povo, mediante o voto, afirma a soberania da sua vontade, conferindo ou retirando o consentimento aos sujeitos que pretendem exercer a representação política. As eleições funcionam como mecanismo de controle para induzir os representantes políticos a governarem conforme os anseios da maioria dos cidadãos. Todavia, a esfera civil recorre a outros meios para pressionar os representantes políticos para que governem conforme o interesse coletivo, através das estratégias de constrangimento das autoridades públicas. Os atores sociais podem desencadear

ações de protesto e de condenação pública aos atos dos representantes políticos que desatendem aos anseios coletivos. O Estado, por sua vez, aciona os mecanismos internos de controle para coibir a corrupção e o abuso de poder dos agentes políticos. O controle interno, através da sanção legal, e o controle externo, através da sanção eleitoral e simbólica, visam tornar os representantes políticos responsivos ao interesse dos cidadãos, de forma que as suas ações e decisões correspondam às expectativas sociais. O diálogo é uma forma de incentivar a reciprocidade dos agentes políticos, que não se baseia na aplicação de sanções, mas na interlocução dos representantes políticos com a sociedade civil em busca de resoluções argumentativamente negociadas.

### 1.1.2 Controle eleitoral

A *accountability* eleitoral – ou acerto de contas eleitoral - é um mecanismo cujo fundamento está arraigado na própria noção de representação política. Encontra as suas raízes na concepção original do sistema representativo, que até hoje preserva determinados arranjos formais e institucionais que, na expectativa de seus mentores, “iriam induzir o governo a agir conforme o interesse das pessoas” (STOKES et al., 1999, p.3). Quando os cidadãos votam, eles confirmam a soberania de sua decisão, escolhendo os candidatos que mais se identificam com as suas preferências políticas e, de outro lado, rejeitando aqueles que contrariaram as suas expectativas. A *accountability* eleitoral diz respeito a este poder que os cidadãos desfrutam para interferir na produção da decisão política, coagindo de certo modo os seus representantes políticos a agirem conforme o interesse público, através da sanção aos maus políticos e da recompensa aos bons.

Governos são *accountable* se os eleitores podem discernir se os governantes estão agindo conforme o seu interesse e sancioná-los apropriadamente, de forma que aqueles que detêm o cargo e que agem de acordo com o melhor interesse dos cidadãos vencem a reeleição e aqueles que não o fazem perdem (STOKES, 1999, p.40).

A *accountability* eleitoral é, por excelência, um mecanismo retrospectivo, uma vez que as performances dos governantes só podem ser plenamente avaliadas após o final de seu mandato. E o acerto de contas se dá justamente nas eleições seguintes, quando os eleitores escolhem se “apostam as suas fichas” mais uma vez no governo atual, reconduzindo-lhe ao cargo, ou se irão em busca de candidatos que atendam melhor às suas expectativas. Os eleitores estabeleceriam alguns parâmetros a partir dos quais avaliam o desempenho dos governos, e a sua decisão eleitoral está condicionada aos resultados demonstrados pela atuação dos políticos (STOKES, 1999). Esta seria a mecânica ideal dos regimes representativos eleitorais, todavia na ordem da realidade os eleitores fazem as suas escolhas eleitorais baseadas em informações incompletas, encontram sérias dificuldades para coordenarem os seus interesses e desfrutam de um único momento para julgar todo o mandato do representante político.

### 1.1.3 Controle institucional

A *accountability* horizontal remete às relações de regulação e de correção entre as agências e instituições de Estado no intuito de garantir a primazia do interesse público. Para isso contam com diferentes instrumentos preventivos e reativos que, por um lado reduzem o acúmulo de poderes e recursos de Estado sob a tutela de determinados agentes, e, por outro, compelem estes agentes a atuarem nos limites da legalidade. O conceito tem por objeto de interesse o equilíbrio entre os

poderes de Estado, os mecanismos intra-estatais de controle e os dispositivos institucionais que limitam as ações dos agentes e das agências estatais, impondo sanções no caso de haver transgressão das atribuições definidas na lei.

Somam-se às instituições clássicas de *accountability* horizontal uma rede de agências estatais que desempenham atribuições de controle inter-institucional, com a vantagem de exercerem as suas funções de forma permanente, proativa e sem estar vinculada a interesses políticos imediatos. Estas agências devem dispor de autonomia legal, e estar investidas de autoridade para efetivar o controle (O'DONNEL, 1998, p.42). Além disso, elas não atuam isoladamente, mas de forma integrada com outras agências, sendo que no patamar mais alto se encontram os tribunais, que são por excelência a instância decisória final (O'DONNEL, 1998, p.43).

#### 1.1.4 Controle social

O escopo do conceito de *accountability* social consiste justamente em desvendar a relação entre os atores sociais e a esfera política, assim como em mensurar a contribuição da ação popular para a gestação de governos mais *accountable* (PERUZZOTTI & SMULLOVITZ, 2002, p.25). Os movimentos sociais, as organizações não governamentais, as associações e movimentos civis e os meios de comunicação protagonizam ações que visam monitorar a ação dos governantes e expor publicamente os atos lesivos ao interesse público cometido pelos agentes públicos.

[...] a *accountability* social é um mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas baseado nas ações de um amplo

espectro de associações e movimentos cidadãos, assim como também em ações mediáticas. As iniciativas destes atores têm por objeto monitorar, expor e denunciar atos ilegais destes e ativar a operação das agências estatais de controle. (SMULOVITZ & PERUZZOTTI, 2002, p.32).

A *accountability* social supera, em alguns aspectos, os mecanismos tradicionais de controle porque atende a determinados requisitos amplamente solicitados pelas correntes contemporâneas de pensamento democrático, como a vocalização e a inclusão das minorias sociais, o pluralismo e a participação popular nas decisões públicas.

A desvantagem da *accountability* social em relação ao mecanismo de controle eleitoral é a falta de instrumentos para impor sanções efetivas à má administração pública ou ao agente público transgressor. Os meios de comunicação e os agentes sociais põem em prática estratégias de constrangimentos às autoridades públicas, pressionando-as para que sejam corrigidas as irregularidades no funcionamento das burocracias estatais. As sanções produzidas pela *accountability* social pertencem ao campo simbólico e visam atingir a reputação dos agentes políticos através das denúncias irradiadas pelos meios de comunicação.

### 1.1.5 O diálogo como alternativa

O modelo de *accountability* dialógica pressupõe “a troca dialética entre os agentes públicos e aqueles por quem eles são *accountable*” (MULGAN, 2000, p.596). Noutras palavras “requer dos representantes políticos que dêem razões aos cidadãos e respondam às razões por eles dadas” (GUTTMAN & THOMPSON, 1996, p.138). Todavia, esta perspectiva de *accountability* não só enfatiza o dever dos agentes públicos e dos cidadãos justificarem as suas decisões para todos aqueles

afetados (p.129), mas impõe a condição de que as razões oferecidas sejam inteligíveis e atendam ao princípio deliberativo de reciprocidade: “Um discurso público deve ser inteligível e responder às objeções dos outros; se não for assim, os atores podem perder a sua posição pública como *accountable* a uma audiência infinita” (BOHMAN, 1996, p.54). É preciso então que as razões sejam públicas no sentido de que dever ser endereçadas ao auditório universal dos homens razoáveis.

A vertente dialógica de *accountability* não considera as eleições um mecanismo suficiente para induzir os representantes políticos a serem *accountable*. Os defensores desta corrente reivindicam um maior espaço para a deliberação entre os representantes políticos e os seus representados, de maneira que a produção da decisão política seja resultante do processo de troca recíproca de razões, que possam ser moralmente justificáveis. Eles argumentam que as eleições é um momento arbitrário para o “acerto de contas” porque numa situação normal a decisão política ocorre em momentos variados e abrange uma pluralidade de aspectos da vida pública, portanto o pleito eleitoral acaba sendo uma oportunidade restrita e arbitrária para a sociedade julgar as decisões de seus governantes. A deliberação permite a revisão continua das decisões políticas, sem restringir o acerto de contas a uma única oportunidade. A eleição por ser um procedimento de decisão majoritária, pode colocar em desvantagem os interesses de grupos minoritários, perpetuando situações socialmente injustas. A corrente deliberativa de *accountability* propõe que as decisões políticas sejam submetidas ao debate público de forma que seja alcançada “a concordância refletida de todos aqueles afetados ou concernidos” (MAIA, 2005, p.51). Por fim, a deliberação não exige que o representante político tenha deferência à opinião do eleitor, tampouco que a vontade do eleitor seja terminativa. Os representantes políticos podem se engajar num diálogo recíproco,

questionando e respondendo aos argumentos expressos pelos cidadãos (GUTTMAN & THOMPSON, 1996).

#### 1.1.6 A visibilidade do Estado e a vigilância social

As instituições políticas devem ser legalmente obrigadas a prover a publicidade dos atos e das decisões de seus agentes. Assim, como devem ser previstas sanções que sejam aplicadas no caso de descumprimento legal. Certas agências de controle horizontal seriam, então, encarregadas de estabelecer os parâmetros para a publicidade das informações estatais e de monitorar a sua observância, punindo as transgressões. E desta forma, garantir aos cidadãos o direito de acompanhar os processos que ocorrem no interior das instituições políticas.

O conceito de publicidade comporta tanto a dimensão da acessibilidade, que diz respeito às condições de acesso social ao debate crítico e racional, como a dimensão de cena ou proscênio, concernente ao que é visível ou disponível ao conhecimento público. A visibilidade pode ser entendida como uma forma de controle e de secularização do poder (GOMES, 1999). Por isso a necessidade de proteção desta esfera de visibilidade por meio da defesa legal da liberdade de imprensa e de expressão. Segundo Gomes (1999), esta esfera de visibilidade tem sua importância para a discussão pública ao dar condições para que a acessibilidade e a disponibilidade se efetivem por meio da exibição, ou seja, ao dar conhecimento dos debates iniciados. Também porque torna visível “os temas de interesse público que são introduzidos no debate público” (GOMES, 1999, p.12).

De acordo Guttman e Thompson (1996) o princípio de publicidade requer que “as razões que os cidadãos e oficiais dão para justificar a ação política, e a razão necessária para acessar estas razões, devem ser públicas” (GUTTMAN & THOMPSON, 1996, p.35). Os autores distinguem duas perspectivas relacionadas ao princípio de publicidade; uma fundamentada na concepção utilitarista de Bentham e a outra no ponto de vista moral kantiano. A visibilidade enquanto recurso estratégico para o exercício do controle social seria equivalente à concepção de publicidade presente no pensamento de Bentham, ou seja, atuaria como um mecanismo de sanção e monitoramento dos agentes políticos. A publicidade, na concepção do utilitarismo, orienta-se por uma visão consequencialista que atribui o seu valor democrático ao controle exercido sobre os representantes políticos de forma a impedir que governem para satisfazer os seus próprios interesses. Para Bentham a publicidade pode funcionar como uma sanção ao obrigar os políticos a justificarem as suas decisões antes que sejam tomadas, constituindo-se, então, numa ameaça com potencial de deter os oficiais quanto a tomarem decisões controversas ou fazerem escolhas arriscadas (GUTTMAN & THOMPSON, 1996, p.98). Kant propõe uma concepção substancialista de publicidade, partindo do pressuposto de que uma política para ser justa deve passar pelo teste de publicidade. Sob o ponto de vista kantiano “uma política é injusta se ao torná-la pública prejudicam-se as suas propostas” (GUTTMAN & THOMPSON, 1996, p.99). Isso implica que as razões para serem aceitáveis devem se dirigir para uma audiência irrestrita e inclusiva (GUTTMAN & THOMPSON, 1996, p.39), requerendo para tanto a capacidade de pensar levando em consideração o ponto de vista do outro, e adotando uma postura de “*open minded*”.

Os atores sociais encontram condições melhores para monitorar o funcionamento das instituições políticas quando dispõem de informações suficientes sobre as decisões e ações dos agentes políticos. Os eleitores poderão exercer um melhor julgamento retrospectivo do desempenho de seus representantes políticos desde que estejam informados de suas administrações. O engajamento dos atores sociais na crítica do funcionamento das instituições públicas se torna mais efetivo quando as ações e decisões de seus agentes são tornadas públicas. A visibilidade do Estado permite que as deliberações e debates travados na esfera política possam ser objetos de discussão na esfera civil.

## **1.2 Comunicação Institucional e Accountability do Estado**

### **1.2.1 Democratização da informação estatal**

A complexidade dos problemas sociais, a instabilidade do panorama internacional político e financeiro e a escassez de recursos públicos aumentam o nível de incerteza na tomada de decisão política, impondo às administrações públicas que o delineamento das políticas públicas seja, cada vez mais, baseado em informações e diagnósticos abrangentes dos diversos campos sociais. O Estado dispõe de recursos humanos e técnicos especializados para o monitoramento das áreas sociais específicas, como a saúde, a educação e o emprego, coletando uma vasta quantidade de dados que possibilitam a elaboração de estatísticas e de diagnósticos sociais.

Do outro lado, os cidadãos dispõem de poucos recursos para se manterem informados sobre a produção da decisão política, de forma que possam entender as

razões que motivam a escolha de determinada política pública. A imprensa cumpre em parte este papel, trazendo ao conhecimento do público determinados fatos relacionados à produção da decisão na esfera política. Todavia, a cobertura da imprensa destaca alguns acontecimentos políticos mais proeminentes, deixando de lado muitas decisões produzidas cotidianamente no interior das instituições políticas.

De certo modo, a elevação do nível de esclarecimento social sobre as questões políticas depende da existência de fontes autônomas, isentas e confiáveis que provejam informações de forma regular. Przeworski (1999) acredita que o problema da qualidade da informação pública somente será resolvido quando existirem agências de *accountability* independentes, não sujeitadas de nenhum modo aos interesses do governo, e que estejam submetidas ao controle popular, “talvez através das eleições” (PRZEWORSKI, 1999, p.24). O autor reluta em reconhecer qualquer validade nas informações produzidas pelo Estado, que em sua opinião seriam filtradas conforme a conveniência dos governos.

Contudo, o poder público ocupa uma posição estratégica, que não pode ser desprezada, porque tem acesso a um volume considerável de informações, de natureza e procedência variadas, coletadas no processo mesmo de prestação de serviço públicos. Esta questão vem sendo progressivamente explorada nos estudos sobre a gestão pública da informação. A democratização da informação pública é um dos caminhos apontados para aumentar a participação social nos governos. Para isso, os cidadãos deverão ter garantias legais que lhes assegurem o direito de ser informados pelas burocracias estatais (GRAU, 2002, p.206), e ao mesmo tempo devem estar previstas sanções aplicáveis aos entes estatais que descumprirem com esta obrigação legal (GRAU, 2002, p.207). Ilara Moraes (2002) denuncia a relação injusta que o Estado mantém com a sociedade, ao se reservar o direito de coletar

informações dos indivíduos, sem consultá-los sobre o que eles acreditam que seja prioritário. Depois estas informações não são compartilhadas com o restante da sociedade, destinando-se ao uso privativo das administrações públicas. A autora propõe que esta situação seja invertida, de maneira que o Estado seja obrigado a informar a população, enquanto os cidadãos tenham o direito de ser informados e, também, de poder participar na proposição das informações que serão deles coletadas (MORAES, 2002, p.89).

Os agentes sociais precisam estar informados sobre as decisões tomadas no interior das instituições políticas para poderem exercer o controle e a vigilância sobre os agentes e as administrações públicas. Para Núria Grau (2002) o exercício da *accountability* social depende de que sejam esclarecidas as razões que motivaram a tomada de decisão política porque, deste modo, criam-se maiores incentivos para a deliberação pública e a formação de opinião. Ela distingue duas formas de controle social que se efetivam de acordo com o tipo de acesso social às informações provenientes da esfera de decisão política: o controle social *ex-post*, ativado quando as informações se referem às decisões já tomadas implicando numa reação posterior dos grupos sociais e o controle social *ex ante*, resultante do acesso às informações no curso do processo decisório, permitindo uma resposta imediata dos agentes sociais (GRAU, 2002, p.9).

Para que os cidadãos tenham acesso às ações e decisões ocorridas no âmbito da esfera política é preciso que sejam atendidas certas condições que conferem maior visibilidade ao funcionamento das instituições públicas. A visibilidade do Estado é, portanto, um recurso estratégico para a *accountability* social. Quando o poder público se fecha sem oferecer a menor possibilidade aos cidadãos de estarem informados sobre a atuação dos agentes públicos, os sujeitos

sociais são impedidos de julgar as ações dos entes estatais e de responsabilizá-los pelos resultados de suas decisões políticas. Quando os agentes públicos se recusam a submeter as suas decisões à crítica social, perde-se a oportunidade de que estas decisões sejam revisadas pela coletividade e de que as expectativas da sociedade sejam incorporadas.

#### 1.2.2 Visibilidade e *accountability* do Estado

A visibilidade possibilita que as ações e decisões dos agentes políticos estejam expostas ao conhecimento público, retirando-lhes a condição de segredo e a sua reserva aos âmbitos das instituições políticas. De um lado, a visibilidade impõe constrangimentos aos agentes políticos, de forma que eles não se sentem livres para tomarem decisões arbitrárias ou em proveito próprio. Por outro lado, a visibilidade também possibilita que os cidadãos estejam cientes dos debates ocorridos no interior das instituições políticas. Portanto, a visibilidade é um requisito fundamental para produzir a *accountability* do Estado, pois mantêm os agentes e as instituições políticas sob a vigilância pública e confere publicidade aos debates ocorridos nos limites institucionais.

A visibilidade do poder público se realiza de diversas maneiras e pode alcançar variados graus de intensidade. O Estado se torna disponível ao conhecimento público, quando as ações e decisões dos agentes públicos podem ser monitoradas pelo cidadão. A liberdade de imprensa resultou numa exposição do poder público à permanente vigilância mediática. O direito assegurado aos cidadãos de solicitarem informações às administrações públicas também tem fortes implicações sobre a acessibilidade do Estado. Ademais, o próprio desenho das

instituições políticas contribui para a transparência estatal, quando permite o acesso dos cidadãos e da imprensa aos centros de decisão política, e também quando são constituídas estruturas de comunicação no interior das agências estatais para a disseminação de informações para a sociedade.

Os meios de comunicação são fontes essenciais para o exercício do controle social sobre o Estado. Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz (2002) apontam os meios de comunicação como um dos agentes de *accountability* social porque “monitoram o comportamento dos funcionários públicos, expõem e denunciam atos ilegais destes e ativam a operação de agências horizontais de controle” (PERUZZOTTI & SMULOVITZ, 2002, p.32). O jornalismo investigativo desempenha o esquadrinhamento das instâncias políticas em busca de irregularidades e de práticas ilícitas. Os escândalos políticos resultam da operação do jornalismo investigativo, que explora os casos de transgressão cometidos pelos agentes políticos, muitas vezes partindo de denúncias de entes do interior do campo político:

Um escândalo pode culminar numa renúncia, uma ação de processo ou outra forma de desenlace que afete negativamente a carreira e a vida, seguido por um período de exílio ou marginalização relativa durante a qual o indivíduo pode começar um largo e bastante árduo processo de reconstrução de uma reputação (THOMPSON, 2002a, p.121).

Os escândalos políticos podem gerar efeitos positivos sobre o funcionamento das instituições políticas, ao induzir reformas no desenho institucional e a produção de mecanismos eficazes de controle. Também, pode estimular a crítica social sobre o exercício do poder e ainda impulsionar a mobilização social através de manifestações, circulação de mensagens de protesto e tantos outros atos públicos (THOMPSON, 2002a). Todavia, alguns autores (GOMES, 1995b; LATTMAN-WELTMAN, 2003; PORTO, 1996) advertem que o constante denuncismo da

imprensa pode desestimular o engajamento cívico e a participação popular nos eventos políticos, resultando em apatia e cinismo social por causa do descrédito nas instituições políticas e nos políticos.

Afora o monitoramento sobre as instâncias políticas, os meios de comunicação podem também abrir “janelas” na sua programação para a *accountability* dos agentes políticos, convocando-os para justificarem a opção por determinadas políticas públicas ou mesmo para esclarecerem certos fatos controversos. Isto acontece, por exemplo, quando os representantes políticos comparecem aos programas de entrevista para explicar o fundamento de determinadas políticas econômicas, respondendo aos questionamentos propostos pelos jornalistas, e ainda tendo que retorquir às suas contraposições com argumentos sólidos. Sem falar da possibilidade de participação dos telespectadores neste programa, manifestando as suas dúvidas e discordância dos argumentos apresentados. Ou então, quando os candidatos à re-eleição são confrontados com seus adversários nos debates televisivos, sendo instigados a fazerem uma revisão de seu governo, respondendo pelo resultado de suas políticas públicas num processo de *accountability* retrospectiva. Outro exemplo é quando nas situações críticas, o presidente da República, vem a público, em cadeia nacional de televisão, apresentar as soluções que estão sendo encaminhadas para a resolução de certos problemas.

O desenho arquitetônico das instituições públicas também evidencia a visibilidade das decisões políticas. A disposição das galerias públicas nos parlamentos, circundando a plenária, atesta a publicidade das deliberações e votações parlamentares. Qualquer cidadão pode comparecer ao parlamento, tendo o seu direito e lugar garantido para acompanhar presencialmente as sessões

legislativas. Na arena pública parlamentar, o poder, ao centro, se submete ao olhar vigilante do auditório público.

A livre circulação da imprensa nos centros de decisão política é também uma medida da visibilidade das ações dos agentes públicos. Os jornalistas recebem credenciais que os habilita a percorrer os espaços internos das instituições políticas, garantindo-lhes o acesso aos políticos e às discussões de caráter público. Atualmente, a presença de jornalistas nas sessões parlamentares é um fato corriqueiro, todavia isto só se tornou possível após a abertura do Estado ao escrutínio público.

Não há como desconsiderar o movimento das instituições públicas, ao menos nas sociedades democráticas, em direção a uma interlocução com a sociedade. A proliferação das agências e das assessorias de comunicação estatais demonstra o empenho destas instituições para se ajustarem ao ambiente competitivo das transações informacionais, marcado pela disputa acirrada pela informação entre as empresas de comunicação. É justamente para atender esta demanda que parte das atividades burocráticas exercidas nas instituições públicas se dedica à sistematização e difusão da informação, que é processada na mesma linguagem da imprensa, ou seja, no padrão jornalístico.

Outro fator que sinaliza esta mudança é o interesse das instituições públicas em manterem veículos próprios de comunicação. Esta situação é verificada, principalmente nos parlamentos, em países como a Inglaterra, Estados Unidos e mesmo o Brasil. Consideramos como fenômeno mais relevante o surgimento dos canais televisivos, cuja programação está dedicada exclusivamente à cobertura de todo processo legislativo. Estes canais de comunicação permitem o

acompanhamento das decisões cotidianamente produzidas no interior das instituições parlamentares.

No patamar mais elevado destes deslocamentos, aparece a internet como o ponto de virada, com a promessa de revolucionar a relação entre os governos e a sociedade. O baixo custo da tecnologia e a sua estrutura descentralizada incentivaram os governos de muitos países a investirem na informatização da prestação dos serviços aos cidadãos e a criarem redes interligando as diversas agências estatais, com vistas a conferir mais agilidade nas transações com o cidadão, com os fornecedores e com outras organizações públicas e privadas. Os avanços não se restringiram ao aprimoramento dos serviços prestados pelas burocracias estatais, mas apontam também para alterações na governança democrática, na medida em que as novas tecnologias potencialmente favorecem uma maior participação dos cidadãos nas decisões políticas. No âmbito da informação política, a internet intensificou o fluxo informacional entre o Estado e a sociedade, possibilitando que os políticos e as instituições políticas pudessem comunicar-se diretamente com o cidadão.

Diante desta abertura do Estado para uma maior interlocução com a sociedade, utilizando os mais variados dispositivos tecnológicos de comunicação, podemos então pressupor que houve uma democratização da informação pública? A resposta a esta questão não pode ser dada somente a partir da observação das facilidades trazidas pelas tecnologias de comunicação para a disseminação da informação produzida no Estado. Neste aspecto, não se pode negar que houve avanços consideráveis, principalmente depois do advento da internet. A questão que se coloca é sobre o propósito destas informações. Poderia o Estado prover

informações menos voltadas para a promoção das administrações públicas e do interesse imediato dos governantes?

Todo este esforço de comunicação das instituições políticas não surtiria maiores efeitos se as informações prestadas não tivessem a mínima credibilidade social. Diferente dos regimes ditoriais, em que os governos silenciam as vozes dissonantes, exercendo o controle e a censura sobre os meios de comunicação, nas sociedades democráticas os governos estão expostos à constante vigilância e crítica da imprensa. Não somente os meios de comunicação, mas outras organizações sociais atuam como agentes críticos verificando a veracidade das informações disseminadas pelas fontes oficiais. Sem falar que num ambiente de competição discursiva, as versões do governo são confrontadas com outras interpretações dos fatos políticos e sociais.

Os agentes sociais somente podem exercer o controle e a crítica sobre as decisões e ações dos agentes políticos, se tiverem acesso às informações produzidas no interior das instituições políticas. O avanço das tecnologias de comunicação e informação tem produzido novas possibilidades de interação entre a esfera política e a esfera civil. Presume-se que o baixo custo para a disseminação da informação por meio destas tecnologias contribuirá para o incremento das transações informacionais entre os cidadãos e os seus representantes políticos, abrindo um canal direto para escoamento das informações produzidas pelas instituições políticas, sem precisar passar por intermediações da imprensa e de outros formadores de opinião. Os cidadãos poderão ter acesso ás informações, que antes estavam restritas a certos segmentos profissionais, dispondo de maior oportunidade para exercer o controle direto sobre os agentes e as instituições políticas.

### 1.3 A Internet Como Instrumento de *Accountability* do Estado

#### 1.3.1 A *accountability* do Estado no novo ambiente comunicativo

O controle sobre os agentes políticos pode ser produzido no interior das agências de Estado ou fora delas. No âmbito interno, temos o desenho das instituições políticas - de tal modo que possa evitar a concentração de poderes decisórios e de recursos públicos sob a tutela de determinados agentes - e o seu aparelhamento com poderes, mecanismos e autoridade para exercer a fiscalização, o controle e a regulação da atuação dos agentes públicos para que não transgridam os limites impostos pela lei. Do lado externo, o controle exercido pelos cidadãos através do voto - de maneira que os agentes políticos que não correspondem com as expectativas do eleitorado são afastados do poder - e ainda o controle e a pressão exercida pelos meios de comunicação e pelas organizações e movimentos sociais sobre as administrações públicas para obter o atendimento de suas demandas e para impedir o abuso de poder e o uso indevido dos recursos públicos.

Parte dos estudos da *accountability* procura avaliar a eficácia destas formas internas e externas de controle para garantir a soberania da vontade popular no processo de decisão política e para resguardar a constitucionalidade do Estado, primando para que o seu funcionamento esteja circunscrito aos limites da lei, cujo último fim seria assegurar as liberdades individuais e o bem coletivo. Em síntese, o propósito almejado por estas formas de controle corresponderia à prescrição republicana de que o interesse público deve prevalecer sobre os interesses privados dos mandatários. (O' DONNEL, 1998, p. 30). Uma vertente teórica da *accountability*

se dedica ao exame dos procedimentos e dos desenhos institucionais que visam contribuir positivamente para o controle e a intervenção dos cidadãos *sobre e na* esfera de produção da decisão política, de modo a tornar as instituições públicas mais responsivas aos anseios da sociedade. Sérgio Azevedo e Fátima Anastácia (2002) defendem a criação de “formas institucionalizadas de participação política que permitam a ampliação do direito de vocalização das preferências dos cidadãos e o controle público do exercício do poder” (ANASTACIA & AZEVEDO, 2002, p.81), examinando o funcionamento dos Conselhos de Políticas Setoriais, dos Orçamentos Participativos e das experiências inovadoras de interlocução do legislativo com setores organizados da sociedade enquanto instâncias estatais “híbridas” de deliberação e de consulta pública. Estes arranjos institucionais podem ser considerados avanços no funcionamento das instituições públicas na perspectiva de que não se fechem em si mesmas, dotando-as de maior transparência nos seus procedimentos e de maior abertura para a participação civil na produção da decisão política.

A abertura das instituições políticas ao escrutínio e à participação pública também se produz a partir do desenho das leis e dos procedimentos burocráticos. Os dispositivos legais podem conferir aos cidadãos o direito de ter acesso aos documentos e registros públicos, assim como exigir das instituições políticas a demonstração pública dos gastos efetivados na consecução de suas finalidades. A adoção de procedimentos como a realização de audiências públicas e de consultas civis amplia as possibilidades de intervenção e de controle social sobre a elaboração das políticas públicas.

Os dispositivos tecnológicos fazem parte destes recursos requeridos às instituições políticas para garantir a transparência de suas tramitações internas e

incrementar a participação dos cidadãos na tomada de decisão política. Nas sociedades de massa contemporâneas, para que se possa assegurar aos cidadãos a isonomia de acesso à informação produzida pelas instituições políticas é preciso que estes insumos informacionais sejam difundidos por canais comunicativos que possam alcançar a maior extensão dos sujeitos sociais. Ademais, com o auxílio das tecnologias de comunicação e informação, a participação social na decisão política pode ser estendida para cidadãos dispersos geograficamente ou que encontram restrições físicas e espaciais de locomoção, a exemplo dos deficientes físicos e dos detentos.

A informação é um insumo básico para o controle social e um subsídio vital para a ação coletiva (GRAU, 2002; CARMINES & KUKLINSKI, 1990; PRZEWORSKI, 2002; O'DONNEL, 2002). Cidadãos desinformados encontram sérios obstáculos para problematizar questões, formular as suas pretensões e reivindicar alterações na dinâmica das burocracias estatais para que sejam atendidos os seus direitos e as suas expectativas. Os meios de comunicação cumprem em parte com esta demanda cognitiva oferecendo quadros interpretativos sobre os acontecimentos políticos e “organizando” a agenda das prioridades públicas mediante o processo de seleção, hierarquização e eliminação dos temas que serão alçados à esfera de visibilidade mediática (GOMES, 1995a). Todavia, um conjunto de informações mais ligado ao cotidiano das instituições públicas, apesar de ser relevante para o interesse público, não dispõe de espaço na cobertura mediática. Estas informações dão conta dos trâmites burocráticos e dos processos decisórios e deliberativos que ocorrem no interior das instituições políticas. Correspondem, portanto, com o dever democrático das entidades públicas de prover a publicidade e a transparência dos seus atos e de suas decisões.

Os dirigentes estatais, por sua vez, para que possam melhor ajustar as suas decisões ao interesse público, precisam dispor de informações precisas sobre os problemas que afligem a sociedade. Os cidadãos vivenciam situações problemáticas que muitas nem chegam ao conhecimento dos governantes para que possam desenvolver políticas públicas que corrijam as distorções originadas no cotidiano da vida pública. Muitos governos recorrem aos instrumentos de sondagem para obter respostas dos cidadãos sobre as demandas sociais que considerem mais urgentes. Estes instrumentos de sondagem apresentam certas conveniências em função da praticidade e objetividade na coleta de dados e devido à representatividade das opiniões consultadas. Porém, em muitos casos, resultam num direcionamento das opiniões e impedem a participação dos cidadãos na discussão e formulação dos problemas, sem oferecer-lhes a oportunidade de exporem livremente as suas preocupações, debaterem as soluções mais acertadas e chegarem a proposições argumentativamente negociadas. Existe, portanto, a necessidade de que as instituições públicas constituam espaços para a deliberação e a interlocução entre os cidadãos e os gestores públicos.

A governança democrática pressupõe a constante interlocução entre os cidadãos e os representantes políticos, realizada mediante o fluxo de informações que tanto pode ser unidirecional, ou seja, partir da esfera de decisão política em direção à sociedade com o objetivo de informar a cidadania sobre o andamento dos negócios públicos, como podem ser bi-direcional, resultando do intercâmbio de informações entre a esfera política e a sociedade para se chegar a um entendimento mútuo sobre certos assuntos públicos.

As novas tecnologias de informação e comunicação permitem que os governos interajam diretamente com os cidadãos através de fluxos informacionais

bi-direcional e unidirecional, a custos reduzidos, quando se leva em conta os investimentos necessários para conseguir a inserção na esfera de visibilidade dominada pelos meios de comunicação. Sobretudo, a internet facilita o acesso dos cidadãos às informações governamentais disponíveis em bancos de dados *on-line*, que podem ser consultadas diretamente nas fontes oficiais. As ferramentas dialógicas da internet como os *chat room*, os fóruns e as listas de discussão oferecem oportunidades inéditas para a interlocução entre os cidadãos e os agentes políticos.

A internet pode estimular a *accountability* das instituições públicas em situações muito distintas. A primeira situação seria a transparência administrativa, ou seja, os governos ao tornar os seus atos e decisões transparentes aos cidadãos favorecem uma maior fiscalização dos negócios públicos. A segunda, a prestação de contas, ocorre quando, em circunstâncias controversas, os governos se dirigem aos cidadãos para justificar os seus atos e decisões. E a terceira, diz respeito à deliberação, ocorrendo na medida em que os governos submetem as suas decisões ao escrutínio público em busca de soluções negociadas no processo de troca de argumentos. Stephen Coleman e Josephine Spiller (2003) defendem que a internet tem potencial para incrementar o processo de *accountability* em mão dupla, superando as formas tradicionais de prestação de contas em mão única em que os “representantes políticos são convocados para demonstrar a probidade e sabedoria de suas ações” (COLEMAN & SPILLER, 2003, p.14):

[...] o potencial interativo dos novos media pode facilitar um nível de *accountability* em mão dupla através do qual os representantes políticos prestam contas deles próprios numa arena aberta e os cidadãos expressam seus interesses, experiências, seu mais alto conhecimento, ansiedades e questões na esperança de engendrar um diálogo significativo, tanto com os seus representantes como uns com os outros (COLEMAN & SPILLER, 2003, p.13).

O ciberespaço oferece um ambiente comunicativo muito mais promissor para o fomento da interlocução entre os representantes políticos e os representados se for comparado com os circuitos informativos tradicionais dominados pela indústria da informação. Isto porque os meios de comunicação têm um interesse maior pela dimensão agonística da política, que mais se enquadra na lógica do entretenimento e do espetáculo médiático, sendo por outro lado refratários aos discursos substantivos, à racionalidade e à argumentação inerentes ao debate político (GOMES, 1995a; ZAHLER, 1999). Ademais, existem significativas barreiras que impedem os atores políticos de emitir livremente o seu discurso na esfera de visibilidade predominante, sem que devam antes passar pelo crivo da imprensa que avalia a relevância dos fatos políticos conforme se ajustem aos requisitos de noticiabilidade. (GOMES, 2004; ZAHLER, 1999; THOMPSON; 1998).

A internet por ser uma zona de livre circulação de discurso e de idéias, mais inclinada ao pluralismo e à dispersão, incentivaria o aumento do fluxo de comunicação entre os agentes políticos e os cidadãos, desafiando o monopólio do discurso exercido pelos meios de comunicação tradicionais. Esta contraposição entre os ambientes comunicativos proporcionados pelos meios de comunicação tradicionais e pelas novas tecnologias e o que isto significa para o exercício de uma governança democrática será o tópico discutido na próxima seção.

### 1.3.2 Ciberespaço e democratização do circuito informativo

Nas democracias massivas contemporâneas, os cidadãos constroem os seus quadros interpretativos sobre a atualidade e os acontecimentos políticos a partir dos

insumos informativos produzidos pelos meios de comunicação. Os cidadãos para se manterem informados sobre a atualidade política precisam contar com a intermediação dos sistemas peritos que coletam, selecionam e distribuem a informação para o consumo público. Esta função mediadora, nas sociedades de capitalismo avançado, é centralmente desempenhada por conglomerados empresariais que dominam a indústria da informação.

A democratização dos sistemas de informação ocupa a agenda das reformas políticas em muitos países, em função da relevância que tem os processos de mediação para a formação de opinião, para o esclarecimento público sobre as questões atuais, para a tematização das conversações civis e para a conexão entre as esferas civil e governamental. Para que estes circuitos informativos correspondam aos requisitos democráticos deverão garantir a igualdade entre os sujeitos para vocalizarem as suas pretensões, permitir que múltiplos atores possam emitir o seu ponto de vista sobre questões públicas e que as fontes de informação pública sejam as mais diversificadas possíveis. De outro lado, estes sistemas informativos deverão estar resguardados de qualquer forma de controle e de poder externo que possa cercear a liberdade de expressão e inibir o debate público, exceto nas situações em que são desrespeitadas as liberdades individuais e a dignidade humana.

Um fenômeno presente nos países de capitalismo avançado é a colonização dos sistemas informativos por grandes grupos empresariais atrelados à indústria do entretenimento, que monopolizam o mercado informativo, tornando muito remota as chances de concorrência das organizações e grupos menores (THOMPSON, 1998, p.10). O controle dos circuitos de comunicação social em mãos de poucos emissores oferece um risco elevado para a vitalidade das democracias contemporâneas,

conforme os padrões de pluralidade e de diversidade aos quais devem estar submetidos os sistemas informativos (LATTMAN-WELTMAN, 2003).

O monopólio dos sistemas informativos empobrece a comunicação pública por causa da padronização dos produtos mediáticos e da carência de fontes alternativas de informação. As indústrias do entretenimento empregam elevados padrões profissionais e tecnológicos na realização de seus produtos mediáticos, assimilados pelo gosto da recepção, que passa a rejeitar qualquer produto que fuja destes referenciais estéticos, tornando mais difícil ainda a introdução de organizações e grupos menores na esfera de visibilidade dominante. Os critérios de noticiabilidade empregados pelos jornalistas privilegiam determinadas fontes e temas sociais, marginalizando uma diversidade de atores e de temáticas civis.

A lógica publicitária dos meios de comunicação e o enquadramento dos eventos políticos sob a ótica do conflito, esvaziam a política de seu caráter discursivo e afeta a legitimidade dos regimes democráticos (GOMES, 1995a; PORTO, 1996). Alguns autores (WOLTON, 1995; ZAHLER, 1999; THOMPSON, 1998) defendem que a vigência de uma lógica publicitária nos processos de mediação e de cobertura dos eventos políticos - que se caracteriza pela captura da atenção da audiência através do apelo ao prazer, à diversão e ao entretenimento - acaba dando maior ênfase à dimensão espetacular da política, em detrimento da racionalidade e profundidade discursiva. Deste modo, a cena mediática seria o palco para a encenação do poder, que intenta operar menos o convencimento do que a persuasão, através da exploração dos recursos expressivos mediáticos. De outro lado, a insistência da imprensa em explorar somente os aspectos negativos da política, dedicando o maior tempo de cobertura à exposição dos casos de transgressão política e das irregularidades no funcionamento das instituições

públicas, obscurece o entendimento público sobre a regularidade e os procedimentos institucionalizados da produção da decisão política, incentivando a descrença da sociedade com relação aos políticos e às instituições políticas democráticas (PORTO, 1996).

A internet surgiu, então, com a promessa de superar os déficits democráticos dos meios de comunicação, desafiando o monopólio e o controle dos media sobre a produção da informação política na medida em que propicia a livre expressão de atores sociais diversos e plurais, que não estarão conformados apenas ao papel de consumidores de informação, mas podem assumir a posição de emissores de seus próprios discursos. Antje Gimmler (2001) antevê a emergência de fontes alternativas de informação que poderão produzir notícias de forma desvinculada das regras dos media massivos:

A internet possibilita que as notícias sejam difundidas rapidamente e economicamente e possam operar com relativa independência com relação às regras dos media, tais como *Agenda Setting* e *Framing*, que governam outras áreas dos *mass media*. Pela internet as pessoas podem estabelecer as suas próprias agendas e existe um acesso legal para todos os usuários que tenham a oportunidade de criar as suas próprias páginas na web (GIMMLER, 2001, p.33).

A estrutura descentralizada da rede contribui para a diversificação das fontes informativas que podem oferecer interpretações igualmente diversas ou mesmo conflitantes sobre os fatos políticos, enriquecendo assim o ambiente comunicativo, ao permitir que as narrativas marginais possam competir com os pontos de vista centrais. O cidadão pode consultar diferentes fontes de informação para formar as suas convicções sobre os acontecimentos políticos. Por conta disto, a internet pode gerar impactos positivos no nível de esclarecimento dos cidadãos sobre os temas civis, oferecendo-lhes subsídios informativos mais amplos para fazerem as suas escolhas políticas e avaliarem o desempenho dos governantes. Todavia, o excesso

de informações *on-line* para o consumo dos cidadãos demanda um maior esforço para a seleção do conteúdo relevante e implica em maior dificuldade para aferir a confiabilidade das fontes de informação (BENTIVEGNA, 2002; BUCHSTEIN, 1997).

Certos atributos da internet incentivariam o diálogo mais constante dos cidadãos entre si e com seus representantes políticos: a) *comunicação inclusiva e pública*, a rede permite a comunicação de muitos para muitos (*many to many*), extensiva a qualquer um que tenha acesso à tecnologia e as habilidades requeridas para o seu uso, b) *reciprocidade*, o modo de comunicação em mão dupla favorece o diálogo recíproco, complementando as formas de interação em única mão mediada pela tecnologia, c) *simetria na comunicação*, a sua estrutura descentralizada oferece oportunidades iguais aos sujeitos para vocalizarem as suas pretensões, d) *livre de coerção e hierarquias*, na internet os sujeitos estão despidos das condições sociais como status social, gênero e etnia que poderiam de algum modo inibir a participação dos demais interlocutores no debate público, e) *baixo custo de participação*, a internet não exige que os sujeitos invistam muito esforço para participarem das discussões públicas, eliminando as barreiras espaço-temporais que desestimulam o engajamento cívico.

Alguns autores (STANLEY & WEARE, 2004; BARNETT, 1997; DAHLBERG, 2001) contestam esta perspectiva de que o advento da internet democratizaria o circuito informativo, distribuindo as oportunidades de fala entre atores sociais diversos, incluindo um número maior de sujeitos no debate público e fazendo emergir as narrativas e interpretações marginalizadas. Para eles estaria em curso uma tendência para a continuidade dos modelos tradicionais de comunicação política, que permaneceria dominada pelas grandes corporações da indústria da informação e, por isso seriam reproduzidos os mesmos padrões de emissão

discursiva e a estética homogeneizada dos media massivos (DAHLBERG, 2001, p.165).

Apesar dos atores sociais e das pequenas organizações encontrarem mais facilidade para a inserção de seu conteúdo na rede, esbarram com a dificuldade de disputar a atenção da audiência com os produtos mediáticos oferecidos pelas empresas privadas, que desfrutam de maior credibilidade e aceitação dos receptores e dispõem de condições mais favoráveis para a promoção de seus conteúdos junto ao público consumidor em função do desenvolvimento das estratégias de marketing e do emprego de recursos tecnológicos de última geração (DAHLBERG, 2001). Ao invés de incentivar a expansão de uma cidadania mais crítica e reflexiva, estas corporações promoveriam a constituição de indivíduos consumistas (O' LOUGHIN, 2001; DAHLBERG, 2001).

A exploração comercial da internet pela indústria de informação, entretenimento e de serviços é um fato inegável. A presença na rede dos megaportais pertencentes aos poderosos grupos de comunicação e entretenimento e às maiores organizações jornalísticas demonstram o quanto estas empresas visionam na internet boas oportunidades para a comercialização de seus produtos. É do mesmo modo evidente o esforço destas organizações para capturarem a atenção da audiência, recorrendo às estratégias de marketing através da segmentação e promoção de seus produtos, com isto alcançando certa fidelidade e credibilidade dos seus consumidores (DAHLBERG, 2001). Todavia, estes autores exageram ao diagnosticar a colonização da rede pelas indústrias de informação e ao reduzir as inúmeras possibilidades interativas que a rede proporciona à simples transações comerciais. Seria mais correto dizer que houve uma migração destes grupos comerciais para rede com o alcance de considerável êxito comercial, uma vez que o

ambiente heterogêneo, fluído e descentralizado da internet dificulta uma efetiva dominação. Além disto, a recepção exerce um papel ativo neste processo, existindo, portanto, inúmeras possibilidades de uso e de apropriação crítica dos conteúdos oferecidos pela rede.

A exploração comercial da rede pela indústria de entretenimento e da informação e a atração que os seus produtos exercem sobre a audiência não impede que a internet continue oferecendo incentivos para a constituição de um ambiente comunicativo democrático em que as possibilidades de diálogo público podem ser incrementadas, assim como a circulação de idéias e de informações plurais e diversas. Estas possibilidades de democratização trazidas pelas tecnologias de informação e comunicação se estendem para os governos, que podem utilizá-las: a) para elevar o nível de esclarecimento público, tornando disponível um maior estoque de informações, com a possibilidade de personalização e de segmentação dos conteúdos conforme o interesse do cidadão-usuário; b) para conferir mais transparência aos seus processos internos, facilitando o acesso dos cidadãos aos documentos e mais uma série de registros e informações oficiais e c) para aumentar o índice de participação civil nas decisões políticas através da consulta e da deliberação pública.

Alguns autores consideram que a contribuição mais relevante da internet para a democratização da comunicação política seria a possibilidade dos representantes políticos comunicarem-se diretamente com o cidadão e vice-versa, sem a mediação de uma série de intermediários como os grupos de pressão, os partidos políticos, os jornalistas e tantos outros agentes formadores de opinião (KAKABADASE et al., 2003, p.48). Para eles estaria sendo inaugurada uma nova fase da comunicação política, pondo fim ao privilégio de alguns poucos emissores que exerceriam o

monopólio da interpretação dos fatos e acontecimentos políticos e sociais (STANLEY & WEARE, 2004; CHALLEN, 2001). Sara Bentivegna (2002) considera o conceito de “desintermediação” muito útil para descrever este cenário em que os jornalistas perdem o monopólio do discurso público. Ela acredita que a internet seria um solo fértil para o florescimento de uma cidadania mais esclarecida, porque pode ter acesso a fontes de informação antes restritas a uma elite privilegiada:

De fato, o universo político filtrado para os cidadãos através da mídia tradicional é crescentemente mediado por circunscrever a política aos rápidos fragmentos da imagem televisiva. O processo de desintermediação ativado pela internet tem um claro impacto sobre o redesenho da complexa relação entre os sistemas dos medias, o sistema político e os cidadãos, com clara vantagem para os últimos, que estão na posição de acessar a informações antes disponíveis apenas para um pequeno círculo de jornalistas.

[...] em particular o seu papel de narrador se tornaria supérfluo por causa da possibilidade de acesso às documentações, declarações, relatórios, leis etc, antes inacessíveis à vasta audiência de espectadores de televisão e leitores de jornais. (BENTIVEGNA, 2002, p.55).

Sara Bentvegna (2002) identifica neste processo um vetor de mudança na comunicação política, na medida em que determinados agentes formadores de opinião, como os jornalistas, não teriam mais o acesso privilegiado às informações políticas, nem exerceriam o monopólio sobre o seu processamento e a sua emissão. Qualquer cidadão teria condições de checar as fontes oficiais de informação e retirar as suas conclusões sobre os dados apresentados, sem que fosse necessária a intervenção de agentes mediadores.

Sem dúvida a internet, devido a sua elevada capacidade de armazenamento de informações, tem possibilitado que um maior volume dos insumos informativos produzidos pelas instituições políticas estejam disponíveis ao conhecimento do público. Embora este fator não tenha alterado significativamente o circuito da

comunicação política, pois continua sendo essencial a intervenção de agentes mediadores para fazerem a filtragem, o ordenamento e a interpretação desta informação (BUCHSTEIN, 1997).

Este ambiente comunicativo que a rede proporciona, em certa medida mais democrático e horizontalizado, favorece o incremento da *accountability* das instituições e dos agentes políticos, configurando um cenário promissor para que se intensifique a interação da esfera política com a esfera civil, de modo que as transações ocorridas no interior das instituições públicas possam transcorrer com maior transparência. Isto ocorre na medida em que os cidadãos tenham acesso mais fácil a documentos, registros e demais informações produzidas pelas agências estatais, e ainda disponham de melhores oportunidades para se engajar em discussões constantes com os representantes políticos por meio das ferramentas dialógicas digitais.

### 1.3.3 Internet, *accountability* e transparência do Estado

Os Estados democráticos contemporâneos têm enfrentado o desafio de desenvolver mecanismos que obriguem a transparência dos negócios públicos, de forma que a opinião pública possa estar inteirada dos atos e das decisões dos seus representantes políticos. O exercício do controle e da crítica social depende de que os cidadãos estejam cientes das transações e dos debates ocorridos nos círculos do poder político. Nas sociedades de massa, a publicidade dos atos e das decisões estatais se realiza com o auxílio dos aparatos tecnológicos, que estendem a informação para amplas audiências. A mediação tecnológica nos processos de interação entre a esfera política e a esfera civil coloca o desafio de se alcançar um

nível excelente de publicidade, que se traduz em: a) disponibilidade do maior volume de informações produzidas pelas instituições políticas; b) acesso de um maior número de pessoas às informações políticas; c) participação de mais pessoas na produção da decisão política (GOMES, 2005, p.3).

A condição de transparência do Estado está relacionada com o dever democrático das instituições públicas de conferir publicidade aos seus atos e decisões, seja provendo informações à sociedade sobre os processos e determinações políticas que ocorrem no seu âmbito interno por meio de seus veículos próprios de comunicação, como os diários oficiais, ou então, tornando-se disponível ao escrutínio público, da maneira como acontece nos Estados democráticos, em que a imprensa goza de considerável acesso e liberdade para vigiar as instâncias políticas de decisão. A transparência do Estado é, portanto, um requisito básico e imprescindível para que os cidadãos possam exercer o controle cognitivo sobre a esfera de decisão política, favorecendo a *accountability* social, na medida em que cria oportunidades mais efetivas para que os agentes sociais possam monitorar os seus representantes, avaliar o seu desempenho na condução dos negócios públicos, e deles cobrar a adoção de políticas públicas que estejam em conformidade com as expectativas e anseios coletivos.

A governança democrática se fortalece não somente quando as instituições políticas propiciam os meios para o exercício da vigilância social, mas, sobretudo, quando são desenvolvidos mecanismos que permitem a intervenção popular no curso das decisões políticas. Sob a ótica do modelo de democracia deliberativa, os agentes políticos para serem *accountable* devem submeter as suas decisões à discussão pública, possibilitando o engajamento dos agentes sociais no processo de crítica e de revisão dos argumentos apresentados (GUTTMAN & THOMPSON,

1996). O exercício do diálogo favorece um ganho epistêmico, pois permite o cotejamento de posições, o esclarecimento mútuo dos pressupostos argumentativos, a identificação de zonas comum de concernimento, construindo as bases para o entendimento recíproco e o consenso.

O conceito de *accountability* pressupõe que numa relação entre dois sujeitos, um deles é obrigado agir de algum modo em benefício do outro, que está instrumentado com normas formais ou informais para recompensá-lo ou puni-lo conforme seja o seu desempenho (FEARON, 1999, p.55). Esta equação sintetiza a teoria de agenciamento em que determinado sujeito (agente) é encarregado de cumprir determinadas atribuições, representando os interesses de outros sujeitos (principal) a quem deve prestar contas de seus atos e decisões. Nas sociedades de massa, as interações entre o agente e os principais, na maioria das vezes, passam pela mediação dos dispositivos tecnológicos de comunicação. Para se fazer uma avaliação mais consistente de um dado ciclo de accountability é preciso antes considerar: 1) o modo como os agentes prestam contas; 2) o quanto os dispositivos tecnológicos potencializam esta prestação de contas e 3) o tipo de controle induzido pela prestação de contas.

**O modo como os agentes prestam contas** – a temporalidade, a direcionalidade e a intensidade são aspectos da prestação de contas dos agentes que delimitam a margem disponível aos principais para o exercício do controle sobre o processo de produção da decisão política.

*Temporalidade* - o período em que ocorre a prestação de contas do agente, ou seja, se antes das decisões serem tomadas ou se depois que elas já foram tomadas,

altera as condições para o exercício do controle sobre a esfera política pelos principais (GRAU, 2002, p.9).

- Controle *ex-post* - os principais ficam cientes de decisões que já foram tomadas pelos agentes, encontrando poucas chances para representar os seus interesses no processo decisório. Ainda que tardiamente conhecidas, as determinações dos agentes ao serem publicizadas propiciam as condições para a sua revisão, desde que os sujeitos por elas afetados tenham a oportunidade de retomar as discussões para dar início a um novo processo decisório. Em algumas situações é admissível que as decisões políticas sejam mantidas temporariamente sob sigilo, principalmente quando se trata de assuntos de segurança máxima de Estado.
- Controle *ex-ante* – os principais acompanham o desenrolar do processo decisório, obtendo informações atualizadas. Com isto desfrutam de melhores condições para intervir no curso da decisão política, desde que haja abertura para a participação pública. No caso de deliberações restritas a pequenos grupos, os sujeitos afetados, mesmo impedidos de participar diretamente na tomada de decisão, poderão desencadear a pressão sobre os agentes para que as suas expectativas sejam atendidas.

*Direcionalidade* – A *accountability* é unidirecional quando os agentes apenas tornam as suas decisões públicas, sem qualquer esforço para obter o assentimento dos principais. Enquanto numa dinâmica de *accountability* bidirecional, os agentes submetem os projetos políticos à discussão pública para que os principais possam manifestar as suas opiniões. (COLEMAN & SPILLER, 2003, p.13).

- *Accountability* unidirecional: os agentes atendem ao princípio de publicidade, expondo as suas decisões ao conhecimento público. Todavia, eles podem cumprir apenas formalmente com o requisito da publicidade, sem oferecer justificativas plausíveis para as suas determinações. Em alguns casos, a simples publicação de notas de esclarecimento na imprensa não é uma medida suficiente para produzir a *accountability* dos agentes. Devem ser apresentados argumentos convincentes, que possam ser publicamente aceitáveis, sem recorrer a artifícios retóricos e digressões.
- *Accountability* bidirecional – os agentes se engajam num processo de discussão com os principais, em busca de soluções compartilhadas. O diálogo permite o confronto de opiniões, a troca de argumentos e a detecção de pontos de comum concernimento. Mesmo que a motivação inicial dos agentes para começar uma conversação pública venha a ser a persuasão social, os seus argumentos são postos à prova crítica quando as oportunidades de intervenção na discussão são amplas para os demais deliberantes.

*Regularidade* – os agentes podem prestar contas de suas decisões com maior ou menor freqüência. A prestação de contas pode ser uma prática regular ou circunstancial. A regularidade com que os agentes prestam contas publicamente atesta o quanto eles estão comprometidos com o dever democrático de prover esclarecimentos e explicações à sociedade sobre os seus atos e decisões.

- *Accountability* freqüente – a prestação de contas está incorporada à rotina do agente, cujas decisões são frequentemente tornadas públicas. Confunde-se com a condição de transparência das ações e das decisões dos agentes, que

é conferida de forma voluntária, sem que ocorra necessariamente alguma situação excepcional ou a intervenção de qualquer elemento coercitivo que obrigue esta publicidade.

- *Accountability* circunstancial – a prestação de contas se realiza esporadicamente motivada por alguma circunstância. Neste caso, há sempre uma demanda que obriga de certo modo a justificação do agente. A prestação de contas não é exercida de forma voluntária, mas é motivada pela coação dos principais.

**O quanto os dispositivos tecnológicos potencializaram a prestação de contas** – Nas sociedades de massa, a comunicação dos agentes políticos com a sociedade ocorre de modo predominante sob a mediação dos dispositivos tecnológicos, que estende as transações informativas às audiências dispersas geograficamente. Existe, claro, distinções entre os media quanto ao modo como afetam os processos de mediação comunicativa. Um conjunto de estudos tem concentrado esforços na tentativa de especificar quais atributos dos novos *media* são capazes de desarticular os padrões vigentes de comunicação política, contribuindo para o fortalecimento da governança democrática. Contrariando as perspectivas teóricas que ressaltam os aspectos inovadores e revolucionários dos novos *medias* em comparação aos media tradicionais, alguns autores identificam uma maior tendência à continuidade de alguns processos comunicativos já postos em marcha pelas tecnologias anteriores. (WEARE, 2002; EVELAND JR, 2003). Cristopher Weare (2002) critica os modelos analíticos que buscam apurar as inovações introduzidas pelos novos media, partindo da detecção e do exame dos atributos inaugurados por estas tecnologias (WEARE, 2002, p.664). Para ele, estas

pesquisas enfocam as propriedades distintivas das novas tecnologias, analisando-as isoladamente, sem demonstrar como estes atributos afetam as formas de interação comunicativa presentes na sociedade. O autor propõe que sejam feitos estudos para averiguar como a internet interferiu nas cinco dimensões da comunicação política por ele consideradas relevantes: a conversação, a informação, a coleta de informação, a transmissão e o diálogo de grupo (WEARE, 2002, p.664). A oposição de Eveland Jr. (2003) aos modelos predominantes de análise dos atributos mediáticos se concentra na perda da dimensão histórica da evolução das tecnologias, pois para ele estes atributos não variam de modo qualitativo, mas, sim, quantitativo, uma vez que muitas das propriedades atribuídas aos novos dispositivos mediáticos já estariam presentes nos media anteriores, só que com diferente grau de intensidade (EVELAND, 2003, p.397). O autor também questiona os estudos que se detêm no exame de um único atributo associado às novas tecnologias, desconsiderando o caráter multidimensional das propriedades concernentes aos dispositivos mediáticos (EVELAND, 2003, p.397).

O estudo dos efeitos provocados pelos atributos das novas tecnologias de informação na comunicação política também pode ser útil para dimensionar a contribuição destas ferramentas digitais para potencializar a *accountability* dos agentes políticos, que pode se processar em vetores unidirecionais, quando os agentes políticos tornam as suas ações e decisões expostas ao conhecimento dos principais, ou em vetores bi-direcionais, na medida em que os principais são incentivados a participar da produção da decisão política (COLEMAN & SPILLER, 2003). Para avaliar a extensão do reforço das novas tecnologias à prestação de contas dos agentes políticos, os seguintes atributos dos dispositivos tecnológicos podem ser tomados como indicadores de análise:

## 1. *Indicadores de accountability unidirecional*

- Pólo de emissão (*difuso/centralizado*): Quando o pólo de emissão está sob o monopólio de alguns poucos agentes, que controlam o fluxo e a produção da informação política, isto reduz o pluralismo e a diversidade de pontos de vista, idéias e discursos em circulação na sociedade. Os circuitos de comunicação tradicionais têm tido um desempenho democrático insatisfatório, em função das reduzidas oportunidades disponíveis aos atores sociais e também aos agentes políticos para emitir livremente a sua “voz” no espaço público, sem a mediação e o filtro dos agentes do campo mediático.
- Consulta (*sincrônica/diacrônica*) – as informações podem ser acessadas em tempo real ou num momento posterior. Muito conteúdo disseminado pelos meios de comunicação somente pode ser conferido no momento exato de sua transmissão, e para a consulta posterior precisa ser registrado pelo usuário. Mesmos os dispositivos mediáticos estocáveis, quando são acumulados em volumes consideráveis, exigem esforço de organização pelo usuário para a consulta posterior. A internet abriga certos dispositivos que oferecem novas possibilidades de acesso à informação, através da estocagem, sistematização e indexação dos conteúdos que podem ser facilmente consultados pelos usuários no momento que lhe for mais conveniente.
- Difusão (*uniforme/seletiva*) – As informações podem ser difundidas de maneira seletiva, adequando-se às necessidades do usuário ou a sua difusão pode ser uniforme, oferecendo o mesmo conteúdo para todos os usuários.

Determinadas ferramentas da internet possibilitam a personalização do conteúdo conforme a necessidade do usuário, de forma que ele possa acompanhar mais detidamente a evolução de uma matéria política de seu interesse.

- Volume (integral/parcial) – Determinados dispositivos permitem que apenas um volume reduzido de informações possa ser disseminado por questões de espaço para a publicação. Outros possibilitam que um grande volume de informações sejam disseminadas para o público. A internet pode abrigar bancos de dados que fornecem amplo estoque de informações institucionais, ampliando assim o volume de informações disponíveis ao público.
- Audiência (ampla/restrita) – Alguns dispositivos tecnológicos detêm potencial para o alcance de amplas audiências e outros, apenas audiências restritas. Este atributo interfere no número de pessoas que podem ser alcançadas pela informação. A internet acumula tanto características de *broadcast* como de *narrowcast*, dependendo da ferramenta utilizada ou da forma como se emprega a ferramenta.

## 2. *Indicadores de accountability bi-direcional*

- Interação (*one-to-many/many-to-many*) – O emissor pode estabelecer um diálogo compartilhado por muitas pessoas simultaneamente ou uma interação particularizada com cada pessoa, ainda que a mensagem seja destinada a muitas pessoas. Este fator tem implicações sobre as chances dos interlocutores chegarem a consensos ou a mútuos entendimentos. A internet oferece recursos para que o emissor encaminhe mensagem de

forma particularizada para uma ampla audiência e obtenha *feedback* individualizado. Esta ferramenta se ajusta mais às interações de consulta pública. Por outro lado, as ferramentas dialógicas permitem que todos os participantes possam interagir uns com os outros, conhecerem os respectivos pontos de vista e responderem às respectivas intervenções de forma recíproca.

- *Feed-back* (contínuo/incontínuo) – Os participantes na conversação podem ter oportunidades diversas para replicarem as intervenções de seus interlocutores ou apenas uma oportunidade para responderem aos seus interlocutores. A internet oferece tanto ferramentas de *feedback* incontínuo, com oportunidades limitadas para a contra-argumentação, como as ferramentas de *feedback* contínuo, com chances amplas para um diálogo recursivo.

Contudo, os atributos acima listados não são exclusivos dos dispositivos eletrônicos da internet, por isso podem ser aplicados no estudo comparativo com outras tecnologias menos recentes. Muitas análises de atributos cometem o erro de tratar a internet como se fosse uma única tecnologia, com características precisas, quando em verdade não o é, pois a rede abriga variadas ferramentas e aplicativos digitais, que, por sua vez, devem ser levados em conta na sua especificidade.

**O tipo de controle proposto pela prestação de contas** – a temporalidade, a direcionalidade e a intensidade da prestação de contas dos agentes possibilitam diferentes formas de controle social, podendo desencadear a responsabilização dos agentes pelas suas decisões e ações; a crítica retrospectiva das decisões que já foram tomadas; o monitoramento constante do desempenho dos agentes; e a

pressão para que certos interesses estejam representados na tomada de decisão ou a cobrança de explicações sobre a adoção de determinadas medidas.

- *Responsabilização* – os principais somente poderão responsabilizar os agentes pelas suas decisões e ações, desde que tenham subsídios informativos que lhes permitam avaliar como eles estão desempenhando as suas obrigações. Portanto, a publicidade dos atos e deliberações dos agentes é uma condição fundamental para a sua responsabilização ‘*pelas políticas que eles apoiam e pelo resultado das políticas*’ (GUTMANN & THOMPSON, 1996, p.37). Todavia, quando se trata de cadeias decisórias complexas, envolvendo múltiplos agentes em posições hierárquicas diferenciadas, os principais podem encontrar dificuldades para atribuir responsabilidades.
- *Vigilância* – os principais somente poderão monitorar o desempenho dos agentes se tiverem acesso contínuo às informações sobre os seus atos e decisões. A vigilância social constante inibe os agentes de incorrerem em práticas delituosas ou de tomarem decisões em proveito próprio. Contudo, a diversidade e a complexidade das questões decididas pelos agentes podem exigir uma maior especialização dos principais para o exercício do controle.
- *Revisibilidade* - as decisões dos agentes podem ser revisadas pelos principais, ou porque se encontram abertas ao debate e à crítica pública, ou porque os demais concernidos empenharam-se para que o debate fosse reiniciado, contemplando, agora, as suas expectativas. Os principais precisam estar cientes das decisões tomadas pelos agentes para que possam propor a sua revisão. O conhecimento imediato do transcurso do processo decisório permite uma resposta mais rápida dos principais.

- *Acessibilidade* – os principais podem intervir no processo decisório, manifestando as suas pretensões. A acessibilidade dos processos decisórios se concretiza quando existem oportunidades iguais para os sujeitos se inserirem nas discussões. As condições de acesso aos processos decisórios têm implicações sobre o nível do pluralismo das discussões, que podem estar abertas à inclusão de pontos de vistas marginais e de ‘questões deslocadas da atenção pública’ (GUTMANN & THOMPSON, 1996, p.130).
- *Esclarecimento mútuo* – os principais podem se engajar num dialogo recíproco com os agentes, buscando clarificar questões e problematizar os argumentos por eles apresentados. O processo dialógico favorece o avanço na compreensão de determinados pressupostos, pois no confronto entre pontos de vistas divergentes, podem surgir interpretações inovadoras, não baseadas em visões unilaterais. Também, facilita o entendimento mútuo, ao evidenciar os pontos de discordância; esclarecer as razões que fundamentam os respectivos julgamentos; e tornar visível as zonas de comum concernimento.

## **2. ESTUDO DE CASO**

### **2.1 Contas Abertas: acessibilidade às informações oficiais**

Os governos democráticos para serem *accountable* devem subordinar as suas decisões à vontade e ao interesse público. Não somente há a expectativa de que os representantes políticos governem em prol do bem comum, sendo responsivos às demandas coletivas, mas também se espera que estejam submetidos a determinados tipos de controle que coíbam o uso de poder público para o atendimento de fins privados. No rol destes mecanismos de controle popular sobre as gestões públicas está o processo eleitoral, que atuaria ao mesmo tempo como instrumento de sanção e de recompensa, cumprindo o duplo objetivo de induzir os governos a serem responsivos e de punir aqueles que desatendem aos anseios dos cidadãos. Contudo, os críticos da *accountability* eleitoral identificaram uma série de obstáculos que dificultam o funcionamento pleno do voto como instrumento de controle (PRZEWORSKI et al., 1999; FEARON, 1999; STOKES, 1999). Para fazer frente às debilidades dos mecanismos de controle eleitoral, uma corrente de cientistas políticos apontou a *accountability* social como uma alternativa mais promissora para o exercício de controle da esfera civil sobre a esfera política (PERUZZOTTI & SMULOVITZ, 2002). Do mesmo modo, estas estratégias de monitoramento e de pressão social sobre os governos encontram sérios problemas para resultarem eficazes, e um deles se refere à invisibilidade do Estado, que deve estar disponível à vigilância pública, de modo que a imprensa goze de livre acesso aos centros de decisão política e que existam medidas para dar transparência aos processos e ao funcionamento estatal.

Para os cidadãos exercerem efetivamente o controle e a crítica sobre os governos, antes devem estar cientes das transações e dos debates ocorridos nos

círculos do poder político. Nas sociedades de massa, a publicidade dos atos e das decisões estatais se realiza sob a mediação tecnológica, que estende a informação política para amplas audiências. O domínio dos circuitos informativos pelas indústrias do entretenimento e da informação impõe o desafio de tornar mais democráticos os sistemas de comunicação mediática, oferecendo oportunidades para que os mais diversos atores sociais possam emitir livremente o seu ponto de vista e a sua “voz” no espaço público. Alguns autores defendem que as novas tecnologias digitais materializaram este ambiente comunicativo democrático, mais propenso ao pluralismo de idéias e à inclusão de um maior número de pessoas ao debate público. Do mesmo modo, as tecnologias digitais teriam uma grande contribuição a dar para a democratização dos governos: a) provendo o acesso público a um maior volume de informações, documentos e registros oficiais; b) tornando a atuação dos agentes políticos e o funcionamento das instituições políticas mais transparentes para os cidadãos e c) ampliando as oportunidades de participação e intervenção civil nas decisões políticas.

A prática do segredo nas instituições políticas dificulta o monitoramento social sobre a condução dos negócios públicos. As instituições políticas contemporâneas vêm se ajustando à crescente reivindicação pública por transparência das ações e das decisões dos agentes públicos. A proliferação das assessorias de comunicação e das agências de notícia governamentais ilustra bem o esforço das instituições políticas para atender à demanda pública por informações sobre o Estado. As fontes oficiais de informação têm a vantagem de dedicar maior espaço para uma cobertura pormenorizada do cotidiano das decisões políticas. Com o advento das tecnologias digitais alteraram-se de forma significativa as condições de disseminação das informações estatais, que podem ser ofertadas em maior volume,

a custos mais baixos e de modo segmentado. Claro, que se deve levar em conta o problema da confiabilidade das informações providas por estas fontes oficiais, que podem estar menos voltada para atender o interesse público e mais subordinada ao propósito de promoção pessoal dos gestores públicos.

As pesquisas sobre a transparência estatal carecem de estudos que ampliem o raio de observação dos fenômenos da *accountability* pública, não se detendo apenas ao exame da qualidade e da disponibilidade de informações prestadas pelo Estado para a cidadania, mas que busquem entender como neste processo comunicacional se desencadeia cadeias complexas, com a intervenção de agentes intermediários que intentam melhorar o acesso social às informações estatais – os chamados vigilantes sociais, na maioria das vezes organizações sociais sem fins lucrativos, que por decorrência de sua prática social, especializaram-se na vigilância do poder público, instrumentando os cidadãos para que possam monitorar o funcionamento das instituições e a gestão dos recursos públicos.

Smullovitz & Peruzzotti (2002:p,46) fizeram uma classificação dos agentes da *accountability* social, dividindo-os entre circunstanciais e permanentes. As organizações não governamentais e as associações civis são exemplos de agentes permanentes, que se caracterizam por serem especialistas em certos temas sociais sobre os quais desempenham o monitoramento e o diagnóstico constante, pressionando o poder público para a resolução dos problemas detectados.

Para que os cidadãos possam exercer o controle sobre o Estado, antes precisam estar ciente do que ocorre nas burocracias estatais. Portanto, a informação é uma arma poderosa para ação coletiva na cobrança por políticas públicas satisfatórias e pela gestão eficaz dos recursos públicos. Na última década, testemunhamos esforços da administração pública para conferir mais transparência

para os gastos públicos, a exemplo do Portal da Transparência da Controladoria Geral da União. Contudo, a apropriação crítica das informações providas pelo estado sobre os orçamentos públicos depende de um maior entrosamento dos agentes sociais com a mecânica da execução orçamentária, assim como o domínio de terminologias específicas. O site Contas Abertas funciona como ferramenta de *accountability* social, traduzindo para o cidadão leigo a complexidade dos orçamentos públicos, e deste modo contribuindo para o monitoramento e o controle social sobre os gastos públicos.

O site Contas Abertas disponível para o acesso público no dia 09 de dezembro de 2005, justamente no Dia Internacional contra a Corrupção, foi hospedado no megaportal Universo Online, um dos maiores provedores de conteúdo e serviços de internet da América Latina. O site faz parte das ações desenvolvidas pela entidade civil Contas Abertas, associação sem fins lucrativos criada em 19 de setembro de 2005, com a seguinte missão:

Oferecer permanentemente subsídio para o desenvolvimento, aprimoramento, fiscalização, acompanhamento e divulgação das execuções orçamentária, financeira e contábil da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma a assegurar o uso ético e transparente dos recursos públicos, preservando-se e difundindo-se os princípios da publicidade, eficiência, moralidade, imensoalidade e legalidade, previstos no artigo 37 da Constituição Federal.<sup>1</sup>

A Associação Contas Abertas enquadra-se perfeitamente na definição de agente permanente de *accountability* social (SMULLOVITZ&PERUZZOTTI, 2002, p. 46) pois atua de forma sistemática e continuada na vigilância e pressão social sobre a burocracia estatal a fim de aperfeiçoar a gestão dos gastos públicos. No estatuto

---

<sup>1</sup>Trecho do Estatuto Social da Associação Civil Contas Abertas disponível através do endereço eletrônico <http://contasabertas.uol.com.br/asp/estatuto.asp>

social da entidade estão listados como seus objetivos a disponibilização social das execuções orçamentárias, financeiras e contábeis da União, dos Estados e do Município e o estímulo à fiscalização dos gastos públicos e também à participação e acompanhamento dos cidadãos na elaboração dos orçamentos do Município, Estado e União.

O Contas Abertas utiliza a base de dados do Sistema Integrado da Administração Financeira (SIAFI) como fonte informativa para o controle social sobre a gestão orçamentária. Este sistema foi implantado em 1987 pelo governo federal, “atendendo a uma demanda governamental de unificação de suas contas de modo a aperfeiçoar o controle do Executivo sobre receitas e despesas” (VALENTE, 2004,p.166). Justamente, por ser um aplicativo de gestão das finanças públicas criado inicialmente para a utilização restrita aos especialistas técnicos orçamentários no âmbito da administração pública, dificulta o seu uso como “instrumento de fiscalização e controle social do orçamento público” (p.5) em função das terminologias e outras características sistêmicas que o torna de difícil entendimento para o cidadão comum.

O Siafi organiza tudo isso, mas é preciso reunir muitas informações para manusear o programa: além da especialização da contabilidade pública, são necessárias informações técnicas do programa , incluindo aí conhecer os 195 tipos de consultas e seus respectivos comandos [...]

Essa característica faz com que o uso potencial de transparência do Siafi seja restrito a um seletivo grupo de especialistas, o que acontece, principalmente, em função das dificuldades técnicas que o modo de organização do sistema impõe. (VALENTE,2004, p.250-251)

Com a preocupação de colocar o controle social dos gastos públicos como agenda política prioritária dos países sul americanos - mediante a transparência

orçamentária e a participação do cidadão na execução e elaboração do orçamento público - oito organizações de cinco países latino-americanos uniram-se para elaborar uma metodologia que permitisse avaliar o índice de transparência orçamentária no continente. Em 2001, a pesquisa foi aplicada em cinco países (Argentina, Brasil, Chile, México e Brasil). Depois, além destes cinco primeiros países, a pesquisa sofreu algumas alterações incluindo, em 2003, a Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador e Nicarágua. No quesito referente à qualidade da informação e estatística, a pesquisa realizada no Brasil concluiu que:

Não há preocupação do governo em facilitar o acesso às informações orçamentárias pela população e pelos movimentos sociais, o que poderia ser feito por meio da publicação de um "orçamento cidadão", que descrevesse o processo em termos simples e de fácil entendimento.(INSTITUTO DE ANÁLISE SOCIAIS E ECONÔMICAS, 2003, p.25)

A associação civil Contas Abertas promove ações bem direcionadas para democratizar o acesso às informações orçamentárias, buscando sempre torná-las menos complexas e mais difundidas socialmente. A instituição capacita os jornalistas de veículos e organizações da comunicação social para produzirem pautas utilizando as informações retiradas do Siafi. Com isto, permite que estas informações cheguem para um número maior de pessoas filtrada pela linguagem jornalística, que por suas propriedades é de fácil compreensão para o cidadão leigo. A inclusão do site Contas Abertas no portal UOL, que tem grande visitação e navegação de "internautas", também indica a estratégia de popularização das informações orçamentárias. Neste portal, está disponível um programa de busca facilitada desenvolvido pela instituição, acompanhado de glossário para familiarizar os leigos com as siglas e termos empregados no orçamento público. Há também uma sessão noticiosa que denúncia as inconsistências e os indícios de irregularidades na gestão dos recursos públicos.

## 2.1.1 O site contas abertas

### a) Descrição da homepage

A *homepage* ou traduzida para português “página inicial” do website Contas Abertas possui uma arquitetura muito simplificada: na parte superior está a **barra de navegação**, na lateral algumas **caixas de textos informativas** e ao centro, a parte **noticiosa**.



Figura I – *Homepage* do Contas Abertas. Fonte: <http://contasabertas.uol.com.br>

- Barra de Navegação: apresenta o menu com os *links* de navegação para Orçamento (União, Distrito Federal, Receitas, arquivos de Manual e Glossário Orçamentários), Notícias, Informações institucionais (missão, objetivos, regimento e ferramenta de mensagem), Links (órgãos de controle do governo e outros); FAQ (quadro de resposta para as dúvidas mais

recorrentes) Notícias (histórico das matérias do portal) e Mídia (notícias geradas pelas matérias do Contas Abertas publicadas por outros veículos de comunicação)

- Caixas de texto: informações variadas sobre serviços, sessão de curiosidades e infográficos de matérias especiais produzidas pelo portal;
- Notícias - as matérias atuais produzidas pelo portal.

#### b) Informações Orçamentárias

O sistema de consulta orçamentária desenvolvido pelo Contas Abertas permite ao usuário obter informações sobre a execução orçamentária dos três poderes da União, Distrito Federal e Rio de Janeiro, acompanhar a destinação orçamentária das emendas parlamentares e a receita obtida pela União:

#### QUADRO I – Conteúdo localizável pelas ferramentas de busca orçamentárias (2005-2008)

Unidade Territorial	Tópico	Descrição
União	<i>Relatório</i>	Prontos- quadros demonstrativos organizados por <b>órgãos dos três poderes</b> (legislativo, executivo, judiciário) <b>por grupo de natureza de despesas</b> (pessoal, investimento), <b>por elemento de despesas</b> (diárias, passagens, salários), <b>por função</b> (legislativa, judiciária) e <b>por programa</b> (primeiro emprego, etc).
	<i>À Formatar</i>	o usuário pode configurar a sua busca no banco de dados por órgão, função, sub-função, programa, ação, sub-título, elementos da despesa, região U.F, Fonte, GND, Setor etc
	<i>Emenda parlamentar</i>	Banco de dados com buscas por órgão, função, programa, ação, subtítulo, autor, partido etc
	<i>Receita</i>	Quadro demonstrativo das receitas arrecadadas pela União

Distrito Federal	Relatório	Prontos –quadros demonstrativos organizados por órgãos nos três poderes, por programas de governo e por região administrativa
Rio de Janeiro	Relatório	A Formatar – busca no banco de dados por região administrativa, por programa de trabalho, por órgão e unidade orçamentária  Prontos – quadros demonstrativos organizados por órgão nos três poderes, elemento, programas. A Formatar – busca no banco de dados por órgão, função, subfunção, programa, ação, elemento de despesa, grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação.

c) Notícias

Entre 2005 e 2006, o portal produziu 893 matérias. No mesmo período foram publicadas 786 notícias noutros veículos de comunicação geradas a partir das matérias do Contas Abertas.

QUADRO II – Número de matérias do portal e mídia gerada noutros veículos (2005-2008)

Tipo/Ano	2005	2006	2007	2008
Matérias portal	25	248	364	256
Mídia gerada	14	282	468	222

## 2.2 Análise da Acessibilidade do Site Contas Abertas

O Contas Abertas utiliza a tecnologia de comunicação e informação, neste caso a internet, como ferramenta para ampliar o acesso da sociedade às informações sobre a execução orçamentária dos poderes públicos, intentando com isto aumentar a vigilância e o controle social dos gastos públicos. Contudo, para se

ter uma dimensão do alcance desta estratégia comunicativa para instrumentalizar e fortalecer a cidadania é preciso analisar: a) como os dispositivos eletrônicos da internet potencializou a transparência orçamentária; b) o tipo de controle proporcionado pela ação comunicativa e c) se contribuiu para elevar o nível de esclarecimento do cidadão

a) Como a internet potencializou a transparência orçamentária;

- Pólo de emissão difuso— a descentralização da internet permite que emirjam novos atores no circuito informativo, predominantemente dominado pela indústria da informação. O site Contas Abertas é um exemplo de veículo de comunicação mantido por agente de vigilância social, que atua num horizonte mais plural e democrático de comunicação proporcionado pela rede, exercendo a crítica e o contraponto às informações prestadas pelas fontes oficiais.
- Consulta diacrônica – diferente do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), que permite o acompanhamento instantâneo das movimentações dos recursos públicos, o programa de consulta orçamentária do Contas Abertas tem o mérito de oferecer um panorama dos gastos públicos, de forma que o usuário monitore a dotação orçamentária destinada a determinadas ações e programas de governo e verifique quanto e como são empregados estes recursos.
- Disseminação seletiva – o site dispõe da opção de pesquisa que possibilita ao usuário configurar a sua busca, selecionando as informações que deseja obter, e ao final o relatório orçamentário gerado será conforme com a sua expectativa.

- Volume – a internet não encontra as mesmas limitações de espaço para a inserção das informações como as mídias escritas, tampouco restrições temporais na transmissão da informação como o rádio e a televisão. Permite que um grande volume de informações possa ser disponibilizado de modo sistematizado por meio de banco de dados, que pode ser facilmente consultado pelo usuário de modo diacrônico. O site Contas Aberta possibilita a pesquisa das informações orçamentárias do período de quatro anos consecutivos( 2005 a 2008), e também dos arquivos das notícias publicadas durante o mesmo período.
- Audiência – a inclusão do site do Contas Abertas no portal UOL, devido o grande fluxo de navegação , contribuiu para que as informações divulgadas obtivessem maior visibilidade, principalmente as notícias que aparecem na página principal do site, que por isso acabam repercutindo noutros veículos de comunicação, ampliando assim o raio de audiência.

b) o tipo de controle proporcionado pela ação comunicativa;

- Reponsabilização – o acesso às informações sobre a gestão dos orçamentos públicos cria as condições para os cidadãos cobrarem a responsabilização dos agentes públicos que cometem irregularidades ou gastam os recursos públicos de forma indevida. Com isso, os agentes sociais podem tanto se mobilizarem para pressionar as agências de controle horizontal para investigação e sanção aos agentes públicos implicados em práticas de corrupção financeira como punir nas eleições os governantes que não contemplam o interesse público na execução

orçamentária. O site Contas Abertas torna o acesso às informações orçamentárias mais difundido, alcançando um maior número de pessoas, e mais facilitado, ao empregar uma linguagem mais compreensível para o cidadão leigo.

- Vigilância – quanto mais informados os cidadãos melhores as condições para exercerem o controle e a vigilância sobre a gestão pública. As tecnologias de comunicação e informação - especialmente a internet, devido à sua estrutura descentralizada - trazem contribuições significativas para o incremento da transparência e da publicidade dos negócios públicos. O Contas Abertas explora os atributos comunicacionais da internet para democratizar o acesso às informações orçamentárias, conferindo-lhes maior visibilidade, e com isto contribuindo para ampliar vigilância e o controle social dos gastos públicos.

c) contribuição para elevar o esclarecimento do cidadão

- Uso de linguagem clara e acessível – Apesar dos bancos de dados oficiais colocarem um volume cada vez maior de informação disponível para a sociedade através da internet, os cidadãos encontram dificuldade em analisarem criticamente estes insumos de forma a chegarem a uma interpretação proveitosa. O site recorre à concisão, clareza e objetividade da linguagem jornalística para informar o cidadão leigo sobre os gastos públicos, extraíndo pautas jornalísticas de relevante interesse público a partir das informações fornecidas pelo Siafi.

- Informação de cunho educativo - a complexidade e a especialização da burocracia estatal dificultam o seu monitoramento por parte do cidadão que na maioria das vezes desconhece o funcionamento, os processos e procedimentos próprios das instituições públicas. O site Contas Abertas oferece um glossário com a “tradução” dos termos e siglas próprias da execução orçamentária;
- Adaptação às necessidades dos usuários – aos dispositivos da internet se impõe o desafio de superar a dificuldade das tecnologias tradicionais de adequação aos diferentes modos de recepção, por conta da padronização e uniformização excessiva dos conteúdos. Os portadores de determinadas deficiências encontram sérias limitações para desfrutarem do direito à informação porque na maioria das vezes os dispositivos comunicacionais não estão adaptados às suas necessidades especiais. O Contas Abertas, em parte, falhou na sua missão de ampliar o acesso às informações orçamentárias porque de certo modo desconsiderou a necessidade de adaptação do site às necessidades dos portadores de deficiências específicas.
- Leitura crítica das informações orçamentárias – para que os cidadãos tenham melhores condições de exercerem de forma autônoma a vigilância sobre os gastos públicos, precisam aprender a interpretar e analisar criticamente as informações orçamentárias fornecidas pelo Estado. A Associação Contas Abertas oferece oficinas para jornalistas sobre a mecânica da execução orçamentária para que possam extrair pautas a

partir das informações disponíveis pelo Siafi, visando em última instância o cidadão comum, que disporá de um maior volume e melhor qualidade de informações prestadas pela imprensa. Todavia, o *site* poderia explorar as ferramentas dialógicas propiciadas pela internet para promover a capacitação à distância dos próprios cidadãos, residentes em diferentes localidades do país, para que eles mesmos possam fiscalizar diretamente a execução orçamentária dos poderes públicos.

## REFERÊNCIAS

ANASTASIA, F. Poder Legislativo, *accountability* e democracia. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 6., 2001. *Anais...* Buenos Aires: CLAD, 2001.

ARATO, A. Accountability y sociedad civil. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. 53-71. cap. 2.

\_\_\_\_\_. Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, n.55/56, p.85-103, 2002.

AVRITZER, L. Modelos de formación de Estado y sociedad y su impacto en la accountability: comentarios sobre el caso brasileño. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latintonoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p.139-167. cap.6.

AZEVEDO, S. de; ANASTÁCIA, F. Governança, “accountability” e responsividade. *Revista de Economia Política*, v.22, n., p.79-97, jan.-mar. 2002.

BARNETT, S. New media, old problems: new technology and the political process. *European Journal of Communication*, v.12, n.2, p.193-218, 1997.

BENTIVEGNA, S. Politics and new media. In: LIEVROUW, L. A; LIVINGSTONE, S (Ed.). *Handbook of new media: social shaping and consequences of ICT's*. London: Sage, 2002. p.50-61.

BOHMAN, J. *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Massachusetts: MIT press, 1996.

BUCHSTEIN, H. Bytes that bite: the internet and deliberative democracy. *Constellations*, v.4, n.2, p.248-263, 1997.

CAPELATO, M. H. R. *Multidões em cena*. Campinas, SP: Papirus, 1998. (Coleção Textos do Tempo).

CARMINES, E. G.; KUKLINSKI, J. H. Incentives, opportunities and the logic of public opinion in american political representation. In: FEREJOHN, J. A.; KUKLINSKI, J. H. *Information and democratic processes*. Urbana, IL: University of Illinois Press, 1990.

CHAIA, V. L. M.. *Jornalismo e política: escândalos e relações de poder na Câmara Municipal de São Paulo*. São Paulo: Hacker, 2004.

COLEMAN, S. Can the new media invigorate democracy? *The Political Quarterly Publishing*, v.70, n.1, p.248-263, 1999.

\_\_\_\_\_.; SPILLER, J. Exploring new media effects on representative democracy. *The Journal Legislative Studies*, v.9, n.3, p.1-16, 2003.

DAHLBERG, L. Democracy via cyberspace: mapping the rhetorics and practices of three prominent camps. *New Media & Society*, v.3, n.2, p.157-177, 2001.

\_\_\_\_\_. The corporate colonization of online attention and the marginalization of critical communication? *Journal of Communication Inquiry*, v.29, n.2, apr. 2005.

DAHLGREN, P. The internet, public spheres, and political communication: dispersion and deliberation. *Political Communication*, n.22, p.147-162, 2005.

ESTATUTO SOCIAL DA ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS. Retirado do web-site da Associação Social Contas Abertas. Disponível em :<<http://contasabertas.uol.com.br/asp/estatuto.asp>>. Acesso em: 29 set. 2008.

EVELAND JR, W. A “mix of attributes” approach to the study of the media effects and new communication technologies. *Journal of Communication*, sept. 2003.

FEARON, J. D. Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance. In: PRZEWORSKI, A; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999. p.55-97. cap.2.

FEREJOHN, J. Accountability and authority: toward a theory of political accountability. In: PRZEWORSKI, A; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999. p.131-153.

FIGUEIREDO, A. C. Institutional power and the role of Congress as a mechanism of horizontal accountability: lessons from the Brazilian experience. In: CONFERÊNCIA INSTITUTIONS, ACCOUNTABILITY AND DEMOCRATIC GOVERNANCE IN LATIN AMÉRICA. [S.I]: Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 2000.

GIMMLER, A. Deliberative democracy, the public sphere and the internet. *Philosophy & Social Criticism*, v.27, n.4, p.21-39, 2001.

GOMES, W. Esfera política e media II. In: RUBIM, A. A. C; BENTZ, I. M. G.; PINTO, M. J. (Eds.). *Práticas discursivas na cultura contemporânea*. São Leopoldo: Compós, 1999.

\_\_\_\_\_. Da publicidade. In: JORNADA DE COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA, 2005, Belo Horizonte. *Anais....* Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2005. p.3-7.

\_\_\_\_\_. Internet e participação política em sociedades democráticas. *Revista FAMECOS*, n.27, p.58-78, ago. 2005.

\_\_\_\_\_. Duas premissas para a compreensão da política espetáculo. In: MESQUITA, M. (Org.). *Revista de Comunicação e Linguagens*, n.21-22, p. 21-22, dez. 1995a.

\_\_\_\_\_. Informação, ética e democracia. *Pauta Geral*, v.3, n.3, p.112-119, jan.-dez. 1995b.

\_\_\_\_\_. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2004.

GRAU, N. C. Nudos críticos de la accountability social: extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p.193-217. cap.8.

GUTTMAN, A.; THOMPSON, D. *Democracy and disagreement*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1996.

HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HUNOLD, C. Corporatism, pluralism and democracy: toward a deliberative theory of bureaucratic accountability. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, v.14, n.2, p.151-167, apr. 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. Índice latino-americano de transparência orçamentária 2003: relatório Brasil. Rio de Janeiro: IBASE, 2003. 36 p.

KAKABADASE, A; KAKABADASE, N. K.; KOUZMIM, A. Reinventing the democratic governance project through information technology? a growing agenda for debate. *Public Administration Review*, v.63, n.1, p.44-60, jan.- fev. 2003.

LATTMAN-WELTMAN, F. Mídia e transição democrática: a (des) institucionalização do pan-óptico no Brasil. In: ABREU, A. A.; LATTMAN-WELTMAN, F.; KORNIS, M. A. (Org.). *Mídia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p.29-178.

LIPINSKI, D.; NEDDERIEP, G. Using “new” media to get “old” media coverage. *Press Politics*, v.9, n.1, p.7-21, 2004.

MAIA, R. C. M. Democracia deliberativa: dimensões conceituais. In: JORNADA DE COMUNICAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2005, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2005. p.46-61.

\_\_\_\_\_. Videopolítica e similares. In: RUBIM, A. A. C. (Org). *Comunicação e política: conceitos e abordagens*. Salvador: Edufba, 2004. p.543-569.

\_\_\_\_\_. Visibilidade e accountability: o evento do ônibus 174. GT Comunicação e Política. In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 12., São Bernardo do Campo. Anais... São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2004.

MARAVALL, J. M. Accountability and manipulation. In: PRZEWORSKI, A; STOKES, C. S.; MANIN, B. (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999. p.29-54.

MORAES, I. H. S. *Política, tecnologia e informação em saúde: a utopia da emancipação*. Salvador: Instituto de Saúde Coletiva/Casa da Qualidade, 2002.

MULGAN, R. 'Accountability': an ever expanding concept? *Public Administration*, v. 78, n.3, p.555-573, 2000.

NIELSEN, J.; TAHIR, M. *Homepage usabilidade: 50 websites desconstruídos*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

O'DONNEL, G. Accountability horizontal e novas polarquias. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, n.44, p.27-54, 1998.

\_\_\_\_\_. Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p.87-135. cap.4.

O' LOUGHLIN, B. The political implication of digital innovations: trade-offs of democracy and liberty in the developed world. *Information, Communication & Society*, v.4, n.4, p.595-614, 2001.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Accountability social: la otra cara del control. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p.23-52. cap.1.

PIYKIN, H. F. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

PORTE, M. P. A crise de confiança política e suas instituições: os mídia e a legitimidade da democracia. In: BAQUERO, M. *Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1996. p.41-64.

PRZEWORSKI, A. Accountability social en América Latina y más allá. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p.73-85. cap.3.

PRZEWORSKI, A; STOKES, S. C.; MANIN, B. Election and representation. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999. p.29-54. cap.1.

ROBERTS, N. C. Keeping public officials accountable through dialogue: resolving the accountability paradox. *Public Administration Review*, v.62, n.6, p.658-669, nov.-dez. 2002.

ROMZECK, B. S.; MELVIM, J. D. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Reviews*, v.47, n.3, p.227-38, 1987.

SADEK, M.T.; CAVALCANTI, R.B.. El impacto del Ministerio Público sobre la democracia brasileña: el redescubrimiento de la ley. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias lationoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p.169-191. cap.7.

SAMUELS, D. Presidents, assemblies and accountability. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2003, Philadelphia. *Anais...* Philadelphia, 2003.

SOUZA, J. I. de M. *O Estado contra os meios de comunicação (1889-1945)*. São Paulo: Annablume, 2003.

STANLEY, J. W.; WEARE, C. The effects of internet use on political participation: evidence from an agency online discussion forum. *Administration & Society*, v.36, n.5, nov. 2004.

STOKES, S. C. What do policy switches tell us about democracy? In:

PRZEWORSKI, A; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999. p.98-130. cap.3.

STROM, K. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, n.37, p.261-289, 2000.

\_\_\_\_\_. *Los medios y la modernidad: una teoría de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós, 1998.

VALENTE, A. P.M.A. *Transparência e opacidade: o SIAFI no acesso à informação orçamentária*. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2004.

WEARE, C. The internet and democracy: the casual links between technology and politics. *International Journal of Public Administration*, v.25, n.5, p.659-691, 2002.

WIHELM, A. G. Virtual sounding boards: how deliberative is online political discussion? In: HAGUE, B. N.; LOADER, B. D. (Ed.). *Democracy: discourse and decision making in the information age*. London: Routledge, 1999. p.154-178.

WITSCHGE, T. On line deliberation: possibilities of the internet for deliberative democracy. In: CONFERENCE PROSPECT FOR ELECTRONIC DEMOCRACY, 2005, Pittsburgh. *Anais...Pittsburgh*: Carnegie Mellon University, 2005.

\_\_\_\_\_.; GRAHAM, T. In search of online deliberation: towards a new method for examining the quality of online discussions. *Communications*, n.28, p.173-204, 2003.

WOLTON, D. As contradições do espaço público mediatizado. In: MESQUITA, M. (Org.). *Revista de Comunicação e Linguagens*, n.21-22, p.167-188, dez. 1995.

ZAHLER, J. *How the interest of politicians, journalist and, citizens shape the news*. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

3º Concurso de Monografias da CGU – 2008

Categoria Universitária

Tema: “Combate à Corrupção”

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS  
AGENTES POLÍTICOS**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>2</b>
<b>1 HISTÓRICO.....</b>	<b>4</b>
<b>2 OS AGENTES PÚBLICOS E SUA TRADICIONAL RESPONSABILIZAÇÃO....</b>	<b>12</b>
<b>3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>17</b>
3.1 CONCEITO.....	17
3.2 DA NATUREZA JURÍDICA DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	19
3.2.1 Ato de Improbidade Administrativa e Ilícito Penal .....	19
3.2.2 Ato de Improbidade Administrativa e Crimes de Responsabilidade .....	23
3.2.3 Ato de Improbidade Administrativa e Ilícito Administrativo.....	27
3.2.4 Ato de Improbidade Administrativa e Ilícito Civil .....	29
3.3 ASPECTOS DA LEI FEDERAL 8.429/1992 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA) .....	32
3.3.1 Sujeitos Passivos .....	33
3.3.2 Sujeitos Ativos.....	33
3.3.3 Atos de Improbidade Administrativa.....	34
3.3.4 Sanções .....	35
3.3.5 Procedimentos .....	39
<b>4 AGENTES POLÍTICOS E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>44</b>
4.1 ABRANGÊNCIA CONCEITUAL DAS ATIVIDADES DOS AGENTES POLÍTICOS .....	44
4.2 APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS ...	45
4.2.1 Limitação Constitucional à Aplicação das Sanções de Perda do Cargo ou Função e Suspensão dos Direitos Políticos aos Agentes Políticos.....	46
4.2.2 Improbidade Administrativa e Foro por Prerrogativa de Função .....	48
4.3 RECLAMAÇÃO 2138 – APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS SEGUNDO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....	50
4.3.1 Conceito de Reclamação Constitucional.....	50
4.3.2 Aspectos da Reclamação 2138.....	52
4.3.2.1 Síntese da tese prevalecente .....	53
4.3.2.2 Defesa argumentativa da tese vencida .....	59
<b>SÍNTESE CONCLUSIVA.....</b>	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>74</b>

## INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar procedente a Reclamação 2138, por maioria de votos, afastou a aplicação da lei de improbidade administrativa a certo ministro de Estado, abrindo precedente nessa questão, no sentido de que nenhum outro juízo, senão a própria Egrégia Suprema Corte, teria competência para aplicar sanção política a determinados agentes políticos.

No bojo do julgamento – que não se ateve apenas à questão processual da competência, mas imiscuiu-se no mérito – levantaram-se argumentos para afastar a aplicabilidade da Lei 8.429/1992 a alguns agentes políticos, sob um pretenso *bis in idem* que confere caráter político e penal ao ato de improbidade administrativa, confundindo-o com os chamados crimes de responsabilidade previstos na Lei 1.079/1950.

A Lei 8.429/1992 nos agracia com a facilidade de ter previamente conceituado o ilícito de improbidade administrativa, que efetiva-se sempre que o agente público (em sua acepção mais ampla) enriquecer ilicitamente às custas de dinheiro público ou usurpando a função, causar prejuízo ao erário público, de forma direta ou indireta, ou atentar contra os princípios da Administração, o que abrange um sem número de situações.

De forma específica, ela exemplifica os possíveis atos a serem praticados destinando a eles sanções graves, como o ressarcimento ao erário, multa civil e perda de função ou cargo público.

Por sua vez a Lei de Crimes de Responsabilidade se presta a responsabilizar alguns agentes políticos que incorram em infrações políticas que indiquem inaptidão para o exercício da função para a qual foram designados,

dirigindo-lhes sanções de cunho estritamente político.

Será que podemos vislumbrar na Lei 8.429/1992 a tipificação de infrações políticas?

Sabemos que se pretendeu com ela dar um passo no sentido de banir de vez a tolerância presenciada por todos nós diante dos tão corriqueiros atos ímparobos daqueles que detêm o poder, pois a certeza da impunidade é, sem dúvida, o maior incentivo à prática de atos ímparobos.

Assim, é inegável a importância da Lei 8.429/1992 como forma de controle social repressivo sobre os atos dos agentes políticos, em especial.

Teria o dito precedente judicial tornado esse importante instrumento letra morta no ordenamento jurídico brasileiro?

O presente trabalho se destinou, conforme o método dogmático-positivo, a confrontar os argumentos alinhavados na tese vencedora da Reclamação 2138 – que constituiu o *leading case* da questão – com o entendimento doutrinário nacional, e a elucidar esse tema, relevando os desdobramentos constitucionais implicados na exploração da figura da improbidade administrativa, na tentativa de descobrir se existem bases jurídicas para rebater a tese que prevaleceu no referido julgamento, utilizando-nos também do brilhante voto vencido do ministro Joaquim Barbosa.

## 1 HISTÓRICO

A má gestão pública, intrinsecamente relacionada à corrupção no Poder Público, é preocupação antiga. Por óbvio, esse fenômeno vem sendo enfrentado há inúmeras gerações, não só pelo Brasil, mas por todos os países ao redor do mundo, como bem observa Caio Tácito (*apud* COSTA, 2005, p. 37): “a corrupção tem raízes seculares na história dos costumes políticos aqui e alhures”.

Delson Lyra da Fonseca, além de aludir a esse fato, destaca que a corrupção não respeita limites ideológicos ou partidários, e acrescenta:

[...] Freqüenta com a mesma desenvoltura governos democráticos e autoritários, sejam eles ditos de direita ou de esquerda. Não faz por menos em razão do sistema econômico adotado, se capitalista ou estatal, se de plena liberdade de mercado ou de absoluto dirigismo. (FONSECA, 2003, p. 51).

Depreende-se do valioso artigo de Humberto Pimentel Costa (2005, p. 37) os ensinamentos de George Sarmento (*apud* COSTA, 2005, p. 37), que, admitindo que a corrupção nos setores públicos é um mal que assola todas as nações contemporâneas, adverte que no Brasil “tem assumido conotações surpreendentes e desalentadoras”.

Raymundo Faoro (*apud* COSTA, 2005, p. 39), buscando as raízes dessa realidade atribui parte da responsabilidade por nossa cultura corruptível ao Período Colonial. Ao descrever a organização administrativa do Brasil-Colônia, destaca que “os vícios que a colônia revela nos funcionários portugueses se escondem na contradição entre os regimentos, leis e provisões e a conduta jurídica, com o torcimento e as evasivas do texto em favor do apetite e da avareza”. Para Carlos Alberto Ortiz (*apud* COSTA, 2005, p. 39): “Da mistura dos nobres

governantes com os degredados enviados por Portugal nos primórdios de nossa colonização, sobrou-nos a tradição das vestes talares e a corrupção.”

O livro do jornalista australiano Patrick Wilcken nos remete ao período imperial:

A corrupção sempre fora uma característica da vida ao redor do império, mas assumiu uma forma concentrada no Rio. O afluxo repentino de milhares de burocratas exilados criou terreno fértil para os abusos, de modo que foram devidamente construídas fortunas misteriosas pelos freqüentadores dos círculos íntimos da Corte. Enquanto a vida era uma luta para muitos dos cortesãos mais periféricos, os ministros do governo logo passaram a ter um padrão de vida muito acima dos recursos que poderiam ter ganho legitimamente. [...] Por trás das bengalas, mantos e perucas, e por trás das cerimônias formais e dos éditos proferidos em linguagem refinada, o roubo em nome da Coroa disseminou-se à larga. (WILCKEN, 2005, p. 121).

Francisco Bilac Moreira Pinto (*apud* COSTA, 2005, p. 40), filho do Deputado Bilac Pinto, autor do projeto que resultou na Lei nº 3.502/58, que levou seu nome, afirmou em sua obra a respeito do enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos, de 1960, que: “A corrupção, em numerosos e importantes setores governamentais do nosso país assumiu tal intensidade e extensão que, desgraçadamente, parece ter sido institucionalizada”.

Já na década de 1980, seguindo ainda a excelente pesquisa do professor Humberto Pimentel Costa (2005, p. 40), José Carlos de Assis (1984), observando a situação, percebeu que, na administração pública brasileira, “os braços operacionais do Estado vergam ao peso dos interesses particulares, do tráfico de influência, do apaniguamento de protegidos”.

Também se fizeram conhecer ao longo do tempo diversas manifestações populares buscando a implementação de uma boa administração pública. O sistema normativo brasileiro apresenta algumas dessas manifestações, que muitas vezes não produziram de forma satisfatória os efeitos desejados.

Vejamos, pois, os dispositivos jurídicos brasileiros que buscaram, ainda que de forma infrutífera, proteger o interesse público de atos imorais e abusivos cometidos por membros do Poder Público.

Ao longo de nossa história, nenhuma outra Constituição brasileira ousou versar sobre atos de improbidade administrativa. Sua abordagem na Constituição de 1988 constituiu, portanto, uma novidade em nosso ordenamento jurídico.

O art. 146 da Constituição da República de 1946 estatuíra o seguinte: “a lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou emprego em entidade autárquica”. (DI PIETRO, 2004).

A Constituição de 1967, alterada pelas emendas 1/69 e 11/78, em seu artigo 153, § 11, previa em sua parte final que a lei disporia “sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício da função pública”. (DI PIETRO, 2004).

Durante sua vigência, foi publicado o Ato Institucional nº 5, de 13 de janeiro de 1968. Em seu artigo 8º, o AI-5 previa que o Presidente da República podia, após investigação, decretar o confisco de bens de todos quantos tivessem enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis. (DI PIETRO, 2004).

Tal previsão que implicava a perda de bens sem o devido processo legal e sem possibilidade de apreciação judicial, contrariava norma expressa do artigo 150, § 11 da Constituição. A Emenda Constitucional nº 11/78, em seu artigo 3º revogou “os atos institucionais e complementares, no que contrariem a Constituição

Federal, ressalvados os efeitos dos atos praticados com base neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial". (DI PIETRO, 2004).

Quanto à legislação infraconstitucional, alguns passos já haviam sido dados antes da Lei nº 8.429/1992 (Lei da Improbidade Administrativa):

O Decreto-lei nº 3.240, de 8-5-41, sujeita a seqüestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resultem prejuízo para a Fazenda Pública. O seqüestro pode atingir bens em poder de terceiros desde que estes os tenham adquirido dolosamente, ou com culpa grave. No caso do prejuízo não ser coberto por essa forma, deve ser promovida, no juízo competente, a execução da sentença condenatória, a qual recairá sobre tantos bens quantos bastem para resarcí-lo (DI PIETRO, 2004, p. 698).

Para dar cumprimento ao disposto na Constituição de 1946, foi editada a Lei nº 3.164 de 1957 (conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha). Essa lei sujeitava a seqüestro "os bens de servidores públicos, adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal cabível", o que indica a natureza civil dos atos por ela previstos. "As medidas eram decretadas no juízo cível, sendo o processo promovido por iniciativa do Ministério Público, ou de qualquer pessoa do povo". (DI PIETRO, 2004, p. 698).

A Lei Pitombo-Godói Ilha instituiu, ainda, àqueles a quem pretendia controlar, a obrigatoriedade de registro público de seus bens e valores. (DI PIETRO, 2004).

A Lei Bilac Pinto (Lei nº 3.502 de 21 de janeiro de 1958), veio, sem revogar a anterior, regular o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função. (DI PIETRO, 2004).

Maria Sylvia Zanella di Pietro classifica as importantes inovações dessa lei que manteve a natureza civil de suas sanções, aplicáveis sem prejuízo da ação penal cabível:

[...] (a) deixou claro que o seqüestro e a perda de bens são aplicáveis ao servidor público e ao dirigente ou empregado de autarquia; (b) considerou como servidor público todas as pessoas que exercessem, na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos Municípios, quaisquer cargos, funções ou empregos, civis ou militares, nos órgãos dos três Poderes do Estado; (c) equiparou a dirigente de autarquia o dirigente ou empregado de sociedade de economia mista, de fundação instituída pelo Poder Público, de empresa incorporada ao patrimônio público, ou de entidade que receba e aplique contribuições parafiscais; (d) definiu, nos artigos 2º, 3º e 4º, os casos de enriquecimento ilícito para os fins da lei; (e) deu legitimidade ativa para pleitear o seqüestro e a perda de bens, a União, Estados, Municípios, Distrito Federal, entidades que recebem e aplicam contribuições parafiscais, sociedades de economia mista, fundações e autarquias; (f) em caso dessas entidades não promoverem a ação, qualquer cidadão poderia fazê-lo, hipótese em que a pessoa jurídica interessada devia ser citada para integrar o contraditório na qualidade de litisconsorte da parte autora; (g) deixou claro que o seqüestro é medida acautelatória que deveria ser seguida da ação principal, cujo objeto era a perda dos bens seqüestrados em favor da pessoa jurídica autora ou litisconsorte, além do resarcimento integral de perdas e danos sofridos pela entidade. (DI PIETRO, 2004, p. 699).

Não se pode negar que tais leis “traduziram uma concepção reducionista de corrupção”, pois restringiam a infração aos casos de enriquecimento ilícito, não retratando as demais formas de improbidade administrativa, cada vez mais argutas e eficientes. (MURTA, 2003, p. 44).

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 inseriu em nosso ordenamento jurídico o princípio da moralidade ao qual está sujeita toda a Administração Pública. O artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição, fundamentando-se nesse princípio, instituiu a propositura da ação popular. O § 4º do artigo 37 de nossa Carta Maior estabeleceu que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o resarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. Por sua vez, o artigo 15, inciso V, ao relacionar os

casos em que se dá a perda ou suspensão dos direitos políticos, expressamente inclui a “improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º”. (DI PIETRO, 2004, p. 700).

A 02 de junho de 1992 foi promulgada a lei que regulamentaria o §4º do artigo 37 da Constituição da República: a Lei Federal nº 8.429 - Lei da Improbidade Administrativa. Essa lei, muito significativa para o presente trabalho, “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”, havendo revogado expressamente, em seu artigo 25, as citadas Leis nº 3.164/1957 e 3.502/1958. Ela representa considerável avanço no sentido de coibir a prática de atos ímparos cometidos por membros da Administração Pública, apresentando um rol de sanções dotadas de alto teor de severidade como a suspensão dos direitos políticos, a perda do cargo ou função pública, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. (BRASIL, 1992).

Dois outros atos normativos, anteriores à Lei 8.429/1992 e até mesmo à Constituição de 1988, foram também criados com o intuito de frear o desvio da função pública. Nossa menção tardia a tais dispositivos tem uma explicação: pretende-se dar a eles maior relevo quanto foram destinados a regular especificamente os atos de determinados agentes políticos, e, como veremos adiante (especialmente a Lei 1.079/1950) constituem a razão de ser da discussão que se pretende analisar com a presente monografia, a respeito da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos que se

sujeitam às sanções por eles previstas.

A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, define os chamados “crimes de responsabilidade”, e regula o respectivo processo e julgamento. Ela alcança o Presidente da República, os Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, Governadores e Secretários dos Estados. A sanção cabível é a perda do cargo ou função, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos casos do artigo 52 da Constituição Federal e pelo Supremo Tribunal Federal nos casos do artigo 102, I, “c”, da *lex mater*. Apesar do nome, os atos nela caracterizados não constituem crimes e sim infrações político-administrativas, como veremos adiante. (BRASIL, 1950).

Resta saber se tais infrações se confundem com os atos de improbidade administrativa como entendeu a maioria dos membros da Suprema Corte no julgamento da Reclamação nº 2138 contrariando entendimento de parcela significativa da doutrina e da própria composição do referido Tribunal.

Com relação aos Prefeitos Municipais e vereadores, as infrações político-administrativas estão disciplinadas pelo Decreto-lei nº 201/1967, em seu artigo 4º. Curiosamente, essa lei se presta a distinguir os crimes de responsabilidade (artigo 1º), a serem julgados pelo Poder Judiciário, cabendo inclusive pena de detenção e reclusão, e as infrações político-administrativas, a serem julgadas pela Câmara dos Vereadores, cabendo sanções puramente políticas, à semelhança dos crimes de responsabilidade da Lei 1.079/1950. Ressalte-se que aqui cabe a mesma discussão: aplica-se a Lei 8.429/1992 cumulativamente às infrações político-administrativas do Decreto-lei 201/1967 aos prefeitos e vereadores? (BRASIL, 1967).

Posto isso, constatamos que não é recente o anseio social por uma Administração Pública coerente, pautada em valores morais, livre da corrupção. Isso se explica pelo fato de que a malversação da coisa pública se fez consolidada ao longo de toda a nossa história. No entanto, apesar da indignação popular, tímidas foram as conquistas capazes de coibir tais atos tão enraizados em nossa cultura, prevalecendo quase sempre os interesses da aristocracia política nacional.

## 2 OS AGENTES PÚBLICOS E SUA TRADICIONAL RESPONSABILIZAÇÃO

A corrupção, patologia caracterizada como o uso indevido das atribuições públicas para a obtenção de benefícios privados (OSÓRIO, 2007), desde sua forma mais tênué até a mais grave, deve ser repudiada pelo ordenamento jurídico. A prática dos atos que constituem corrupção, em sua forma mais ampla, merece repressão rigorosa sempre que provada e evidenciada por meio do procedimento adequado, garantidos, em quaisquer casos, o contraditório e a ampla defesa, gerando, assim, a responsabilização do agente público ímparo.

Consoante os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello (2005, p. 226), entende-se por agentes públicos todos os “sujeitos que servem o Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasionalmente”.

Em suma, agentes públicos configuram o gênero do qual são espécies os agentes políticos (como Deputados, Prefeitos e o Presidente da República), os servidores estatais (sejam titulares de cargos públicos na Administração Direta, nas autarquias e fundações de Direito Público, no Poder Judiciário e na esfera administrativa do Poder Legislativo, sejam servidores empregados das pessoas jurídicas supra-referidas e também das sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações privadas instituídas pelo Poder Público) e, finalmente, os particulares em colaboração com o Poder Público, isto é, aqueles que não perdem sua qualidade de particulares mas exercem função pública, ainda que episodicamente (como membros da Mesa receptora ou apuradora de votos nos períodos eleitorais). (BANDEIRA DE MELLO, 2005).

De acordo com o posicionamento majoritário da doutrina são três as esferas de responsabilidade dos agentes públicos: criminal, civil e administrativa. Hely Lopes Meirelles (2004), no entanto, se refere a quatro tipos de responsabilidade, pois distingue das já citadas a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

Tal divergência deve-se ao posicionamento de cada doutrinador com relação à natureza dos atos de improbidade. Alguns entendem se tratar de um ilícito civil, outros, entendem ser ilícito administrativo, e há ainda quem julgue ser o ilícito de improbidade um crime. Sendo esta uma questão filosófica, buscaremos estuda-la em momento oportuno. Interessa-nos agora tentar esclarecer o que a ciência, no estado atual em que se encontra, entende sobre cada esfera de responsabilidade e por último os aspectos mais importantes da responsabilização por atos de improbidade administrativa.

Responsabilidade civil é aquela de ordem patrimonial, prevista no artigo 186 do Novo Código Civil que prevê que todo aquele que causa dano a outrem é obrigado a repará-lo, desde que haja relação de causalidade e culpa ou dolo. (DI PIETRO, 2004).

Assim, sempre que o servidor causar dano patrimonial à Administração ou a terceiro por culpa ou dolo no desempenho de suas funções, será obrigado a repará-lo.

“Sem a ocorrência de dano patrimonial não há fundamento para a responsabilização civil, que visa, unicamente, à reparação material, pecuniária [...].” (MEIRELLES, 2004, p. 476).

Faz-se necessária primeiramente a distinção entre danos causados a terceiros e danos causados à Administração.

Hely Lopes Meirelles (2004, p. 477) observa que “a responsabilização civil de servidor por danos causados a terceiros no exercício de suas atividades funcionais depende da comprovação de sua culpa em ação regressiva proposta pela pessoa jurídica de Direito Público depois de condenada à reparação (CF, art. 37, § 6º)”.

No caso de dano causado ao Estado, a apuração é feita pela própria Administração, mediante processo administrativo. Maria Sylvia Zanella di Pietro (2004, p. 519), afirma que boa parte das leis estatutárias estabelece um sistema de auto-executoriedade (em que não é necessária a intervenção judicial), meio pelo qual a Administração desconta o montante a ser ressarcido dos vencimentos do infrator. Isso, no entanto, não impede seja acionado o judiciário pelo interessado, “quer como medida cautelar que suste a decisão administrativa, quer a título de indenização, quando o desconto já se concretizou”.

A responsabilidade penal se materializa quando o servidor pratica crime ou contravenção. A maioria dos crimes contra a Administração Pública está definida no Código Penal (artigos 312 a 326 e artigos 359-A a 359-H), mas nada impede que lei especial federal estabeleça outras infrações (MEIRELLES, 2004).

Para efeitos penais, considera-se servidor público quem, “embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública”, e ainda, “quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública” (artigo 327, *caput* e § 1º do Código Penal). (BRASIL, 1940).

Quando houver prejuízo à Fazenda Pública fica o réu sujeito, desde o indiciamento, ao seqüestro de bens (MEIRELLES, 2004).<sup>1</sup>

Ainda, podemos aludir à responsabilização pelos chamados crimes de responsabilidade que, abrange apenas alguns agentes políticos. Para alguns autores, os crimes de responsabilidade geram responsabilização penal. No entanto, há quem atribua às infrações previstas pela Lei 1.079/1950 caráter não-penal, com fulcro no artigo 3º da própria lei que dispõe que: “A imposição da pena referida no artigo anterior *não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum*, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal”.<sup>2</sup> Veremos adiante de forma mais detalhada que, o agente público que incorrer em tais infrações poderá sofrer sanção de perda da função ou cargo, com inabilitação de até cinco anos para o exercício de qualquer função pública. (BRASIL, 1950).

Todas as infrações citadas geram ações de natureza pública, “o que permite a instauração do processo respectivo mediante comunicação de qualquer pessoa à autoridade competente e denúncia do Ministério Público”. (MEIRELLES, 2004, p. 479).

Por sua vez, a responsabilidade administrativa sanciona o servidor que incorrer em ilícitos funcionais definidos na legislação estatutária, que atentem contra o bom funcionamento do serviço público e dos fins por ele visados.

Aqui, a infração será apurada pela própria Administração Pública, que deverá instaurar o procedimento cabível, sempre assegurados o contraditório e a ampla defesa. (DI PIETRO, 2004).

---

<sup>1</sup> Vide artigos 513 a 518 do Código de Processo Penal a respeito do processo de crimes funcionais e artigos 12 a 28 da Lei 4.898/65 a respeito dos crimes de abuso de autoridade.

<sup>2</sup> Em seu livro “O impeachment” Paulo Brossard define os chamados crimes de responsabilidade como “infrações político-administrativas”, por razões que veremos adiante. V. também artigo 4º Dec.-lei 201/67 para a responsabilidade político- administrativa de prefeitos e vereadores.

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro (2004, p. 520), “os meios de apuração previstos nas leis estatutárias são os sumários, compreendendo a verdade sabida e a sindicância, e o processo administrativo disciplinar [...].”.

As penas previstas pela Lei 8.112/1990 seguem desde mera advertência até cassação de aposentadoria, gozando a Administração de relativa discricionariedade quanto à imposição das mesmas, já que deve obedecer ao princípio da motivação das decisões e a certas limitações impostas por lei. (BRASIL, 1990).

Observa-se, assim, que a doutrina se presta a limitar os campos de ilicitude passível de ser cometida pelo agente público conferindo maior relevância à qualidade da *responsabilização* desse agente, se esquecendo de se debruçar sobre a natureza do próprio ato por ele praticado, o que gera perplexidades, pois em situações limites - onde as sanções não-penais se aproximam muito das penais – pode haver a confusão e a negativa de vigência de algumas normas por motivos como o *bis in idem*, ou até mesmo divergência quanto aos órgãos naturais de jurisdição, o que se agrava quando são somados ao rol acima as sanções previstas na *lei de improbidade administrativa* (Lei 8.429/1992), pois é impossível dar a elas uma só definição com base simplesmente em suas sanções, uma vez que variam de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente até perda da função pública e suspensão dos direitos políticos.

### **3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

#### **3.1 CONCEITO**

O conceito de improbidade administrativa nos remete, inicialmente, a dois dos princípios constitucionais aos quais deve se curvar a Administração Pública: os princípios da legalidade e da moralidade.

O princípio da legalidade determina que os atos administrativos sejam sempre praticados “com estrita observância dos pressupostos legais, o que, por óbvio, abrange as regras e princípios que defluem do sistema” normativo vigente em determinado momento histórico. (GARCIA & ALVES, 2006, p. 61).

Segundo os ensinamentos de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2006, p. 71), “não é suficiente que o agente permaneça adstrito ao princípio da legalidade, sendo necessário que obedeça à ética administrativa, estabelecendo uma relação de adequação entre seu obrar e a consecução do interesse público”. Assim, o princípio da moralidade, complementando a legalidade a qual deve se ater o administrador, impõe mais a ele, objetivando não apenas que se obedeça estritamente à lei, mas principalmente que se siga rigorosamente o quadro axiológico traçado pela Constituição.

O agente público probo é aquele que atua de acordo com a moralidade, a boa-fé, a lealdade, a ética. É aquele que em seus atos vinculados se atém ao que a lei determina e, tanto nestes quanto nos atos discricionários, se pauta nos valores de honestidade e boa-fé.

A Constituição da República prevê aos agentes públicos uma atuação de acordo com o princípio da moralidade (artigo 37, *caput*). Pode-se afirmar que ele representa a viga-mestra de todo ato administrativo. Sua violação em qualquer caso caracteriza improbidade administrativa para os fins da Lei 8.429/1992,

apesar de que essa não é a única hipótese de incidência da lei, como veremos. (BRASIL, 1988).

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2004, p. 696) esclarece que “a inclusão do princípio da moralidade administrativa na Constituição foi um reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público”, e lembra:

[...] com a inserção do princípio da moralidade na Constituição, a exigência de moralidade estendeu-se a toda a Administração Pública, e a improbidade ganhou abrangência maior, porque passou a ser prevista e sancionada com rigor para todas as categorias de servidores públicos e abrangeu infrações outras que não apenas o enriquecimento ilícito. (DI PIETRO, 2004, p. 696).

A inserção desse princípio à Constituição resultou na evolução do princípio jurídico da legalidade, mitigando o positivismo jurídico puro e simples. Dessa forma, a legalidade foi acrescida de valores tais como a boa-fé e a razoabilidade.

Hely Lopes Meirelles (2004, p. 89) entende que a moralidade administrativa constitui hoje pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública. Aludindo a Judith Martins Costa, faz uma comparação entre a moralidade e a boa-fé objetiva do Direito Privado. Ambas seriam vistas como normas de comportamento leal ou modelos de conduta social, arquétipo ou *standard* jurídico, ao qual cada pessoa deve ajustar a própria conduta, “obrando como obraria um homem reto: com honestidade, lealdade, probidade”.

Dante disso, podemos definir Improbidade Administrativa como:

[...] a corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano) revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo ‘tráfico de influência’ nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade,

mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos. (PAZZAGLINI FILHO; ROSA & FAZZIO JÚNIOR, 1999, p. 39).

Em outras palavras, improbidade administrativa corresponde à má gestão pública, ao desvio da função pública, tanto pela ineficiência quanto pela inidoneidade do administrador, contrariando os imperativos éticos da Administração, afetando sobremaneira a persecução do bem estar social.

### **3.2 DA NATUREZA JURÍDICA DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

É de suma importância para a correta compreensão do que nos predisponemos a discutir, o estudo da natureza jurídica do ato de improbidade administrativa, ou seja, sua essência e classificação no âmbito do Direito Administrativo.

#### **3.2.1 Ato de Improbidade Administrativa e Ilícito Penal**

São poucos os doutrinadores que defendem essa classificação. Arnoldo Wald e Gilmar Mendes, em texto extraído do voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal Nelson Jobim, na Reclamação 2138, entendem que:

[...] Em verdade, a análise das consequências da eventual condenação de um ocupante de funções ministeriais, de funções parlamentares ou de funções judicantes, numa “ação civil de improbidade” somente serve para ressaltar que, como já assinalado, se está diante de uma medida judicial de **forte conteúdo penal**. Essa observação parece dar razão àqueles que entendem que, sob a roupagem da “ação civil de improbidade”, o legislador acabou por elencar, na Lei nº 8.429/92, uma série de delitos que, “teoricamente, seriam crimes de responsabilidade e não crimes comuns”. [...] (WALD & MENDES *apud* BRASIL, RCI. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 127, grifo nosso).

Percebemos que, não obstante o fato de que os referidos autores relacionam os atos de improbidade administrativa aos crimes de responsabilidade (e não aos crimes comuns), há atribuição de conteúdo penal a tais atos (o que indica que para eles a natureza dos crimes de responsabilidade não é político-administrativa como vem entendendo a doutrina majoritária<sup>3</sup>).

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2004, p. 702), porém, rechaça a hipótese de confusão entre o ilícito penal e o ato de improbidade administrativa, baseando-se no texto constitucional, que, ao tratar da improbidade administrativa, após indicar as medidas sancionatórias cabíveis aos atos de improbidade, acrescenta que a lei estabelecerá sua forma e graduação “sem prejuízo da ação penal cabível” (art. 37, §4º, CRFB/1988). Assim, entende que os ilícitos definidos em lei como atos de improbidade podem perfeitamente corresponder a um crime definido em lei penal, “sendo claramente possível a coexistência de uma ação criminal e uma ação de improbidade administrativa”.

Partilhando do mesmo entendimento, Fábio Medina Osório (2007, p. 246) acrescenta que “não se pode transformar em um ilícito penal o que se considera não-penal na Constituição”.

Presumimos ser mais correta a postura que rebate a teoria afirmativa da natureza penal dos atos de improbidade administrativa.

Um olhar atento aos preceitos contidos na *teoria geral do delito* pode apresentar argumentos ainda mais sólidos para a estruturação desse entendimento.

---

<sup>3</sup> Paulo Brossard de Souza Pinto (1992, p. 69) afirma que “não é o nome que faz o conceito e nem sempre o *nomem iuris* corresponde ao conceito jurídico”. Ele ensina que a expressão *crime de responsabilidade* nem sempre corresponde a infração penal, “quando motiva o impeachment, por exemplo [...] o ilícito a ele subjacente não é penal”. Ensina que se aos crimes de responsabilidade política se reservasse, como faz a o Decreto-lei 201/1967, o termo *infrações políticas*, “melhor se atenderia à natureza das coisas e se evitaria o escolho decorrente da designação, pelo mesmo nome, de realidades diversas”.

Não se pretende abordar o tema em minúcias, mas sim observá-lo em seus aspectos mais importantes, perfilhando o presente posicionamento.

Inicialmente, podemos afirmar a existência de duas correntes doutrinárias que debatem acerca da estrutura do crime, a saber, a teoria bipartida e a teoria tripartida. Para a primeira o crime constitui-se em fato típico e antijurídico, sendo a culpabilidade pressuposto de aplicação da pena. A segunda corrente integra ao conceito de crime a culpabilidade, desconsiderando sua ocorrência quando da falta desse elemento. Sem a pretensão de defender uma das correntes, passemos ao estudo dos três elementos considerados.

Francisco de Assis Toledo (2002, p. 80-82) considera que o crime é um comportamento humano (ação ou omissão) “que lesa ou expõe a perigo bens jurídicos (jurídico-penalmente) protegidos”. A seu ver, para que esse comportamento possa caracterizar verdadeiramente um crime “será necessário submetê-lo a uma tríplice ordem de valoração: *tipicidade, ilicitude e culpabilidade*”.

Não se discute que o ato de improbidade constitui um ato ilícito e culpável, isto é, é um ato dotado de antijuridicidade e reprovabilidade.

No entanto, falta-lhe a tipicidade inerente ao ente penal.

A tipicidade formal consiste na correspondência que possa existir entre uma conduta da vida real e o tipo legal de crime inserido na lei penal:

[...] Ao estudar o conceito dogmático de crime, salientamos que a tipicidade é uma de suas notas essenciais. Para que uma conduta humana seja considerada crime, é necessário que dela se possa, inicialmente, afirmar a tipicidade, isto é, que tal conduta se ajuste a um tipo legal de crime (TOLEDO, 2002, p. 125).

O tipo pode servir tanto para identificar as condutas criminosas como para descriminar os fatos atípicos. No entanto, essa descriminação não exclui a possibilidade de ilicitude desses mesmos fatos, que podem vir a configurar um ilícito

não-penal. O fato atípico pode, portanto, ser antijurídico, mas jamais poderá ser um injusto penal. (TOLEDO, 2002).

Infere-se, assim, que não basta, para a configuração de um ato ilícito como crime, que suas sanções tenham conotação penal segundo entendem alguns doutrinadores. Um fato jamais poderá ser considerado crime a não ser que seja “expressamente previsto em lei como tal”. (TOLEDO, 2002, p. 129, grifo nosso).

Eugênio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli esclarecem a questão de forma abrillantada:

O tipo é logicamente necessário, porque sem o tipo nos poríamos a averiguar a antijuridicidade e a culpabilidade de uma conduta que, na maioria dos casos, resultaria sem relevância penal alguma.

Assim, por exemplo, se tivéssemos que averiguar se é delito a falta de pagamento de uma parcela do preço de compra de uma máquina de lavar roupas, e não dispuséssemos do conceito do tipo penal, primeiro veríamos que se trata de uma conduta; depois comprovaríamos que a conduta é antijurídica – porque o não cumprimento de uma obrigação civil é contrário ao direito –; em seguida comprovaríamos que é culpável, porque o devedor podia pagar e lhe era exigível que o fizesse, e, por último, após todas estas etapas, resultaria que esta conduta antijurídica e culpável não é delito, porque não é sancionada com uma pena pelo direito penal. Nisto reside a nossa afirmação de que o tipo é logicamente necessário para uma averiguação racional da delituosidade de uma conduta. (ZAFFARONI & PIERANGELI, 1997, 445-446).

Portanto, simplesmente por faltar ao ato de improbidade a tipicidade, este nunca será um ilícito penal, ou seja, nunca terá um conteúdo penal.

A título de exemplo sobre o que aqui tratamos, suponhamos que um Ministro de Estado descumpra o pagamento previsto em contrato de concessão de obra milionário sem qualquer intenção de causar prejuízo ao erário ou enriquecer ilicitamente. Isso com certeza gerará ao Estado a obrigação de pagar juros e multa moratórios.

Tal conduta, obviamente, por não fazer parte de um tipo penal, não constitui um crime. Porém, é certo que por força da lesão ao patrimônio público, constitui ato de improbidade administrativa.

É óbvio que, a depender das circunstâncias em que o ato de improbidade é praticado, haverá consequências mais ou menos gravosas a seu autor, de maneira que se assemelhem às implicações da prática de um delito, como é o caso da suspensão dos direitos políticos e da perda de cargo ou função pública. Todavia, essas respostas da lei ao ato de improbidade são simples *consequências* desse ato, não o constituindo em si.

Portanto, querer atribuir conteúdo penal aos atos de improbidade apenas por conta de algumas consequências jurídicas previstas na Lei 8.429/1992, é de forma distorcida encarar o objeto, não pelo que realmente é, mas por seus efeitos.

### **3.2.2 Ato de Improbidade Administrativa e Crimes de Responsabilidade**

Vimos que parte da doutrina atribui caráter penal aos chamados crimes de responsabilidade e que, diante dessa ótica, jamais poderiam ser confundidos com atos de improbidade administrativa.

Entretanto, prevalece o entendimento de que os atos elencados pela Lei 1.079/1950 configuram infrações político-administrativas, ao contrário do que se pode inferir em análise a sua popular designação. (JESUS, 2000).

Longe de corresponder a um tipo penal, o crime de responsabilidade tem natureza estritamente política, relacionada apenas ao exercício da função pública:

Entre nós [...] como no direito norte-americano e argentino o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos – julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo,

sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário. [...] Não visa a punir delinqüentes, mas proteger o Estado. [...] tem por objeto separar a autoridade do cargo, independentemente de considerações de ordem criminal. (PINTO, 1992, p. 76 a 78).

A Lei 1.079/1950 disciplina o processo e julgamento do agente político por infrações de natureza político-administrativa e carrega em seu bojo a responsabilidade do *Presidente da República*, dos *Ministros de Estado*, do *Procurador Geral da República*, dos *Ministros do Supremo Tribunal Federal*, dos *Governadores dos estados e seus Secretários*.

Quanto aos *prefeitos e vereadores* a regulamentação é feita pelo Decreto-lei 201/1967.

As infrações praticadas pelo Presidente da República (e todas aquelas que forem conexas a elas) serão processadas e julgadas pelo Senado Federal. Já os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República e os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão julgados pela Corte Suprema. Os Governadores de Estado, do Distrito Federal ou de Territórios serão julgados pela respectiva Assembléia Legislativa. Por sua vez, o julgamento dos Prefeitos será realizado pela Câmara de Vereadores.

É evidente o caráter eminentemente político de suas sanções. Aquele que incorrer em infrações político-administrativas pode sofrer a perda do cargo ou função e a inabilitação, por até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública.

A intenção do legislador foi, nitidamente, visando o interesse público, retirar do cenário político aquele que se mostre incapaz de exercer a função para a qual foi designado, e só.

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2006, p. 435) asseveram, justamente, que o processo a que se submetem os agentes políticos quando da

prática de crimes de responsabilidade (*impeachment*) consiste em um “instituto de natureza político-constitucional que busca afastar o agente político de um cargo público que demonstrou não ter aptidão para ocupar”.

Paulo Brossard de Souza Pinto (1992, p. 78) evidencia, ainda, que o referido processo “não atinge nem a pessoa nem seus bens, mas simplesmente desveste a autoridade de sua capacidade política”.

Assim, não seria sensato sustentar uma possível coincidência entre os referidos dispositivos e a lei 8.429/1992 mesmo que considerados em sua natureza político-administrativa.

Enquanto a finalidade dos primeiros é a extirpação política daquele que lesionar o interesse público, a Lei 8.429/1992 se propõe, especificamente, a albergar o patrimônio público e cercar a Administração pública de lealdade e de ética com esse intuito primordial, baseada, a nosso ver, nas máximas jurídicas do *neminem laedere* e da proibição do enriquecimento indevido.

Tanto é assim que, em análise às sanções dirigidas aos atos ímparobos, notamos que elas se prestam fundamentalmente a recompor ao erário o que dele haja sido subtraído, e recuperar das mãos do agente público faltoso o que quer que tenha aproveitado ilicitamente, ao passo que as demais sanções se aplicam – quando assim o permitir a Constituição – a depender da gravidade do ilícito.

Ora, seria interessante ao Estado manter no cargo um agente que lhe cause danos ou aja de forma lesiva a seus interesses? Por certo que não.

Assim, quando já houver previsão constitucional atribuindo competência a órgãos diversos do juiz de primeira instância para o afastamento do cargo do agente político, em procedimento específico para tanto, haverá duas

ações: uma de improbidade administrativa, para que se restabeleça o patrimônio público, impondo-se sanção pecuniária ao agente faltoso, de modo que o Estado se recomponha e o interesse público seja protegido, e outra, de conotação política, para que se possa analisar a hipótese de perda do cargo ou função, determinada constitucionalmente.

Porém, quando não houver qualquer previsão de competência específica para que se retire do cargo o agente de que trata a ação de improbidade, poderá fazê-lo o próprio juiz singular designado para apreciar a ação de improbidade, de acordo com o que determina a própria Constituição em seu artigo 37, § 4º.

O entendimento pelo Supremo Tribunal Federal de que há coincidência de tipificação entre as duas leis também não pode prosperar.

Tal juízo estabelecido na Reclamação 2138 se baseia no artigo 9º da Lei 1.079/1950 que dispõe sobre os crimes de responsabilidade que atentam contra a probidade na Administração. Todavia, os sete incisos do referido artigo, considerados em sua vaguezza, em nada coincidem com os tipos legais da Lei 8.429/1992, como veremos em momento oportuno.

Tal reforça o entendimento de que se trata de dois diplomas legais distintos, cujos escopos se fazem totalmente diversos.

No tocante aos agentes políticos [...] não se vê em que medida possam estar descartados do raio de incidência da [Lei 8.429/1992], conquanto o STF possa decidir em sentido contrário, acolhendo a tese de que tal diploma legal consagraria crimes de responsabilidade para determinados agentes políticos. [...] Deve se dizer, em realidade, que se trata de legislações distintas, a Lei de Crimes de Responsabilidade e a [Lei de Improbidade Administrativa], com objetivos diversos [...]. (OSÓRIO, 2007, p. 208-209)

A própria Exposição de Motivos que acompanhava a Lei nº 1.079/1950 dispunha a respeito dessa diferenciação:

[...] ao conjunto de providências e medidas que o constituem, dá-se o nome de processo, porque este é o termo genérico com que se designam os atos de acusação, defesa e julgamento, mas é, em última análise, um processo *sui generis*, que não se confunde e se não pode confundir com o processo judiciário, porque promana de outros fundamentos e visa outros fins (GARCIA & ALVES, 2006, p. 436, grifo nosso).

Questão altamente discutível é o fato de que, embora a Lei 1.079/1950 e o Decreto-lei 201/1967 disponham sobre os crimes de responsabilidade que atingem os agentes políticos citados, a Constituição da República impõe a um sem número de agentes públicos o julgamento por essas mesmas infrações (artigo 102, I, c; artigo 105, I a; artigo 108, I, a, CRFB/1988). Como fica a responsabilização de tais autoridades diante do entendimento da Suprema Corte de que os atos de improbidade se confundem com as infrações político-administrativas, visto que não há qualquer previsão legal que disponha sobre o processo e julgamento de tais atos para esses agentes públicos? Estariam tais agentes autorizados a cometer tais infrações pela absoluta ausência de lei que delimita os seus crimes de responsabilidade, como afirma o promotor Carlos Alberto Hohmann Choinski? (CHOINSKI, 2006).

Portanto, julgamos ser inadmissível e altamente nociva ao bom andamento da máquina administrativa e ao interesse público, de forma geral, a adoção da teoria pretendida pela Egrégia Suprema Corte.

### **3.2.3 Ato de Improbidade Administrativa e Ilícito Administrativo**

Francisco Octavio de Almeida Prado (2001) nos ensina que as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa não se confundem com sanções disciplinares, nem ao menos tem mesma natureza e fundamento destas. O

próprio artigo 12 da lei determina que somente o Judiciário poderá aplicar as sanções nela contidas: “Na fixação das penas previstas nesta lei, **o juiz** levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”, além de esclarecer que o responsável pelo ato estará sujeito a suas cominações “**independentemente das sanções penais, civis e administrativas**, previstas na legislação específica”. (BRASIL, 1992, grifo nosso).

Dessa forma, quando praticado por servidor público, o ato de improbidade corresponde também a um ilícito administrativo já previsto na legislação estatutária de cada ente da federação (Estatutos dos Servidores), o que obriga a autoridade administrativa competente a instaurar procedimento adequado para apuração da responsabilidade (Processo Administrativo Disciplinar- PAD), sem prejuízo da ação de improbidade. (DI PIETRO, 2004).

Ressalte-se que as medidas sancionatórias em pauta podem ser aplicadas a particulares, que não se enquadram no conceito de servidores ou de agentes públicos e sobre os quais a Administração Pública não poderia exercer poder disciplinar (DI PIETRO, 2004).

Nesse diapasão, é certo que o ato de improbidade administrativa não caracteriza ilícito administrativo quando considerado como aquele ato punível pela pessoa jurídica lesada, da qual fizer parte o agente, por meio de sindicância ou processo administrativo disciplinar (Lei 8.112/1990).

Entretanto, forçoso admitir que aos atos de improbidade que atentem contra os princípios da Administração, previstos no artigo 11 da Lei 8.429/1992, podemos atribuir natureza administrativa, vez que fogem do caráter eminentemente civil das outras duas modalidades de atos (que causem dano ao erário ou gerem enriquecimento ilícito), de acordo com o que veremos em seguida.

### 3.2.4 Ato de Improbidade Administrativa e Ilícito Civil

Vimos que a doutrina e a jurisprudência divergem amplamente sobre a natureza jurídica do ato de improbidade administrativa. No entanto, é majoritária a compreensão de que tais atos não se encaixam na esfera penal, nem tampouco na esfera das infrações político-administrativas, embora possam ter consequências em tais esferas, com a concomitante instauração de processo-crime ou de procedimento político (conforme o caso). (DI PIETRO, 2004).

A nosso ver, a posição mais plausível é a de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2004, p. 703) que assim define o ato de improbidade administrativa: “um ilícito de *natureza civil e política*, porque pode implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o resarcimento dos danos causados ao erário”.

Apesar de se pautar somente nas sanções previstas aos atos de improbidade administrativa para definir sua natureza – o que é arriscado visto que, muitas vezes, os ramos do Direito se misturam quanto a elas, a exemplo da prisão civil por débitos alimentares – tal postura nos parece razoável.

O ato de improbidade administrativa configura, essencialmente, uma ofensa a bens jurídicos civilmente tutelados. A Lei 8.429/1992 tem como objetivo principal – porém, não exclusivo – a tutela do patrimônio público.

Causar prejuízo ao erário, ou seja, ao conjunto de bens do ente estatal, gera o dever de ressarcir, de acordo com a Teoria Geral da

Responsabilidade Civil do Código Civil Brasileiro (artigo 927, Código Civil, 2002)<sup>4</sup>. (BRASIL, 2002).

O enriquecimento ilícito também é um fenômeno punível no âmbito civil, gerando a necessidade de restituição do que haja sido indevidamente auferido (artigos 884 a 886, Código Civil, 2002)<sup>5</sup>. (BRASIL, 2002).

Como já pincelado, as sanções destinadas a quem atentar contra os princípios da Administração, visam a proteção ao bom andamento da máquina administrativa de uma forma geral, e abrangem todos os outros atos ímparobos que não necessariamente gerem enriquecimento ilícito ou causem prejuízo ao erário. Os princípios da Administração têm guarda no Direito Administrativo, o que nos leva a concluir que tais atos também são vinculados a esse ramo do Direito.

Nesse ínterim, podemos inferir que a natureza jurídica do ato de improbidade administrativa é de ilícito **civil e administrativo**.

Pode-se questionar se as duas sanções políticas previstas aos atos de improbidade (perda do cargo ou função política e suspensão dos direitos políticos), afastam o caráter primordialmente civil do ilícito, uma vez que o Direito Civil não encampa tais espécies de sanção. Todavia, a existência de sanções de natureza diversa do ilícito praticado não o desnatura, uma vez que, como já mencionado, a natureza de um ilícito é determinada pelas características intrínsecas a ele e não pelas sanções a ele impostas – a exemplo do que ocorre com o referido ilícito civil praticado pelo devedor de alimentos.

Outrossim, visto que foram constitucionalmente instituídas de forma específica aos atos de improbidade, que, como vimos, de forma geral configuram

<sup>4</sup> Art. 927. Aquele que por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

<sup>5</sup> Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

ilícitos civis, não há o que se discutir quanto a elas, a não ser o fato de que a própria Constituição se excepciona, afastando-as em alguns casos, como veremos.

Vários precedentes jurisprudenciais pacificaram a natureza de ilícito civil *ou* administrativo dos atos de improbidade administrativa<sup>6</sup>. O próprio Supremo Tribunal Federal, curiosamente, vislumbrou tal entendimento no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2797, que assentou a inconstitucionalidade da Lei 10.628/2002, que acrescentou os parágrafos primeiro e segundo ao artigo 84 do Código de Processo Penal:

EMENTA: [...] De outro lado, pretende a lei questionada equiparar a **ação de improbidade administrativa, de natureza civil** (CF, art. 37, § 4º), à ação penal contra os mais altos dignitários da República, para o fim de estabelecer competência originária do Supremo Tribunal, em relação à qual a jurisprudência do Tribunal sempre estabeleceu nítida distinção entre as duas espécies. (BRASIL, ADI 2797/DF. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 15 de setembro de 2005. Órgão Julgador: Tribunal Pleno, grifo nosso).

Assim, ao adentrarmos a natureza jurídica do ato de improbidade administrativa, criamos uma forte ferramenta argumentativa contra o entendimento da maioria dos membros do Supremo Tribunal Federal de que as sanções aos atos de improbidade administrativa (de natureza civil e administrativa) não podem ser cumuladas com as sanções a agentes políticos pelo chamado crime de responsabilidade (de natureza político-administrativa), pois isso caracterizaria *bis in idem*, Isto é, se estaria punindo duas vezes uma pessoa pelo mesmo ato, o que é inadmissível visto se tratarem de institutos bem diferentes, que podem ser simultaneamente aplicados, como se objetiva demonstrar ao longo desta reflexão.

---

<sup>6</sup> REsp 757194/SP, 1.<sup>ª</sup> Turma, rel. Min. José Delgado (14.11.2005); REsp 319009, 2.<sup>ª</sup> Turma, rel. Min. Eliana Calmon (04.11.02); HC 8491, 5.<sup>ª</sup> Turma, rel. Min. Félix Fischer (14.08.2000); Reclamação n.<sup>º</sup> 591, Corte Especial, Rel. Min. Nilson Naves (15.05.2000).

### **3.3 ASPECTOS DA LEI FEDERAL 8.429/1992 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA)**

É inegável o avanço trazido pela promulgação da Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992, a Lei de Improbidade Administrativa, editada para regulamentar o artigo 37, §4º da Constituição Federal de 1988. Ela representa o principal instrumento legislativo da história para o combate à corrupção administrativa e defesa do patrimônio público pela sociedade, e do qual se tem valido o Ministério Público brasileiro, seu principal operador e por enquanto o maior responsável por sua efetiva operacionalização.

Além de prever, em seu artigo 17, a propositura da ação principal de improbidade administrativa pelo Ministério Público e pela pessoa jurídica interessada, essa lei reitera a garantia consolidada pelo artigo 5º, inciso XXXIV da Constituição<sup>7</sup> que possibilita ao cidadão representar perante a autoridade administrativa competente, respeitadas as formalidades exigidas<sup>8</sup> (artigo 14). (BRASIL, 1992).

Fábio Medina Osório (2007, p. 181) assim define a lei 8.429/1992: “um Código Geral de Conduta, com normativa jurídica, força coercitiva cogente, alcance nacional e balizador de todo o setor público, em suas vertentes fundamentais.”

<sup>7</sup> Art. 5º. XXXIV- são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder [...].

<sup>8</sup> Art. 14. [...]

§1º- A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§2º- A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

§3º- Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

### 3.3.1 Sujeitos Passivos

O artigo 1º da lei elenca os sujeitos passivos do ato de improbidade, ou seja, todos aqueles que podem sofrer os danos causados pelos atos de improbidade administrativa constantes da lei. São eles:

[...] a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual. (BRASIL, 1992).

O § 1º ainda acrescenta:

[...] estão também sujeitos às penalidades desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (BRASIL, 1992).

Notamos, assim, que o rol de pessoas jurídicas passíveis de sofrer atos de improbidade administrativa se faz bastante notável, abrangendo, inclusive, aquelas que não compõem a Administração, mas que a ela estejam vinculadas.

### 3.3.2 Sujeitos Ativos

São sujeitos ativos os agentes públicos (artigo 1º) e os terceiros que eventualmente induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficiem sob qualquer forma direta e indireta (artigo 3º). Agente público, na acepção da lei (artigo 2º), é “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou

sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior". Existem algumas peculiaridades quanto à aplicação da lei aos agentes políticos, o que será discutido adiante. (BRASIL, 1992).

### **3.3.3 Atos de Improbidade Administrativa**

Ao contrário do que se podia encontrar nos dispositivos anteriores, a nova lei referiu-se ao enriquecimento ilícito como apenas uma das hipóteses de ato de improbidade (artigo 9º), ao lado dos atos que causam prejuízo ao erário (artigo 10) e dos que atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11). (BRASIL, 1992).

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2004) explica que o vocábulo “ato” de improbidade, ora empregado, não é sinônimo de ato administrativo porque compreende, além desse, uma omissão, uma conduta.

O artigo 9º prevê que “constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º e notadamente” os atos indicados nos doze incisos nele contidos. (BRASIL, 1992).

Segundo o artigo 10 “constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbarateamento ou dilapidação dos bens

ou haveres das entidades referidas no art. 1º e notadamente” os atos indicados em seus treze incisos. (BRASIL, 1992).

Finalmente, o artigo 11 prevê que “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 lealdade às instituições, e notadamente” os atos indicados em seus sete incisos. (BRASIL, 1992).

Este último artigo deve ser interpretado com cautela visto que sua aplicação pode vir a ser muito abrangente, uma vez que inúmeros são os princípios que regem a Administração Pública. Há que se analisar precipuamente a intenção do agente, ou seja, verificar se houve dolo ou culpa. (DI PIETRO, 2004).

### **3.3.4 Sanções**

A Constituição da República relaciona as medidas aplicáveis aos agentes públicos e terceiros que incorrerem em atos de improbidade administrativa.

De acordo com os parágrafos 4º e 5º do artigo 37 da Lei Maior, o agente ficará sujeito, sem prejuízo da ação penal cabível, à suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e resarcimento do erário, na forma e gradação previstas em lei, “sendo *imprescritível* a ação de resarcimento por ilícitos praticados por qualquer agente que cause prejuízo ao erário”. (BANDEIRA DE MELLO, 2005, p. 264).

Na Lei 8.429/1992 as sanções cabíveis (relacionadas no artigo 12) vão além do que foi determinado pela Constituição. Assim, o agente ímparo também poderá sofrer:

[...] a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio (para a hipótese de enriquecimento ilícito), a multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. (DI PIETRO, 2004, p. 715).

O artigo 12 é bem específico quanto à aplicação das sanções previstas na lei, dosando-as de acordo com cada espécie de ato praticado pelo agente. Maria Sylvia Zanella di Pietro (2004) facilita o entendimento do artigo ao perceber que o legislador estabeleceu uma graduação decrescente em termos de gravidade do ato praticado: os atos mais graves, que acarretam enriquecimento ilícito, teriam sido dispostos em primeiro lugar; em segundo lugar viriam os atos que causam prejuízo ao erário; e, em terceiro, os atos que atentam contra os princípios da Administração.

O inciso I prevê que, nas hipóteses do artigo 9º (atos que importam enriquecimento ilícito), caberá:

[...] **perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano**, quando houver, **perda da função pública, suspensão dos direitos políticos** de oito a dez anos, **pagamento de multa civil** de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e **proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios**, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos; [...]. (BRASIL, 1992, grifo nosso).

O inciso II, por sua vez, dispõe sobre as sanções cabíveis quando o ato praticado inserir-se no artigo 10 (atos que causam dano ao erário):

[...] **ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio**, se concorrer esta circunstância, **perda da função pública, suspensão dos direitos políticos** de cinco a oito anos, **pagamento de multa civil** de até duas vezes o valor do dano e **proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios**, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos; [...].(BRASIL, 1992, grifo nosso).

Finalmente, no inciso III, temos as sanções direcionadas àqueles atos que atentam contra os princípios da Administração (art. 11):

[...] **ressarcimento integral do dano**, se houver, **perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil** de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e **proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios**, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos. (BRASIL, 1992, grifo nosso).

*A perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente* objetiva devolver ao acervo patrimonial tudo o que lhe foi retirado (BARBOSA, 1999). Tal sanção, não prevista no texto constitucional, não constitui de maneira alguma uma inconstitucionalidade por não se tratar propriamente de uma punição e sim de um restabelecimento do *status quo ante*.

Francisco Octavio de Almeida Prado (2001) esclarece que não é essencial a comprovação do prejuízo para que se aplique a sanção em comento.

A Constituição prevê apenas a indisponibilidade dos bens do agente, uma medida cautelar claramente instituída para impedir que sejam dissipados os valores extirpados do erário público. (PAZZAGLINI FILHO; ROSA & FAZZIO JÚNIOR *apud* BARBOSA, 1999).

O *ressarcimento integral do valor do dano* se refere a qualquer tipo de dano causado ao patrimônio público, diferenciando-se da perda dos valores acrescidos do artigo 9º porque independe de enriquecimento ilícito pelo agente, tendo como requisito apenas a ocorrência do dano. (BARBOSA, 1999).

A *multa civil* imposta traduz claramente a natureza civil da sanção por ato de improbidade administrativa. Ela será exigida em “qualquer ato de improbidade cometido pelo agente, independentemente de enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário”. (BARBOSA, 1999).

A perda da função pública é aplicável em todos os níveis de atos de improbidade administrativa previstos na lei. Sua aplicação sofre restrições constitucionais por razões de segurança nacional, sendo indicados textualmente a forma e os limites desta penalidade, como veremos oportunamente. (BARBOSA, 1999).

O princípio da presunção de inocência fundamenta a regra de que a perda da função pública não será aplicada enquanto pendente qualquer recurso, ainda que se valha de efeito meramente devolutivo. (PRADO, 2001).

Por sua vez, a *proibição de contratar com a Administração Pública ou receber os benefícios fiscais ou creditícios* se estende à pessoa jurídica da qual o agente da improbidade seja sócio majoritário, bem como à pessoa do cônjuge, nos casos de casamento com comunhão de bens, haja vista a comunicabilidade dos aqüestos dele decorrente. (OSÓRIO *apud* BARBOSA, 1999).

Já a *suspensão dos direitos políticos* é uma sanção retirada da própria Constituição sendo aplicada gradualmente, a critério do juiz, de acordo com a gravidade do ato ímparo (artigo 37, § 4º, CRFB/1988; artigo 12, parágrafo único, Lei nº 8.429/1992). Ela consiste na privação temporária ao exercício da cidadania, com o que a pessoa se vê impedida da prática de quaisquer atos para os quais se exija o pleno gozo desses direitos, como é o caso da capacidade eleitoral ativa e passiva (direito de votar e ser votado). No entanto, ressalte-se, tal privação não gera perda do cargo que já esteja sendo exercido, nem tampouco a perda da nacionalidade. (PRADO, 2001).

Imperioso ressaltar que o juiz, na fixação de todas as penas aludidas, deve atentar à extensão do dano causado, e ao proveito patrimonial obtido pelo agente (artigo 12, parágrafo único, Lei nº 8.429/1992). (BRASIL, 1992).

Pela análise do artigo 21 podemos inferir, ainda, que a aplicação das sanções previstas na lei independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público e da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas. Isso quer dizer que não é requisito indispensável para a configuração da improbidade administrativa o prejuízo causado ao erário público. (BRASIL, 1992).

Marcelo Figueiredo (*apud* DI PIETRO, 2004, p. 713) entende que, com essa disposição, a lei intentou demonstrar que não se presta a punir apenas danos materiais causados à Administração, mas também violações ao princípio da moralidade administrativa, ou seja, danos morais causados a ela, mesmo que isso não resulte em prejuízo de ordem econômica.

Ressalte-se que o dano ao patrimônio público referido no inciso I do artigo em questão deve ser interpretado restritamente, significando dano ao patrimônio de valor econômico somente (e não aos bens de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, como define a Lei de Ação Popular). (DI PIETRO, 2004).

Por fim, podemos destacar um detalhe importante: o mesmo ato pode configurar qualquer das hipóteses de atos de improbidade e, até mesmo, todos eles, sendo que todas as sanções descritas podem ser aplicadas independentemente das sanções administrativas, civis e penais cabíveis, como visto na subseção 3.2.

### **3.3.5 Procedimentos**

A Lei nº 8.429/1992 prescreve duas modalidades de procedimentos

para a apuração e processamento dos atos de improbidade administrativa:

a) *Procedimento Administrativo:*

O artigo 14 da Lei nº 8.429/1992 confere a qualquer pessoa o poder de representar à autoridade administrativa competente visando instaurar procedimento administrativo de investigação para apurar prática de ato de improbidade. (BRASIL, 1992).

Qualquer das pessoas jurídicas enumeradas pelo artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa, quando interessada, poderá realizar o procedimento investigatório. Quando a pessoa jurídica em questão for eminentemente privada – havendo apenas recebido recursos públicos, subvenções ou incentivos – a entidade competente para processar a investigação será aquela de onde provieram os recursos a ela carreados, uma vez que sua inclusão no rol do artigo 1º se deve ao seu contato com dinheiro público. A lei se refere claramente à autoridade competente como “autoridade administrativa”, mesmo porque não dispõe uma entidade privada de aparatos capazes de operacionalizar uma investigação. (PRADO, 2001, p.167).

A autoridade competente referida no artigo 14 “será aquela designada em norma interna da pessoa jurídica destinatária da representação”. (PRADO, 2001).

O § 3º do artigo 14 prevê que, caso sejam atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a apuração dos fatos e que, em se tratando de servidores federais, seria aplicado o disposto nos artigos 148 a 182 da Lei 8.112/1990 e, em se tratando de servidor militar, seriam aplicados os respectivos regulamentos disciplinares. Tal previsão é infundada uma vez que os referidos artigos da Lei 8.112/1990 tratam do processo administrativo disciplinar dos

servidores federais, gerando, quando necessário, a aplicação de sanções disciplinares, o que se reputa inconcebível, até porque a própria Lei 8.429/1992 impossibilita a imposição de penalidades por atos de improbidade administrativa mediante mero processo administrativo. Em seu artigo 12 a lei assevera: “Na fixação das penas previstas nesta lei, o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”. Já o artigo 20 dispõe que “a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória”. (PRADO, 2001, p. 168-169, grifo nosso).

A respeito disso, conclui-se que ao final do procedimento administrativo disposto na lei, seja em razão de ato ímparo de agente federal, estadual, municipal ou militar, jamais se admitirá a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade, servindo esse procedimento simplesmente como base para se concluir pela necessidade ou não da propositura da ação judicial de improbidade administrativa. (PRADO, 2001).

O § 1º do artigo 14 determina, ainda, seja a representação escrita ou reduzida a termo, e assinada pelo representante, cuja qualificação deverá constar da peça inaugural. Além disso, prevê a necessidade de se fornecer informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento. De acordo com o § 2º a autoridade administrativa competente poderá rejeitar a representação em despacho fundamentado caso ela não cumpra as formalidades estabelecidas no § 1º, sem prejuízo da representação ao Ministério Público, nos termos do artigo 22 da lei. (BRASIL, 1992).

*b) Processo judicial:*

A ação de improbidade administrativa, como visto, pode ser

intentada pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada (qualquer uma das previstas no artigo 1º da Lei 8.429/1992), caso em que o Ministério Público funcionará como *custos legis*. No caso de medidas cautelares, a lei determina que a propositura deve se dar em até trinta dias (artigo 17). (BRASIL, 1992).

Há discussão doutrinária a respeito da possibilidade da ação civil pública ser cabível no campo da improbidade administrativa, porém, para não haver delongas indesejáveis, falaremos sempre em “ação de improbidade administrativa”.

No que concerne ao procedimento, a ação de improbidade administrativa, de natureza cível, segue o rito ordinário, cabendo sua propositura “na Justiça Comum, Estadual ou Federal, conforme o caso, sempre na primeira instância”. (COSTA, 2001, p. 79).

É expressamente vedada a transação, acordo ou conciliação (artigo 17, §1º). (BRASIL, 1992).

Faz-se necessária, a princípio, a notificação do indiciado com o fito de proporcionar a ele o direito à defesa prévia, antes do recebimento da inicial, de acordo com os preceitos do artigo 17 da lei 8.429/1992 (§7º). Tal previsão intenta evitar o ajuizamento de ações temerárias, destituídas de justa causa, e não apenas garantir o contraditório, que será exercido posteriormente com a contestação (artigo 17, § 9º). No entanto, essa imposição legal só prospera quando a ação não for precedida do respectivo inquérito civil, uma vez que este já cumpre o papel de evitar lides temerárias. (MURTA, 2003).

A lei prevê a possibilidade de concessão das seguintes medidas cautelares: indisponibilidade dos bens, para os casos de lesão ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito (artigo 7º); o seqüestro, quando houver fundados indícios de responsabilidade (artigos 822 e 825 do Código de Processo Civil); investigação,

exame e bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior nos termos da lei e dos tratados internacionais (artigo 16, § 2º); afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual (artigo 20, parágrafo único), lembrando que esta última é a única hipótese que pode ser adotada também durante o procedimento administrativo. (DI PIETRO, 2004).

“O valor da indenização e os bens perdidos pelo indiciado reverterão em benefício da pessoa jurídica prejudicada pelo ato ilícito (artigo 18 da Lei nº 8.429/92)”. (DI PIETRO, 2004, p. 720).

A lei prevê em seu artigo 20 que “a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória”. Como visto no tópico que elenca as sanções aos atos de improbidade administrativa, tal se justifica pelo princípio da presunção da inocência: as sanções previstas no artigo 20 não serão aplicadas enquanto pendente qualquer recurso, ainda que se valha de efeito meramente devolutivo. (PRADO, 2001).

O artigo 23 trata do prazo prescricional para se propor ação de improbidade. O inciso I prevê que a ação pode ser proposta “até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança”; o inciso II prevê que pode a ação ser intentada “dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego”. Já as ações de resarcimento por danos causados pelo agente, servidor ou não, nos termos do artigo 37 da Constituição da República em seu parágrafo 5º, são imprescritíveis. (BRASIL, 1992; BRASIL, 1988).

## 4 AGENTES POLÍTICOS E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

### 4.1 ABRANGÊNCIA CONCEITUAL DAS ATIVIDADES DOS AGENTES POLÍTICOS

Podemos definir agentes políticos, de acordo com os brilhantes ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 229), como sendo “os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, isto é, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado, e, portanto, o esquema fundamental do Poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado.”

Para Hely Lopes Meirelles (2004, p. 76) “agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais”. Sua classificação inclui tanto os Chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, e seus auxiliares diretos, os membros do Poder Legislativo, como também os da Magistratura, Ministério Público, Tribunais de Contas, representantes diplomáticos e “demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho das atribuições governamentais, judiciais ou quase judiciais, estranhas ao quadro do funcionalismo estatutário.”

Maria Sylvia Zanella di Pietro, compartilhando da posição de Celso Antônio Bandeira de Mello, entende que são agentes políticos no direito brasileiro, por exercerem atividades típicas de governo e mandato, para o qual são eleitos:

[...] apenas os Chefes dos Poderes Executivo federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores. A forma de investidura é a eleição, salvo para Ministros e

Secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos mediante nomeação. (DI PIETRO, 2004, p. 433).

A ilustre doutrinadora nos remete, ainda, à atual tendência a considerar os membros da Magistratura e do Ministério Público como agentes políticos. Os primeiros assim seriam classificados porque suas decisões correspondem ao exercício de uma parcela da soberania do Estado. Já tal classificação direcionada aos membros do Ministério Público se deveria às funções a eles atribuídas a partir da Constituição de 1988 (artigo 129), especialmente a de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”.

#### **4.2 APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS**

A aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos cerca-se de algumas particularidades.

De um lado, observam-se certas limitações quanto à aplicação da sanção de afastamento do agente político da função exercida em face de reserva constitucional de competência.

Outrossim, forçoso rememorar a fervorosa discussão quanto à extensão do foro por prerrogativa para o processamento da ação de improbidade (interpretação constitucional rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento à Ação Direta de Inconstitucionalidade 2797, como veremos).

Ademais dessas questões, devemos reconhecer que a aplicação Lei de Improbidade Administrativa sofreu, como já salientado, grave mitigação pelo Supremo Tribunal Federal em seus recentes julgados, mais particularmente, na

Reclamação 2138, cuja decisão a tornou inaplicável aos agentes políticos submetidos à responsabilização especial direcionada aos chamados Crimes de Responsabilidade.

#### **4.2.1 Limitação Constitucional à Aplicação das Sanções de Perda do Cargo ou Função e Suspensão dos Direitos Políticos aos Agentes Políticos**

Dos artigos 85 e 86 da Constituição da República Federativa do Brasil depreende-se que o Presidente da República somente poderá perder o cargo se acusado, ou pela prática de crime comum, sendo então julgado pelo Supremo Tribunal Federal, ou pela prática de infrações político-administrativas, caso em que será julgado pelo Senado Federal. (BRASIL, 1988).

A acusação deverá ser admitida por dois terços da Câmara dos Deputados, quando, então, se realizará o processo de *impeachment* ou o processo judicial. Por ser essa questão especificamente delimitada pela Constituição, não há que se falar em outras formas de *perda de função* pelo Presidente da República, como bem explica o professor João Batista Machado Barbosa:

Com efeito, havendo um regramento constitucional específico em relação à perda da função pública do mais alto mandatário do país, cujo objetivo é a estabilidade das relações institucionais da nação, fica expressamente vedada a aplicação dessa sanção cível por ato de improbidade administrativa. (BARBOSA, 1999).

Outrossim, o mesmo professor, aludindo a Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazio Júnior, assevera que também não se aplica ao Presidente da República a pena de suspensão dos direitos políticos, uma vez que, o livre gozo desses direitos está intimamente relacionado à própria essência da função por ele exercida.

O eminente ministro do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa, em seu voto-vista na referida Reclamação 2138, que será examinada a seguir, apesar de entender pela sujeição dos agentes políticos à lei de improbidade, afirma que não cabe a um juiz de primeiro grau, muito menos em ação de improbidade, decretar àquelas autoridades detentoras de prerrogativa de foro a perda do cargo político, “pois isto configuraria um fator de desestabilização político-institucional para a qual a lei de improbidade administrativa não foi vocacionada”, o que nos parece bastante plausível. (BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 251).

A aplicação das referidas sanções também sofre restrições quanto aos Senadores e Deputados Federais. Tais agentes políticos só podem ser afastados de sua *função* e ver suspensos seus direitos políticos nas hipóteses arroladas taxativamente no artigo 55 da Constituição.

Contudo, Senadores e Deputados não sofrem responsabilização pelos chamados crimes de responsabilidade, sendo uníssono o entendimento de que a eles se aplicam normalmente as demais sanções da Lei 8.429/1992.

O Supremo Tribunal Federal pacificou tal entendimento:

EMENTA: Agravo regimental. Reclamação. Ação civil pública. Membro do Congresso Nacional. 1. Os julgados desta Corte apontados como ofendidos, Reclamação nº 4.895/DF e nº 2.138/DF, não tratam da mesma situação destes autos, porquanto cuidaram da competência para o processamento de ação de improbidade contra ato praticado por Ministro de Estado (art. 102, I, "c", da Constituição Federal), circunstância diversa da presente, que envolve membro do Congresso Nacional, relativamente ao qual a legislação infraconstitucional não prevê crime de responsabilidade. 2. Agravo regimental desprovido. (BRASIL, Rcl-AgR 5126/RO – RONDÔNIA. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Menezes Direito. Julgamento: 22.11.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno, grifo nosso).

Aos demais agentes políticos, a quem a Constituição não reservou competência específica para sua aplicação, a sanção de perda do cargo ou função pública bem como a de suspensão dos direitos políticos, poderão – ou deveriam poder – ser inegavelmente aplicadas pelo próprio juiz de primeira instância competente para a ação de improbidade administrativa.

#### **4.2.2 Improbidade Administrativa e Foro por Prerrogativa de Função**

Alguns agentes políticos, diferentemente dos servidores públicos comuns, possuem como função a tomada de decisões básicas do Estado e, por isso, gozam de um regime de prerrogativas. Hely Lopes Meirelles ensina de forma clara o que se pretende demonstrar:

Realmente, a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam encargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e de opções políticas. Daí porque os agentes políticos precisam de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções. As prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias. Sem essas prerrogativas funcionais os agentes políticos ficariam tolhidos na sua liberdade de opção e decisão, ante o temor da responsabilização pelos padrões comuns da culpa civil e do erro técnico a que ficam sujeitos os funcionários profissionalizados. (MEIRELLES, 2004, p. 78).

A respeito dessa liberdade funcional conferida constitucionalmente aos agentes políticos, conclui-se que não poderia haver responsabilização por erros inerentes à função, para que não sejam tais agentes tolhidos de seu exercício. Como exemplo, podemos citar a promulgação de lei unconstitutional votada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República. Responsabilizá-los por tal ato seria impedir o regular exercício da função política.

O ordenamento jurídico brasileiro, no entanto, não contemplou prerrogativa de foro aos agentes políticos pela prática de atos de improbidade administrativa. A Constituição, sempre que intentou assegurar qualquer prerrogativa o fez de forma expressa.

Nesse contexto, no julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) 2797/2006, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a Lei 10.628/2002 que acrescentou os parágrafos primeiro e segundo ao artigo 84 do Código de Processo Penal. O referido parágrafo segundo afirmava que a ação de improbidade seria proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o agente detentor de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública, que prevaleceria (de acordo com o parágrafo primeiro) ainda que o inquérito ou a ação judicial fossem iniciados após a cessação do exercício da função. (BRASIL, ADI 2797/DF. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 15 de setembro de 2005. Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

O Excelso Pretório entendeu pela inconstitucionalidade formal da lei, vez que o novo parágrafo primeiro correspondia a evidente reação legislativa ao cancelamento do Enunciado de Súmula 394 que garantia justamente a manutenção da competência especial por prerrogativa de função, mesmo que o inquérito ou a ação penal fossem iniciados após cessação do exercício da função. Além disso, a decisão afirmou que não pode lei ordinária tentar impor interpretação à Constituição, caracterizando-se uma usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal, a quem cabe a última palavra em questão de interpretação constitucional.

No que tange ao mérito, a decisão salientou que só a própria Constituição pode excepcionar-se, entendendo ser inaceitável “equiparar a ação de

improbidade administrativa de natureza civil (CF, art. 37, § 4º) à ação penal contra os mais altos dignatários da República". Uma vez que no bojo da Constituição nada consta estendendo a garantia às ações de improbidade administrativa, **não cabe foro por prerrogativa de função nessas ações.** (BRASIL, ADI 2797/DF. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 15 de setembro de 2005. Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

No entanto, tal decisão em nada prejudicou a Reclamação 2138, que estava à época, em andamento. Enquanto na ADI 2797 foi vedado o julgamento com foro por prerrogativa de função em ação de improbidade administrativa, na Reclamação 2138, o entendimento foi o de que a lei de improbidade administrativa não se aplica aos agentes políticos que se submetem às regras dos "crimes de responsabilidade", uma vez que com eles se confundem. Assim, não se admite foro por prerrogativa para a ação de improbidade administrativa, mas já que a lei de improbidade não se aplica aos agentes políticos abrangidos pela lei de crimes de responsabilidade, quando agirem de forma ímproba, responderão perante os tribunais a que se submetem quando da prática de crimes de responsabilidade, isto é, a ADI 2797 não alcança esses agentes políticos.

#### **4.3 RECLAMAÇÃO 2138 – APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS SEGUNDO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

##### **4.3.1 Conceito de Reclamação Constitucional**

O instituto da Reclamação Constitucional se destina a viabilizar a preservação da competência e a garantia da autoridade das decisões do Supremo

Tribunal Federal (art. 102, I, "I", CF/88) e do Superior Tribunal de Justiça (art. 105, I, "f", CF/88).

Sua natureza jurídica, no entanto, é motivo de muita divergência doutrinária.

Há quem entenda tratar-se de incidente processual, de recurso ou de ação.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2212 do estado do Ceará, a Ministra Relatora Ellen Gracie consagrou o posicionamento de que "a natureza jurídica da reclamação não é a de um recurso, de uma ação e nem de um incidente processual. Situa-se ela no âmbito do direito constitucional de petição previsto no artigo 5º, inciso XXXIV da Constituição Federal." Seria, portanto, a reclamação simples representação perante o tribunal em questão em que se requer o saneamento de uma decisão abusiva que haja usurpado sua autoridade. (BRASIL, ADI 2212/CE. Supremo Tribunal Federal. Relatora: Min. Ellen Gracie. Julgamento: 2 de outubro de 2003. Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

Segundo a mesma decisão, a Reclamação se aplica perfeitamente no âmbito dos Estados-membros, em respeito ao princípio da simetria, tendo como objetivo evitar, no caso de ofensa à autoridade de um julgado, o caminho tortuoso e demorado dos recursos previstos na legislação processual e preservar a competência dos Tribunais de Justiça estaduais, diante de eventual usurpação por parte de Juízo ou outro Tribunal local.

Qualquer que seja sua natureza, o certo é que a Reclamação configura um instrumento processual, posto à disposição de qualquer interessado, para que sempre que entenda haver usurpação da competência e da autoridade das

decisões dos tribunais, possa exigir dos mesmos a análise do ato contestado e providências no sentido de anulá-lo bem como seus efeitos.

#### **4.3.2 Aspectos da Reclamação 2138**

O Ministério Público Federal, segundo dados extraídos do acórdão da Reclamação 2138, propôs Ação de Improbidade Administrativa contra Ronaldo Mota Sardemberg, atual chefe da Missão Diplomática Permanente junto à ONU, então Ministro de Estado de Ciência e Tecnologia, por ter utilizado indevidamente aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB) e pela fruição de Hotel de Trânsito da Aeronáutica. O juízo federal acolheu a denúncia condenando-o a ressarcir o erário público e à perda dos direitos políticos por oito anos, decisão ratificada em segunda instância. (BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 97 a 99).

A União ajuizou, então, segundo o mesmo documento, uma Reclamação contra o Juiz Federal Substituto da 14<sup>a</sup> Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal e contra o Relator da Apelação Cível 1999.34.00.016727-9 do Tribunal Regional Federal da 1<sup>a</sup> Região órgãos prolatores da decisão em testilha, pretendendo preservar a competência originária do Supremo Tribunal Federal para julgar a referida ação de Improbidade.

A condenação fundamentou-se nos artigos 9º, IV, XII; 10, IX, XIII e 11, I, todos da Lei 8.429/1992, sendo que no mérito, o ex-Ministro de Estado apenas alegou não haver proibição legal para o uso das aeronaves, bem como sua boa-fé,

baseada na praxe administrativa, pautando sua defesa prioritariamente na incompetência do juízo.

A parte reclamante argüiu que, apesar de não haver qualquer previsão legal expressa concedendo à Suprema Corte a competência para julgar Ministro de Estado por ato de improbidade administrativa, deveria ser, por analogia, confrontando-se a Lei 8.429/1992 com a Constituição Federal, atribuída a competência para julgamento de tais atos ao Supremo Tribunal Federal ainda porque os delitos contidos na Lei 8.429/1992 configurariam crimes de responsabilidade.

A Reclamação pedia a declaração da incompetência do Juiz de Primeiro Grau e do Relator para julgarem e processarem a demanda com base no artigo 102, I, “c”, da Constituição e a consequente anulação dos atos decisórios com fulcro no artigo 113, § 2º do Código de Processo Civil, uma vez inafastáveis as prerrogativas de foro concedidas a determinadas autoridades públicas em função do cargo exercido.

#### **4.3.2.1 Síntese da tese prevalecente**

O voto do Ministro Relator Nelson Jobim, que compôs o entendimento majoritário dos membros do Supremo, baseou-se eminentemente no parecer do então Vice-Procurador-Geral da República, Haroldo Ferraz da Nóbrega, que consignou que por estarem submetidos a regime especial de responsabilidade (Lei 1.079/1950) os agentes políticos não seriam abrangidos pela lei de improbidade administrativa, sendo a competência para atos de improbidade atraída pela competência para infrações político-administrativas, por abrangência de tipificação.

Assim, afirmou que aqueles agentes contidos no artigo 102, I “c”, da Constituição Federal, quais sejam, “os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no artigo 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente”, deveriam ser julgados originariamente pelo Supremo Tribunal Federal quando cometessesem atos de improbidade por se confundirem esses com os chamados “crimes de responsabilidade”, sendo então julgados com foro por prerrogativa de função. (BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 121).

A seu ver, a aplicação de ambos os dispositivos (Lei 8.429/1992 e 1.079/1950) caracterizaria *bis in idem*, isto é, se estaria punindo o agente duas vezes pelo mesmo fato. A solução que reputou mais coerente para o problema seria aplicar a lei que em sua opinião seria mais específica, a lei de crimes de responsabilidade (Lei 1.079/1950), uma vez que a lei de improbidade administrativa se dirige a todos os agentes públicos e a primeira se dirige apenas a alguns agentes políticos.

O Vice-Procurador-Geral da República alegou, ainda, não haver qualquer fundamento legal para a denúncia em tela, contexto em que o Relator votou pelo arquivamento puro e simples da ação de improbidade proposta em primeira instância.

Em sua tese, o Vice-Procurador-Geral afirmou que:

[...] a lei dos crimes de responsabilidade, tais como os ilícitos arrolados na Lei 8.429/92, são delitos político-administrativos. **Não se mostra plausível**, portanto, a **incidência de ambos os diplomas legais sobre um mesmo agente**. Não se pode desprezar o especial sistema de responsabilização do agente político previsto no ordenamento jurídico. (BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim.

Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 121, grifo do autor).

Em citação a artigo do advogado e ex-Procurador-Geral da República, Aristides Junqueira Alvarenga (Caderno Direito & Justiça, do Jornal Correio Brasiliense do dia 30.09.2002), conclui que:

Pode não ser o desejável por muitos, que desconfiam da eficácia sancionatória, quando se trata de foro por prerrogativa de função, mas *legem habemus* e urge cumprir a lei que nos rege, principalmente quando essa lei é a Constituição da República Federativa do Brasil. Seu descumprimento torna inviável o Estado de Direito democrático. (ALVARENGA *apud* BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 123).

O voto do Relator se pautou basicamente no já aludido texto de Arnoldo Wald e Gilmar Mendes:

[...] Em verdade, a análise das consequências da eventual condenação de um ocupante de funções ministeriais, de funções parlamentares ou de funções judicantes, numa “ação civil de improbidade” somente serve para ressaltar que, como já assinalado, se está diante de uma medida judicial de **forte conteúdo penal**. Essa observação parece dar razão àqueles que entendem que, sob a roupagem da “ação civil de improbidade”, o legislador acabou por elencar, na Lei nº 8.429/92, uma série de delitos que, “teoricamente, seriam crimes de responsabilidade e não crimes comuns”. [...] Se os delitos de que trata a Lei nº 8.429/92 são, efetivamente, ‘crimes de responsabilidade’, então é imperioso o reconhecimento da competência do Supremo Tribunal Federal toda vez que se tratar de ação movida contra MINISTROS DE ESTADO ou contra integrantes de tribunais superiores [...]. (WALD & MENDES *apud* BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 127, grifo nosso).

Assim, defende que pela gravidade das sanções impostas pela Lei de Improbidade Administrativa, violaria preceitos constitucionais permitir sua apreciação por juízo monocrático, uma vez que o foro por prerrogativa é garantido inclusive para aplicação de sanções menos severas (como a multa) e que nem toda norma que atribui competência no Brasil deve ser interpretada restritivamente. Nesse sentido, cita entendimento do Ministro do Superior Tribunal de Justiça,

Eduardo Ribeiro (Reclamação 591, São Paulo, Relator: Min. Nilson Naves, DJ 15.05.2000):

[...] Ora, se um magistrado houver de responder pela prática da mais insignificante das contravenções, a que não seja cominada pena maior que multa, assegura-se-lhe foro próprio, por prerrogativa de função. Será julgado pelo Tribunal de Justiça, por este Tribunal ou mesmo, conforme o caso, pelo Supremo. Entretanto, a admitir-se a tese que ora rejeito, um juiz de primeiro grau poderá destituir do cargo um Ministro do Supremo Tribunal Federal e impor-lhe pena de inabilitação para outra função por até dez anos. (BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 128).

Em seguida, cita o trecho do livro de Hely Lopes Meirelles, já transscrito neste trabalho (subseção 5.2.2.), segundo o qual os agentes políticos exercem funções diferenciadas quando comparadas com aquelas dos demais agentes públicos, e para que não sejam tolhidos de tal exercício, deve-se garantir a eles ampla liberdade funcional. E afirma que “todos aqueles que têm alguma experiência da vida política conhecem os riscos e as complexidades que envolvem as decisões que rotineiramente são tomadas pelos agentes políticos”, e que submetê-los ao arquétipo a que são submetidos os agentes públicos “comuns” é “cometer uma grotesca subversão”, proibida constitucionalmente, uma vez que o exercício das atribuições dos agentes políticos não se confunde com as funções exercidas pelos demais servidores públicos. (BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 133-134).

Sustenta, ainda, que inúmeras são as razões que levam “não poucos agentes incumbidos da persecução” a intentar ações contra autoridades de maior representatividade política, dentre elas, a busca por notoriedade, a intenção de participar do debate político por outros meios, mas que a maioria delas é destituída de qualquer fundamento: “O propósito notório é de dar ao perseguidor

uma aura de coragem e notoriedade e impor ao atingido o maior constrangimento possível". (BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 134).

No mérito, em defesa dos atos do ex-Ministro de Estado, sujeito da ação que justificou a presente Reclamação, o ministro Nelson Jobim relembra seus tempos de Ministério da Justiça ao afirmar:

Qualquer pessoa informada sabe que, normalmente, um titular de cargo ministerial jamais tira férias ou conhece períodos de recesso. Em verdade, somente em tempos recentes houve reconhecimento do direito a férias por parte de autoridades ministeriais. Trabalha-se, em geral, nos fins de semana com a mesma intensidade com que se atua de 2<sup>a</sup> a 6<sup>a</sup> feira. As viagens de fim de semana a algum local são, em geral, viagens a serviço. Ou, se não eram, acabam se tornando, pela demanda de contatos por parte de autoridades locais e pela continuidade do programa rotineiro de serviço que não sofre qualquer interrupção. (BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 134).

Assevera que se o membro do Ministério Público e o Juiz atuantes na causa em questão tivessem um conhecimento mínimo dessa "realidade" teriam chegado a uma conclusão diferente.

Outrossim, critica ferozmente a sentença reclamada por ter afirmado que o hotel militar em que se hospedou o referido Ministro superava em muito o conforto então disponível. Afirma que uma autoridade pode perfeitamente se hospedar em hotel militar do local para o qual viaja quando nele não houver hospedagem adequada. Além disso, afirma que viagem feita em época de feriados nacionais para Salvador e Fernando de Noronha (como foi o caso) pode perfeitamente caracterizar uma viagem oficial.

Assim, entende pela inaptidão e inexperiência do juiz por desconhecer tais "realidades" e completa:

[...] é possível que qualquer dos integrantes desta Corte venha a responder a uma ação de improbidade porque se dirigiu à UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA em carro oficial. (BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 136, grifo do autor).

Afirma que quase todos os ministros carregam ações de improbidade administrativa, e que se fossem julgadas por tribunais dotados de “experiência e responsabilidade políticas”, certamente seriam rejeitadas liminarmente.

Posteriormente, retrata a questão do afastamento do cargo ou função, sanção trazida pela lei de Improbidade Administrativa, como já explicitado. Entende pelo absurdo de um juiz de primeiro grau afastar do cargo determinados agentes políticos, e acrescenta:

Assim, a aplicação dessa Lei aos agentes políticos pode propiciar situações extremamente curiosas: (a) o afastamento cautelar do PRESIDENTE DA REPÚBLICA [...] mediante iniciativa de membro do Ministério Público, a despeito das normas constitucionais que fazem o próprio processo penal a ser movido perante esta Corte depender da autorização por dois terços da Câmara dos Deputados (CF, art. 102, I, b c/c art. 86, *caput*); [...] (c) o afastamento cautelar ou definitivo do PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, de qualquer de seus membros ou de membros de qualquer Corte Superior, em razão de decisão de juiz de primeiro grau; [...]. (BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 140, grifo do autor).

Questiona, também, se há permissão constitucional para a co-existência de dois regimes de responsabilidade para os agentes políticos:

Os atos de improbidade, enquanto crimes de responsabilidade, estão amplamente contemplados no Capítulo V da L. 1.079, de 10.04.1950. Ela disciplina os crimes de responsabilidade (Dos crimes contra a probidade na administração - art. 9º). A pena prevista também é severa (art. 2º - perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de até cinco anos). (BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 142).

Finalmente, conclui seu entendimento afirmando que a ampliação da competência para julgar atos de improbidade, se alcançar os agentes políticos submetidos a regime de responsabilidade especial levará a uma ab-rogação do disposto no artigo 102, I, “c”, da Constituição. Que se, ao contrário, entender-se pela aplicação tão-somente da lei 1.079/1950 a esses agentes, a competência seria exclusiva do Supremo Tribunal Federal para julgar tais causas, nas hipóteses previstas no referido dispositivo constitucional. Que, se assim for, não se trata de atribuir imunidades aos agentes políticos em face aos atos ímparobos, pois o agente político responderá pelas infrações perante os órgãos competentes. E que se se entender de forma diversa, haveria o risco de mora pela inconsistência das ações julgadas por órgãos jurisdicionais incompetentes.

Acompanharam tal entendimento seis dos onze ministros da Corte Suprema, mas queda-se imperioso ressaltar que quatro ministros de sua atual composição (Carlos Britto, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Carmem Lúcia) deixaram de proferir votos por terem substituído ministros aposentados que já haviam votado. Assim, existe a possibilidade de que a Suprema Corte venha a modificar tal entendimento.

#### **4.3.2.2 Defesa argumentativa da tese vencida**

Com base nos argumentos até aqui aventados e na excelente tese vencida da votação em tela, ora configurada no voto-vista do eminentíssimo ministro Joaquim Barbosa, que acompanhou o voto do ministro Carlos Velloso, perfilharemos o entendimento favorável à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos abrangidos pela Lei dos Crimes de Responsabilidade.

Em seu voto, a princípio, o ministro relacionou os artigos da Lei 8.429/1992 abrangidos pelo ilícito em que incorreu o ex-ministro de Estado, quais sejam:

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

[...] IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades; [...] XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

[...] Art. 10 - Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, mal barateamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...] IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

[...] XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

[...] 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 lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência. (BRASIL, 1992).

Dessa feita, fixou sua argumentação inicial asseverando que os fatos pelos quais o ex-ministro respondia não se enquadravam nos dispositivos da Lei 1.079/1950 (Lei dos crimes de responsabilidade), cuja tipificação é a seguinte:

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

1 - omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo;

2 - não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;

3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;

4 - expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;

5 - infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais;

- 6 - Usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagi-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;
- 7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôrdo do cargo. (BRASIL, 1950).

O ministro Carlos Velloso evidenciou em seu voto justamente o fato de que os tipos abertos da lei de crimes de responsabilidade não abrangeiam os tipos restritos previstos na lei de improbidade, havendo necessidade de preservação do princípio da moralidade, que melhor se vê albergado pela última. (BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 163).

O que se pretende inferir é que não há que se afirmar a existência de coincidência de tipificação, ou a configuração de um possível esvaziamento da lei dos crimes de responsabilidade diante da aplicação da lei de improbidade administrativa aos agentes nela contidos. Como se pode perceber, o conteúdo, alcance e especialidade das duas leis, no que tange aos atos ímparobos, são assaz diversos.

Do mesmo entendimento comunga o professor Fábio Medina Osório:

Deve-se dizer, em realidade, que se trata de legislações distintas, a Lei de Crimes de Responsabilidade e a [Lei 8.429/1992], com objetivos diversos, cuja compatibilidade somente pode ser discutida pontualmente, no tocante à incidência do princípio constitucional do *non bis in idem*, correlato ao postulado da proporcionalidade, afastando-se ou atenuando-se uma ou outra medida punitiva. (OSÓRIO, 2007, p. 209).

Em última análise aos dispositivos da lei 1.079/1950, observemos o artigo 13 que cuida especificamente dos crimes de responsabilidade dos ministros de Estado:

Art. 13. São crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado;

- 1 - os atos definidos nesta lei, quando por eles praticados ou ordenados;
- 2 - os atos previstos nesta lei que os Ministros assinarem com o Presidente da República ou por ordem deste praticarem;

3 - A falta de comparecimento sem justificação, perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, ou qualquer das suas comissões, quando uma ou outra casa do Congresso os convocar para pessoalmente, prestarem informações acerca de assunto previamente determinado;

4 - Não prestarem dentro em trinta dias e sem motivo justo, a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, as informações que ela lhes solicitar por escrito, ou prestarem-nas com falsidade. (BRASIL, 1950).

Assim, não restam dúvidas quanto à não abrangência de tipificação da Lei 1.079/1950 sobre a Lei 8.429/1992, uma vez que a lei de improbidade administrativa prescreve os atos de forma muito mais específica do que o faz a primeira, e visa claramente a objetivos distintos.

Ainda, no voto do ministro Joaquim Barbosa, segue que os motivos que levaram à propositura da ação de improbidade pelo Ministério Público Federal contra o ex-ministro de Estado, por não se enquadarem na tipificação da Lei 1.079/1950, não são passíveis de responsabilização política, não sendo aplicado o artigo 102, I, “c” da Constituição Federal. O ministro acrescenta, outrossim, que há no ordenamento jurídico brasileiro uma dupla normatividade em matéria de improbidade: por um lado, existe a lei 8.429/1992, de tipificação cerrada, que abrange um vasto rol de possíveis acusados, inclusive aqueles que não são agentes públicos; por outro, existe a lei 1.079/1950, relacionada à exigência de probidade que a Constituição faz em relação aos agentes políticos, em especial ao chefe do Poder Executivo e aos ministros de Estado (artigo 85, V, CRFB/1988), e ensina que “trata-se de disciplinas normativas diversas, as quais, embora visando, ambas, à preservação do mesmo valor ou princípio constitucional, - isto é, a moralidade na Administração Pública – têm, porém, objetivos constitucionais diversos”. (BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 333-334).

A Lei 8.429/1992, de acordo com o voto do ministro e com o que se buscou sedimentar com o presente trabalho, visa, respeitados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, coibir os tão recorrentes atos de corrupção pelos agentes públicos, impondo a eles, de acordo com uma tipificação mais ampla e específica para cada tipo de conduta, sanções mais severas.

Por outro lado, a Lei 1.079/1950 tem seu escopo bem distinto, e mais elevado, uma vez que procura equilibrar o exercício do Poder por meio do que se chama *Checks and Balances*, mecanismo de controle recíproco entre os *Poderes* Judiciário, Executivo e Legislativo, típico do regime presidencialista de governo<sup>9</sup>. Assim, explica o ministro o objetivo das sanções previstas para as infrações político-administrativas:

[...] o objetivo da punição é lançar no ostracismo político o agente político faltoso, especialmente o chefe de Estado, cujas ações configurem um risco para o estado de Direito, para a estabilidade das instituições, em suma, um Presidente que por seus atos e ações perde a [...] confiança da Nação. Igualmente, a natureza política e os objetivos constitucionais visados com esse instituto é que explicam por que ao agente eventualmente condenado por crime de responsabilidade são aplicáveis apenas duas punições, e nada além dessas duas únicas punições: a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de funções públicas pelo prazo de 8 anos. (BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 336).

Outrossim, a Lei 1.079/1950, explica o ilustre ministro, ao definir os atos que atentam contra a probidade na Administração, “longe de apontar para a exigência da prática de atos específicos, detalhados e diretamente caracterizáveis como ímparobos”, o faz de forma bastante vaga, imprecisa, o que se explica por sua finalidade intrinsecamente política, uma vez que é a versão local do *impeachment* norte americano, exceto no que tange à competência do Judiciário em alguns casos:

---

<sup>9</sup> Sabe-se que o Poder é uno, o que existe é a divisão de parcelas de seu exercício. Os chamados “Poderes” (que na verdade são órgãos que exercem parcela do Poder) são independentes entre si para que se possam controlar reciprocamente, evitando a concentração do Poder em mãos de um só, e isso é o que se denomina, no sistema jurídico americano, “Checks and Balances”.

Em razão da sua natureza intrinsecamente política, para caracterizá-las, basta a *maladresse* política, o mau exemplo por parte do dirigente, basta a atitude conivente ou omissa em relação à necessária punição dos subordinados que eventualmente incorram em deslizes funcionais graves, ou a ação explícita ou dissimulada no sentido do acobertamento desses deslizes funcionais. [...] São pura e simplesmente delitos político-funcionais, puníveis com o afastamento do agente, sem que se possa falar em resarcimento de dano, em indisponibilidade de bens, em suspensão dos direitos políticos. (BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 338).

Nesse sentido, remetemos à subseção 3.2.2 em que citamos os ensinamentos de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2006, p. 435), que entendem ser o *impeachment* um “instituto de natureza político-constitucional que busca afastar o agente político de um cargo público que demonstrou não ter aptidão para ocupar”, tendo, portanto, conotação puramente política.

Por sua vez, como bem explanado na subseção 3.2.4, o objetivo precípua da Lei 8.429/1992 é a tutela do erário público bem como dos princípios da Administração. Isso lhe confere natureza mista, isto é, civil e administrativa. O fato de ter como consequência sanções políticas ou de qualquer outra natureza não altera sua essência, pois a natureza de um instituto é formada mediante as características intrínsecas a ele, não por meio de seus efeitos.

Dada a distinção entre os dois institutos, não se pode deixar de salientar, como bem fez o ilustre ministro, que ambos podem, perfeitamente, “ser processados separadamente, em procedimentos autônomos, com resultados absolutamente distintos embora desencadeados pelo mesmo fato”. (BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 339).

Isso porque é muito comum em nosso Direito a concomitância de ações nas diversas esferas existentes. Um mesmo fato pode originar ações de

naturezas diversas. Um exemplo é o que ocorre quando se instauram ações por crime de responsabilidade e crime comum pela prática de um só ato (conforme, aliás, reconheceu o STF no caso Collor), ou quando um ato configure ilícito penal gerando responsabilização na esfera cível, ou ainda, quando o agente público responda a processo penal e administrativo ao mesmo tempo. (DI PIETRO, 2004).

A Constituição Federal expressamente prevê a comunicabilidade de instâncias no artigo 37, § 4º, em que se consignou que a sanção cível por ato de improbidade não prejudicaria a sanção penal; já no artigo 52 prevê que a condenação por crime de responsabilidade se dará *sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis*. Se pretendesse determinar a incidência somente da esfera de responsabilidade político-administrativa, a Lei Maior o faria expressamente, e excluiria a expressão “sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”. (BRASIL, 1988).

O artigo 3º da Lei 1.079/1950 também dispõe que a imposição da pena pelo crime de responsabilidade não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal.

A própria Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), em seu artigo 12, determina que “independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica” está o responsável pelo ato de improbidade sujeito a suas cominações.

Nesse contexto, o ministro questiona se não seria absurdo entender pela impossibilidade de se admitir o menos, que seria responsabilizar um agente, a um só tempo, por infração político-administrativa e por ato de improbidade, uma vez que se permite o mais, que é a cumulação de responsabilização penal comum com a responsabilização por infração político-administrativa.

Diante disso, pode-se considerar que a aceitação da tese que se consolidou configura um contra-senso, um ilogismo, ferindo o princípio da supremacia da Constituição, ao criar para o Supremo Tribunal Federal competência que não lhe foi destinada pelo taxativo rol do artigo 102, e da isonomia, uma vez que permite que determinados agentes políticos, agentes públicos dotados de maior responsabilidade social, se furtem de responder mediante sanções rigorosas e muito mais efetivas que as previstas para as infrações político-administrativas.

O ministro descreve o despropósito da hipótese em que um servidor comete ato de improbidade, sujeitando-se à Lei 8.429/1992. Caso ele assuma um cargo ministerial, sem se exonerar do anterior, ficará imune às sanções da referida lei, submetendo-se apenas à perda do cargo político e à inabilitação pelo prazo de oito anos para o exercício de qualquer função pública.

É inadmissível que se eximam de responder efetivamente pelo ilícito cometido justamente aqueles a quem mais se confiou os interesses da coletividade. Nesse sentido, o notável ministro assevera que “nas verdadeiras Democracias, a regra fundamental é: quanto mais elevadas e relevantes as funções assumidas pelo agente público, maior há de ser o grau de sua responsabilidade, e não o contrário, como se propõe nestes autos”. (BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 343).

O ministro Carlos Velloso aduz que “isentar os agentes políticos da ação de improbidade administrativa seria um desastre para a administração pública. Infelizmente, o Brasil é um país onde há corrupção, apropriação de dinheiros públicos por administradores ímpuros. E isso vem de longe”. (BRASIL, Rcl.

2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 176).

Por essa razão, podemos concluir que não há melhor caminho para se tentar frear tamanho absurdo que “dar a máxima eficácia à lei de improbidade”. (BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 176).

Forçoso registrar que a decisão que entendeu pela não aplicação da Lei de Improbidade Administrativa àqueles que se submetem às sanções por crimes de responsabilidade tem efeito *inter partes*, isto é, se aplica apenas às partes daquela ação de forma específica. Assim, outros agentes políticos que queiram livrar-se das ações de improbidade administrativa já intentadas contra eles, terão que passar novamente pelo crivo da Suprema Corte, que desta vez, conta com nova composição, podendo vir a modificar o entendimento até então assentado. É o que se espera.

O Supremo Tribunal Federal, enquanto guardião da Constituição, e bem assim, de seus valores mais intrínsecos, não se pode deixar levar por interesses políticos, nem tampouco se render aos mandos e desmandos das classes dominantes. Pelo contrário, a Corte Suprema representa a proteção à ordem e à justiça pretendidas pelo Constituinte, devendo, assim, buscar, em suas decisões a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, conforme preceitua nosso texto Constitucional (artigo 3º). (BRASIL, 1988).

## SÍNTESE CONCLUSIVA

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê expressamente, em seu artigo 37, o dever de moralidade a que devem se curvar os agentes públicos, quaisquer que sejam suas funções. O parágrafo quarto do mesmo artigo impõe sanções àqueles que declinarem desse modelo ético. O legislador constituinte não fez qualquer ressalva quanto ao alcance desse ditame.

Ao mesmo tempo, em diversas oportunidades, o mesmo legislador dispõe acerca dos crimes de responsabilidade, infrações com caráter estritamente político, imputáveis a um limitado número de indivíduos, em razão da função por eles exercida, demonstrando o claro propósito de impedir que aqueles que demonstrem inaptidão continuem a ocupar os mais altos cargos públicos da nação.

O Brasil possui um histórico já há muito comprometido pelo desvirtuamento do funcionalismo público. Desde o período colonial, voltado à exploração de bens e riquezas, em que não se buscava de fato edificar uma nação, não havendo *animus* de permanência por parte dos que aqui aportavam, parece-nos que se instituiu um juízo segundo o qual a coisa pública a ninguém pertence.

Tal noção parece ter potencializado a corruptibilidade do cidadão brasileiro, adaptado à idéia do famoso “jeitinho”, o que tem se mostrado mais evidente nas últimas décadas.

Justamente diante de um contexto como esse, irrompeu-se uma movimentação jurídico-científica visando a aniquilar essa visão conformista e descabida.

A Lei de Improbidade Administrativa, concretizando a disposição constitucional, constituiu um significativo avanço e foi criada com o intuito de gerar o

máximo de ônus àquele que venha a lesionar a coisa pública, esteja ele a serviço do Estado, seja ele particular, ao contrário do que se observava nos dispositivos jurídicos até então vigentes.

Apontando com minudência (apesar de não taxativamente) os diversos atos de improbidade administrativa passíveis de serem praticados, ela submete a sanções realmente severas todos aqueles que neles incorrerem. Seu objetivo, tendo em vista a proteção ao erário e à moralidade administrativa, é punir com rigidez o agente faltoso de modo a coibir a prática de atos de improbidade, e por esta razão, não se limita a sanções políticas, indo além: impõe sanções de cunho pecuniário.

Não obstante haja divergência doutrinária a respeito da natureza jurídica do ato de improbidade administrativa, e assim, das sanções a ele previstas, demonstramos que o bem jurídico principal a ser protegido pelo referido diploma é o patrimônio público, visto que, das três modalidades de atos ímpuros dispostas na lei, duas se encaixam no âmbito do Direito Civil, quais sejam: atos que importem enriquecimento ilícito e atos que causem dano ao erário.

De outro lado, constatamos que, ao prever os atos que atentem contra os princípios da Administração, a Lei claramente intentou albergar bens jurídicos tutelados pelo Direito Administrativo, em especial a moralidade administrativa, o que nos leva a inferir que a natureza jurídica desses atos é mista, isto é, os atos de improbidade administrativa são, a um só tempo, ilícitos civis e administrativos.

Assim, pudemos demonstrar que não há que se confundir os referidos atos com os chamados crimes de responsabilidade. Estes últimos têm natureza político-administrativa e a responsabilização cabível contra eles (perda da

função pública e inabilitação para exercer qualquer função pelo prazo máximo de cinco anos) tem por finalidade simplesmente destituir de seu posto o agente político que se mostre inapto para ocupá-lo e extirpá-lo do cenário político por certo período, não constituindo meio efetivamente eficaz de combate à improbidade administrativa.

No entanto, a maioria dos membros da Suprema Corte entendeu de modo diverso.

Como vimos, a tese que prevaleceu no julgamento da Reclamação 2138 afirmou que os ministros de Estado já estariam submetidos a regime especial de responsabilidade, previsto pela Lei 1.079/1950 – Lei de Crimes de Responsabilidade – devendo ser julgados originariamente pela Suprema Corte, o que alcançaria todos os agentes previstos no artigo 102, I, “c” da Constituição da República.

Tal decisão se fundamentou na suposta especificidade da Lei 1.079/1950, que ao tratar, em seu artigo 9º, a respeito dos crimes de responsabilidade *contra a probidade na Administração* já compreenderia todos os atos previstos pela Lei 8.429/1992, isto é, haveria abrangência de tipificação, devendo apenas a primeira lei ser aplicada, visto tratar de forma específica a responsabilização de apenas alguns agentes políticos.

Verificamos que o entendimento concebido na referida decisão abriu precedente para que a Lei de Improbidade Administrativa não se aplicasse a nenhum agente político submetido à responsabilização por infrações político-administrativas pois teria aquela lei “forte conteúdo penal”, e que a incidência de dois diplomas legais, prescrevendo sanções por atos que supostamente teriam mesma natureza, caracterizaria *bis in idem*.

É certo que não se pode determinar a natureza jurídica de um instituto analisando apenas suas sanções, seus efeitos, deve-se observar suas características.

Já foi evidenciado que a natureza jurídica dos dois institutos não se confunde, nem tampouco seus objetivos, tipificação e alcance – enquanto os atos de improbidade administrativa configuram ilícitos civis e administrativos, as infrações político-administrativas constituem ilícitos eminentemente políticos.

Outrossim, bem se observou que os tipos legais previstos nas duas leis em nada se assemelham, realçando ainda mais essa diferença.

Em face de tal julgamento estritamente dogmático, que, diga-se de passagem, torna aleijada a Lei 8.429/1992 – cuja função precípua é a defesa da Administração e principalmente do patrimônio público – questionamo-nos se realmente vivemos numa democracia, entendida esta como algo além da mera garantia de escolha dos governantes, antes negada pelo regime autoritário instalado em 1964.

Marilena Chauí nos confere um valioso norte na busca de tal resposta, quando assevera que:

Nossa sociedade é autoritária porque é hierárquica, pois divide as pessoas, em qualquer circunstância, em inferiores, que devem obedecer, e superiores que devem mandar. [...] O autoritarismo social e as desigualdades econômicas fazem com que a sociedade brasileira esteja polarizada entre as carências das camadas populares e os interesses das classes abastadas e dominantes, sem conseguir ultrapassar carências e interesses e alcançar a esfera dos direitos. Os interesses, porque não se transformam em direitos, tornam-se privilégios de alguns, de sorte que a polarização social se efetua entre os despossuídos (os carentes) e os privilegiados. **Estes, porque são portadores dos conhecimentos técnicos e científicos, são os ‘competentes’, cabendo-lhes a direção da sociedade.** (CHAUÍ, 1997, p. 435-436, grifo nosso).

Ora, até que ponto podemos negar que a referida decisão da Corte Suprema não reproduz exatamente o modelo descrito pela filósofa?

Se é certo que vivemos em um país de privilégios e privilegiados, seria legítimo – sem sustentarmo-nos nos mais fundamentais pilares confiados pela Constituição da República – simplesmente prescindirmos de qualquer valiosa exigência legal de condutas éticas impostas àqueles que justamente detêm o dever de alterar tal contexto?

Impedir a incidência da Lei 8.429/1992 sobre alguns agentes políticos é dizer que estes, hoje, não se responsabilizariam civil e administrativamente, ao menos não de forma satisfatória, por atos de improbidade administrativa.

Esta – tomada até intuitivamente como conduta antijurídica, contrária ao interesse público – tende a aumentar o atual abismo social, ainda mais quando vem acompanhada da idéia de corrupção que:

[...] se constitui em sério obstáculo ao desenvolvimento nacional, acarreta o desperdício de preciosos recursos públicos, impõe custos elevados ao país e, reflexamente aos cidadãos, provoca descrédito institucional, solapa instituições públicas, subverte o sistema jurídico, coloca em cheque órgãos e entidades públicos, afeta a credibilidade do Estado, encoraja o esbanjamento de recursos coletivos, estimula a evasão de tributos e implementa acentuados riscos à governabilidade. (FAZZIO JÚNIOR, 2002, p. 11).

Cria-se, assim, um círculo vicioso, em que os altos índices de improbidade e corrupção comprometem a real consolidação do Estado Democrático de Direito, levando à carência material e intelectual de uma massa miserável incapaz de desenvolver uma consciência crítica e exercer controle sobre a própria atuação política, contentando-se de forma submissa com “esmolas” clientelistas.

Tal decisão, ao limitar a aplicação dessa lei justamente aos agentes a quem mais se confiou as diretrizes do Estado, tende a agravar essa realidade.

“Esse entendimento, engendrado de tocaia para inutilizar o único instrumento sério de combate à improbidade em um país assolado pelo desmando e pela impunidade, é uma página negra na história da Suprema Corte brasileira.” (GARCIA & ALVES, 2006, p. 436).

A máxima incidência da Lei 8.429/1992 constitui meio eficaz de se reduzir a impunidade bem como aniquilar a corrupção e a imoralidade no âmbito público. Esperamos que não demore muito para que sobrevenham novas manifestações da Egrégia Suprema Corte nesse sentido, vez que, como já alinhavado, ela pode vir a reverter tal entendimento em virtude da alteração de sua composição e graças ao efeito *inter partes* da referida decisão.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BARBOSA, João Batista Machado. **Os Agentes Políticos e as Sanções da Lei de Improbidade Administrativa**, 1999. Disponível em <<http://www.jfrn.gov.br/docs/doutrina90.doc>>. Acesso em: 17.03.2008.

BRASIL, **Código Penal, 1940**. 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: 22 mar. 2008.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e define o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2008.

\_\_\_\_\_, **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/Decreto-Lei/Del0201.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2008.

\_\_\_\_\_, Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro 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 10 dez. 2007.

\_\_\_\_\_, **Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 22 mar. 2008.

\_\_\_\_\_, **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: 10 dez. 2007.

\_\_\_\_\_, **Código Civil, 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: 22 mar. 2008.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. **Reclamação – Rcl. 2138/ DF – Distrito Federal**. Inteiro Teor do Acórdão (arquivo PDF). Reclamante: União. Reclamados: Juiz singular substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal e Relator da AC 1999.34.00.016.727-9 do Tribunal Regional da 1ª Região. Relator: Ministro Nelson Jobim. Brasília, 13 de junho de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 20

abril de 2008. Publicação: Dje-070; Divulg. 17-04-2008; Public. 18-04-2008; Ement. Vol.- 02315-01; PP-00094.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2797/DF – Distrito Federal**. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 15 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 12 de março de 2008. Publicação: DJ 19-12-2006; PP-00037; Ement. Vol.-02261; PP-00250.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação – Rcl-AgR 5126/RO - Rondônia**. Relator: Ministro Menezes Direito. Brasília, 22 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 15 fev. de 2008. Publicação: Dje-165; Divulg. 18-12-2007; Public. 19-12-2007; DJ 19-12-2007 PP-00014 Ement. Vol.-02304-01; PP-00092.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade – ADI 2212/CE - Ceará**. Requerente: Governador do Estado do Ceará. Requerido: Assembléia Legislativa do Estado do Ceará. Relator: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 2 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 13 de abril de 2008. Publicação: DJ 14-11-2003; Ement. Vol.-02132-13; PP-02403.

COSTA, Humberto Pimentel, **Corrupção e Improbidade Administrativa**. Revista do Ministério Público: Alagoas, n. 15, Jan./Jun. 2005.

\_\_\_\_\_. **Direitos Políticos**: Conceito e Suspensão por Improbidade Administrativa. Revista do Ministério Público: Alagoas, nº 6, Jul./Dez. 2001.

CHAUI, Marilena. **Convite à Filosofia**. 9. ed. São Paulo: Ática, 1997.

CHOINSKI, Carlos Alberto Hohmann. **Lei de Improbidade Administrativa e os Crimes de Responsabilidade**. Revista “Temas de Proteção ao Patrimônio Público”, Ministério Público do Estado do Paraná. Março, 2008. P. 65-88.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Corrupção no Poder Público**. São Paulo: Atlas, 2002.

FONSECA, Delson Lyra. **A Corrupção como Entrave ao Desenvolvimento**. Revista do Ministério Público: Alagoas, nº 11, Jul./Dez. 2003.

GARCIA, Emerson & ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 3. ed., Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

JESUS, Damásio de. **Ação penal sem crime**. São Paulo: Complexo Jurídico Damásio de Jesus, 2000. Disponível em: <[www.damasio.com.br](http://www.damasio.com.br)>. Acesso em: 02 abr. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

MURTA, Carolina Luna Martines. **A Notificação na Ação de Improbidade Administrativa**. Revista do Ministério Público: Alagoas, nº 11, Jul./Dez. 2003.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias & FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. 4. ed., São Paulo: Atlas, 1999.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment**: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

PRADO, Francisco Octavio de Almeida. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

TOLEDO, Francisco de Assis. **Princípios Básicos de Direito Penal**. 5.ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

WILCKEN, Patrick. **Império à Deriva – A Corte Portuguesa no Rio de Janeiro 1808 – 1821**. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

ZAFFARONI, Raúl Eugenio; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro – Parte Geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

O uso das tecnologias de informação e comunicação como ferramentas de combate à corrupção do Governo Federal: ComprasNet e o Portal da Transparência

## **1. INTRODUÇÃO**

O combate à corrupção tem estado na agenda política do país, principalmente no pós-ditadura e na vigência da democracia, como nunca se houve neste país. Concomitante à redemocratização surge a sociedade da informação. Nela também surge a possibilidade de utilização das tecnologias da informação e comunicação pela Administração Pública que vem sendo denominado Governo Eletrônico.

O conceito de Governo eletrônico está em construção. Apesar das discussões conceituais, o Governo Eletrônico é uma realidade na Administração Pública. Ele é sustentado pela própria legislação vigente e a disseminação das tecnologias de informação e comunicação na Administração Pública seja nas relações intra-governos, entre governos e fornecedores ou entre governo e cidadãos.

A intensificação do uso da tecnologia de informação pela Administração Pública no governo brasileiro ocorreu a partir dos anos 90. A legislação que positivou o governo eletrônico é de 2000, com a criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico e o decreto presidencial de 03 de Abril. Desde então outros decretos e leis foram editados para garantir a evolução do governo eletrônico no país.

O Governo eletrônico tem sido visto como um promotor da interação do cidadão com o governo, um modo de melhorar a gestão interna da Administração

Pública e da integração com parceiros e fornecedores. Também é visto como uma ferramenta com diversas possibilidades de sustentar mudanças na Administração Pública e até mesmo na transformação da própria sociedade.

Dentre estas possibilidades, o governo eletrônico pode proporcionar: maior eficiência; universalização dos serviços; aumento da transparência; modernização do Estado; melhora da qualidade de vida dos cidadãos; melhora da qualidade dos serviços prestados; diminuição da corrupção; entre outros.

Apesar da grande importância de todos os benefícios que o governo eletrônico poderia gerar, cabe ressaltar o combate à corrupção. Com auxílio das tecnologias da informação e comunicação, como a Internet, o combate à corrupção pode ser potencializado, pois permite uma maior facilidade de acesso aos dados e informações da Administração Pública.

O objetivo dessa monografia é construir um referencial teórico sobre as perspectivas do uso das tecnologias da informação e da comunicação como ferramentas de combate à corrupção e apresentar uma pesquisa exploratória de duas iniciativas do Governo Federal de combate à corrupção: o ComprasNet e o Portal da Transparência.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica sobre os conceitos-chave (corrupção e governo eletrônico) e as relações que ostentam entre si e uma pesquisa exploratória no Portal de Compras do Governo Federal, denominado CompraNet, e o Portal da Transparência. Também foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre os dois sítios.

As compras públicas muitas vezes são citadas por relembrarem casos de corrupção e privilégios. O processo de compras, eletrônicas ou não, devem ter

ampla publicidade, conforme lei que a disciplina.

As compras eletrônicas podem dificultar os atos de corrupção, pois permite que todo o processo de compras seja visualizado tanto por fornecedores quanto pela sociedade através de um meio que possibilita mais facilmente o acesso a essas informações que é a Internet. Elas constituem um novo campo para a utilização do governo eletrônico e, consequentemente, produz determinados benefícios que são divulgados pela mídia e pelo governo como a redução de custos e o aumento da transparência. Por isso o ComprasNet pode ser considerado uma ferramenta de combate à corrupção.

No combate à corrupção,n a questão da transparência passa a ter um lugar de destaque, visto que a corrupção apresenta-se como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública.

O Portal da Transparência é uma iniciativa da Controladoria Geral da União (CGU) que tem entre seus objetivos o combate à corrupção através da divulgação dos gastos e transferências do Governo Federal. A denúncia dos abusos do cartão corporativo no governo federal ocorrida em 2008, por exemplo, demonstram as possibilidades da utilização das tecnologias da informação e comunicação para o aumento do controle social que um Portal da Transparência pode proporcionar para evitar possíveis irregularidades na utilização dos recursos públicos.

A utilização das tecnologias da comunicação e da informação para o combate à corrupção é visto como uma forma de criar condições para o aumento da transparência e do controle social, pois permite um maior possibilidade de acesso às informações sobre o processos de compras e, juntamente com essa transparência e

a utilização do e-gov, a possibilidade de aumento do controle social por denúncias de irregularidades e até mesmo inibir ações ilegais.

É evidente que com o auxílio das tecnologias da informação e da comunicação, estes elementos podem ser potencializados para a consecução dos objetivos de promover um governo mais democrático e próximo do cidadão.

Esse estudo é relevante para a sociedade civil, órgãos de controle e para o próprio governo, em vista do aprimoramento das possibilidades de utilização das tecnologias da informação e comunicação para o combate à corrupção.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 CORRUPÇÃO

Segundo Tanzi (1998), o termo corrupção vem do verbo latim “*rumpere*” - romper, que significa a quebra de algo. Este algo pode ser um código de conduta moral, social ou ainda uma regra administrativa. Para haver quebra de uma regra administrativa, ela deve ser precisa e transparente. Além disso, é necessário que o funcionário corrupto consiga algum tipo de benefício reconhecível.

Flávia Schilling (1999), em um artigo intitulado “O Estado do mal-estar: corrupção e violência” argumenta que nos dias atuais o que prevalece nos noticiários são crimes envolvendo corrupção, tema presente na agenda política internacional e no Brasil a partir dos anos 80 e 90.

A autora afirma que a corrupção deve ser considerada crime e está associada à violência, com uma característica central: o exercício de influência concebido como uma relação de forças entre as partes envolvidas a se equilibrar. (SCHILLING, 1999, p. 48).

O benefício deve ser visto como uma compensação do ato específico de corrupção. Entretanto, tal descrição, embora possa parecer simples à primeira vista, revela uma série de dificuldades quando se procura definir com mais precisão o que venha a ser corrupção. A principal dificuldade estaria em reconhecer se as regras foram realmente quebradas.

A palavra corrupção também denota diversos sentidos. Teixeira (2006) expõem alguns termos associados a palavra corrupção:

(...)identificar o uso dos bens públicos para interesses privados; como sinônimo de suborno, extorsão, tráfico de influência, nepotismo, fraude, uso de propina ou “graxa” ou “molhar a mão” (dinheiro dado a funcionários públicos para acelerar a tramitação de assuntos sob sua jurisdição) e desvio

de fundos públicos, entre outros (TEIXEIRA, 2006, p. 39).

Em segundo lugar, quando as relações sociais tendem a ser muito estreitas, torna-se difícil estabelecer um vínculo direto entre um ato que poderia ser considerado corrupto em termos legais ou administrativos, mas que é perfeitamente aceitável do ponto de vista social. Assim, não é de se estranhar que existam várias definições do que venha a ser corrupção, cada uma delas procurando captar e enfatizar um aspecto relevante sobre este fenômeno. Ainda, segundo Tanzi (1998):

Corruption has been defined in many different ways, each lacking in some aspect. A few years ago, the question of definition absorbed a large proportion of the time spent on discussions of corruption at conferences and meetings. However, like an elephant, even though it may be difficult to describe, it is generally not difficult to recognize when observed. In most cases, though not all, different observers would agree on whether a particular behavior connotes corruption. Unfortunately, the behavior is often difficult to observe directly because, typically, acts of corruption do not take place in broad daylight.

A corrupção pública é definida por Silva (2001), como:

uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência ilegal de renda, dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de quaisquer tipos de incentivos, condicionados estes pelas regras do jogo e, portanto, pelo sistema de incentivos que delas emergem.

Para a Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público, disponibilizada pela Controladoria Geral da União em seu sítio, corrupção: “(...)é usar o dinheiro público como se fosse particular; é tirar dinheiro da merenda, do remédio, da obra e botar no próprio bolso ou no bolso de parentes e amigos; é usar o cargo público para beneficiar interesses privados” (p. 26).

Corrupção política pode ser definida como a deterioração moral de um sistema de governo como consequência do desvio do exercício das funções públicas por parte de seus responsáveis. Nesse sentido, o conceito de corrupção no setor

público está relacionado à utilização da função pública e a consequente apropriação ilegal de recurso público, por parte do funcionário público ou do político, para fins de obtenção de ganhos privados.

Dessa forma, sempre que há um agente público corrupto pressupõe a existência de um interesse privado por trás, representado pelo corruptor. No cenário da corrupção encontraremos duas vertentes: a primeira é representada pela pequena corrupção, na qual o funcionário público se prevalece de sua posição para cobrar propinas para executar aquela tarefa que é de sua responsabilidade. O interesse privado aqui é representado pelo funcionário que recebe e pelo cidadão que paga a propina. Os seus custos financeiros, em geral, são irrelevantes. Os reflexos dessa ação ilegal são sentidos no nível de credibilidade da população nas instituições.

A grande corrupção, por sua vez, acontece nos processos de licitações e contratos, na fiscalização tributária de grandes empresas, na captura de setores específicos do Estado. Verifica-se, nesse caso, que o interesse privado é representado por empresas ou grupos.

O fenômeno da corrupção geralmente vem acompanhado por estruturas institucionais ineficientes, as quais contribuem para diminuir a efetividade dos investimentos públicos e privados. Em países onde é generalizada a corrupção, de cada unidade monetária investida, boa parte é desperdiçada, o que implica num investimento, de fato, menor.

A corrupção também pode onerar a riqueza de uma nação e seu crescimento econômico ao afugentar novos investimentos, ao criar incerteza quanto à

apropriação dos direitos privados e sociais. O risco político e institucional é sempre levado em conta pelos investidores internacionais e domésticos. Quando esse risco é elevado, projetos de investimentos são adiados, ou até cancelados.

Jagannathan (1987, p.108-125) sustenta que, os programas sociais e de desenvolvimento são geridos por agentes públicos que se deparam com um excesso de demanda sobre os recursos disponíveis. O incentivo para o recebimento de propinas e para a participação, como agente caçador-de-renda, em grupos de patrões-clientes é bastante elevado.

As consequências disso são nefastas, principalmente em se tratando de países pobres. Isto porque a corrupção provoca uma crescente corrosão no nível de confiança das instituições responsáveis pelo bem-estar ou pelo funcionamento dos mercados, como o cumprimento de contratos e a proteção dos direitos de propriedade. Essas distorções têm implicações tanto no plano interno como externo. No primeiro caso, os custos de transação aumentam; e no segundo, o clima de ilegalidade e insegurança jurídica prejudica a imagem do país, constituindo-se em um inibidor para os investimentos estrangeiros.

Observa-se, por sua vez, que no enorme elenco de instituições estatais, as que regulam os direitos de propriedade e sustentam os contratos são as mais importantes para conseguir mercados eficientes. Estas podem adotar a forma de leis formais sancionadas pelo Estado, bem como, através de usos e costumes locais.

Sua relevância está relacionada ao fato de que reduzem os custos de transação e de informação na economia. As instituições estruturam os incentivos para a inovação, a produção e o intercâmbio, razão pela qual podemos afirmar que podem impedir ou fomentar o crescimento e o desenvolvimento. Nesse sentido, as

instituições são as regras do jogo em uma sociedade, são as limitações ideadas pelo homem que dão forma a interação humana. Por conseguinte, estruturam incentivos no intercâmbio humano, seja político, social ou econômico.

Assim, as instituições devem ser criadas e reforçadas para diminuir os custos de transação e para fomentar o desenvolvimento econômico. Verifica-se, na prática, que mesmo construídas com esse propósito podem chegar a converterem-se em nichos de corrupção, quando os indivíduos que as dirigem se deparam com um conflito de interesses entre o público e o privado. (PEREIRA,2002).

**Tabela 1 – Corrupção no Mundo**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por ano mais de 1 trilhão de dólares são pagos em propinas (Fonte: Banco Mundial)</li> <li>• Reduz a habilidade dos governos de prover as necessidades e serviços básicos para os cidadãos ( Fonte: ONU/UNODOC)</li> <li>• Corrupção reduz até 20% de investimento (Fonte: "Economic Corruption: Some Facts". Daniel Kaufmann, 8a Conferência Internacional Anticorrupção, 1997)</li> <li>• Combater à corrupção e fortalecer a aplicação da lei pode aumentar a renda nacional em até 400% (Fonte: ONU/UNODOC)</li> </ul>
---

Fonte: TEIXEIRA, Alberto. **Guia da cidadania para a transparência: prevenção para a corrupção.** Ceará: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

### **2.1.1 COMBATE À CORRUPÇÃO, ACCOUNTABILITY, CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA**

O combate à corrupção, *accountability*, controle social e transparência estão estreitamente relacionados. A diminuição da opacidade administrativa propicia maior possibilidade de conhecimento do cidadão sobre a *res publica*. Com a informação disponível e clara sobre o ente público, o cidadão pode controlar os atos da Administração Pública e estar mais preparado para exercer seu direito de participação.

A transparência pode significar um aumento do controle social pelos cidadãos; pode dificultar os vícios da Administração, tais como a corrupção, práticas

clientelistas, entre outros; e permitir a maior influência do cidadão na definição das políticas públicas.

O controle social pode ser entendido como “a forma através do qual a sociedade pode controlar diretamente o Estado, em adição às formas de controle representativos clássicos. E também a forma pelo qual o Estado pode prescindir dos recursos e instituições governamentais para exercer as regulações sociais necessárias” (GRABOSKY apud BRESSER PEREIRA & CUNILL GRAU, 1999, p. 24).

Segundo Litz Vieira, as atuais instituições não podem assegurar a transparência e o controle social pela sociedade civil isoladamente. Para isso que devem existir plebiscitos, referendos, pressões externas e até mesmo a inclusão do cidadão em decisões típicas do Poder Público, como a alocação dos recursos no orçamento público, ou seja, a participação da sociedade nas decisões da Administração Pública.

A participação cidadã é essencial para que Estado, Mercado e Organizações da Sociedade Civil Organizada realmente beneficiem as ações coletivas. Diversos órgãos e cidades já adotam o sistema de participação cidadã. Um dos pioneiros nessa tendência é a Lei nº 10.257 - autodenominada Estatuto da Cidade - que insere a população na decisão sobre o destino de parte das verbas para a habitação conforme as diretrizes do Plano Diretor da Cidade.

Existe ainda dificuldade de se implantar a participação cidadã devido à burocracia e a falta de cultura de participação cidadã no país, mas já existem iniciativas reconhecidas internacionalmente, como o Orçamento Participativo em Porto Alegre.

Accountability e controle social, que se referem à prestação de contas e sobre a definição dos objetos sobre as quais se prestarão contas vem juntamente com a transparência das ações que gera confiança entre os governantes e a sociedade. O controle social também depende da informação. Os cidadãos necessitam da informação para questionarem as ações do governo.

Mas o controle social por si só com informações, accountability e participação são suficientes para o combate à corrupção? Não adianta se não existir uma norma legal que permita que se contestem os resultados contrários aos interesses públicos: “o cidadão deve poder incriminar os responsáveis por desvios de qualquer natureza – no caso os dirigentes dessas organizações”(BRESSER PEREIRA & CUNILL GRAU, 1999, p. 401).

A relação entre *accountability* e transparência é ressaltada por Akutsu:

Outra característica da *accountability* é a indispensável transparência das decisões e ações tomadas pelos agentes públicos. Não é suficiente o mero cumprimento de formalidades burocráticas; é necessário demonstrar que a administração agiu com economia, eficiência e honestidade (AKUTSU, 2005, p. 5).

A transparência pode auxiliar a promoção do controle social e o combate à corrupção pela abertura que promove da Administração Pública e possa produzir claramente o acesso à informação e a possibilidade de ação dos cidadãos contra os vícios que possam existir e até mesmo para promover a participação cidadã.

Bugarin et alli já entende que o controle social, especificamente dos gastos públicos, não deve ser apenas associado ao marco regulatório como forma de poderem questionar e punir os que cometem crime contra a Administração Pública, e sim possuir uma política consistente e contínua para fortalecer os instrumentos de controle social, participação e transparência com uma fiscalização eficiente:

O esforço para combater à corrupção e aos desvios de recursos públicos, deve receber um tratamento sistêmico e ser alvo de políticas permanentes, consistentes, eficazes de controle social, solidificar a cultura de transparência no setor público (...). Nesse sentido, não basta promover a multiplicação de normas ou códigos de conduta sem que haja a fiscalização permanente e punição rigorosa pelos responsáveis pelos desvios (BUGARIN et alli, 2003, P. 17).

## 2.2 GOVERNO ELETRÔNICO

Governo eletrônico é um conceito em construção. Um conceito que muitas vezes se confunde e se diverge com outros como: governança eletrônica, tecnologias de informação e comunicação (TIC's), entre outros. Isso significa que nenhum conceito é amplamente aceito ou refutado.

Tecnologias da informação e comunicação, conhecidas como TIC's, são termos para “englobar o espectro em rápida expansão de equipamentos (computadores, dispositivos de armazenagem de dados, redes e dispositivos de comunicação), aplicações em serviços (por exemplo, computação de usuário final, atendimento ao usuário, desenvolvimento de aplicações) utilizado pelas organizações para fornecer dados, informações e conhecimento” (LUFTMAN ET ALLI APUD LAURINDO, 2002).

Por tecnologia de informação não se entende apenas por computador e Internet, que são os principais meios, mas também celulares, palms, e até mesmo a televisão. É consenso entre os autores estudados que o principal meio utilizado no governo eletrônico seja a Internet.

O governo eletrônico, a priori, será conceituado como “a aplicação intensiva da tecnologia de informação nos processos de prestações de serviços e relacionamento dos governos com os cidadãos pela intermediação eletrônica, contínua e remotamente” (VAZ, 2005).

Ele pode ser definido de uma maneira ampla, ou seja, todo uso de TIC's pela Administração Pública para prestação de serviços e informações aos entes que lidam com ele pode ser denominado governo eletrônico. Esse conceito amplo é adotado pelas Nações Unidas e Sociedade Americana para a Administração Pública, conforme quadro a seguir:

**Tabela 2 – Conceitos de governo eletrônico**

Conceito	Fonte
Utilização da Internet e da web para ofertar informações e serviços governamentais aos cidadãos.	Nações Unidas e Sociedade Americana para a Administração Pública (UN e ASPA, 2002, p. 1)
Uso de novas tecnologias de informação e comunicação, especialmente a Internet, como uma ferramenta para melhorar o governo.	OECD (2003, p. 11).
O termo governo eletrônico “tem foco no uso das novas tecnologias de informação e comunicação [...] aplicadas a um amplo arco das funções de governo e, em especial, deste para com a sociedade”.	Ruediger (2002, p. 1).
Otimização contínua da disponibilização de serviços governamentais, participação do cidadão e governança, a partir da transformação das relações internas e externas e utilizando-se a tecnologia, a Internet e as novas mídias.	Gartner Group (2000, p. 8)
E-gov não se restringe à incorporação de novas tecnologias para ampliar a capacidade de conexão entre governo e cidadão. As relações dentro do próprio governo também se reinventam. O governo, nas suas mais diferentes instâncias, passa a atuar em rede. Cada Poder, cada esfera e seus respectivos desdobramentos, trabalham como extensões, atuando como nós desta rede de governo. O advento do e-governo é resultado da aproximação dos nós entre todos os atores: governo eletrônico, cidadãos, empresas, terceiro setor.	Pommar et alli (2003, p. 2)

Fonte: **Quadro 2.1 – Conceitos de Governo eletrônico.** In: ALVES, Marcus Vinícius Chevitarese. **Avaliação de portais eletrônicos de governo com enfoque no usuário externo: um estudo no contexto das licitações e compras públicas.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006 (Dissertação).

O governo eletrônico pode receber várias denominações como: e-gov, e-governo, e-governança, governança eletrônica, entre outros. Para Alberto Teixeira, e-governo e e-governança são conceitos distintos. O governo eletrônico “inclui instrumentos de comunicação que possibilitam maior interação do governo com os cidadãos; entre do governo municipal com outras instâncias do governo e com outras instituições

públicas e privadas" (TEIXEIRA, 2004, p. 32-33). Enquanto a e-governança diria respeito à melhoria da qualidade, eficiência, eficácia, transparência e fiscalização dos entes governamentais (TEIXEIRA, 2004, p. 34). .

Para Florêncio Ferrer (2003), "governo eletrônico é o conjunto de serviços e acesso a informações que o poder público oferece aos diferentes setores da sociedade civil, por meios eletrônicos" Para Zwers e Planqué apud Jóia (2007), a temática do governo eletrônico significa: "(...) um conceito emergente que objetiva fornecer ou tornar disponíveis informações, serviços ou produtos, através do meio eletrônico, a partir ou através de órgãos públicos, a qualquer momento, local e cidadão, de modo a agregar valor a todos os envolvidos com a esfera pública".

Sobre essa mesma temática, José Carlos Vaz (2003a) demonstra que o governo eletrônico pode ser entendido apenas no sentido de modernização da gestão pública, seja entre os diversos departamentos governamentais, seja entre os cidadãos. Contudo, ele comprehende que o governo eletrônico não é uma idéia gratuita .

Isso significa que a idéia de governo eletrônico não deve ser associada apenas a modernização do aparelho administrativo do Estado. Dentro da esfera pública, na sociedade da informação, o governo eletrônico pode ser utilizado como forma de fortalecer a democracia, aumentar o controle social e impulsionar a promoção de direitos.

Utilizar as possibilidades do e-gov apenas sob a ótica do "cidadão-cliente" que é uma idéia já incorporada na administração pública também é renegar as possibilidades da incorporação das TIC's na mudança da própria sociedade. Para se definir um conceito não se pode esquecer a importância da modernização e

economia no aparato administrativo que o governo eletrônico pode proporcionar. Contudo suas influências podem ir além disso. Pode garantir um combate à corrupção mais efetivo não só pelo controle interno, mas também pelo controle social.

Dentre as divisões do próprio governo eletrônico, o livro *E-government – O governo eletrônico no Brasil* separa em cinco níveis de classificação:

**Tabela 4 – Estágios do Governo eletrônico**

Níveis	Características
<b>1 – Institucional</b>	-Provisão de informações ou serviços à comunidade; -Exemplos: Notícias e downloads de documentos e formulários.
<b>2 – Transnacional</b>	-Serviços oferecidos pelo governo que geram uma transação financeira ou um processo transnacional; -Exemplos: Declaração do Imposto de Renda e pregão eletrônico.
<b>3 – Colaborativo</b>	-O portal direciona o cidadão às suas demandas; -Exemplos: Projeto Interlegis e acesso a intranet do judiciário;
<b>4 – Integração entre todos os níveis</b>	-Os dados necessários para uma transação ou andamento de um processo administrativo encontram-se integrados na base de dados do governo;
<b>5 – Personalização total</b>	-Interação do cidadão com o governo de forma personalizada e customizada;

**Fonte:** FERRER, Florencia; SANTOS, Paulo; QUEIROGA, Adriano (ORG). **E-government: o governo eletrônico no Brasil.** São Paulo, SP : Editora Saraiva, 2004.

Também pode ser dividido pelos grupos com que o governo se relaciona. Denominam-se transações. As transações do governo eletrônico seriam três: Government to Government (G2G); Government to Business (G2B); e, Government

to Citizen (G2C).

**Tabela 3 – Transações do governo eletrônico**

Transação		Exemplo
G2G (Government to Government)	Relações intra ou inter-governos.	Integração de sistemas entre diferentes instâncias governamentais.
G2B (Government to Business)	Relações entre governo e fornecedores.	Compras eletrônicas.
G2C (Government to Citizen)	Relações entre governo e cidadãos.	Oferta de serviços públicos pela Internet.

Elaborado pelo autor

Andréa Fernandes dispõe que o governo eletrônico possui, normalmente, quatro estágios que convergem com as divisões do livro “E-government – o governo eletrônico no Brasil”: um primeiro estágio que se assemelha ao estágio Institucional é a criação de um site com informações sobre o governo, normalmente, disposto em um portal com informações sobre os mais diversos órgãos da Administração Pública como Secretarias, Delegacias, Postos de Saúde, entre outros; o segundo estágio se caracteriza por uma possibilidade de troca por cidadãos, empresas e entre órgãos com o governo, por exemplo, a declaração do imposto de renda pela Internet, possibilidade de reclamações e sugestões, se assemelha ao nível Transnacional; no terceiro estágio aumenta a complexidade e é possível a troca de valores como pagamentos de contas e impostos, cursos, compras de materiais, entre outros, também se assemelha ao nível Transnacional.

O quarto estágio se caracteriza pela adoção mais avançada do governo eletrônico, ou seja, corresponde ao nível de Personalização Total. Nesse momento, se reúne num sítio todos os serviços, independente do órgão ou nível do governo. A temática do serviço ou a necessidade do cidadão que caracterizam o governo

eletrônico, e não mais a divisão em ministérios, departamentos, níveis de governo, entre outros:

O usuário não tem de saber quais órgãos ou departamentos, de quais níveis de governo e em que seqüência são mobilizados para a realização de um determinado serviço ou a prestação de uma informação. O que acontece por detrás da interface eletrônica não interessa a ele (FERNANDES, 2000, p. 2).

O conceito abrangente pode facilitar o entendimento num momento que não é possível mensurar as possibilidades do governo eletrônico e nenhum governo detenha um nível tão avançado que seja possível definir um objetivo final definitivo para as políticas de e-gov. Contudo o avanço já existente pode abranger conceitos menos amplos como os utilizado por Mora, que denomina governo eletrônico como “o uso da tecnologia da informação em seus vários matizes pelo Estado” (MORA, 2005).

Nesta pesquisa, como conceito de governo eletrônico se entende que além do e-gov como elemento de modernização da administração, melhor eficiência dos serviços públicos e maior economia dos recursos: “O governo-eletrônico deveria ser um meio para realizar o Governo aberto” (FUGINI ET ALLI, 2005, p. 308), ou seja, com um modelo que propicie a maturidade da democracia, da cidadania e do controle social. Para Fugini e outros autores, o verdadeiro governo eletrônico é indissociável da construção de uma democracia eletrônica. Nesta, o combate à corrupção é um elemento chave.

### **3. GOVERNO ELETRÔNICO E O COMBATE À CORRUPÇÃO**

#### **3.1 BENEFÍCIOS DO GOVERNO ELETRÔNICO NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

Nos anos 80, ocorre uma crise generalizada tanto no âmbito econômico quanto no político e administrativo. Juntamente instaura-se o processo de redemocratização. Questiona-se a centralidade do Estado e busca-se uma volta da Administração Pública para o cidadão. A relação entre Estado e sociedade volta a estruturar-se e isso que representa uma mudança de uma Administração Pública Estadocêntrica para uma Administração Pública Sociocêntrica.

O governo eletrônico atua de maneira a facilitar esta nova característica da Administração Pública. Facilita o acesso à informação, potencializa as possibilidades de participação e controle social, entre outros. De grande importância para a pesquisa, é a possibilidade do uso das tecnologias da informação e comunicação poderem combater a corrupção.

O governo eletrônico também tem sido visto como uma possível arma contra a corrupção pelo controle eletrônico da Administração Pública. Por exemplo, o pagamento do IPVA totalmente eletrônico dificulta a sonegação do imposto. Também é um aliado no combate à corrupção porque potencializa a transparência.

A utilização das tecnologias da informação e comunicação podem criar estímulos aos governos para que promovam maior transparência e controle social e combatam à corrupção.

Por exemplo, as compras eletrônicas que permitem um maior controle social e transparência por disponibilizar amplamente todas as informações sobre o processo

de compras da Administração Pública. Assim, permitindo um maior controle e combate à corrupção sobre os gasto de recursos pelo Poder Público .

### **3.2 LIMITES À UTILIZAÇÃO DO GOVERNO ELETRÔNICO PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO**

Os limites abordados nesta monografia correspondem aos da própria utilização das tecnologias da informação e comunicação pelo Poder Público independente do seu uso para o combate à corrupção. Entretanto, esses limites afetam a efetividade do combate à corrupção tanto pelos governos quanto pela sociedade. Foram listadas cinco dificuldades: a exclusão digital; a complexidade da máquina pública; a escassez de recursos; a indisponibilidade da informação; e, a infra-estrutura de redes e computadores.

. Um dos maiores perigos do governo eletrônico é que em vez de ser um fator de inclusão da sociedade na gestão da *res publica* e na promoção de seus direitos é que ele signifique uma nova maneira de promover à exclusão social em face da grande desigualdade já existente em outros setores no Brasil. A questão é se a utilização da Internet pelo governo não é só mais uma expressão da desigualdade social do país, ou seja, a extensão da desigualdade social no meio eletrônico.

Principalmente em um país que a proporção de pessoas que possuem um computador corresponde a 19,63% do total de domicílios (BALBONI, 2007, p. 99). Apenas 45,65% da população já utilizaram um computador (BALBONI, 2007, p. 109) e 33,32% já acessaram a internet (BALBONI, 2007, p. 114).

São números que esclarecem que mesmo haja vontade política para prover serviços, aumentar o controle social e as possibilidades de participação do cidadão

pela Internet, este serviço não abrangerá uma parte consistente da população brasileira. Será uma revolução para poucos que perpetuará a desigualdade.

Conforme os objetivos desta pesquisa e do próprio Governo Federal, a idéia de governo eletrônico não pode ser dissociada da promoção da cidadania e da inclusão digital. Um dos desafios para a plena implementação do governo eletrônico é a ampliação do acesso a essa tecnologia pela totalidade, ou o mais próximo disso, da sociedade.

A complexidade da máquina pública também se torna um obstáculo para o uso das tecnologias da informação e comunicação para o combate à corrupção.

Para Florêncio Ferrer (2004), a ineficiência do setor público também pode ser explicada por sua organização vertical, ou seja, “(...) faz com que os serviços a serem prestados exija colaboração de empregados de diferentes departamentos” (FERRER et alli, 2004, p. XII). Falta integração dos sistemas. Esta falta de operabilidade pode prejudicar a evolução do governo eletrônico e a sua utilização para o combate à corrupção..

A organização da burocracia brasileira se caracteriza pelo “papelório” e o foco no processo em vez do resultado. São os resquícios da figura do “Estado cartorial” (NUNES, 2006). A cultura interna também é uma dificuldade. A eliminação do papel nos processos se constitui como uma grande dificuldade da máquina pública. Mesmo quando alguns Estados utilizam compras eletrônicas há ainda o uso intensivo do papel.

Os recursos públicos são escassos. As definições das políticas dependem da escolha dos governantes por prioridades. Como parte dos objetivos do governo eletrônico ela não pode ter um custo demasiado que onere a Administração Pública

e não traga vantagens proporcionais. Principalmente em cidades menores há dificuldade de pagar os custos para a implantação do governo eletrônico, tais como infra-estrutura, manutenção da rede e do servidor, entre outros.

A informação deve estar disponível a sociedade. Não apenas pela disposição em lei, que obriga a publicidade dos atos da administração pública, mas por possibilitar a participação e controle do cidadão: “A participação e o controle social sobre o governo dependem da circulação de informação” (VAZ, 2005).

Se a informação não está disponível ou é insuficiente, a possibilidade do Governo eletrônico de facilitar o combate à corrupção é drasticamente reduzida. Também interfere em outros direitos do cidadão, como o direito ao próprio tempo e o direito à informação.

Apesar de não ser o único, a Internet é o principal meio de disseminação do governo eletrônico. Para sua implantação e manutenção é necessário existir uma infra-estrutura de rede e de computadores. Apesar do avanço do marco legal, em muitas localidades ainda não há a possibilidade de criar este aparato. O Comitê Gestor da Internet (CGI) é responsável por regular e diminuir esta dificuldade.

O custo desta infra-estrutura de rede e computadores é uma dificuldade num ambiente de recursos escassos, principalmente em pequenos municípios. Para diminuir esta dificuldade, o governo federal realiza convênios com municípios e empresas. Por exemplo, o Projeto Banda Larga para Todos que pretende disponibilizar o acesso à banda larga em todas as escolas até 2010. Também atua no sentido de diminuir as disparidades existentes no acesso à Internet.

## **4. INICIATIVAS DO GOVERNO FEDERAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO PELA INTERNET**

### **4.1 COMPRASNET**

#### **4.1.1 COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO BRASIL**

As compras públicas constituem um tema importante para a Administração Pública. Todo ente da Administração Pública necessita comprar materiais ou contratar serviços para o exercício das suas atividades. Há muito dinheiro envolvido nessas aquisições. Por isso as compras públicas também se tornam objeto de disputa e suscetíveis de vícios como a corrupção.

A importância da área de compras governamentais é demonstrada pela quantidade de leis que a cercam para que respeitem os princípios da Administração Pública. Há uma discussão que as diversas leis e exigências para as compras dos entes públicos facilitam os vícios em vez de evitá-los. Também seriam entraves para a Administração Pública, tornando o processo mais moroso e prejudicando até mesmo as políticas públicas, pela falta de recursos financeiros ou materiais.

Para a prestação dos serviços públicos, a implementação das políticas públicas, em suma, para a manutenção das atividades governamentais em qualquer ente público é necessário a compra de bens e serviços como no setor privado. Contudo no Governo para realizar tal atividade é necessário seguir as regras definidas em legislação. Existem leis específicas que regulam as compras governamentais e devem ser obedecidas obrigatoriamente pelos entes públicos.

Compra é definida pelo art. 6º, inciso III da Lei nº 8.666/93 como: "toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou

parceladamente". As compras públicas, geralmente, devem ser realizadas por um processo denominado licitação. A exigibilidade de licitação para aquisição de bens e serviços para a Administração Pública, exceto nos casos especificados em lei, está disposta no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, **as obras, serviços, compras e alienações serão contratados 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.

A Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal e institui normas para as licitações e contratos da Administração Pública. O conceito de licitação pode ser entendido como:

(...) é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (MELLO, 2006, p. 503).

A licitação tem dois objetivos: a Administração Pública realizar o negócio mais vantajoso e de todos poderem participar da disputa por um negócio com esta. As modalidades de licitação são: **concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão**. O pregão foi instituído pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e não está contido na Lei nº 8.666/93.

No art. 22 da Lei nº 8666, parágrafos 1º a 5º dispõe o conceito das cinco primeiras modalidades:

- **Concorrência:** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de

seu objeto;

- **Tomada de preços:** é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação;
- **Convite:** é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas;
- **Concurso:** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias;
- **Leilão:** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

A Lei nº 10.520/02 não define a modalidade pregão, mas dispõe no artigo 1º:  
“Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na

modalidade de pregão, que será regida por esta Lei”.

Uma definição mais completa desta modalidade é dada por Di Pietro: “(...) é a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feito por meio de propostas e lances em sessões públicas” (DI PIETRO, 2006, p. 381).

O Pregão é a modalidade de licitação, tipo menor preço, exclusivamente para aquisição de bens e prestação de serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa é feita por meio de propostas e lances sucessivos em sessão pública, excluídas desta modalidade as contratações de obras e serviços de engenharia, bem como as locações imobiliárias e alienações em geral, que serão regidas pela legislação geral de Licitação.

O pregão é uma modalidade de licitação que pauta pelo tipo de licitação do menor preço, ou seja, as propostas que possuírem o menor lance como um leilão às avessas e por um tipo de bem, que são os bens comuns. Os bens e serviços comuns são definidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (art. 1º, parágrafo único, Lei nº 8.666/93).

Outra inovação da modalidade é a inversão das fases de habilitação e abertura dos envelopes com as propostas. Nas demais modalidades primeiro é verificada a habilitação de todos os participantes e depois a avaliação das propostas. No pregão, primeiro é verificado os lances dos participantes. O autor do menor lance que terá a sua habilitação, ou seja, a sua documentação avaliada. Caso não esteja correta será analisada a habilitação do segundo menor lance e assim por diante até o participante habilitado para exercer contrato com a Administração

Pública.

Contudo esta definição não abrange uma das principais inovações do pregão eletrônico além de sua simplificação e menor tempo para a realização do procedimento licitatório, que é a utilização de recursos da tecnologia de informação para realizar o denominado pregão eletrônico.

A importância do estudo da legislação sobre compras governamentais do país é que ela regula a Administração Direta e Indireta. Elas precisam respeitar os preceitos da lei federal para realizarem o processo de compras na legalidade. As compras por meios eletrônicos também dependem de regulamentação para que possam ser realizadas pelo próprio governo federal e os demais entes.

O desenvolvimento das compras eletrônicas no país deve levar em conta o aparato jurídico já estabelecido na área de compras governamentais. No âmbito do governo federal, as compras eletrônicas foram criadas pela Medida Provisória nº 2026, de 28 de julho de 2000. O próprio Governo Federal foi um dos pioneiros da utilização da modalidade pregão eletrônico através da criação do Portal Federal denominado ComprasNet.

#### **4.1.2 Compras eletrônicas**

As compras eletrônicas correspondem à transação *Business to Business* (B2B), que é “o conjunto de transações comerciais entre empresas utilizando meios eletrônicos, em especial a Internet” (LOPES et alli, 2006, p. 439). Na administração pública, as relações entre os fornecedores e o governo são denominadas *Government to Business* (G2B). Esses primeiros conceitos introduzem a outro conceito, *e-procurement*:

O *e-procurement* é uma forma electrónica de conduzir os processos de compra de uma organização, objectivando, entre outros, a redução dos custos, através da eficiência operacional, e a integração da cadeia de fornecimentos, através das facilidades de comunicação de dados. O aparecimento da Internet e a sua divulgação na empresa permite movimentar todo o processo de compras para o meio virtual, através do *e-procurement* (LOPES et alli, 2006, p. 439).

*E-procurement* significa utilizar as tecnologias da informação e da comunicação para realizar o processo de compras, utilizando principalmente a Internet. Todo processo de compras que envolva a Internet independente se o ente é público ou privado é denominado *e-procurement*. Ele pode ser entendido como “a aquisição de bens e serviços por meio da Internet” (FERRER et alli, 2004, p. 51).

A utilização das tecnologias da informação e da comunicação para a realização de compras pode permitir uma racionalização das etapas e dos recursos, redução dos custos, promoção da eficiência da administração pública, monitorização dos custos, aumento da transparência, elevação da qualidade do serviço, entre outros (DINIZ, 2000, p. 16).

Entre os benefícios das compras eletrônicas, pode-se citar: menores custos; lucros potenciais maiores (para o setor privado); maior quantidade de recursos para a execução das políticas públicas; maior alcance e liquidez de mercado; maior transparência; maior organização do mercado; eliminação de barreiras geográficas; e remoção de bloqueios e canais de distribuição.

Segundo Lopes e Santos (2006), na iniciativa privada a maior motivação para realizar compras por meios eletrônicos é a redução de custos. Para eles, a diferença essencial entre o *e-procurement* privado e o público é que o primeiro busca um projeto justo com o melhor preço possível e o segundo tem o dever de realizar um processo que seja transparente e capaz de ser visto pela sociedade dificultando a

corrupção:

Consequentemente, um processo aberto de *procurement* público dever procurar assegurar que todos os fornecedores interessados estejam conscientes das propostas, e que nenhum concorrente tenha nenhum tipo de vantagem, como por exemplo, informação interna. A transparência necessita de requerimentos claros e sem ambiguidade para que a submissão de propostas seja considerada e que a avaliação e atribuição de contratos siga um procedimento consistente e documental. Os requerimentos devem de ser razoáveis e capazes de ir ao encontro de qualquer candidato qualificado e que os indivíduos responsáveis pela avaliação não tenham nenhum interesse pessoal ou pecuniário no resultado (LOPES et alli, 2006, p. 439).

A Administração Pública pode realizar o processo de compras através da Internet, por meio de portais de compras. Dentre outros, os principais motivos para a utilização das compras eletrônicas é a redução de custos, a possibilidade de aumento da transparência e combate à corrupção

Por exemplo, em 2007, o governo federal brasileiro economizou aproximadamente R\$ 3 bilhões com o pregão eletrônico nas aquisições de bens e serviços. O pregão eletrônico nesse ano correspondeu a 69,4% do valor das licitações de bens e serviços realizadas pelo governo federal.

O sistema eletrônico de compras permite que informação seja aberta e possível de ser verificada tanto pela sociedade quanto pelos fornecedores. Os fornecedores, por exemplo, no leilão eletrônico têm acesso ao lance dos concorrentes, entre outros dados, que permitem maior controle sobre o processo de compras. A sociedade pode ter acesso a todas as etapas do processo de compras. Com a disponibilidade desse processo na Internet é mais fácil essas etapas serem acessadas pelos cidadãos:

A grande vantagem em termos de transparência é sem dúvida a possibilidade oferecida à sociedade como um todo de acompanhar o processo de compra do governo, em todas as suas etapas e, inclusive, poder verificar a sua legalidade a posteriori, já que tudo é registrado em atas virtuais. As compras eletrônicas instituem uma comunidade de trocas e

um local de encontro acessível não só aos funcionários encarregados das compras (ou das vendas) e aos fornecedores (ou compradores, no caso de leilões de venda), mas também ao público em geral, que pode, assim, acompanhar as transações e assegurar-se de sua legalidade e exatidão (INFORME-SF, 2002, p. 5).

#### **4.1.3 COMPRAS ELETRÔNICAS NO BRASIL**

A Medida Provisória nº 2026, de 28 de julho de 2000, que instituiu as compras eletrônicas no âmbito da Administração Pública brasileira, também instituiu a modalidade de licitação denominada pregão. Num primeiro momento, as compras eletrônicas só poderiam ser realizadas pela União. O uso das tecnologia da informação e comunicação para a realização das compras governamentais é autorizado no seguinte artigo:

Art 2º Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, promovida exclusivamente no âmbito da União, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

Parágrafo único. Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

Posteriormente o pregão é regulamentado pelo Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Entretanto tanto na Medida Provisória quanto no Decreto estava disposto que a utilização dos recursos da tecnologia da informação para a realização do pregão dependia de regulamentação específica sobre esta questão. No mesmo ano, o Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000, regulamentou o pregão eletrônico, ou seja, o pregão realizado pela Internet.

A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, instituiu a possibilidade de utilização da modalidade pregão por toda Administração, direta e indireta. A Lei, no art. 2º, parágrafo primeiro, também previa a utilização da tecnologia da informação desde que regulada. Esta regulação veio com o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005,

que regulamenta o pregão eletrônico para todos os entes.

O pregão eletrônico é aquele que a disputa pelos bens e serviços comuns será feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela Internet. No pregão eletrônico não é mais necessário a presença física dos do pregoeiro e dos disputantes, pois todas as etapas do procedimento licitatório que necessite comunicação são realizadas por meio eletrônico.

Em 2005, o Decreto n. 5.450, de 31 de maio, regulamentou o pregão eletrônico e também outras providências:

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

No mesmo ano, o Decreto nº 5.504, de 5 de agosto, estabeleceu a exigência sempre que possível entes públicos ou privados, que realizem compras em decorrência de transferências voluntárias de recursos da União e do âmbito federal, devem utilizar o pregão eletrônico para a aquisição de bens e serviços comuns.

O pregão eletrônico possui as mesmas fases que o pregão presencial e na mesma ordem (publicação do aviso do edital, classificação, habilitação, homologação e adjudicação). Entretanto possui algumas outras exigências, tais como: um sistema de segurança eletrônico criptografado para garantir a lisura do procedimento licitatório; a divulgação do pregão tem que ser feita não só pela publicação do aviso da imprensa como também pela internet; a sessão pública de julgamento poderá ser acompanhada pela Internet; e, as propostas também só serão apresentadas por meio eletrônico.

As compras eletrônicas são realizadas através da Internet, normalmente, em portais de compras gerenciados pelos governos. O desenvolvimento das compras

eletrônicas no país deve levar em conta o aparato jurídico já estabelecido na área de compras governamentais. Não é possível que um Estado da Federação, por exemplo, crie um sistema de compras eletrônicas que seja exemplar e transparente, mas que não respeite as normas gerais sobre compras governamentais que são reguladas pela União.

A possibilidade que o Governo Federal abriu para as compras eletrônicas nos demais entes da Administração Pública permitiu que diversos Estados criassem seus sistemas de compras eletrônicas. Diversos Estados já utilizam desse sistema como: Bahia, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo.

Vários municípios também estão aderindo às compras eletrônicas, principalmente com auxílio do COMPRASNET, ambiente de compras eletrônicas do Governo Federal que será apresentado no tópico a seguir.

#### **4.1.4 COMPRASNET**

O Portal ComprasNet foi criado em 1998 para atingir o seguinte objetivo: “(...) avançar na melhoria das ações de logística governamental e, também pelas necessidades de se alcançar maior amplitude, divulgação e transparência às compras e contratações do governo federal” ( BRAGA, 2001, p. 4). O sítio é mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O primeiro momento do sítio se caracterizou por divulgar os avisos e editais das modalidades de licitação do Governo Federal através do Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras (SIDEC) e o resumo dos contratos da Administração Federal Direta e Indireta.

A partir de dezembro de 2000 passou a ser realizado o pregão eletrônico no Portal. Nesse período foram colocadas as seguintes funcionalidades à disposição dos cidadãos e fornecedores:

(...) disponibiliza opções específicas de acesso para o pregoeiro, fornecedores e a sociedade em geral. Para o pregoeiro, que irá monitorar a realização do processo de compras, o acesso se dá através de senha específica, a partir da qual, passa a ter visibilidade sobre as propostas recebidas, classificadas em relação ao menor preço ofertado, além do acesso à descrição do objeto, valor de referência, entre outras informações. Adicionalmente, o sistema mantém um "Chat" para a comunicação (Pregoeiro x Fornecedor), onde podem ser esclarecidas dúvidas e outras informações pertinentes ao Pregão Eletrônico que estiver sendo realizado. A opção fornecedor permite a elaboração e o encaminhamento da proposta, trazendo mensagens de "operação realizada com sucesso", ou de devolução quando esta não for acatada. O fornecedor sempre terá a visão da melhor proposta e do lance de menor valor, podendo participar ou não da competição na etapa de lances. Caso seja exigido em edital, o fornecedor poderá anexar à sua proposta, arquivo contendo especificação detalhada do objeto. A sociedade pode acompanhar o processo de licitação que, ao final, terá disponibilizada pelo sistema, a todos interessados, ata circunstanciada dos fatos ocorridos ao longo do certame (BRAGA, 2001, p. 5).

A análise exploratória do sítio através da observação estruturada do sítio do ComprasNet (<http://www.comprasnet.gov.br>) permitiu catalogar as funcionalidades existentes nele:

**Tabela 5 – Principais funcionalidades no ComprasNet**

<b>Serviços do Portal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serviços do Governo – mostra as possibilidades de acesso que os cadastrados terão no sítio. Por exemplo: Consulta de Materiais e de Preço Praticado;</li> <li>• Serviço a fornecedores – após o cadastramento mostra a possibilidade de acesso aos fornecedores. Por exemplo: Download de editais e Consulta de listas classificadas;</li> <li>• Serviços à sociedade – mostra as funcionalidades disponíveis ao cidadão sem necessidade de cadastro. Por exemplo: Consulta aos pregões (encerrados ou não) e Cotação eletrônica.</li> </ul>
<b>Acesso Livre</b>	Disponibiliza os links para as funcionalidades que possuem acesso sem necessidade de cadastro ou senha. Essas funcionalidades são: SicafWeb; Pregão; Pregões; Consultas; Cotação eletrônica

	e Cadastro de Materiais.
<b>Publicações</b>	Dispõem os Anteprojetos de Lei; Termos de Adesão; Informativo ComprasNet; Rol de Responsáveis, Conformidade de Usuários E Manuais
<b>Legislação</b>	Disponibiliza toda a legislação referente ao ComprasNet. Divide-se em Leis; Medidas Provisórias; Decretos; Instruções Normativas; Portarias e Resoluções.
<b>SIASG</b>	Informações sobre o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG).
<b>Fale Conosco</b>	Explica como entrar em contato para questionamentos através de e-mail ou telefone.
<b>Ajuda</b>	Disponibiliza as principais questões e dúvidas relacionadas ao ComprasNet; ao SIASG; ao SiCaf e à Certificação Digital para utilizar o pregão

Elaborado pelo autor

No primeiro trimestre de 2008, o Governo Federal economizou R\$ 590 milhões com a utilização do governo eletrônico. Neste período também 68% do valor licitado tinha sido realizado por esta modalidade de licitação eletrônica. Até maio de 2008, a contratação de bens e serviços já atingiu R\$ 3 bilhões.

Segundo Fernandes (2005), o ComprasNet envolve anualmente a disposição de recursos na ordem de R\$ 15 bilhões. Esses números demonstram a importância do pregão eletrônico em termos de volume e valor de contratação de bens e serviços para o Governo Federal.

Atualmente o ComprasNet disponibiliza os editais e avisos de licitação do Governo Federal tanto da Administração Direta quanto Indireta e realiza o pregão eletrônico. No pregão eletrônico, qualquer fase pode ser consultado por qualquer interessado. A evolução da quantidade de pregões realizados é demonstrada na tabela abaixo:

**Tabela 6 – Pregão eletrônico – Governo Federal**

Ano	Valor contratado	Pregões eletrônicos realizados
2002	-	-
2003	R\$ 173,5 milhões	1488
2004	R\$ 384,5 milhões	3024
2005 (primeiro trimestre)	R\$ 90,3 milhões	283
2006 (primeiro trimestre)	R\$ 1,1 bilhão	2.390
2007	R\$ 23,7 bilhões	35.676
2008 (primeiro trimestre)	R\$ 2 bilhões	4.537

Fonte: <http://www.comprasnet.gov.br>. Acesso em: 01.10.2008.

#### **4.1.5 COMPRASNET E O COMBATE À CORRUPÇÃO**

As licitações muitas vezes são citadas por relembrarem casos de corrupção e privilégios. O processo de compras, eletrônicas ou não, devem ter ampla publicidade, conforme lei que a disciplina. As compras eletrônicas podem propiciar maior facilidade no combate à corrupção nas compras governamentais, pois permite que todo o processo de compras seja visualizado tanto por fornecedores quanto pela sociedade através de um meio que possibilita mais facilmente o acesso a essas informações que é a Internet.

A possibilidade de aumento da transparência das compras governamentais pelo governo eletrônico remonta a primeira maneira de desvio do interesse público no processo de compras: a corrupção.

Alguns perigos de desvios no processo de compras são listados por Bruno Speck (2004): o estabelecimento de critérios no edital que restrinjam os potenciais fornecedores e só atendam aos requisitos de uma ou poucas empresas; definir o processo de julgamento no edital por aspectos subjetivos travestidos de considerações técnicas; a indefinição do objeto da licitação também pode garantir uma escolha por aspectos subjetivos por parte do contratante; a falta de regras

claras quanto ao acompanhamento do contrato podem permitir desvios; a falta de mecanismos de controle e auditorias eficientes; a existência de controle somente após a realização do processo.

Para Speck (2004), a principal maneira de combater a corrupção em licitações “(...) é a existência de regulamentos que garantam a máxima abertura à participação de empresas e a maior visibilidade possível aos atos da administração (...”).

A utilização das compras eletrônicas possuem diversas vantagens, entre elas, a possibilidade de aumento da transparência. Elas são incentivadas pelos órgãos públicos principalmente por meio de normas, como as que do Governo Federal que determinam a utilização preferencial do pregão eletrônico para as aquisições de bens e serviços comuns.

Os recursos públicos são escassos e os governantes devem fazer escolhas e atender prioridades para a alocação desses recursos. O controle social é essencial para impedir que esses recursos, já escassos, sejam utilizados de maneira imprudente ou irregular. A participação pode proporcionar um auxílio na decisão de alocação desses recursos. A transparência, conforme já discutido, pode facilitar a utilização dos mecanismos de controle social e participação. eletrônico de compras permite que a informação seja aberta e possível de ser verificada tanto pela sociedade quanto pelos fornecedores e uma grande auxiliar no combate à corrupção.

Nas compras eletrônicas, o governo eletrônico pode garantir maior imensoalidade no processo de compras, pois a divulgação dos editais, processos e resultados a todos os interessados permite que seja mais difícil de ocorrer episódios de corrupção ou favorecimento de determinadas empresas.

Também possibilita um melhor controle social do processo de compras, inclusive, *a posteriori*, pois permite a visualização do processo de compras com ampla visibilidade e uma maior facilidade de acesso às informações sobre compras governamentais, pois a Internet é um meio de fácil utilização, disponível e relativamente barato.

Garante o direito ao próprio tempo, pois a disponibilidade do processo de compras na Internet permite menores deslocamentos e tempo gasto na visualização das compras governamentais.

Permite que um maior número de fornecedores possa participar do processo de compras, pois qualquer empresa que atenda aos critérios do instrumento convocatório pode participar de qualquer local do certame e por possuir menores custos, que garante um maior controle sobre o mesmo.

Existe a possibilidade do fornecedor interpor recurso no momento da abertura das ofertas e de forma eletrônica, que garante maior rapidez e publicidade dos procedimentos licitatórios.

Aumenta a publicidade dos editais e atos dos processos de compras pela facilidade de acesso a Internet e por ter um custo baixo.

Apesar das possibilidades de combate à corrupção através da transparência das compras governamentais não é possível denunciar irregularidades de maneira menos complexa através do próprio sítio na Internet, que aumenta a possibilidade de ação dos cidadãos e dos fornecedores para combater os vícios nas compras governamentais e nem há a explicação no sítio de como pode ser feita uma representação (antes da realização do pregão) ou uma denúncia (após a realização do pregão).

O ComprasNet é considerado uma ferramenta de combate à corrupção porque permite que as compras governamentais possam ser vistas e questionadas por qualquer interessado, seja a sociedade ou o fornecedor.

## 4.2 PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

### 4.2.1 CONCEITO

O conceito de transparência pode ser entendido sob dois aspectos. O primeiro é o conceito de transparência como sinônimo de publicidade.

Por publicidade, entende-se que todos os atos da administração pública devem ser amplamente divulgados:

Não há, realmente, nenhuma razão para que os agentes públicos não tenham seus atos amplamente divulgados, se agirem sempre dentro dos padrões de conduta constitucional e legalmente previstos. A publicidade é “requisito de eficácia e moralidade” do ato administrativo. Abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isso é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado e dele obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais (SPECK, 2004).

A publicidade é entendida como a ampla divulgação dos atos da administração pública excetuando os casos de sigilo previstos em lei. A regra é a publicidade dos atos da administração, mas há exceções, previstas na Constituição, que permitem o sigilo. A exceção ocorre quando o sigilo é imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (CONSTITUIÇÃO FEDERAL , art. 5º, inciso XXXIII). É decretado sigilo nos casos especiais de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração

A publicidade garante que as informações sejam divulgadas e até legitima

certos atos da Administração pública. Por exemplo, se não houver divulgação de certas fases do processo de licitação, ele pode ser impugnado por qualquer dos participantes ou pela sociedade. Nos casos que a publicidade é obrigatória e ela não é feita, os atos são considerados nulos.

A publicidade pode ser geral ou restrita. A publicidade geral é a contida na publicação em órgão oficial. Em alguns casos ela é obrigatória e deve ser extensa, como nos concursos públicos e nas licitações. A publicidade restrita refere-se as informações de conhecimento pessoal das pessoas interessadas, por exemplo, por meio de notificação, citação, registro dos atos em livros administrativos, entre outros.

Para o autores estudados o princípio da publicidade está estreitamente ligado e, por vezes, é entendido como sinônimo de transparência. Essa relação entre transparência e publicidade está contida neste trecho referente ao princípio da publicidade:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência de seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo, ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida (MELLO, 2008).

Contudo nesta pesquisa a transparência não é vista como sinônimo de transparência:

A transparência pública não se confunde com o tradicional princípio jurídico da publicidade, que fundamenta o moderno Estado de direito. As duas noções são distintas, ainda que a publicidade garanta ao poder público uma certa transparência. A diferença é a exigência da publicidade é atendida com a publicação dos atos poder público no veículo oficial de imprensa, ao passo que a transparência não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades. Ela é mais exigente. Não pode ser vista, mas pode ser percebida em uma determinada atitude comportamental que se manifesta no relacionamento com o outro. É transparente quem remove barreiras ao conhecimento de si pelo outro. Portanto, requer a disposição, o destemor de desproteger-se em relação ao outro, de expor-se, de mostrar-se como se é, de dar a conhecer externamente aquilo que não é aparente e que de outro modo não seria do conhecimento do outro. Enfim, de desnudar-se. Porque transparência confere visibilidade (GOMES FILHO, 2005).

O segundo modo de entender a transparência é como a: “abertura para o fornecimento de informação, entendida como o fornecimento livre e universal de informações para seu público-alvo” (VAZ, 2003b), ou seja, significa o reconhecimento que a informação pública é um direito de cidadania pelos governantes e a disponibilidade das informações sobre a Administração Pública deve ser livre, clara e acessível.

Por exemplo, a prestação de contas do governo pode ser disponibilizada integralmente na Internet, mas se a informação não: for possível de ser encontrada rapidamente; ser entendida pelo cidadão-médio; e, estiver atualizada, a existência de um sítio com dados sobre o órgão público não caracterizará um aumento de transparência porque os dados se tornarão inúteis para o fim que se destinam.

No Estado democrático de Direito, a transparência será o princípio que legitimará os atos administrativos; proporcionará o acesso aos dados do governo, exceto os que forem impedidos por dispositivo legal; auxiliará no controle social do governo, de modo a evitar desvios da gestão pública como a corrupção. Modernamente, a transparência também agregará à Administração Pública: a diminuição da separação entre governo e sociedade e a maior convergência entre a decisões do governo e as demandas sociais.

A disponibilidade e a divulgação da informação, o acesso às informações e o combate à exclusão digital são formas como o governo eletrônico pode aumentar a transparência, e, conseqüentemente, as possibilidades de controle social e participação cidadã.

“A complexidade das instituições estatais e sua impenetrabilidade impedem o controle da atividade governamental por parte da sociedade”(LEVY, 1999), ou seja,

a manutenção da opacidade administrativa, dos procedimentos complexos e dos dados sigilosos dificulta o exercício devido dos mecanismos de controle social e participação.

Em termos das ações dos governos para estimular a transparência através da Internet o ponto de partida é o entendimento da informação como direito do cidadão, bem público e fundamento para o acesso a uma série de outros direitos, dispondo de um “caráter de promotora de uma ‘alavancagem’ de outros direitos” (VAZ, 2003a).

A participação e o controle social sobre o governo, por exemplo, dependem fundamentalmente da circulação de informação em que a transparência é um elemento-chave para a promoção destes direitos. Entretanto, não se trata unicamente de uma questão de montante de informação veiculado, mas também da forma de sua apresentação, de maneira a atingir um público amplo(VAZ, 2003b).

Ser uma Administração Pública transparente significa, primeiramente, declarar que a informação pública pertence ao público e, portanto, deve ser disponibilizada em conformidade com esse direito.

O Poder Público deve afirmar o direito à informação do cidadão e criar meios para que o cidadão possa ter acesso às informações de forma clara e o mais facilitado possível. Deve-se propor que o cidadão possa conhecer suas estruturas e suas decisões. Deve haver uma diminuição da opacidade administrativa. O governo não deve apenas promover a transparência pela disponibilidade das informações, mas deve proporcionar que estas informações cheguem aos cidadãos e sejam compreendidas.

Por exemplo, o orçamento e a prestação de contas podem ser

disponibilizados integralmente no Portal eletrônico do órgão público. Pela facilidade do acesso via Internet, em tese, qualquer cidadão pode verificar. Contudo, será que o cidadão médio consegue entender os termos técnicos presentes nestes documentos? Esse órgão não será totalmente transparente, pois dispõe os dados, mas não há a compreensão destes por seu público-alvo, ou seja, a sociedade como um todo. O Poder Público mesmo que disponibilize seus dados em um portal não será mais transparente se as informações forem difíceis de encontrar ou não sejam atualizados constantemente.

Nesta pesquisa, a transparência será definida a partir do conceito mais abrangente, ou seja, um governo transparente é aquele que dispõe as informações, as atualiza e cria facilidades para que o cidadão tenha acesso: com isso, pode-se dizer que a informação atualizada abrangente interna feita publicamente e amplamente acessível é um indicador empírico de uma agência da atitude em relação à transparência.

Em suma, pode- se pensar no sentido lato, a transparência como o acesso à informação da gestão pública e a sua divulgação. Esse é o sentido designado por Alberto Teixeira (2004). Ele considera um órgão público transparente quando há condições de acesso a todas as informações sobre como o governo trabalha (TEIXEIRA, 2004, p. 26).

Na literatura, a transparência pode significar um aumento do controle social pelos cidadãos; pode dificultar os vícios da Administração, tais como corrupção, práticas clientelistas, entre outros; e permitir a maior influência do cidadão na definição das políticas públicas.

Parte-se do pressuposto que o conceito de transparência é mais amplo do

que o princípio da publicidade. A publicidade é entendida como a divulgação das informações e a sua visibilidade. A transparência está ligada à fiscalização; disposição das informações; legitimação do ato administrativo e do governante; controle social; accountability; entre outros.

A Internet pode potencializar as possibilidades de transparência e, consequentemente, o combate à corrupção. Conforme já discutido ela é um meio acessível, relativamente barato e pode proporcionar mudanças nas relações entre governo e sociedade. No que tange a promoção de direitos, a utilização das tecnologias da informação e comunicação pode incrementar a promoção de direitos e até mesmo incentivar a luta por outros como o acesso universal à rede mundial de computadores.

#### **4.2.2 PORTAL DA TRANSPARÊNCIA**

O Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>) é mantido pela Controladoria Geral da União (CGU). Entre os seus objetivos está o propósito de combater a corrupção e o aumento da transparência pública. Ele foi criado em 2004, mas foi a partir do Decreto nº 5.482/2005 que “dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet” (SANTOS, 2005, p. 12) que oficializou este Portal.

No Portal estão disponibilizadas a execução financeira dos programas do governo, no âmbito federal. Entre os gastos disponíveis para acesso estão: todos os recursos federais transferidos da União para Estados, Municípios e Distrito Federal; informações sobre os recursos federais transferidos diretamente ao cidadão e sobre

os gastos diretos realizados pelo Governo Federal.

Para a disponibilidade desses dados, a Controladoria Geral da União tem que receber as informações dos entes do Governo Federal:

Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão fornecer à Controladoria-Geral da União, até o décimo quinto dia do mês subsequente ao da execução orçamentária, os dados necessários para a plena consecução dos objetivos do Portal da Transparência. Além disso, deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos, na 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. A Controladoria-Geral da União e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão disciplinarão, em sessenta dias a contar da edição do Decreto, o conteúdo mínimo que deverá constar de cada página, bem como estabelecerá o cronograma de execução das ações de divulgação, consideradas as peculiaridades de cada órgão ou entidade (SANTOS, 2005, p. 12).

Entre as possibilidades de consulta estão: a possibilidade de controlar os beneficiários do Bolsa Família e os recursos repassados ao município através de programas como o Fundef. Apesar da grande gama de informações, os casos que os dados sigilosos são previstos na Constituição Federal não são dispostos para consulta. Por exemplo, as despesas das atividades da inteligência ou por motivo de segurança nacional.

Sobre o Portal da Transparência, Culaus e Fortes discorrem:

O portal funciona como instrumento de prestação de contas dos administradores públicos, incentivando o controle social. A idéia é que os cidadãos possam acompanhar a execução dos programas e ações do governo federal. O “cidadão-fiscal” é um agente relevante no processo de fiscalização da utilização responsável dos recursos públicos, atuando como elemento inibidor da corrupção, fraude e malversação de recursos públicos. A CGU, na qualidade de gestora do Portal, tem realizado esforços para reduzir a defasagem dos dados apresentados, aprimorar a qualidade das informações oferecidas e estimular a utilização de linguagem de fácil entendimento (CULAUS E FORTES, 2006, p. 9).

Os dados são oriundos do Fundo Nacional de Saúde, da Caixa Econômica Federal , Banco do Brasil e Secretaria do Tesouro Nacional.

**Tabela 6 - ORIGEM DOS DADOS - Transferências de Recursos**

<b>Origem</b>	<b>Atualizado até</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor</b>
Fundo Nacional de Saúde – FNS	Agosto/2008	2.898.379 registros	R\$ 137.896.642,196,85
Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Origem SIAFI)	Agosto/2008	4.397.141 registros	R\$ 486.320.577,194,22
<b>Caixa Econômica Federal – CEF</b>			
- CAIXA - Auxílio Gás	Agosto/2008	79.347.113 registros	R\$ 1.190.226.292,50
- CAIXA - Programa Agente Jovem	Agosto/2008	623.487 registros	R\$ 40.526.655,00
- CAIXA - Programa Bolsa Alimentação	Agosto/2008	3.427.028 registros	R\$ 66.965.160,00
- CAIXA - Programa Bolsa Escola	Agosto/2008	82.463.107 registros	R\$ 1.842.516.600,00
- CAIXA - Programa Bolsa Família	Agosto/2008	489.748.961 registros	R\$ 33.257.903.829,00
- CAIXA - Programa Cartão Alimentação	Agosto/2008	5.707.622 registros	R\$ 285.381.100,00
- CAIXA - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Agosto/2008	7.161.112 registros	R\$ 224.162.020,00
- CAIXA - Programa Garantia Safra	Agosto/2008	3.586.676 registros	R\$ 396.530.330,00
<b>TOTAIS</b>		679.360.626 registros	R\$ 661.521.431.377,57

ORIGEM DOS DADOS - Aplicações Diretas			
<b>Origem</b>	<b>Atualizado até</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor</b>
Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Origem SIAFI)	Agosto/2008	27.527.681 registros	R\$ 4.069.008.479.063,80
<b>TOTAIS</b>		27.527.681 registros	R\$ 4.069.008.479.063,80

ORIGEM DOS DADOS - Cartões de Pagamentos do Governo Federal			
<b>Origem</b>	<b>Atualizado até</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor</b>
Banco do Brasil	Setembro/2008	565.170 registros	R\$ 191.048.198,71
<b>TOTAIS</b>		565.170 registros	R\$ 191.048.198,71

<b>Volume de Dados no Portal da Transparência</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor</b>
---	-------------------	--------------

**TOTAL GERAL**

707.453.477 registros R\$ 4.730.720.958.640,08

Fonte: <http://www.portaldatransparencia.gov.br>

No Portal estão disponíveis as seguintes funcionalidades: Consulta a gastos públicos; Últimas Notícias; O que é o Portal; Origem dos Dados; Consulta a Convênio; Transparência no governo; Participação e Controle Social; Aprenda Mais; Fale Conosco; Perguntas Freqüentes; Glossário; Links; Manual de Navegação e Cartão de Pagamento.

**Tabela 7 – Principais Funcionalidades Portal da Transparência**

<b>Consulta a gastos públicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Aplicações Diretas: os gastos diretos do Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços, incluindo os gastos de cada órgão com diárias, material de expediente, compra de equipamentos e obras e serviços, entre outros, bem como os gastos realizados por meio de Cartões de Pagamentos do Governo Federal.</li> <li>● Transferência de Recursos: representam os recursos federais transferidos da União para estados, municípios, Distrito Federal ou diretamente repassados a cidadãos.</li> </ul>
<b>Consulta a Convênio</b>	Permite o acesso aos convênios firmados pelo Governo Federal. A base de dados refere-se aos convênios vigentes a partir de 1º de janeiro de 1996.
<b>Aprenda Mais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>Glossário:</u> Consulta a algumas definições sobre os principais conceitos dos diversos temas relacionados com o Portal;</li> <li>● Aprenda sobre Programas do Governo: Apresentações com explicações simples sobre diversos programas do Governo;</li> <li>● Aprenda a fiscalizar: como fiscalizar através do conhecimento dos procedimentos de fiscalização dos programas do Governo Federal.</li> </ul>
<b>Participação e controle social</b>	Explica quais são as possibilidades de participação e controle social nos governos.
<b>Glossário</b>	Traz conceitos básicos sobre diversos temas correlatos ao Portal da Transparência. O objetivo da CGU é facilitar a compreensão dos assuntos abordados no Portal para que o cidadão e o

	agente público tenham condições reais de exercer o controle social e fiscalizar o correto uso dos recursos federais.
<b>Fale Conosco</b>	Qualquer cidadão pode fazer perguntas, críticas, elogios ou sugestões sobre os diversos assuntos do Portal (navegação, origem dos dados, funcionamento do Portal, como consultar, entre outros). Também possui um link para o site do CGU para a realização de denúncias online

Fonte: <http://www.portaldatransparencia.gov.br>. Acesso em 08.10.2008.

#### **4.2.3 PORTAL DA TRANSPARÊNCIA E O COMBATE À CORRUPÇÃO**

O Portal da Transparência é uma iniciativa pioneira no que tange à disponibilidade de acesso ás informações referentes a gastos no país (RODRIGUES, 2005; SANTOS, 2005) quanto ao objetivo de aumentar a transparência e combater a corrupção através de um único Portal que incorpore os gastos do Governo Federal Esse volume de dados atingiu em agosto de 2008, 707.453.477 registros que correspondem ao montante de R\$ 4.730.720.958.640,08.

A grande diversidade de informações disponíveis na Internet através da utilização de programas que também facilitam a organização desses dados aumentam as possibilidades de combate à corrupção.

Segundo Santos (2005), o Portal da Transparência também vem sendo considerado de fácil acesso por sua interface amigável e o acesso sem a necessidade de cadastro ou senha. Essa facilidade de acesso e entendimento que o Portal da Transparência pretende atingir é essencial para atingir o objetivo de combate à corrupção, pois os termos financeiros utilizados, muitas vezes, são desconhecidos da maior parte da sociedade.

Pelo conceito de transparência defendido nesta monografia, um governo será transparente não só quando disponibiliza os dados, mas também quando garante

que ele seja entendido pelo público-alvo, que no caso, são os cidadãos. O Portal da Transparência atende a essa especificidade colocando funcionalidades como o Glossário que disponibiliza os conceitos encontrados no Portal como: Cadastro de Fornecedores; Nota de empenho; Transferência de Recursos; entre outros. Essa iniciativa potencializa o combate à corrupção pela possibilidade de maior entendimento do conteúdo disponível para controle.

Além de disponibilizar os dados e traduzir o conteúdo técnico, o Portal da transparência também dispõem informações sobre a participação e o controle social que constitui um instrumento de educação cidadã que incentiva o combate à corrupção. O uso da Internet para o combate à corrupção também é realizado através de denúncias no sítio da Controladoria Geral da União. A denúncia dos abusos do cartão corporativo no governo federal ocorrida em 2008, que culminou em uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), por exemplo, demonstram as possibilidades da utilização das tecnologias da informação e comunicação para o aumento do controle social que um Portal da Transparência pode proporcionar para evitar possíveis irregularidades na utilização dos recursos públicos.

Quando a definição de transparência não se restringe a divulgação das informações governamentais também é necessário buscar novas funcionalidades que determinem o nível de transparência dos entes públicos. A transparência é caracterizada pela disponibilidade da informação ao cidadão pela Administração Pública e a garantia que ele tenha acesso a ela. É necessário garantir que o cidadão tenha acesso aos dados divulgados e os entenda. E esse é o propósito do Portal da Transparência. Conforme Marcelo Stopanovski Ribeiro, Secretário Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações estratégicas da Controladoria-Geral da

União da Presidência da República declarou no Congresso de Informática Pública (CONIP) em junho deste ano: “ A transparência governamental deve ir além da publicização dos dados”.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A construção do referencial teórico sobre corrupção e governo eletrônico e as relações que ostentam entre si permitiu observar que o governo eletrônico influencia a Administração Pública além da economia de recursos e melhoria da eficiência dos serviços públicos. Ele pode promover uma mudança nos direitos de cidadania, pois pode facilitar uma maior inclusão dos atores sociais, com a rapidez da transmissão de dados, a facilidade para se acessar a Internet e as informações da Administração Pública.

Utilizar as possibilidades do governo eletrônico apenas sob a ótica do “cidadão-cliente” também é renegar as possibilidades da incorporação das tecnologias da informação e comunicação na mudança da própria sociedade. Vaz (2003a) comprehende que a idéia de governo eletrônico não deve ser associada apenas a modernização do aparelho administrativo do Estado, pois também pode ser um promotor de direitos como o controle social do governo, o acesso à informação, o combate à corrupção; entre outros.

Entre as possibilidades da utilização das tecnologias da informação e comunicação pelos governos, o seu uso para o combate à corrupção é evidente. Foram analisados duas iniciativas inovadoras e premiadas do Governo Federal: o ComprasNet e o Portal da Transparência.

A importância da área de compras governamentais é demonstrada pela quantidade de leis que a cercam para que respeitem os princípios da Administração

Pública. Há uma discussão se as diversas leis e exigências para as compras dos entes públicos facilitam os vícios em vez de evitá-los. Também seriam entraves para a Administração Pública, tornando o processo mais moroso e prejudicando até mesmo as políticas públicas, pela falta de recursos orçamentários ou recursos materiais para a realização destas. As compras eletrônicas podem diminuir estas dificuldades encontradas.

No sítio do ComprasNet é possível acessar todas as licitações da Administração Direta e Indireta, no âmbito do Governo Federal e acompanhar todo o processo de compras realizados por pregão eletrônico. A possibilidade de acompanhamento de todos os interessados pela Internet permite combater a corrupção pela transparência dada ao processo de compras.

A partir do entendimento por parte da Administração Pública que a informação é um direito do cidadão, a busca por uma maior transparência deve ser feita da maneira mais abrangente possível. Isso significa que a informação, no caso das compras eletrônicas, não deve ser jogada de qualquer modo no Portal do Poder Público apenas por “boa vontade” ou até mesmo porque a legislação obriga e, por isso, este ser considerado um exemplo de transparência nas compras governamentais. Mesmo que o cidadão não queira acessar tais informações em determinado momento, ela deve estar lá pela possibilidade de poder ser questionada a qualquer momento por todos os interessados.

O Portal da Transparência abrange esse conceito de transparência além do princípio da publicidade. Disponibiliza uma grande quantidade de dados referentes à aplicação dos recursos públicos pelo Governo Federal. Também possui outras funcionalidades que visam facilitar o entendimento do cidadão aos termos técnicos

usualmente utilizados no sítio e incentivar o controle social e a participação cidadã na Administração Pública.

Para determinar o grau de transparência dos diferentes em entes públicos pelo uso do governo eletrônico seria interessante para um estudo futuro a construção de um instrumento de avaliação que verifique as possibilidades de aumento da transparência, ou seja, a construção de índices que meçam os diferentes níveis de transparência que se encontram os órgãos governamentais. Devem-se catalogar as funcionalidades já existentes e adicionar outras para que se crie uma possibilidade de aperfeiçoamento do aumento da transparência nos sítios públicos.

As tecnologias da informação e da comunicação, em especial a Internet, podem potencializar as possibilidades de aumento da transparência pelo governo eletrônico nos processos básicos, como as compras e o dispêndio de recursos, pela facilidade de poderem ser acessadas por qualquer pessoa e de qualquer lugar. Os benefícios proporcionados pelo aumento da transparência nas compras eletrônicas, por exemplo, são diversos, como a promoção dos direitos de cidadania, tais como o direito ao controle social da Administração Pública.

Contudo há limitações, entre elas, a exclusão digital. Mesmo que o sítio governamental disponibilize todas as informações referentes aos governos de maneira clara e acessível se a sociedade não tiver acesso à tecnologia ou domínio para utilizar a mesma as potencialidades para o combate à corrupção serão inválidas e o caminho para a plena cidadania digital não será atingido.

A informação deve estar disponível a sociedade. Não apenas pela disposição em lei, que obriga a publicidade dos atos da administração pública, mas por

possibilitar a participação e o controle do cidadão: “A participação e o controle social sobre o governo dependem da circulação de informação” (VAZ, 2005).

Se a informação não está disponível ou é insuficiente, a possibilidade do Governo eletrônico de facilitar o direito à informação e, consequentemente o combate à corrupção, é drasticamente reduzida.

As tecnologias da informação e comunicação não serão promotoras dos direitos de cidadania por si só, mas também depende de uma cultura de transparência em que tanto a sociedade estará disposta a controlar e entender o Poder Público quanto este agir em prol do acesso à informação :

Por isso, se as redes informacionais globais e locais poderão, um dia, assumir uma virtude mais universal, isso dependerá da capacidade de agências supranacionais, nacionais e locais, tanto governamentais como não-governamentais, de encontrar formas de estimular o acesso a informações não orientadas pelo lucro, a informações de caráter mobilizador e educativo, que estimulem o engajamento cívico (SPECK, 2004).

## **6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AKUTSU, Luiz. **Portais de governo no Brasil: accountability e democracia delegativa.** In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

ARAUJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2006, 2007.

ALVES, Marcus Vinícius Chevitarese. Avaliação de portais eletrônicos de governo com enfoque no usuário externo: um estudo no contexto das licitações e compras públicas. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006 (Dissertação).

BALBONI, Mariana (coordenadora executiva). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: TIC domicílios e TIC empresas 2006.** São Paulo: Comitê Gestor da Internet Brasil, 2007.

BALBONI, Mariana (coordenadora executiva). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias**

**da informação e da comunicação no Brasil: TIC domicílios e TIC empresas 2007.**

São Paulo: Comitê Gestor da Internet Brasil, 2008.

BARRA, Marcelo C. **Infra-estrutura de chaves públicas brasileira (ICP- Brasil) e a formação do estado eletrônico.** Brasília: Universidade de Brasília, 2006 (Dissertação de Mestrado).

BITTAR, Thiago Jabur. **Abordagem para diagnóstico de problemas em aplicações de e-gov – um retrato dos municípios brasileiros.** São Carlos:

UFSCAR, 2006 ( Dissertação de Mestrado).

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & CUNILL GRAU, Nuria. **O público não-estatal e a reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BUGARIN, Maurício Soares, VIEIRA, Láercio Mendes, GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade.** Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer- Sufting, 2003.

BRAGA, Elisabeth. COMPRASNET: o site da transparência das compras governamentais. In: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001.

Brasil lidera o ranking de desigualdade social na América Latina, 07/01/2008, **Último Segundo.** Disponível em:

[http://ultimosegundo.ig.com.br/materias/brasil/20930012093500/2093376/2093376\\_1.xml](http://ultimosegundo.ig.com.br/materias/brasil/20930012093500/2093376/2093376_1.xml). Acesso em: 07. JAN. 2008.

CAMPOS, F. Corrupção: Aspectos Econômicos e Institucionais. **Revista de Economia Aplicada (Departamento de Economia),** Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP e Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), v.6, n. 4, p. 767-791, out. /dez., 2000.

CHAHIN, Ali et al. **E-gov.br; a próxima revolução brasileira.** São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CULAN, Ariosto. Fortis, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de

Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

DEMCHAK, C., FRIIS, C. e LA PORTE, T. (2000). Webbing governance: national differences in constructing the face of public organizations. In: GARSON, G.

**Handbook of public information systems.** New York: Marcel Dekker Publishers.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2006, 2008.

DINIZ, Eduardo Henrique. **Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo.** In: EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicação, 2000. Disponível em: <http://www.eaespcvsp.br/AppData/GVPesquisa/Rel18-2000.pdf>. Acesso em: 12. OUT. 2007.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet.** In: Revista do Serviço Público Brasília 56 (2): 195-216 Abr/Jun 2005.

FERRER, Florencia; SANTOS, Paulo; QUEIROGA, Adriano (ORG). **E-government: o governo eletrônico no Brasil.** São Paulo, SP : Editora Saraiva, 2004.

FERRER, Florencia. **Governo eletrônico como ferramenta de desenvolvimento e aumento de eficiência no setor público: a redução de custos oriunda da implementação de meios eletrônicos em compras governamentais.** São Paulo, Novembro, 2004. Disponível em: <http://www.florenciaferrer.com.br/>. Acesso em: 18. ABR. 2008.

FERRER, Florênciia. **Governo eletrônico? Só se for agora!** Março, 2003. Disponível em: Acesso em: 12. ABR. 2007.

FERRER, Florênciia **A importância do governo eletrônico no Brasil.** Março, 2003.

Disponível em: Acesso em: 12. ABR. 2007.

FERRI OLIVEIRA, João Batista. **Governo eletrônico: uma proposta para o provimento de recursos da tecnologia da informação e comunicação em prefeituras.** São Leopoldo: Unisinos, 2006 (Dissertação de mestrado).

FUGINI, M.G., MAGGIOLINI, P., PAGAMACI, B. **Por que é difícil fazer o verdadeiro “governo eletrônico”.** Revista Produção, v. 15, nº 3, p. 303-309, Set./Dez. 2005.

GEDDES, Bárbara Geddes e NETTO, Artur Ribeiro. “Fontes institucionais da corrupção no Brasil” In: ROSENN, Keith S. e DOWNES, Richard (orgs.). *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto político do impeachment de Collor.* Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2000.

GOMES FILHO, Adhemar Bento. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente.** Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

LEVY, Evelin (art). Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & CUNILL GRAU, Nuria. **O público não-estatal e a reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

LOPES, Ercília Lopes Correia Ribeiro. SANTOS, Leonel Duarte dos. Estratégias de e-procurement na Administração Pública: uma revisão de literatura. In: **Conferência Ibérica de sistemas e tecnologias de informação, Ofir, Portugal, 2006 – “Conferência Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação”.** Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/5189>. Acesso em: 03. DEZ. 2007.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade,**

**motivação e participação popular.** São Paulo: Saraiva, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2007, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2006, 2008.

**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA.** Governo eletrônico no Brasil.

Disponível

em:[http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/publicacao/down\\_anexo.wsp?tmp.arquivo=E15\\_209diretrizes\\_governoeletronico1.pdf](http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/publicacao/down_anexo.wsp?tmp.arquivo=E15_209diretrizes_governoeletronico1.pdf) . Acesso em: 23. MAR. 2007.

MORA, Mônica. Governo eletrônico e aspectos fiscais: a experiência brasileira.

**Texto para discussão nº 1089.** Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

Notícias ComprasNet, 30/01/2008. **Governo economiza mais de R\$ 3 bilhões com pregão eletrônico em 2007.** Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/>. Acesso em: 02. FEV.2008.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

OLIVEIRA, Luiz Gustavo Rocha, SANTIAGO JÚNIOR, Fernando Antônio. **Licitações e contratos administrativos para empresas privadas.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

O'DONNELL, Guilhermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. In: **Lua Nova**, N.<sup>o</sup> 44, 1998, pp. 27-54.

ORTOLANI, Luiz Fernando B. **A qualidade de serviços na internet: instrumentos para a gestão da qualidade de serviços de governo eletrônico.** Florianópolis:

Universidade Federal de Santa Catarina, 2005 (Tese de Doutorado).

**PEREIRA, José Matias.** **Reforma do Estado e transparência : estratégias de controle da corrupção no Brasil.** Lisboa, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, outubro de 2002.

**PIOVESAN, Armando.** **TEMPORINI, Edméia Rita.** Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. **Revista Saúde Pública**, volume 29, nº 4, São Paulo, Agosto, 1995.

**REINIKKA, R.** e **SVENSSON, J.** Survey Techniques to Measure and Explain Corruption. **The World Bank Development Research Group**, 2003.

**RODRIGUES, José Geraldo Loureiro.** **Controle, transparência e acesso a informação no governo federal do Brasil: o portal da transparência .** In:**X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005 .

**RUEDIGER, Marco Aurélio.** **Governo eletrônico ou governança eletrônica – conceitos alternativos no uso das tecnologias de informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de governo e reforma do Estado.** XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas, 2002.

**SANCHEZ, Oscar Adolfo.** O poder burocrático e o controle da informação. In: Revista Lua Nova, número 58, 2003.

**SANTOS, Luiz Alberto dos.** Prestação de contas, acesso a informação e processo decisório governamental. In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

SCHILLING, Flávia. **O estado do mal-estar: corrupção e violência.** São Paulo Perspec., July/Sept. 1999, vol.13, no.3, p.47-55.

Secretaria para assuntos fiscais – BNDES. **INFORME-SF**, outubro, 2000, nº 20. Disponível em: [http://www.bnDES.gov.br/conhecimento/informeSF/inf\\_20.pdf](http://www.bnDES.gov.br/conhecimento/informeSF/inf_20.pdf). Acesso em: 26.MAR.2007.

Secretaria para assuntos fiscais – BNDES. **INFORME-SF**, dezembro, 2001, nº 34,. Disponível em: [http://www.bnDES.gov.br/conhecimento/informeSF/inf\\_34.pdf](http://www.bnDES.gov.br/conhecimento/informeSF/inf_34.pdf) Acesso em: 26.MAR.2007.

Secretaria para assuntos fiscais – BNDES. **INFORME-SF**, janeiro, 2002, nº 35, . Disponível em: [http://www.bnDES.gov.br/conhecimento/informeSF/inf\\_35.pdf](http://www.bnDES.gov.br/conhecimento/informeSF/inf_35.pdf). Acesso em: 26. MAR.2007.

SILVA, Marcos F. G. da. **A Economia Política da Corrupção no Brasil.** São Paulo: Editora Senac, 2001.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Exclusão digital: a miséria na era da informação.** São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

SPECK, Bruno Whelm. **Caminhos da Transparência.** Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1329/1/CAMINHOS+DA+TRANSPAR%C3%8ANCIA.pdf>. Acesso em: 05. MAI. 2008.

TANZI, V. **Corruption, Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures.** IMF Staff Paper, v.45, n.4, p.559-594, dec., 1998.

TANZI, V. e DAVOODI, H. **Corruption, Public Investment, and Growth.** International Monetary Fund. Working Paper, October 1997. (IMF Working Paper).

TEIXEIRA, Alberto. **Internet na transparência da gestão pública municipal: a experiência do Estado do Ceará.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

TEIXEIRA, Alberto. **Guia da cidadania para a transparência: prevenção para a corrupção.** Ceará: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

VALE, Paulo H. M. **Governo eletrônico nas dimensões e-capacidade administrativa, e- participação e e-transparência: identificando aspectos de governança eletrônica em municípios da região metropolitana de Belo Horizonte.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006 (Dissertação).

VAZ, José Carlos. Administração pública e governança eletrônica: possibilidades para a tecnologia da informação. In: **Governo eletrônico – os desafios da participação cidadã.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n º 24, dezembro, 2002.

VAZ, José Carlos. Perspectivas e desafios para a ampliação do governo eletrônico nos municípios brasileiros. In: **Seminário Internacional Governo Eletrônico e Governos Locais.** Brasília, 2003a.

VAZ, José Carlos. Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação. São Paulo: EAESP/FGV, 2003b(Tese de doutorado apresentada ao Curso de Doutorado em Administração de Empresas da EAESP/FGV).

VAZ, José Carlos. Uso da Internet pelos Governos e Promoção da Cidadania. **Revista Unicsul**, São Paulo, v. 8, n. 10, 2003c.

VAZ, José Carlos. **Referencial teórico-conceitual para análise e avaliação de portais municipais para o atendimento ao cidadão.** Disponível em:  
<http://www.conip.com.br/bancodeideias/arq/conip/egov-ref-analise-maio-v5-conip.pdf>. Acesso em: 24. JAN. 2008.

VAZ, José Carlos. **Governança eletrônica: para onde é possível caminhar?** .

Edição especial: Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades, 2005.

Disponível em: <http://www.polis.org.br> . Acessado em: 26. MAR. 2007.

WELCH, E. e WONG, W. (2001). Global information technology pressure and government accountability: the mediating effect of domestic context on website openness. *In: Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 11, n. 4

# **3º Concurso de Monografias da CGU 2008**

**PREGÃO ELETRÔNICO: TRANSPARÊNCIA  
COMO FERRAMENTA DE PREVENÇÃO À  
CORRUPÇÃO E DE EFETIVAÇÃO DA  
CIDADANIA**

Tema: Prevenção à corrupção.  
Subtema: Transparência pública e  
controle social.

PREGÃO ELETRÔNICO: TRANSPARÊNCIA COMO FERRAMENTA DE  
PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO E DE EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA.

Monografia apresentada ao 3º Concurso  
de Monografias da CGU 2008, categoria  
*universitário*.

**Retirado o nome da cidade pela Esaf**  
2008

## SUMÁRIO

### **PREGÃO ELETRÔNICO: TRANSPARÊNCIA COMO FERRAMENTA DE PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO E DE EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA**

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I – LICITAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL .....</b>	<b>6</b>
1. LICITAÇÕES: ORIGEM, CONCEITO E FINALIDADES .....	6
2. OBRIGATORIEDADE DE NATUREZA CONSTITUCIONAL E SUAS EXCEÇÕES. ....	9
3. PRINCÍPIOS.....	14
4. MODALIDADES DE LICITAÇÃO .....	21
5. TIPOS DE LICITAÇÃO.....	25
6. FASES DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.....	28
<b>CAPÍTULO II – PREGÃO ELETRÔNICO E SUAS VANTAGENS .....</b>	<b>36</b>
1. A APLICABILIDADE DO PREGÃO. ....	36
2. ETAPAS PROCEDIMENTAIS DO PREGÃO: FASE INTERNA E FASE EXTERNA. ....	41
3. PREGÃO NAS FORMAS “PRESENCIAL” E “ELETRÔNICA”.....	47
4. AS VANTAGENS DA MODALIDADE PREGÃO NA FORMA ELETRÔNICA. ....	50
5. OS NÚMEROS QUE COMPROVAM A IMPORTÂNCIA DO PREGÃO ELETRÔNICO PARA A ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO E A ECONOMIA RESULTANTE DE SUA ADOÇÃO.....	56
<b>CAPÍTULO III – OBSTÁCULOS A SEREM SUPERADOS PARA TORNAR O PREGÃO ELETRÔNICO EFETIVAMENTE EFICIENTE E AS PERSPECTIVAS COM A SUA MELHORIA.....</b>	<b>60</b>
1. OS OBSTÁCULOS JURÍDICOS E OPERACIONAIS DO SISTEMA DE COMPRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	60
2. O PARADIGMA DE QUE A ADMINISTRAÇÃO FAZ CONTRATOS RUINS EM RAZÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO: RELAÇÃO PREGÃO ELETRÔNICO X QUALIDADE DOS BENS E SERVIÇOS OFERTADOS .....	65
3. A TRANSPARÊNCIA COMO FENÔMENO PARA A PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NO CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS E DA CORRUPÇÃO. ....	73
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>76</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>79</b>

## INTRODUÇÃO

A modalidade de licitação “pregão”, na sua forma eletrônica, já se tornou ferramenta usual da Administração Pública, para a contratação de serviços e bens para o bom funcionamento da máquina estatal.

O pregão operacionaliza-se na inversão da ordem da apresentação das propostas de preços e da documentação habilitatória, o que torna o procedimento célere, possibilitando ainda aos licitantes a oportunidade de reduzirem os seus preços, o que traz enorme economicidade ao erário. A forma eletrônica inova, posto que todo o procedimento licitatório é realizado por meio da Internet. Sem a necessidade da presença física das licitantes, através da Internet, amplia-se o número de concorrentes, gerando maior competitividade, reduzindo os custos tanto da Administração, quanto das empresas participantes do certame.

Inúmeras são as vantagens do pregão eletrônico, que serão tratadas neste trabalho. Entretanto, o que mais chama a atenção é que esta modalidade é capaz de ensejar a participação popular no controle das licitações públicas, pois permite que cada cidadão acompanhe as licitações de forma efetiva pela Internet. As consequências dessa efetivação da cidadania são as melhores possíveis, pois sabidamente os casos de corrupção são menores quando há um controle efetivo por parte da sociedade.

Assim esta pesquisa tem como objeto demonstrar que o pregão eletrônico é um instrumento eficaz, capaz de colaborar para a maior eficiência dos gastos públicos. Mostrar-se-á também que as modalidades tradicionais, Concorrência, Tomada de Preços e Convite, não mais se coadunam de forma inteiramente adequada ao modelo de Estado Participativo, em que os cidadãos participam efetivamente do controle dos atos governamentais.

A base estrutural para que o Estado seja realmente de Direito não é apenas a lei, mas também a obediência aos princípios fundamentais que dão garantias ao cidadão. O princípio da eficiência, princípio constitucional da função administrativa do Estado, que já não se contenta em ser desempenhada apenas na legalidade, exige resultados positivos para resultar em um serviço público satisfatório ao atendimento das necessidades da sociedade.

O presente trabalho monográfico visa demonstrar que a informatização do Estado é algo crescente, capaz de dar maior celeridade ao processo de compras da Administração Pública, corroborando com a prevenção da corrupção nas licitações públicas.

Justifica-se a presente nas experiências de Órgãos da Administração Pública Federal, que nos últimos anos passaram a adotar o pregão eletrônico, e os resultados mostram que, efetivamente, é um instrumento eficaz, capaz de colaborar com a maior eficiência da máquina administrativa, garantindo o controle da sociedade sobre os gastos públicos e consequentemente contribuindo para a melhor aplicabilidade e melhor gerência do dinheiro público dentro do orçamento do ente.

É com base nestas constatações que o presente trabalho defende a ampliação deste instituto ou (por que não?) sua adoção em substituição às outras modalidades de licitação, de modo que se revestirão aos atos públicos maiores valores democráticos, como a participação, a transparência, a representatividade e o controle pela sociedade, todos, valores exponencialmente mais concretizados com a adoção preferencial do pregão. Significa trabalhar para efetivar, através da tecnologia, uma relação mais direta, transparente e participativa entre as instituições estatais e o cidadão.

Não se pretende aqui esgotar o assunto, tendo em vista ser o tema muito polêmico e a posição pouco defendida ou retratada pela Doutrina. O que se propõe na verdade é uma reflexão sobre as licitações públicas no Brasil, mostrando que o pregão eletrônico é uma modalidade que já traz e pode ainda trazer muitas melhorias aos procedimentos.

No primeiro capítulo será exposto um panorama sobre as licitações públicas no Brasil e o resultado de uma vertente histórica do tema, ou seja, os institutos concretizados pela Constituição Federal e pela Lei que rege a matéria, sejam os princípios inerentes, as modalidades tradicionais (Concorrência, Tomada de Preço e Convite), os tipos de licitação e as fases procedimentais.

O segundo capítulo tratará do pregão eletrônico e suas vantagens, sendo abordados os casos em que o pregão pode ser utilizado, suas fases, suas formas, seja presencial e eletrônica, bem como as vantagens de se ter uma modalidade que enseja tanta transparência.

Por fim, no terceiro capítulo serão enfocados os obstáculos jurídicos e operacionais que devem ser superados para que o pregão eletrônico se torne ainda mais eficiente, para o bem do interesse público. Será demonstrado que não se deve ao pregão eletrônico a péssima qualidade de alguns objetos contratados pela Administração, sendo essa constatação um verdadeiro paradigma a ser superado. Entre as medidas que serão defendidas para que as licitações se tornem eficientes, destaca-se a disponibilização de ferramentas que ensejam transparência aos atos públicos, como o pregão eletrônico, de modo que o cidadão possa participar efetivamente de tais ações, o que será defendido ao final deste trabalho.

## CAPÍTULO I – LICITAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

### 1. LICITAÇÕES: ORIGEM, CONCEITO E FINALIDADES.

A palavra **licitação** vem do latim *licitatio*, que significa “venda por lances”, a verdadeira hasta pública visando à adjudicação do preço mais vantajoso. Melhor ilustra sua semântica a denominação que lhe foi dada pela legislação brasileira primitiva, qual seja, **Concorrência Pública**<sup>1</sup>.

A obrigatoriedade de licitação pública possui natureza constitucional<sup>2</sup>, a qual será tratada mais adiante, e deve ser observada pela Administração Pública como regra para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, concessões, permissões ou locações.

Neste caso, o termo “Administração Pública” deve ser interpretado no sentido *lato sensu*, entendendo-se como tal os órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário e demais entidades integrantes da Administração Indireta. Os integrantes da Administração Pública que se excetuam desta obrigatoriedade estão previstos no texto da Carta Magna e/ou definidos diante a interpretação dos seus dispositivos, como se verá mais adiante, na análise da natureza constitucional das licitações.

A obrigatoriedade do procedimento administrativo da licitação, por meio de norma geral, surgiu no Direito Pátrio com o Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922 – o Código de Contabilidade da União –, em seu art. 49 e consagrando no art. 53 o que viria a se tornar princípio basilar dos procedimentos licitatórios, o “princípio da isonomia entre os licitantes”. Entretanto, observa-se que tal texto normativo não previa a existência de modalidades distintas para realização de licitações. Extrai-se a previsão da modalidade “concorrência”, precedida de uma fase de “julgamento da

---

<sup>1</sup> Termo que denominava o que hoje se chama de “licitação pública”, adotado primeiramente nos arts. 49, 50, 51 e segs. do Decreto nº 4.536 de 28 de janeiro de 1922, o então Código de Contabilidade da União.

<sup>2</sup> Constituição Federal/1988, art. 37, XXI.

idoneidade” das empresas<sup>3</sup>; e, embora não assim denominada, o que hoje se entende por “tomada de preços” para os fornecimentos ordinários às repartições públicas<sup>4</sup>.

Verifica-se na evolução legislativa, o aprimoramento das licitações, com a definição de modalidades explicitamente distintas, tipos de licitações para diferentes contratações, concretização dos princípios inerentes, maior clareza nos procedimentos, ou seja, com o tempo o instituto da “licitação” foi se modernizando. Atribui-se esse fenômeno ao advento do Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, da Lei nº 5.456 de 20 de junho de 1968, da Lei nº 6.946 de 17 de setembro de 1981 e do Decreto-Lei nº 2.300 de 21 de novembro de 1986.

As normas acima mencionadas foram revogadas pela Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, que estabeleceu as normas gerais de licitação e contratos administrativos, cuja competência foi estabelecida pelo art. 22, inc. XXVII da Constituição, passando a Administração a cumprir a exigência do art. 37, inc. XXI do mesmo texto constitucional. A Lei nº 8.666/93 é chamada pelos administrativistas de **Lei das Licitações e Contratos, Estatuto das Licitações e Contratos ou Código das Licitações e Contratos.**

A Lei das Licitações, como é tratada, sofreu alterações pela Lei nº 8.883 de 08 de junho de 1994, Lei nº 9.648 de 27 de maio de 1998, Lei nº 10.973 de 02 de dezembro de 2004, Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, Lei nº 11.107 de 06 de abril de 2005, Lei nº 11.196 de 21 de dezembro de 2005, Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007, Lei nº 11.481 e nº 11.484, ambas de 31 de maio de 2007, Lei nº 11.763, de 1º de agosto de 2008 e Lei nº 11.783, de 17 de setembro de 2008.

---

<sup>3</sup> Art. 51 § 1º, do Código de Contabilidade da União.

<sup>4</sup> Art. 52 *caput*, do Código de Contabilidade da União.

Considerável é a inovação trazida pela Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002, conhecida como a Lei do Pregão, que trouxe ao ordenamento a modalidade “pregão”, para a aquisição de bens e serviços comuns, como se verá adiante, aprimorado posteriormente com seu emprego na forma “eletrônica”, importante instrumento, que proporciona a transparência nas compras públicas, garantindo a efetivação do controle popular dos atos da Administração, e consequente exercício da cidadania.

Hely Lopes Meirelles assim conceitua a licitação:

(...) procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.<sup>5</sup> (grifo acrescido).

Diante deste conceito dado por Meirelles, o que seria a proposta mais vantajosa para a Administração? Seria aquela mais econômica? Será este, o maior objetivo afinal?

Marçal Justen Filho cita *Francis Paul Benoit*, que em sua obra *Le Droit Administratif Français* define como objetivo das licitações a contratação com “o particular melhor qualificado, em melhores condições e para obter o melhor resultado possível”<sup>6</sup>.

Parece mais acertado este último conceito de “objetivo” da licitação, entretanto cabem considerações adicionais. Deve-se ter o cuidado necessário ao afirmar que a Administração deverá sempre buscar o preço mais vantajoso, entendendo-se por este, o menor preço ofertado.

---

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 272 e 273.

<sup>6</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004, p. 11.

No primeiro momento parecerá ser um tanto vaga e generalista a resposta, entretanto será demonstrada com maior aprofundamento em parte específica deste trabalho. Adianta-se, a fim de responder às questões levantadas, que o preço mais vantajoso é aquele apresentado mediante o respeito ao princípio constitucional da isonomia e dos demais princípios que regem as licitações públicas. Desta forma, findará a Administração contratando pelo menor preço possível, desconsideradas aquelas propostas inexequíveis, passíveis de desclassificação do certame licitatório, garantidas as exigências qualitativas pré-estabelecidas, obedecendo ao princípio constitucional da “eficiência”.

## 2. OBRIGATORIEDADE DE NATUREZA CONSTITUCIONAL E SUAS EXCEÇÕES.

A obrigatoriedade de licitação impõe aos entes da Administração, pelo art. 37, inc. XXI da Constituição, como já dito, é regulada pela Lei nº 8.666/93, uma vez que conforme o art. 22, inc. XXVII, é competência privativa de a União legislar “normas gerais” sobre licitações.

Desta forma, apesar de todos os entes da Federação, não somente a União, como também os Estados, o Distrito Federal e os municípios, terem que obedecer a exigência constitucional da obrigatoriedade de licitação para a contratação de serviços ou para aquisição de bens, ressalvado os casos específicos na legislação infraconstitucional, poderão, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, legislar “normas específicas” para disciplinar as licitações e contratos nas suas esferas, desde que compatíveis com as normas gerais.

Com a Reforma Administrativa do Estado, introduzida pela Emenda Constitucional nº 19, nova redação foi dada ao art. 173 da Constituição. A partir daí, entidades da Administração Indireta, quais sejam empresas públicas e sociedades

de economia mista e suas subsidiárias que exerçam atividade econômica, passaram a respeitar um regime jurídico diferenciado para efetuar suas contratações.

Essas entidades atuam no setor privado explorando a atividade econômica, se estruturam na forma de uma empresa privada, voltada à eficiência e à otimização dos recursos. Desta forma, é razoável que tenham procedimentos que os permitam competir, economicamente, em iguais condições com as demais empresas do ramo privado. A natureza da atuação destas entidades exige que os procedimentos sejam mais desburocratizados e céleres.

Entretanto, isto não significa que estarão desobrigadas de obedecer aos princípios que são inerente a toda Administração Pública, até por que é de interesse de toda sociedade que o dinheiro público destinado a essas entidades seja bem empregado. Prudente é afirmar que estas entidades devem obedecer aos procedimentos, bem como as formalidades da Lei nº 8.666/93, em outras palavras, devem utilizar a norma geral de licitações para efetuar suas contratações, e somente deixarão de fazer desta forma quando isto significar a inviabilidade de competição com as empresas privadas. Assim aduz Marçal Justen Filho:

É imperioso diferenciar o regime de licitações entre as pessoas integrantes da Administração Pública. A sistemática padrão da Lei nº 8.666 pode ser aplicada à Administração direta e autárquica. Mas as entidades estatais organizadas segundo padrões empresariais devem submeter-se a regime próprio. Isso não significa liberá-las das regras sobre licitação e publicidade, mas adotar disciplina mais simples, dinâmica e compatível com a natureza da sua atuação. A sumariedade das formalidades no âmbito licitatório deverá ser compensada pelo incremento dos controles no âmbito de motivação e eficiência, com ampla responsabilização dos administradores por contratações despropositadas.<sup>7</sup>

O art. 1º, § 5º do Decreto nº 5.504 de 2005, determina a obrigatoriedade de realização de licitação, na modalidade “pregão”, às organizações sociais. A Lei nº 9.637/98 define a Organização Social, como pessoa jurídica de Direito Privado, sem fim lucrativo, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao

---

<sup>7</sup> JUSTEN FILHO, 2004, p. 17.

desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos naquela Lei. A discrepância desta obrigatoriedade é acenada por administrativistas, que pese os ensinamentos do Professor Airton Rocha Nóbrega, da Universidade Católica de Brasília, em artigo escrito para o sítio jurídico *Jus Navigandi*:

A exigência imposta é descabida e não há obrigação legal de que adotem as entidades de direito privado os mesmos ritos e mecanismos que são tipicamente voltados a regular as licitações e os contratos administrativos no âmbito dos órgãos e entes da Administração Pública, os quais são incompatíveis com a sua natureza jurídica e atividades cometidas, menos ainda em se tratando de entidades instituídas sob a forma de **organizações sociais** que, como se sabe, encontram-se submetidas a regulamentação legal específica e expressa, havendo, inclusive, referência quanto ao modo de realizar as suas contratações.<sup>8</sup> (grifo do autor)

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, vulgarmente chamadas de OSCIPs, segundo a Lei que as regulamenta, Lei nº 9.790/99, não obedecerão à Lei 8.666/93, e sim regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços.

As entidades que compõe os “Serviços Sociais Autônomos”, quais sejam o SESC, SESI, SENAC, SENAI, SEST, SENAT, SEBRAE E SENAR, possuem natureza de Pessoa Jurídica de Direito Privado, apesar de desempenharem serviços de natureza pública. São mantidas pela contribuição, de natureza tributária, paga pelos empregados e empregadores, facultativa para os primeiros e compulsória para os últimos. O Tribunal de Contas da União possui entendimento de que estas entidades não são obrigadas a obedecer aos procedimentos da Lei nº 8.666/93 – embora devam obediência aos “princípios licitatórios” -, cabendo à Corte de Contas tão somente a fiscalização do emprego dos recursos que a elas são direcionados. À luz do Acórdão 62/2007 – Plenário, Min. Relator Marcos Bemquerer:

---

<sup>8</sup> NÓBREGA, Airton Rocha. Organizações sociais e adoção obrigatória do pregão . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1416, 18 maio 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9885>>. Acesso em: 11 jun. 2008.

Os Serviços Sociais Autônomos, por não estarem incluídos na lista de entidades enumeradas no parágrafo único do art. 1º da Lei n. 8.666/1993, não estão sujeitos à estrita observância da referida lei, e sim aos seus regulamentos próprios devidamente publicados.

A obrigatoriedade de realização de licitação prévia, também se dá quando a Administração resolve delegar a titularidade da prestação de determinados serviços públicos a particulares, nos casos de “concessão” ou “permissão”. Tal imperativo se dá por força do art. 175 da Constituição.

Para atender algumas despesas governamentais excepcionais, a Administração pode-se valer da utilização dos chamados “suprimentos de fundos”, que também podem ser um meio de compras que se excetua à obrigatoriedade constitucional de licitar. Consistem os suprimentos de fundo na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, nos termos do art. 68 da Lei nº 4.320/67. Recentemente o Decreto nº 6.370, de 1º de fevereiro de 2008, em seu art. 45 §§5º e 6º, proibiu a entrega direta de numerário ao servidor, ao estabelecer que as despesas com suprimentos de fundos serão efetivadas exclusivamente por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal, popularmente conhecidos “cartões corporativos”, ou seja, vedou-se os saques diretos. O art. 45 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, alterado pelo Decreto nº 6.370/2008, estabelece os casos em que as despesas poderão se dar por meio de suprimento de fundos: para atender despesas eventuais, inclusive com viagens e serviços especiais, que exijam pronto pagamento; quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso, conforme se classificar em regulamento; para atender despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapassar limite estabelecido em Portaria do Ministério da Fazenda.

A doutrina enumera também os casos em que a licitação é dispensada:

Licitação dispensada: é aquela que a própria lei declarou-a como tal (art. 17, I e II, com as alterações introduzidas pela MP 335, de 23.12.2006, e art. 2º, §1º, III, da Lei dos Consórcios – Lei 11.107/2005).<sup>9</sup>

Além dos casos indicados nos incisos do art. 17 da Lei nº 8.666/93 apresenta, ainda, o § 2º do mesmo artigo, que dispõe sobre a possibilidade de licitação dispensada quando a Administração conceder direito real de uso de bens imóveis, e esse uso se destinar a outro órgão ou entidade da Administração Pública.

Não se pode confundir os casos em que a licitação é “dispensada” com os casos em que a licitação é “dispensável”. As hipóteses em que a licitação é “dispensada” são aquelas em que, por interesse público, há a ausência de necessidade de competição para a contratação do objeto, tratando-se de ato vinculado; enquanto os casos de licitação “dispensável”, há viabilidade de competição, entretanto o legislador flexibiliza permitindo que, em determinadas situações, a Administração contrate sem a obrigatoriedade constitucional de licitar, ou seja, trata-se de ato discricionário.

Nesse sentido, que pese a douta observação do ilustre Professor Diógenes Gasparini:

(...) cabe mencionar, desde já, que a Administração Pública não está dispensada da licitação, como ocorre nas hipóteses do art. 17, embora seja comum essa assertiva. A dispensa não se opera automaticamente, ex vi lege, ainda que os fatos se enquadrem em um das hipóteses arroladas nesse artigo. Tal dispositivo apenas prescreve que a licitação é dispensável. Por conseguinte, à Administração Pública cabe ajuizar, a cada caso, da convergência e oportunidade da dispensa. Nessas hipóteses a entidade obrigada a licitar tem uma faculdade, não obrigação.<sup>10</sup>

Os casos em que a licitação é dispensável encontram-se no rol taxativo do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

A ausência de licitação não significa que a Administração deva contratar sem observar as formalidades administrativas, como bem ensina Marçal Justen Filho:

---

<sup>9</sup> MEIRELLES, 2007, p. 272 e 273.

<sup>10</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 516.

A contratação direta se submete a um procedimento administrativo, como regra. Ou seja, ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível. Somente em hipóteses-limite é que a Administração estaria autorizada a contratar sem o cumprimento dessas formalidades. Seriam aqueles casos de emergência tão grave que a demora, embora mínima, pusessem em risco a satisfação do interesse público.

Nas etapas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação. Em um momento inicial, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender ao reclamo. Definirá um objeto a ser contratado, inclusive adotando providências acerca da elaboração de projetos, apuração da compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias. Tudo isso estará documentado em procedimento administrativo, externando-se em documentos constantes dos respectivos autos.<sup>11</sup>

Também se excetuam da obrigatoriedade de licitação os casos em que é inviável, até mesmo impossível, a competitividade inerente ao procedimento licitatório, haja vista a singularidade do objeto que se pretende contratar. São os casos em que é inexigível a licitação, nos termos do art. 25 da Lei de Licitações.

Vera Lúcia Machado D'Avila define o que seria a “inexigibilidade” de licitação:

(...) se define pela impossibilidade de licitar por inexistirem produtos ou bens que tenham características aproximadas e que, indistintamente, possam servir ao interesse público, ou por inexistir pluralidade de particulares que possam satisfazer o fornecimento de bens e serviços.<sup>12</sup>

As hipóteses de inexigibilidade de licitação, em que há inviabilidade de competição, estão elencadas em rol não-taxativo do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

### 3. PRINCÍPIOS.

O art. 3º da Lei nº 8.666/93 determina às licitações públicas a observância do princípio constitucional da isonomia ao selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, devendo ser processadas e julgadas em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade,

---

<sup>11</sup> JUSTEN FILHO, 2004, p. 229.

<sup>12</sup> D'AVILA, Vera Lúcia Machado. Dispensa e Inexigibilidade. Conceito. Distinção. Impossibilidade de utilização indiscriminada. In \_\_\_\_\_. Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos. 3ª ed.. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 85-86.

da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

O Decreto Federal nº 3.555/2000, que veio a regular a modalidade pregão, em seu art. 4º, condiciona o seu procedimento à observância dos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem assim aos princípios correlatos da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas.

Nota-se que o rol dos princípios dispostos na Lei de Licitações não é taxativo. Além dos elencados no art. 3º, obrigatória a necessidade de observância dos demais princípios de Direito Administrativo. O Decreto Federal regulamentador do pregão, veio a explicitar esses princípios correlatos, somente por opção daquele que o legislou, uma vez que esses princípios já preexistiam por serem inerentes ao procedimento licitatório, não havendo a necessidade de explicitação. São os chamados “princípios implícitos” ou “princípios gerais de licitações”.

Havendo a necessidade de observância não só dos princípios explícitos em textos legais, como também dos princípios “correlatos”, ou melhor, dos “princípios implícitos”, importantes são as palavras de Eros Roberto Grau sobre a eficácia destes princípios e a desnecessidade de explicitação:

Sua ‘positivação’ – dos princípios implícitos – não se dá mediante seu resgate no universo do direito natural, como tantos supõem; ela não é constituída, essa ‘positivação’, mas simplesmente reconhecida no instante do seu descobrimento (do princípio) no interior do direito pressuposto da sociedade a que corresponde. Vamos sem bem claros: eles não são ‘positivados’, visto já serem positivos. É uma tolice imaginar-se que o juiz, o jurista, o doutrinador, possa ser o autor da alquimia de transformar algo exatamente no que esse algo sempre fora.

Os princípios – diz Jean Boulanger [1950:66-67] – existem, ainda que não se exprimam ou não se reflitam em textos de lei. A jurisprudência limita-se a

declará-los; ela não os cria. O enunciado de um princípio não-escrito é a manifestação do espírito de uma legislação.<sup>13</sup>

O que seria então um “princípio”? Celso Antônio Bandeira de Mello assim define:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerço dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.<sup>14</sup> (grifos acrescidos)

Sobre a importância dos princípios jurídicos inerentes às licitações, o mesmo autor continua:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou constitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.<sup>15</sup>

Devendo a interpretação jurídica ser guiada pela força dos princípios, para compreender as licitações públicas e os institutos que as regulam, é necessária a compreensão dos princípios inerentes.

O princípio da “isonomia” é o mais importante de todo ordenamento constitucional pátrio. À luz do que prescreve o art. 3º da Lei nº 8.666/93, é em função da garantia da observância do princípio da isonomia que existe a licitação. Todos os ritos e procedimentos devem ir de encontro a este princípio. Deve o procedimento licitatório garantir a efetiva participação do maior número de concorrentes possível, nas mesmas condições, não se podendo impor impeditivos à competitividade.

Quando se fala em isonomia, remete-se à lição de Rui Barbosa – inspirada nas lições aristotélicas - de que “a regra da igualdade não consiste senão em

---

<sup>13</sup> GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e Discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 150

<sup>14</sup> MELLO, 2000, p. 841-842.

<sup>15</sup> MELLO, loc cit.

aquinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam.” Tanto é verdade, que a própria lei definiu situações em que os desiguais devem ser tratados desigualmente, como nas situações em que garante-se o direito de “preferência” nas licitações, por exemplo no caso das micro-empresas e empresas de pequeno porte, conforme determina a Lei Complementar nº 123/2006, como se verá adiante quando tratar-se-á dos critérios de julgamento de uma licitação.

À luz da mesma máxima de Rui Barbosa, ressalta-se que tratar isonomicamente as licitantes não significam que a Administração não poderá definir especificações no objeto a ser licitado que restrinjam a competição. Sobre isto, diz Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

Como a norma se refere à qualidade é fácil inferir que mesmo em se tratando de bem ou serviço comum, pode a Administração definir características que restringem a competição, desde que tenha por objetivo assegurar a qualidade ou o melhor desempenho e que essas restrições sejam facilmente compreendidas no mercado e que [...] sejam justificadas nos autos do processo.<sup>16</sup>

Em suma, os demais princípios da licitação existem tão somente em razão de garantir a isonomia nas licitações.

O princípio constitucional da “legalidade” é consagrado como princípio administrativo no art. 37, *caput* da Carta Magna. O administrador público deve agir somente na forma prescrita em lei. A liberalidade é mínima. As regras previamente estabelecidas não podem, em suma, serem desrespeitadas ou cumpridas ao bel prazer da discricionariedade do administrador. A discricionariedade da Administração é exceção, sendo a regra a “vinculação” dos atos da Administração ao prescrito em lei.

Ensina Hely Lopes Meirelles sobre a legalidade:

A eficácia de toda atividade está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99.

---

<sup>16</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 415.

Com isso, fica evidente que, além da atuação conforme à lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos.<sup>17</sup>

O princípio da legalidade se relaciona com outros princípios, como o da “vinculação ao instrumento convocatório”, que faz valer a máxima, conhecida por aqueles que lidam com licitação, de que “o Edital se faz lei entre as partes”, bem como o princípio do “julgamento objetivo”. Deve a Administração, ao realizar suas licitações, especificar da forma mais detalhada possível o objeto que se pretende contratar e adotar parâmetros objetivos para julgamento das propostas. Uma nova regra criada no julgamento da licitação, no decorrer do certame, pode tornar o procedimento eivado de vício, sob pena de fazer-se nulo.

O princípio da “impessoalidade” visa garantir que o administrador não venha a deflagrar procedimentos licitatórios direcionados, bem como valer-se da licitação para promover-se pessoalmente, ou seja, deve a Administração ser imparcial quando realizar suas licitações. Não deve interessar à Administração qual seja o vencedor do certame. O interesse público está somente na escolha da proposta que se mostrar técnica e economicamente mais vantajosa, independente de quem seja. Visa a garantir a isonomia entre os licitantes.

Há presunção de boa-fé dos atos administrativos. Entretanto essa presunção é relativa. Em razão disso, deve o agente público observar o princípio da “moralidade”, bem como da “probidade administrativa”, ou seja, não deve o administrador agir com desonestidade, improbidade, praticando atos condenáveis moralmente. Aqueles que atuam na Administração têm a obrigação de gerir honestamente os recursos públicos, de titularidade de toda a sociedade. A observância do princípio da moralidade e da probidade administrativa visa impedir

---

<sup>17</sup> MEIRELLES, 2007, p. 87.

superfaturamentos, bem como promoção pessoal dos agentes envolvidos. A moralidade e a probidade são, portanto, pressupostos de validade das licitações.

O princípio da “publicidade” também é pressuposto de validade do procedimento licitatório. Os atos administrativos, de forma geral, devem ser públicos. Na licitação, especialmente, posto que é o momento em que o Poder Público passa a utilizar-se dos recursos públicos advindos dos tributos recolhidos da sociedade, para realizar as obras públicas ou adquirir bens e serviços fundamentais para o funcionamento do Estado, a fim de garantir o bom atendimento público que a população necessita. Há atos do procedimento licitatório que são sigilosos, isto na fase que antecede a licitação. Depois de tornado público o certame nos meios de comunicação, deve ser dada ampla publicidade aos procedimentos da licitação.

O princípio do “julgamento objetivo”, também chamado de princípio da “comparação objetiva das propostas”, como já falado, consiste na garantia de que a Administração irá valer-se de critérios objetivos e previamente estabelecidos para julgar as propostas nas licitações. Tal questão será discutida nos próximos capítulos, uma vez que é impensável admitir que a Administração faça licitações em que a subjetividade seja critério para julgamento. O julgamento deve ser sempre objetivo e o critério preponderante o “menor preço”. É este o anseio da sociedade.

O da “competitividade” não diz respeito somente à obrigação da administração em fazer, por meio da publicidade, que o maior número de interessados participe do procedimento licitatório. Significa, na verdade, que a Administração deve abster-se de impor formalidades excessivas ou exigências desnecessárias, que possam ocasionar o direcionamento a um número reduzido de participantes.

Os da “razoabilidade” e da “proporcionalidade” também devem ser observados nas licitações haja vista a discricionariedade que possui o administrador ao decidir iniciar o processo, seja na indicação do quantitativo do objeto, seja nas exigências que veiculará no Edital, entre outros atos. A falta de razoabilidade e proporcionalidade pode vir a tornar o procedimento moroso, nulo ou até mesmo frustrado.

Os demais são todos subprincípios da “eficiência”, consagrada no art. 37, *caput* da Constituição. A “celeridade”, “finalidade”, “justo preço” e “seletividade”, explicitados no Decreto Federal nº 3.555/2000, que regula somente a modalidade pregão, devem ser observados também para todas as outras modalidades de licitação. À baila as palavras de Joel de Menezes Niebuhr:

A eficiência em licitação pública gira em torno de três aspectos fundamentais: preço, qualidade e celeridade. Daí que do princípio da eficiência, mais abrangente, decorrem outros princípios, entre os quais o do justo preço, o da seletividade, o da celeridade e o da finalidade. O princípio do justo preço demanda que a Administração não assuma compromissos com preços fora de mercado, especialmente com preços elevados. O princípio da seletividade requer cuidados com a seleção do contratante e da proposta, relacionando-se diretamente com a qualidade do objeto contratado. O princípio da celeridade envolve o tempo necessário para realizar a licitação, que deve ser o mais breve possível. E o princípio da finalidade presta-se a enfatizar que a licitação não é um fim em si mesmo, mas instrumento para que a Administração celebre contratos e, com eles, receba utilidades de terceiros, para que possa satisfazer aos interessados da coletividade e cumprir a sua missão institucional. Logo, tais princípios, repita-se, do justo preço, da seletividade, da celeridade e da finalidade, remetem ao princípio mais abrange da eficiência. Ora, a observância de todos eles, em conjunto, revela a tão almejada eficiência.<sup>18</sup>

Importante o registro das palavras de Marçal Justen Filho, de que o princípio da legalidade sempre deve prevalecer, inclusive em desfavor da eficiência, se for o caso:

É necessário insistir em que o princípio da eficiência não se superpõe aos princípios estruturantes da ordem jurídica. Não se pode transigir quanto à configuração de um Estado Democrático de Direito, nem pretender validar atos defeituosos mediante o argumento das escolhas economicamente mais vantajosas. A adoção da democracia não é uma questão econômica. Não se pode escolher eleger através de critério econômico uma solução incompatível com a ordem democrática. Os controles impostos à atividade

---

<sup>18</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 5. ed. Curitiba: Zênite, 2008, p. 43.

administrativa do Estado não podem ser suprimidos através do argumento de sua onerosidade econômica. Todo agente estatal tem o dever de submeter sua conduta aos controles necessários à prevalência do Direito, mesmo que isso signifique tornar a gestão administrativa mais lenta e menos eficiente. Pode dizer-se que o princípio da eficiência é derivado e secundário: apenas se aplica *após* se verificar a compatibilidade de diferentes soluções com os princípios jurídicos fundamentais. A eficiência tem de ser um atributo do Estado Democrático de Direito, nunca bastará um Estado eficiente, se não for democrático.<sup>19</sup>

#### 4. MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Como bem observou Lopes Meirelles, “licitação, portanto, é o gênero, do qual as modalidades são espécies”<sup>20</sup>. Conforme o já exposto, com a evolução legislativa da matéria – licitações públicas –, a Lei nº 8.666/93 consolidou as diferentes modalidades de licitação, que já assentavam no Direito Administrativo brasileiro desde o Decreto-lei nº 200/67.

Reza o art. 22 do referido diploma, que são modalidades de licitação: “Concorrência”, “Tomada de Preços”, “Convite”, “Concurso” e “Leilão”.

Concurso é a modalidade pela qual a Administração, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, escolhe um trabalho técnico, científico ou artístico, que venha a interessá-la, de acordo com os critérios previamente definidos no instrumento convocatório, podendo qualquer interessado participar do certame.

No uso da modalidade leilão, a Administração não atua como adquirente de um bem ou de um serviço. Ao contrário, atua como ofertante. É a modalidade em que a Administração oferta os seus bens móveis inservíveis ou produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, previstas no art. 19 da Lei nº 8.666/93, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

---

<sup>19</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico.** 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 222-223.

<sup>20</sup> MEIRELLES, 2007, p. 313.

As demais modalidades previstas no Estatuto das Licitações, concorrência, tomada de preços e convite, são as utilizadas pela Administração para contratar com particulares a fim de adquirir bens, serviços, realizar suas obras, etc.

O art. 23 do Código de Licitações diz que a escolha da modalidade será definida em função dos limites de valores previstos em suas alíneas. *In verbis:*

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinqüenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); e
- c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

- a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscientos e cinqüenta mil reais);
- c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscientos e cinqüenta mil reais). (grifos acrescidos)

Entretanto, o pensamento de que a modalidade será definida tão somente em razão do valor estimado da contratação carece de certa parcimônia, como bem ponderado por Marçal Justen Filho<sup>21</sup>: “a definição da modalidade de licitação não deve fazer-se apenas em função do valor da contratação. Também deverá tomar-se em vista a complexidade do objeto da licitação.”

Assim, as contratações cujos critérios de aceitação sejam mais complexos, a modalidade recomendada é a concorrência, enquanto o convite é utilizado para contratar objetos menos complexos, simplórios, desde que não ultrapassem os limites das alíneas “a” dos incisos I e II do art. 23. Isto porque pode ainda a Administração não adotar a modalidade correspondente ao respectivo patamar de valor, podendo optar, discricionariamente, pela modalidade prevista para o patamar de valor mais elevado, nos termos do art. 23, §4º da Lei nº 8.666/93.

A mais simples das modalidades, o Convite, é aquela destinada às contratações de menor valor e de menor complexidade. A Administração busca,

---

<sup>21</sup> JUSTEN FILHO, 2004, p. 203.

dentre empresas que atuam no ramo que se pretende contratar, cadastradas ou não no Órgão que licita, a proposta com o menor preço dentre o número mínimo de 3 (três) propostas. A solicitação, via de regra, dar-se-á na forma escrita. A publicidade exigida pelo art. 22, §3º da Lei nº 8.666/93 é tão somente a fixação do instrumento convocatório em local apropriado, normalmente o mural de avisos da repartição pública. A ausência da obrigatoriedade de ampla divulgação justifica-se pelo valor da contratação, uma vez que os custos para divulgação na imprensa são altos, o que encareceria sem necessidade as contratações de mero expediente.

As empresas que não tiverem recebido a carta-convite, poderão, tomando conhecimento do certame, cadastrarem-se perante o Órgão com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas. Inexistindo na praça mais de três possíveis interessados, a cada novo convite, realizado para objeto idêntico ou assemelhado, é obrigatório o convite a, no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações. Dispensa a apresentação de documentos habilitatórios, haja vista sua simplicidade.

Tomada de preços é a modalidade licitatória, cujos valores das contratações são limitados por Lei, realizados somente entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. O objetivo desta modalidade é tentar tornar o procedimento mais célere, uma vez que as informações das empresas participantes já se encontram em banco de dados próprio do Órgão licitante. A documentação referente à regularidade fiscal e à capacidade jurídica não haveria de ser analisada novamente, restando apenas a análise da documentação pertinente à qualificação técnico-financeira, de acordo com a exigência de cada licitação.

A Concorrência é a modalidade mais ampla. Pode ser utilizada para compras de qualquer valor, mas obrigatoriamente deve ser utilizada para licitações que tenham por objeto obras e serviços de engenharia de valores superiores à R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e à R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinqüenta mil reais) quando se tratar de contratações que tenham por objeto compras e serviços que não sejam de engenharia.

É obrigatório o uso desta modalidade também, independente do valor, na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19 da Lei nº 8.666/93, como nas concessões de direito real de uso e, em regra, nas licitações internacionais, nos termos do §3º do art. 23. Ainda será obrigatório nos casos de parcelamento de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizados conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores atinja o montante previsto para tal modalidade.

Quaisquer interessados podem participar da Concorrência. A ampla divulgação do certame deve sempre ser observada para esta modalidade, diferentemente da Tomada de Preços, restrita aos interessados previamente cadastrados. Para tornar pública a Concorrência, dando a ela maior divulgação possível, a Administração pode valer-se de todo tipo de publicidade, não só a oficial, mas como também a divulgação em jornais de grande circulação, rádio, televisão, internet, etc.

A fim de melhor ilustrar as dificuldades enfrentadas pela Administração ao dispor apenas destas três modalidades convencionais para a aquisição de bens e serviços, Concorrência, Tomada de Preço e Convite, adianta-se assunto que será mais bem tratado adiante, o fato de que, nestes casos, a fase habilitatória precede a

apresentação dos preços, o que ocasiona procedimentos morosos e eventuais contratações superfaturadas, não refletindo o preço real do objeto contratado, já que os preços então apresentados em envelopes lacrados não podem ser melhorados. Em síntese: leva quem primeiro apresenta o melhor preço, sendo vedado aos demais licitantes melhorarem suas propostas.

Logo, nesse panorama, com a experiência, surgiu a necessidade de se aprimorar as modalidades, de modo a não incorrer contra o princípio da isonomia, que jamais pode ser ignorado em uma licitação, mantendo-se a exigência da maior divulgação possível, a fim de se buscar melhores propostas de preços, mas de uma forma que o procedimento se tornasse mais célere, menos burocratizado.

Com o fito de tornar mais céleres e transparentes os procedimentos das licitações, criou-se uma nova modalidade, o pregão, hoje regida pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2008, mais condizente com o princípio administrativo constitucional da eficiência. O pregão pode ser utilizado para contratações de qualquer valor, desde que se tratem de bens e serviços considerados como “comuns”, ou seja, aqueles que podem ser definidos sem a necessidade de especificações tecnicamente complexas.

No transcorrer deste trabalho serão expostas todas as vantagens e todos os obstáculos da utilização do pregão, especialmente na sua forma “eletrônica”.

## 5. TIPOS DE LICITAÇÃO

O §1º do art. 45 da Lei nº 8.666/93 estabelece os “tipos” de licitação, que devem ser aplicados a todas as modalidades, exceto convite. Melhor é entender “tipos” de licitação como “critérios de julgamento”. Assim os critérios utilizados para o julgamento e classificação nas licitações são os de “menor preço”, de “melhor técnica”, de “técnica e preço” e de “maior lance ou oferta”.

“Maior lance ou oferta” é quando o critério para julgamento e classificação em uma licitação, como o próprio nome já diz, é a oferta de maior lance em pecúnia, aos bens oferecidos pela Administração, sejam bens inservíveis ou produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis. Pode ser utilizado nas modalidades Leilão, Concorrência e Pregão.

O tipo “menor preço” é conceituado pelo inc. I do §1º:

Critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinado vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço.

Na licitação de menor preço, a licitante que atender os requisitos contidos no instrumento convocatório, será a vencedora se apresentar o menor preço possível. É um tipo de licitação que não exige um julgamento que envolva questões técnicas complexas.

Marçal Justen Filho recomenda a utilização do critério “melhor preço”:

A Administração Pública tem o dever de buscar o menor desembolso de recursos, a fazer-se nas melhores condições possíveis. Qualquer outra solução ofenderia aos princípios mais basilares da gestão da coisa pública.<sup>22</sup>

Caso seja silente o Edital, o critério para julgamento será sempre o de menor preço. A regra é a utilização do tipo “menor preço”, sendo as demais modalidades utilizadas em excepcionalidade.

Os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.

Para contratação de bens e serviços de informática, a Administração observará o disposto no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, levando

---

<sup>22</sup> JUSTEN FILHO, 2004, p. 273.

em conta os fatores especificados em seu § 2º e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação “técnica e preço”.

Os tipos de licitação “melhor técnica” e “técnica e preço” poderão ser adotados, por autorização expressa e mediante justificativa circunstanciada da maior autoridade do Órgão que promove a licitação, para fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto majoritariamente dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação, nos casos em que o objeto pretendido admitir soluções alternativas e variações de execução, com repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis, e estas puderem ser adotadas à livre escolha das licitantes, na conformidade dos critérios objetivamente fixados no ato convocatório.

As licitações onde o critério de julgamento for do tipo “melhor técnica” terão seus procedimentos regidos pelas disposições do art. 46, § 1º, incs. I a IV da Lei nº. 8.666/93. Esse tipo de licitação tem por objetivo selecionar propostas em que, o fator preponderante na escolha do vencedor é a técnica, em prevalência do preço. Nos Editais deverão conter o preço máximo a ser pago pela Administração Pública, com o intuito de balizar as ofertas feitas pelas licitantes. Deverão ainda conter a nota mínima a ser obtida na proposta técnica, a fim de que possa se declarar a licitante classificada ou não. Os critérios para julgamento deverão, assim como nos outros tipos, ser sempre objetivos.

A seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, quando é utilizado o tipo “melhor técnica”, é resultante de uma negociação que findará na escolha da proposta que alcançar pontuação técnica superior às demais licitantes, onde a licitante que obtiver melhor pontuação será declarada vencedora do certame

se concordar rebaixar o seu preço ao menor ofertado entre todos os participantes classificados no que se refere ao critério técnico. Caso a licitante que for a melhor classificada no critério técnico, não concorde em rebaixar o seu preço, a oportunidade será dada a próxima classificada.

Já no critério “técnica e preço”, regulado pelo §2º do art. 46 da Lei 8.666/93, haverá uma ponderação dos critérios técnicos previamente estabelecidos no edital, bem como da proposta de preços. Faze-se então uma média ponderada, entre esses dois conscientes – critério técnico e critério econômico –, de acordo com os pesos pré-estabelecidos, para que se possa, ao final, definir a classificação das licitantes no certame.

## 6. FASES DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.

A licitação é um procedimento estritamente formal, ou seja, está subordinada a formas para o cumprimento dos atos e trâmites. Estes atos ordenados têm um só objetivo: a busca da melhor proposta a fim de atender à necessidade da Administração.

Este procedimento possui duas fases: a fase interna e a fase externa. A interna é aquela fase preparatória, que antecede a licitação. A fase externa é a licitação propriamente dita, tendo por início a fase de abertura da licitação, com a publicação do ato convocatório.

Tratar-se-á neste tópico das fases da licitação da modalidade mais ampla, a concorrência. As modalidades tomada de preço e convite se assemelham, no que se refere ao seu procedimento, à concorrência, exceto porque são dispensadas da prática de alguns atos. A modalidade pregão será tratada em capítulo próprio, haja vista sua inovação e diferenciação das demais modalidades no que tange às suas fases procedimentais.

A fase interna inicia-se, portanto, no planejamento da área demandante do Órgão licitante. É o momento em que se decidirá o que irá se licitar, qual a quantidade, etc. Em posse destas informações preliminares, a área competente irá elaborar um Projeto Básico, ou Projeto Executivo se for o caso, contemplando o detalhamento do objeto a ser contratado, os requisitos de habilitação, todas as obrigações que devem ser assumidas pelas partes, os prazos e o local para execução da futura contratação, etc. Ou seja, deve o Projeto Básico conter todas as informações fundamentais para a execução do Contrato, sob pena de frustrar o procedimento. Deve a área competente, tecnicamente habilitada para tanto, dar o maior detalhamento possível, a fim de estabelecer os critérios mínimos de aceitação do objeto, definindo, ponderada a complexidade, qual o tipo de licitação será realizada.

Faz-se então pesquisa mercadológica, a fim de constatar qual o preço estimado da futura contratação. Muita importância tem essa pesquisa, pois será a partir dela que o Órgão reservará determinada disponibilização orçamentária para aquela contratação. A feitura desta pesquisa sem grandes atenções poderá trazer enormes prejuízos para a Administração, tanto no que se refere aos preços finais contratados, quanto à qualidade do objeto contratado. De posse da pesquisa estimativa de preços da contratação, a disponibilização orçamentária é obrigatória, sob pena de se tornar nulo o Contrato que se pretende firmar.

À autoridade máxima do Órgão, ou àquela que tenha sido delegada a função, deverá aprovar o Projeto Básico, para que seja dado início aos demais procedimentos. Procede-se a abertura de processo administrativo, que deve ser devidamente autuado, protocolado e numerado.

Aprovado o Projeto Básico, o setor responsável pela licitação deverá elaborar a minuta do ato convocatório, denominado “Edital”, exceto para a modalidade “convite”, cujo ato convocatório é a “carta-convite”. É elaborada também a minuta do Contrato que irá reger a contratação.

Conterá o Edital informações quanto às condições de apresentação das propostas e condições de participação, o critério de julgamento, a modalidade licitatória, a descrição do objeto a ser contratado, local para apresentação da proposta, prazo para execução, os prazos para assinatura do contrato, as condições de objeto da licitação, critérios de reajuste, condições de pagamento, as garantias a serem apresentadas, os critérios de desempate, os recursos admissíveis, as sanções para os casos de inadimplemento. Todas as disposições obrigatórias do Edital estão no art. 40 da Lei nº 8.666/93.

Ressalta-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2008, passou a exigir que o administrador público, ao preparar uma licitação, em especial quando as despesas decorrentes se referirem à expansão, criação e/ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesas, a necessidade de conter expressamente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor a despesa e a declaração do Ordenador de Despesas de que o aumento está adequado à Lei Orçamentária Anual, bem como ao Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Feito isto, o Projeto Básico devidamente aprovado, a minuta do Edital e do Contrato devem ser examinadas e aprovadas pela assessoria jurídica do Órgão, por exigência do art. 38, Parágrafo único da Lei nº 8.666/93.<sup>23</sup>

Sendo feitos os ajustes decorrentes de eventuais apontamentos da assessoria jurídica, caso ocorram, estará o Edital apto a se tornar público com a sua divulgação na imprensa oficial, nos jornais de grande circulação, na internet, e em todos os meios de comunicação que se fizer necessário.

Ensina o Tribunal de Contas da União sobre a importância da fase interna:

Durante a fase interna da licitação, a Administração terá a oportunidade de corrigir falhas porventura verificadas no procedimento, sem precisar anular atos praticados. Exemplo: inobservância de dispositivos legais, estabelecimento de condições restritivas, ausência de informações necessárias, entre outras faltas.<sup>24</sup>

Como dito, a fase externa inicia-se na publicação do ato convocatório. A partir daí, o procedimento se torna público, podendo qualquer pessoa ter acesso irrestrito às informações da licitação e impugnar o Edital, se for o caso.

O Edital fixará o prazo mínimo para as licitantes apresentarem a documentação relativa à habilitação e proposta de preço. Tratando-se de licitação na modalidade concorrência o prazo é de 45 (quarenta e cinco) dias se a licitação for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço” e 30 (trinta) dias se for do tipo “menor preço”; na modalidade tomada de preço, o prazo é de 30 (trinta) dias se a licitação do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço” e 15 (quinze) dias se for do tipo “menor preço”; será o prazo de 05 (cinco) dias para convite; e 45 (quarenta e cinco) dias para concurso.

---

<sup>23</sup> Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...)  
Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

<sup>24</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e Contratos: orientações básicas.** 3. ed. Brasília, 2006, p. 51.

Em local, dia e horário definido em Edital, as licitantes deverão apresentar dois envelopes, um contendo a documentação relativa à habilitação e outro a proposta de preço e técnica, esta última se for o caso, respectivamente. Esse é o procedimento da concorrência, uma vez que na tomada de preços as licitantes já estão previamente habilitados.

Diógenes Gasparini define a fase a habilitação como “ato administrativo vinculado mediante o qual a comissão de licitação confirma no procedimento da licitação os licitantes aptos, nos termos do Edital”.<sup>25</sup>

Em uma sessão pública procede-se a abertura dos envelopes relativos à documentação de habilitação, que deverá ser rubricado por todas as licitantes.

Uma comissão de servidores será responsável pela verificação da documentação das licitantes, podendo concluir pela “habilitação” ou pela “inabilitação” das mesmas.

Os documentos a serem apresentados, nos termos do art. 27 da Lei nº 8.666/93, dizem respeito à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e declaração de que a licitante não emprega em trabalho noturno, perigoso ou insalubre menores de 18 (dezoito) anos ou menor de 16 (dezesseis) anos para qualquer tipo de trabalho, salvo na condição de aprendiz a partir de 14 (quatorze) anos. Ressalta-se que essa documentação poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.

Assim o art. 28 do Estatuto das licitações dispõe sobre a documentação relativa à habilitação jurídica das licitantes; o art. 29 sobre a regularidade fiscal; o art.

---

<sup>25</sup> GASPARINI, 2007, p. 516.

30 sobre a qualificação técnica; e o art. 31 sobre a qualificação econômico-financeira.

Poderão os documentos referentes à habilitação ser substituídos por certificado de registro cadastral, nos termos dos §§2º e 3º do art. 32 do Código de Licitações.

Após analisadas todas as documentações de habilitação das licitantes, depois de resolvidas todas eventuais impugnações e recursos, é que serão abertos os envelopes das propostas de preços e proposta técnica das habilitadas, esta última no caso de licitações do tipo “técnica e preço” e “melhor técnica”. Daí será feito o julgamento de acordo com o critério definido em Edital, ou seja, de acordo com o tipo de licitação escolhido. Serão desclassificadas as licitantes que apresentarem preços flagrantemente inexequíveis, e classificadas as demais, homologando-se ao final, o resultado da licitação.

A Lei 8.666/93 estabelece, em seu art. 3º, os critérios de desempate, caso os preços ou pontuações das licitantes sejam iguais. A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que surgiu para regular o disposto no art. 143, inc. III, “d” da Constituição Federal, estabelecendo tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte, acabou por criar também novo critério de desempate para as licitações, dando, por força do seu art. 44, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte. Essas empresas, apresentando proposta de preço igual ou até 10% (dez por cento) superior à proposta mais bem classificada, ou 5% (cinco por cento) no caso de pregão, poderão cobrir o preço daquela licitante melhor classificada no certame.

Independente do critério de desempate, a empresa mais bem classificada será adjudicada, ou seja, nascerá então o direito da licitante contratar em detrimento

das demais e o dever de não se negar a contratar com a Administração para aquele objeto.

A crítica que se faz ao procedimento licitatório, da forma como é, refere-se a sua morosidade, bem como a sua obscuridade. Em uma concorrência, por exemplo, o prazo entre a publicação do Edital e a apresentação da documentação de habilitação e proposta de preços pode chegar a 45 (quarenta e cinco) dias, dependendo do caso. Após isso, procede-se a fase de verificação da habilitação de todas as licitantes. Imagine-se uma licitação que tenha a participação de pelo menos 30 (trinta) licitantes. Deve-se verificar, antes da proposta de preços, a documentação habilitatória de cada uma. Se cada envelope de habilitação contiver no mínimo 150 (cento e cinqüenta) laudas, o que não é incomum, imagine-se o tempo que gastará a comissão de licitação para fazer a análise (veja-se que o procedimento tradicional merece críticas inclusive sob o aspecto ambiental). Sem falar nas eventuais impugnações que poderão ocorrer, que deverão ser analisadas também, tornando o procedimento ainda mais moroso. Não é exceção a licitação que dure por meses ou até anos.

Pese ainda que a sociedade esteja distante, alheia ao procedimento, tendo em vista sua obscuridade. Obscuro porque, apesar de permitir o acesso ao cidadão comum, esse acesso às informações só poderá se dar caso o cidadão se dirija à repartição do órgão que licita. É notório que a corrupção se alastrá com mais facilidade nos ramos em que não há participação popular, inclusive por meio do acompanhamento da imprensa. Em um mundo globalizado, do fácil acesso à comunicação, a sociedade clama por meios modernos de controle dos gastos públicos. São necessários mecanismos mais transparentes, que resultem na maior

aproximação das pessoas, o que pode ser muito vantajoso para toda a coletividade.

A tecnologia pode ajudar bastante a tornar o procedimento licitatório eficiente.

Com o condão de tornar o procedimento mais célere e transparente, criou-se a modalidade de licitação denominada “pregão”, que, na sua forma “eletrônica”, possui todas as características capazes de tornar as licitações mais condizentes com princípio da eficiência, pois se opera por meio da Internet, permitindo o melhor acompanhamento por parte da sociedade.

É essencial o exercício da cidadania mediante o livre acesso à execução orçamentária, à arrecadação de tributos, às contratações, ao andamento de Contratos Administrativos e às demais políticas públicas. O próximo capítulo mostrará como se opera a modalidade pregão, especialmente na forma eletrônica, mecanismo capaz de trazer inúmeras vantagens à Administração Pública e à sociedade como um todo.

## CAPÍTULO II – PREGÃO ELETRÔNICO E SUAS VANTAGENS

### 1. A APLICABILIDADE DO PREGÃO.

O pregão foi trazido ao rol das modalidades licitatórias pela Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000, modificada posteriormente pela Medida Provisória nº 2.182, de 23 de agosto de 2001. A última MP foi convertida na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que atualmente dispõe sobre a matéria. A regulamentação do *pregão*, em âmbito da União, já existia por força do Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000 e foi recepcionada pela Lei do Pregão.

O art. 1º da Lei nº 10.520/2002 facilita a utilização do pregão no âmbito das esferas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa discricionariedade ficará a cargo de cada ente político. Verifica-se que, no caso da União, o Decreto Federal nº 5.450, de 31 de maio de 2005, em seu art. 4º, o Chefe do Poder Executivo Federal, no uso de seu poder hierárquico, decide por obrigar os órgãos da Administração Pública Federal Direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, a utilizarem a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns. Saliente-se que tal “obrigatoriedade regulamentar” somente se aplica à Administração Federal, uma vez que compete apenas à lei federal cominar normas gerais nesta seara.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes assim define o *pregão*:

O pregão é uma nova modalidade de licitação pública e pode ser conceituado como o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances sucessivos.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> FERNANDES, 2008, p. 409.

Como exposto no quarto tópico do Capítulo I deste trabalho, as modalidades dispostas na Lei nº 8.666/93 são escolhidas em função dos limites de valores estabelecidos no art. 23. Diferentemente, a aplicabilidade do pregão não se define em razão do valor da contratação, e sim da natureza comum do bem ou do serviço que a Administração pretende contratar. Em síntese, o pregão só pode ser utilizado para a contratação de bem ou serviço considerado comum.

Assim dispõe a Lei nº 10.520/2002 sobre o que seriam então “bens e serviços comuns”:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. (grifos acrescidos)

Em complemento ao conceito dado pela Lei, traz-se à baila o conceito no entendimento de Joel de Menezes Niebuhr:

(...) bem e serviço comum são aqueles que possam ser definidos no edital por meio de especificações objetivas, que se prestam a estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração Pública, de acordo com características usuais no mercado, sem que variações de ordem técnica eventualmente existentes entre os bens e serviços ofertados por diversos fornecedores que atendam a tais especificações objetivas sejam importantes ou decisivas para a determinação de qual proposta melhor satisfaz o interesse público e desde que a estrutura procedural da modalidade pregão, menos formalista e mais célere, não afete a análise da qualidade do objeto licitado ou importe prejuízos ao interesse público.<sup>27</sup>

Marçal Justen Filho explica que o pregão foi criado para a contratação de bens e serviços nas hipóteses em que é público o domínio das técnicas de produção para o objeto e seu fornecimento ao adquirente, de tal modo que não existe dificuldade em localizar um universo de fornecedores em condições de satisfazer plenamente o interesse estatal.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> NIEBUHR, 2008, p. 69.

<sup>28</sup> JUSTEN FILHO, 2005, p. 21.

Como a Lei do Pregão, nº 10.520/2002, não define o que seria bens e serviços “comuns”, apenas conceitua de forma genérica, cabe a regulamentação de cada ente federativo definir o que seriam tais bens e serviços no âmbito de sua atuação. No âmbito da União, o pregão é regulamentado, como já dito, pelo Decreto nº 3.555/2000,

O Anexo II do Decreto nº 3.555/2000 lista o rol dos bens e serviços que são considerados comuns.

Impensável a defesa da tese de que este rol do Decreto nº 3.555/2000 é taxativo. Não é preciso ser um técnico especialista em qualquer ramo científico para concordar de pronto que há inúmeros outros bens e serviços que podem ser considerados comuns, haja vista que podem ser detalhados, ou seja, precisamente especificados em Edital. É soberbo o Direito querer definir o que é um serviço de alta complexidade ou não, adentrando na esfera de outras ciências, tais como a engenharia, medicina, etc. O Direito deveria se limitar tão somente a dizer que o pregão é restrito para a contratação de bens e serviços comuns, ficando a cargo de cada área técnica da Administração decidir, no caso concreto, se a contratação pretendida pode ser considerada *comum* ou não. A característica “comum” deve ser interpretada à luz do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002, que diz que o pregão será utilizado para todo tipo de contratação cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos em edital, por meio de especificações usuais no mercado. Por “mercado” entende-se os particulares aptos a pactuar com a Administração, que atendam às exigências habilitatórias e que comprovem a especialidade naquilo que se pretende contratar. A Administração também deve dominar o entendimento sobre a técnica e a qualidade dos bens e serviços que quer contratar.

Por essa razão é uma discrepância o art. 5º do Decreto nº 3.555/2000, por exemplo, proibir o uso do pregão para a contratação de obras e serviços de engenharia, uma vez que tais serviços podem ser perfeitamente detalhados em Edital. A complexidade está nos olhos de quem não domina a técnica, e não das empresas do ramo e da área da Administração responsável pela obra ou serviço de engenharia, ou seja, a contratação nestes casos não contraria a Lei nº 10.520/2002, apesar de que na doutrina não há quem assuma essa posição. Assim, registra-se a discordância com o seguinte posicionamento do badalado doutrinador Jacoby Fernandes, sem querer questionar os eventuais e potenciais interesses acobertados por aqueles que defendem tal posição:

Mesmo que lei ou decreto não venham a estabelecer vedação ao uso do pregão para licitar serviço de engenharia, parece incorreto classificá-lo como comum. Serviço de engenharia é, nos termos da compreensão exposta – quando exigível profissional e essa atividade for predominante em custo e complexidade -, serviço não-comum.<sup>29</sup>

Percebemos, para um jurista ou para um leigo, realmente os serviços e as obras de engenharias são trabalhos complexos, não para um engenheiro especializado, assim como um texto jurídico, uma sentença, por exemplo, é de difícil compreensão para quem não detém certo conhecimento técnico-jurídico. Deve-se na verdade estender o preceituado no Artigo 14 da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) a todos os tipos de contratações que precitua:

Art. 14 – Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa. (grifo acrescido)

O que quer se dizer é o seguinte: por mais que a doutrina e as Cortes de Contas queiram inventar obstáculos para uso do pregão, sob o argumento que sua total liberação poderá impactar na qualidade das contratações, o que se esconde é o fato de que o critério para aplicabilidade do Pregão é estritamente político. Como

---

<sup>29</sup> FERNANDES, 2008, p. 428.

dito, a Lei do Pregão não define o que seriam os bens e serviços comuns, apenas conceitua, cabendo a cada ente federativo regulamentar sua utilização no âmbito de sua atuação. Se o Governo Federal se diz empenhado em estimular o uso do pregão eletrônico com o intuito de acelerar as contratações que impactarão no Programa de Aceleração do Crescimento, por que então não faz uso do seu poder discricionário dado pela Lei nº 10.520/2002 e simplesmente amplia o rol elencado no Anexo II do Decreto nº 3.555/2000, de modo a servir de exemplo aos demais entes da federação? Será que há realmente interesse na economia advinda do pregão? A população deve recusar-se a acreditar que as modalidades tradicionais, que são mais morosas e mais obscuras, não escondem por trás grandes conluios entre grupos restritos de empresas e corrupção entre os servidores públicos? Ou deve a população acreditar que o único receio na liberação do pregão se dá em razão da qualidade das contratações?

Quando em muito, a doutrina arrisca a dizer que “se a adoção do pregão não prejudicar a análise da qualidade do produto, porque ela é definida de modo usual, então é cabível o pregão”.<sup>30</sup>

Se há um receio de que a qualidade do objeto licitado estará prejudicada com o uso do pregão, este se justifica pela falta de qualificação dos agentes públicos para preparar um Edital tecnicamente detalhado e para selecionar a proposta mais vantajosa, sendo esse tema objeto de análise em parte específica deste trabalho.

São inconcebíveis as restrições que se impõem à aplicabilidade do pregão. Há condições de ser utilizado sim para todo tipo de contratação, na forma “eletrônica” principalmente quando o critério de julgamento for o de “menor preço” e na forma “presencial” na excepcionalidade, quando as licitações do tipo “melhor

---

<sup>30</sup> NIEBUHR, 2008, p. 68.

técnica” e “técnica e preço” não forem possíveis de ser realizadas na forma “eletrônica”.

Ressalta-se ainda que o pregão pode ser utilizado perfeitamente, não só para as licitações do tipo “menor preço”, como também para aquelas cujo critério de julgamento for o de “maior desconto”.:

Ademais, o que se pretende com o pregão é tão somente o ganho em celeridade processual e economia ao erário, uma vez que consiste na inversão da ordem das fases habilitatória e de apresentação de preços e da possibilidade das licitantes competirem de fato, podendo abaixar os seus preços, como se verá no próximo tópico deste Capítulo.

Portanto, se existe uma modalidade – o pregão –, já testada e aprovada por diversos órgãos da Administração, ou seja, se a própria lei, ao autorizá-la, a reveste de confiabilidade, por que tornar defeso o seu uso para todo tipo de contratação, como por exemplo, para as compras de grande vulto, bem como para as obras e serviços de engenharia, casos em que são mais latentes os casos de corrupção em licitações? Por que um mecanismo que tem permitido a todas as esferas administrativas contratar seus bens e serviços com maior celeridade, economia e transparência não pode ser utilizado para as contratações que mais carecem de controle da sociedade? Eis a indignação.

## 2. ETAPAS PROCEDIMENTAIS DO PREGÃO: FASE INTERNA E FASE EXTERNA.

Assim como as demais modalidades de licitação, o procedimento do pregão é dividido em duas fases: a fase interna e a fase externa.

A fase interna é praticamente semelhante às outras modalidades. Nasce com o planejamento da área técnica do Órgão que pretende fazer a contratação, que resultará na elaboração de um “Termo de Referência”, diferentemente das demais

modalidades, onde se elabora “Projeto Básico” e/ou “Projeto Executivo”, se for o caso. O Professor Edgar Guimarães explica o que seria o Termo de Referência:

O *termo de referência* foi uma figura criada pelo Decreto nº 3.555/00 e incorporada também pelas disposições regulamentares do pregão eletrônico. Assim, conforme dicção do art. 9º, inc. I, do Decreto nº 5.450/05, trata-se de documento a ser elaborado pelo órgão requisitante, consignando a indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização.<sup>31</sup>

Deverá o Termo de Referência conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções. Ou seja, deverá conter toda informação necessária para que se possa efetuar perfeitamente uma contratação.

Na prática, o instrumento “Termo de Referência” difere do “Projeto Básico” somente na nomenclatura, pois apesar do art. 9º, §2º do Decreto nº 5.450/05 dizer que o primeiro deve ser conciso, claro e objetivo, deve ser o mais detalhado possível, ao contrário do que defende parte da Doutrina, especialmente aqueles que comungam da opinião de Sidney Bittencourt:

Não nos parece, entretermos, que esse termo venha a substituir o projeto básico, conforme já nos posicionamos em livro que aprecia o regulamento do pregão. Ao contrário, vislumbramos, pelos próprios textos dos dispositivos que delineiam a matéria em avaliação conjugada que, pelas informações que conterão, um servirá de suporte para a elaboração do outro, quando o projeto básico, em face do objeto pretendido, seja

---

<sup>31</sup> GUIMARÃES, Edgar. Fase Preparatória. In: GASPARINI, Diógenes (Coord.). **Pregão Presencial e Eletrônico**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 251.

necessário. Contudo, é evidente que, em certas ocasiões, o tal termo fará as vezes de projeto básico.

É cediço entrementes, que o termo de referência traz em seu bojo informações simplificadas do objeto da contratação, do custo envolvido e dos métodos necessários. Já o projeto básico, quando necessário, conterá uma descrição detalhada do objeto, com todos os requisitos que a Lei nº 8.666/93 define no inciso IX do art. 6º.<sup>32</sup>

Após isso, deve o Termo de Referência ser aprovado pela autoridade competente, que autorizará a abertura de processo administrativo, que deve ser devidamente autuado, protocolado e numerado, dando início assim ao procedimento formal de licitação.

Proceder-se-á a elaboração de minuta do Edital e do Contrato que irá reger a contratação. O Edital deverá conter as disposições obrigatórias descritas no art. 40 da Lei nº 8.666/93, como já inclusive dito no item 6 do Capítulo anterior. O Termo de Referência será, a exemplo da minuta do Contrato, anexo ao Edital.

No pregão a licitação não será conduzida por uma comissão de licitação, e sim por uma figura singular, o pregoeiro, o que é muito mais econômico para a Administração, levando-se em consideração a redução com gastos de pessoal no procedimento. Na fase preparatória é que ocorre a designação do pregoeiro, que será auxiliado, se necessário, por uma equipe de apoio formada por, no mínimo, dois servidores, sendo que na prática, poucas vezes essa equipe é açãoada.

A equipe de apoio deverá ser formada, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração pública, pertencentes, preferencialmente, ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora da licitação.

A designação do pregoeiro, a critério da autoridade competente, poderá ocorrer para período de um ano, admitindo-se reconduções, ou para licitação

---

<sup>32</sup> BITTENCOURT, Sidney. **Pregão Eletrônico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2005, p. 64-65.

específica. As atribuições do pregoeiro são aquelas relacionadas à condução do certame licitatório, em especial aquelas descritas no art. 11 do Decreto 5.450/05.

Em particular, no uso do pregão na forma eletrônica, há a necessidade de uma providência a mais, que é o credenciamento das eventuais licitantes no sistema eletrônico de compras. O sistema de compras da Administração Pública Federal é o “Comprasnet”, que será objeto de análise neste trabalho, sendo necessário para o seu acesso o credenciamento no “Sistema de Cadastro de Fornecedores”, mais conhecido pela sua sigla, “SICAF”. Consiste o credenciamento na atribuição de uma chave de identificação e senha aos licitantes. Para se credenciar deverá a licitante comprovar que está em dia com suas obrigações junto à Receita Federal, à Fazenda Pública, ao INSS e quanto aos depósitos de FGTS de seus empregados.

Assim, estando todas as formalidades constantes no processo administrativo que instrui a licitação, o Termo de Referência, a minuta do Edital e do contrato serão examinadas pela assessoria jurídica do Órgão, a exemplo de como é feito nas demais modalidades. Cumpridos os eventuais apontamentos da assessoria jurídica, estará apto a se tornar público o pregão, por meio de avisos em jornal oficial, jornais de grande circulação, Internet, etc., sendo que o Edital deverá estar disponível, na íntegra, no sítio do Comprasnet.

Também a exemplo das demais modalidades, a fase externa inicia-se com a publicação do Edital, entretanto o desenvolvimento desta fase traz inovações importantes. O grande diferencial da modalidade pregão está na fase externa.

A primeira inovação, que já traz grandes avanços, no que diz respeito à celeridade dada ao procedimento, se refere ao prazo estabelecido para a apresentação da proposta de preços. Após a data da publicação da licitação, as licitantes terão 08 (oito) dias úteis para apresentar os seus preços.

Além disso, ao contrário das demais modalidades dispostas na Lei nº 8.666/93, a fase de apresentação da proposta de preços antecede à fase de habilitação. Sem falar na possibilidade das licitantes terem a oportunidade de apresentar novas propostas de preços, reduzindo os valores, como bem ilustra Joel de Menezes Niebuhr:

Trata-se de espécie de leilão às avessas. Melhor explicando: os participantes do leilão oferecem sucessivas propostas, com preços maiores do que os antecedentes, uma vez que o vencedor do leilão é aquele que oferece a proposta com o maior valor. Já no pregão, os preços vão se reduzindo, uma vez que o vencedor é aquele que oferece a proposta de menor valor.<sup>33</sup>

Como, por força regulamentar, só é possível a utilização da modalidade pregão para as licitações do tipo “menor preço”, objetivamente, será a primeira colocada na fase de apresentação dos preços, a licitante que obviamente apresentar o menor preço. Em caso de empate nos preços vencedores, os critérios de desempate, como exposto no tópico 6 do capítulo anterior, são aqueles definidos no art. 3º da Lei nº 8.666/93, bem como é necessária a observância do direito de preferência recomendado às micro-empresas e empresas de pequeno porte, por força da Lei Complementar nº 123.

As vantagens da utilização da modalidade pregão serão melhor expostas no item 4 deste Capítulo. Só para se ter um idéia, a possibilidade de redução dos lances, por parte das licitantes, levou o Governo Federal à uma economia de R\$ 590 milhões, somente no primeiro trimestre de 2008, o que representa uma diferença de 22% entre o valor do preço de referência dos bens e serviços licitados e o preços adjudicados nas licitações.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> NIEBUHR, 2008, p. 23.

<sup>34</sup> MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Pregão Eletrônico Economiza R\$ 590 Milhões No Governo Federal. Brasília, 20 mai. 2008. Disponível em <[http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id\\_noticia=264](http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=264)>. Acesso em: 12 ago. 2008.

A inversão entre fase de habilitação e de apreciação das propostas, não deve ser entendida como um desapreço pela importância da fase de habilitação. É fundamental a Administração saber informações referentes àquele que quer contratar, se a contratada terá condições de cumprir o eventual contrato e se ela possui conhecimento técnico suficiente para executar o contrato. Esse é o papel da fase de habilitação. O que o pregão faz, na verdade, é economizar tempo. Ou seja, evitar a conferência da documentação de todas as licitantes, sendo que na verdade só irá contratar com uma, aquela que tiver o menor preço.

Na modalidade pregão a análise dos documentos habilitatórios ocorrerá somente em relação à empresa que apresentar o menor preço. A documentação de habilitação é aquela disposta no art. 27 da Lei nº 8.666/93, que cabe para todas as modalidades, c/c o art. 4º, inc. XIII da Lei nº 10.520/02. Assim, deve a licitante vencedora apresentar comprovantes que atestem a habilitação jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômico-financeira, a regularidade fiscal e declarar que não emprega em trabalho noturno, perigoso ou insalubre menores de 18 (dezoito) anos ou menor de 16 (dezesseis) anos para qualquer tipo de trabalho, salvo na condição de aprendiz a partir de 14 (quatorze) anos. A forma de como devem ser apresentados estes documentos obedecerá ao disposto no tópico 6 do Capítulo I deste trabalho.

Todas as empresas deverão apresentar, tão somente, declaração de que cumprem os requisitos habilitatórios no ato da entrega das propostas, sendo obrigatória a apresentação dos respectivos documentos comprobatórios para a licitante que apresentar melhor preço.

Desta forma, invertendo a ordem da apresentação da documentação habilitatória e da proposta de preços e possibilitando às licitantes a oportunidade de

diminuírem os seus preços, as licitações mais se coadunarão com os princípios a que são inerentes, tais como da igualdade, da moralidade, da imparcialidade, da probidade administrativa, e principalmente àqueles relacionados ao Princípio de Direito Administrativo basilar da eficiência, bem como o da celeridade, da finalidade, da razoabilidade, da competitividade, do justo preço, da seletividade e da comparação objetiva das propostas.

### 3. PREGÃO NAS FORMAS “PRESENCIAL” E “ELETRÔNICA”.

A modalidade pregão, como dito, é regulada pela Lei nº 10.520/2002 e tem como finalidade a contratação de bens e serviços considerados comuns pelo ente que promove a licitação. Esta modalidade pode ser operada de duas formas distintas, uma presencial e outra eletrônica, não se tratando de modalidades de licitação distintas, mas sim espécies do qual pregão é gênero.

Essas duas formas, presencial e eletrônica, têm características próprias, tendo como maior distinção o fato de que no pregão eletrônico não há a presença física das licitantes, enquanto no presencial a presença das mesmas em uma sessão pública coletiva é indispensável. Marçal Justen Filho diferencia assim as duas formas do pregão:

[...] a peculiaridade do pregão eletrônico residirá na ausência de sessão coletiva, reunindo a presença física do pregoeiro, de sua equipe de apoio e dos representantes dos licitantes num mesmo local determinado. No pregão eletrônico, os interessados não comparecem a um certo local portando envelopes, materialmente existentes. Enfim, tudo aquilo que se previu a propósito do pregão será adaptado a um procedimento em que as comunicações se fazem por via eletrônica. Valendo-se dos recursos propiciados pela Internet, cada interessado utilizará um terminal de computador, conectando-se aos serviços ofertados pela própria Administração. As manifestações de vontade dos interessados serão transmitidas por via eletrônica, tudo se sujeitando a uma atuação conduzida pela pessoa do pregoeiro. Essa atuação envolve a gestão não apenas do processo licitatório mas também do próprio sistema eletrônico<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> JUSTEN FILHO, 2005, p. 220.

O art. 2º do Anexo I do Decreto nº 3.555/2000 define o pregão presencial como “modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais.”

Já o pregão eletrônico é conceituado por Marçal Justen Filho da seguinte forma:

O pregão, na forma eletrônica, consiste na modalidade de licitação pública, de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação de bem ou serviço comum, por meio de propostas seguidas de lances, em que os atos jurídicos da Administração Pública e dos interessados desenvolvem-se com utilização dos recursos da Tecnologia da Informação, valendo-se especialmente da rede mundial de computadores (Internet).<sup>36</sup>

Ambas as formas de pregão dão aplicabilidade ao princípio da publicidade. No pregão presencial qualquer cidadão poderá participar da sessão pública de licitação. Entretanto, maior amplitude terá o princípio da publicidade no pregão eletrônico, onde qualquer um poderá acessar o andamento da licitação, em tempo real, através da Internet. O maior diferencial entre o pregão e as demais modalidades, porém, não está na aplicação do princípio da publicidade, e sim no princípio da competitividade. Sendo o procedimento eletrônico, há a possibilidade de um leque maior de participantes concorrerem. Garante ainda maior transparência às licitações, já que por meio da Internet poderá ser acompanhada por qualquer um que esteja distante.

A Administração Direta Federal ao realizar as suas licitações por meio do pregão eletrônico, assim o faz através do sítio “Comprasnet” ([www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)), que é de responsabilidade da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Os órgãos ou entidades que não dispuserem de sistema eletrônico próprio,

---

<sup>36</sup> JUSTEN FILHO, loc. cit.

poderão efetuar suas compras, gratuitamente, através do Comprasnet, bastando apenas se cadastrarem junto à SLTI.

O Comprasnet começou a ser implantado em 1998 apenas como meio de divulgação dos Editais das licitações, e hoje é ferramenta fundamental para a Administração. Em 2007 mais de 35 mil pregões eletrônicos foram operados por meio do Comprasnet, segundo dados da SLTI<sup>37</sup>. O aludido sistema eletrônico de compras conduz o processamento de todo o certame licitatório, desde o cadastramento das licitantes, ao recebimento das propostas de preços e seu ordenamento. É de fundamental importância a segurança na transmissão de dados do sistema eletrônico de compras, sendo papel da SLTI assegurar a segurança, garantindo sua confiabilidade. Entretanto, deve o Comprasnet ser funcional, de fácil manuseio, não só para os agentes públicos e licitantes que nele operam, como também para o cidadão comum, usuário de Internet, que o acessa buscando informações sobre como estão sendo realizadas as licitações e gasto o dinheiro público. O Comprasnet, apesar de ser uma ferramenta brilhante e inovadora, ainda peca em funcionalidade, o que será objeto de crítica no item 1 do Capítulo III.

Conforme retratado no primeiro tópico deste Capítulo, o Decreto nº 5.450/05 em seu art. 4º, §1º obriga a Administração Direta Federal a utilizar o pregão eletrônico para todo tipo de contratação de bens e serviços e comuns, salvo nos casos de comprovada inviabilidade a ser justificada pela autoridade competente. Apesar do referido Decreto tornar obrigatória a utilização do pregão na forma eletrônica, esta regra só tem força vinculante à Administração Pública Direta Federal, cabendo a cada ente federativo regular o pregão no âmbito de sua atuação, seja na forma eletrônica ou presencial, devendo o Chefe do Poder Executivo

---

<sup>37</sup> MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Estatísticas Gerais De Compras Governamentais**. Brasília, 2008. Disponível em <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/slti/balanco\\_pregao2007.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/slti/balanco_pregao2007.pdf)>. Acesso em 03 jul. 2008.

Regional ou Local, a exemplo de como fez o do Executivo Federal, dispor da utilização do pregão de acordo com a sua conveniência e particularidade. Isto por que, sabe-se que o Brasil é um país continental, que as realidades são muitas e que há inúmeros municípios que ainda não dispõem de tecnologia para adotar o pregão somente na forma eletrônica, ou então as suas licitações além de não serem negócios vultosos, só serão atrativas para fornecedores de localidades próximas, que muitas vezes também podem não dispor de tecnologia para participar do pregão eletrônico, o que frustrará a licitação e contrariará princípio justificador do instituto, a competitividade.

Assim, apesar das inúmeras vantagens que o pregão eletrônico pode trazer aos procedimentos licitatórios, como se verá no tópico seguinte, e tendo em vista a atual realidade de um país desigual, de dimensões continentais, faz-se necessária a permanência da existência do pregão nas duas formas, eletrônica e presencial. Some-se a isto o fato do pregão eletrônico possuir obstáculos jurídicos e operacionais - que serão tratados no terceiro capítulo deste trabalho – que impedem sua maior amplitude, o que seria o ideal, considerando a enorme economia, a celeridade, ou seja, a eficiência trazida pelo sistema eletrônico de compras.

#### 4. AS VANTAGENS DA MODALIDADE PREGÃO NA FORMA ELETRÔNICA.

Como defendido até aqui, a criação da modalidade pregão trouxe enormes melhorias aos procedimentos licitatórios. E na forma eletrônica tornou ainda mais dinâmico o processo, contribuindo para a celeridade e a economicidade. Já em 2000, antes da Lei do Pregão, o Professor Airton Rocha Nóbrega escrevia sobre a visão negativa que se tinha dos procedimentos licitatórios:

A licitação, não raro, é vista como um procedimento burocrático que apenas se presta a entravar as contratações pretendidas pela Administração, compelindo-a a aceitar propostas que nem sempre se mostram vantajosas,

seja porque o preço cotado não guarda compatibilidade com preços de mercado, seja porque o produto ofertado, embora mais barato, não detém qualidade e apenas acarreta prejuízo.<sup>38</sup>

Para se ter uma idéia do quanto a burocracia exacerbada contribuía para a morosidade do procedimento, especialmente na fase de habilitação das licitantes, traz-se à baila as palavras de Joel de Menezes Niebuhr, que resume bem o quadro traumático:

Recorde-se o procedimento de habilitação previsto na Lei nº 8.666/93: a comissão de licitação deve abrir os envelopes de habilitação de todos os licitantes, verificar documento por documento e franquear vistas a todos os licitantes, para que possam impugnar os apresentados pelos seus pares. Proposta alguma impugnação, a comissão deve analisá-la e, de qualquer modo, avaliar os documentos apresentados, posicionando-se a respeito da conformidade ou desconformidade deles com o pedido no edital. Essa decisão deve ser publicada na Imprensa Oficial, se todos forem cientificados, pessoalmente e naquela oportunidade, da decisão tomada pela comissão (§1º do artigo 109 da Lei nº 8.666/93). Realizada a intimação dos licitantes, a comissão deve conceder-lhes o prazo de 5 (cinco) dias úteis para interporem os recursos que reputem cabíveis (alínea “a” do inciso I do artigo 109 da Lei nº 8.666/93), que terão efeito suspensivo (§2º do mesmo artigo), abrindo vistas, em seguida e pelo mesmo prazo, para os demais se manifestarem. Enfim, pronunciando-se sobre os eventuais recursos, a autoridade competente expressa decisão administrativa definitiva sobre a habilitação.<sup>39</sup>

Inúmeras são as vantagens da utilização da modalidade pregão, especialmente na sua forma eletrônica.

*A priori* pode-se notar que dentre as modalidades previstas na Lei nº 8.666/93 – Concorrência, Tomada de Preços e Convite – havia uma dificuldade e um temor pelo atraso do procedimento, caso fosse inadequadamente escolhida uma modalidade, uma vez que o critério de escolha está relacionado ao valor estimado da contratação. Ocorre que a utilização da modalidade pregão independente do valor estimado para a contratação, sendo que o único critério para sua aplicabilidade é se a natureza do bem ou do serviço que se pretende contratar é considerada *comum*.

---

<sup>38</sup> NÓBREGA, Airton Rocha. Ritos nas licitações (como agilizar o certame licitatório adotando o rito adequado). **Jus Navigandi**. Teresina, ano 4, n. 42, jun. 2000. Disponível em:

<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=418>>. Acesso em 31 jul. 2008.

<sup>39</sup> NIEBUHR, 2008, p. 258.

Outra grande vantagem do pregão é a economicidade que ele proporciona. A possibilidade das licitantes diminuírem seus preços, aumentando a competitividade, é a marca do pregão, tornando-o de longe o procedimento mais eficiente. A economia resultante da modalidade pregão para a Administração Pública Federal nos últimos anos será demonstrada com dados objetivos no último tópico deste Capítulo.

A inversão na fase externa entre a habilitação e a apresentação da proposta de preço, trouxe uma celeridade impressionante. Apurada a melhor proposta de preços, analisa-se tão somente a documentação habilitatória da licitante primeira colocada. Caso haja conformidade da documentação habilitatória da licitante que apresentar o melhor preço com aquilo que é exigido em Edital, não há então a necessidade de se analisar a documentação das demais licitantes. Assim, considerando o prazo de 08 (oito) dias entre a publicação do certame e a apuração dos preços, aliado a simplificação trazida com a inversão da fase externa, o pregão pode ser concluído em poucos dias, ao contrário das demais modalidades.

Há celeridade inclusive no caso de ocorrerem eventuais recursos e impugnações. O art. 4º, inc. XVIII da Lei nº 10.520/2002 estabelece que qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando as demais licitantes desde logo intimadas para apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos. O diferencial da forma eletrônica é que a licitante deve apresentar de forma imediata e motivada as intenções e as razões de recurso no prazo de cinco minutos, contados pelo próprio sistema Comprasnet.

Não há também a necessidade da Administração publicar as decisões referentes à licitação realizada por pregão na imprensa oficial, ocasião que em regra iniciava-se a contagem do prazo para interposição do recurso. Se o pregão na forma presencial, a decisão é dada na sessão pública na presença das licitantes, e sendo eletrônica será dada de imediato pelo Comprasnet.

Comparando as duas formas do pregão, presencial e eletrônica, vê-se que a segunda traz vantagens que a primeira não possui. O pregão eletrônico inova, posto que toda interação, todo procedimento, é feito na forma eletrônica, por meio da rede mundial de computadores, a Internet, possibilitando uma diminuição de custos operacionais, já que é conduzido por um só pregoeiro e não por uma comissão de licitação, como nas demais modalidades. O gasto com pessoal é responsável maior pelo custo da Administração ao efetuar suas compras e a adoção do pregão eletrônico reduz os custos operacionais inclusive para as licitantes.

No pregão eletrônico não há a necessidade da presença física das licitantes, diminuindo os custos de locomoção das participantes, que seriam os custos com deslocamento e hospedagem para as participantes da licitação, o que repercutirá na redução do preço final.

Sendo o pregão todo operado à distância, por meio da Internet, além das licitantes poder ofertar preços mais baixos em razão da economia nos custos operacionais, resultará ainda na participação de um número maior de licitantes. Empresas de todo país poderão participar das licitações, sem a necessidade de saírem de suas sedes e comparecerem pessoalmente, bastando apenas terem a disposição a ferramenta web. Assim, comparada à forma presencial, a forma eletrônica do pregão faz com que os participantes não estejam adstritos apenas às

localidades próximas ao do Órgão licitante, gerando uma maior competitividade. Em outras palavras: ao final se ganhará em preços.

Por ser eletrônico, na fase de apuração do melhor preço, o próprio sistema de compras ordena os lances das licitantes, o que poupa o trabalho do pregoeiro, dando maior celeridade ao procedimento. No caso da União, em que os pregões eletrônicos são operados através do sítio Comprasnet, o próprio sistema acusará se a licitante, se for micro-empresa ou empresa de pequeno porte, terá o direito de preferência em caso de empate nos preços, caso apresente proposta igual ou até 5% superior à mais bem classificada, conforme art. 44 da Lei Complementar nº 123/2006.

Além de diminuir o exagero das formalidades, os prazos exacerbados, bem como a burocracia das modalidades tradicionais, o pregão eletrônico traz ainda grandes benefícios ao meio-ambiente. Sendo toda a fase de credenciamento das licitantes e de apresentação de propostas feita por meio da Internet, não mais existirá o amontoado de pilhas de papel que formavam os processos administrativos das licitações. A informatização dos procedimentos administrativos do Estado é uma tendência, seguida inclusive pelo Poder Judiciário no manuseio de seus processos, como determina a Lei nº 11.419, de 19 de junho de 2006. A natureza agradece!

A adoção de ferramentas web colaborará com a intenção de se tornar o Estado mais moderno com controle de seus atos mais efetivo, uma vez que o pregão possibilita o acompanhamento por qualquer cidadão em qualquer lugar do mundo, por meio da rede mundial de computadores. E obviamente, tendo maior controle da população, os benefícios para a coletividade serão muitos, resultando no direcionamento dos gastos às demandas mais necessitadas. A tendência é que os

Estados copiem os modelos gerenciais de administração e logística do setor privado, baseados na eficiência, na desburocratização e no resultado.

A informatização do Estado é algo crescente, capaz de dar maior celeridade ao processo de compras da administração pública; além do mais o Estado deve estar sempre buscando a sua *desburocratização* indo de encontro à informatização, presente cada vez mais na vida cotidiana do cidadão, que assiste a materialização dos recursos da Informática diante dos próprios olhos e ao alcance de suas mãos, agindo sobre todas as atividades e modificando os instrumentos de percepção e ação. A sociedade vem presenciando um fluxo contínuo de inovações tecnológicas, e a uma natural acomodação às ininterruptas mudanças culturais decorrentes.

Comunga-se à crítica de Joel Menezes de Niebuhr:

A tecnologia da informação é o traço mais marcante da pós-modernidade, que, já com bastante atraso, bate à porta da licitação pública por meio da modalidade pregão eletrônico. A principal função da tecnologia da informação é encurtar as distâncias, aproximar as pessoas, facilitando a interação do conhecimento e das informações. Hoje as informações são difundidas em tempo real para todo o planeta, o que implica transformações de monta de modo de agir dos atores econômicos, políticos e sociais.<sup>40</sup>

Em suma, o pregão é a mais rápida e barata modalidade licitatória que dispõe a Administração, contribuindo para a desburocratização e coadunando-se com o princípio constitucional da eficiência. Além disso, indiscutivelmente, dá-se maior transparência aos gastos feitos pela Administração, possibilitando um maior controle popular dos gastos públicos, podendo resultar na prestação de um serviço público de maior qualidade, passível de atingir os objetivos sociais constitucionais programáticos.

---

<sup>40</sup> NIEBUHR, 2008, p. 323.

## 5. OS NÚMEROS QUE COMPROVAM A IMPORTÂNCIA DO PREGÃO ELETRÔNICO PARA A ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO E A ECONOMIA RESULTANTE DE SUA ADOÇÃO.

Com base no relatório “Estatísticas Gerais de Compras Governamentais 2007”, disponibilizado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Administração, através do sítio Comprasnet<sup>41</sup>, pode-se ver, com a exatidão dos números, que o pregão eletrônico é a modalidade licitatória de maior destaque, não só por ser a mais utilizada, como também por ser a responsável pelo maior volume financeiro das compras. Os gráficos e dados que serão expostos neste tópico foram todos extraídos do aludido relatório com o objetivo de comprovar esta tese, ressaltando-se que se analisa aqui tão-somente as compras efetuadas pela União.

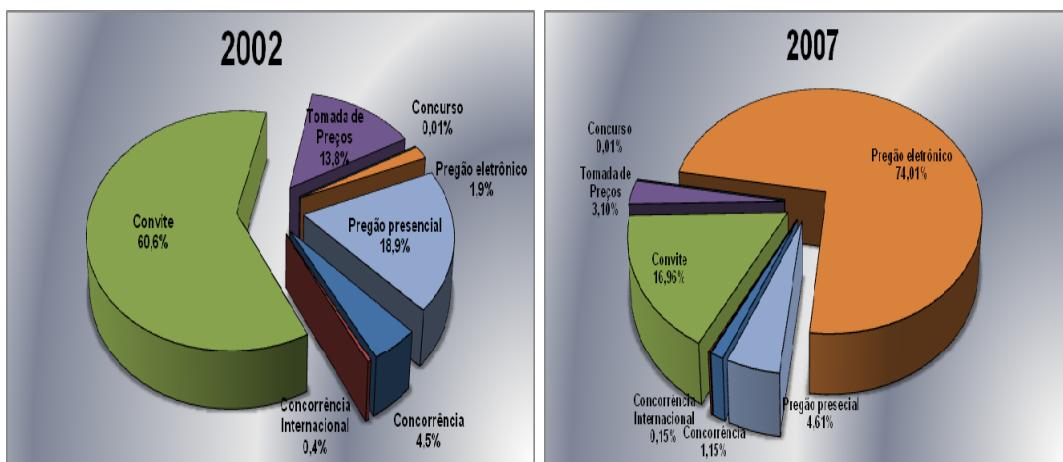
O uso do pregão eletrônico, desde que foi regulamentado pela Lei nº 10.520 em 2002, se tornou habitual na Administração e mudou a rotina dos agentes públicos que operam as licitações. O quadro a seguir representa a quantidade de processos de compra, do período compreendido entre 2002 e 2007, em que se evidencia a crescente utilização do pregão eletrônico.

<b>Modalidades de licitação</b>	<b>Número de Processos de Compra</b>					
	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Concorrência	1.015	694	739	669	449	556
Concorrência Internacional	83	44	58	84	54	70
Convite	13.744	16.688	19.800	14.074	10.339	8.177
Tomada de Preços	3.135	2.443	2.949	2.262	1.428	1.494
Concurso	3	4	1	4	5	6
Pregão eletrônico	420	1.303	2.677	13.384	27.682	35.676
Pregão presencial	4.290	5.671	9.187	6.792	2.717	2.223
<b>Total</b>	<b>22.690</b>	<b>26.847</b>	<b>35.411</b>	<b>37.269</b>	<b>42.674</b>	<b>48.202</b>

---

<sup>41</sup> MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Estatísticas Gerais De Compras Governamentais**. Brasília, 2008. Disponível em <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/slti/balanco\\_pregao2007.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/slti/balanco_pregao2007.pdf)>. Acesso em: 03 jul. 2008.

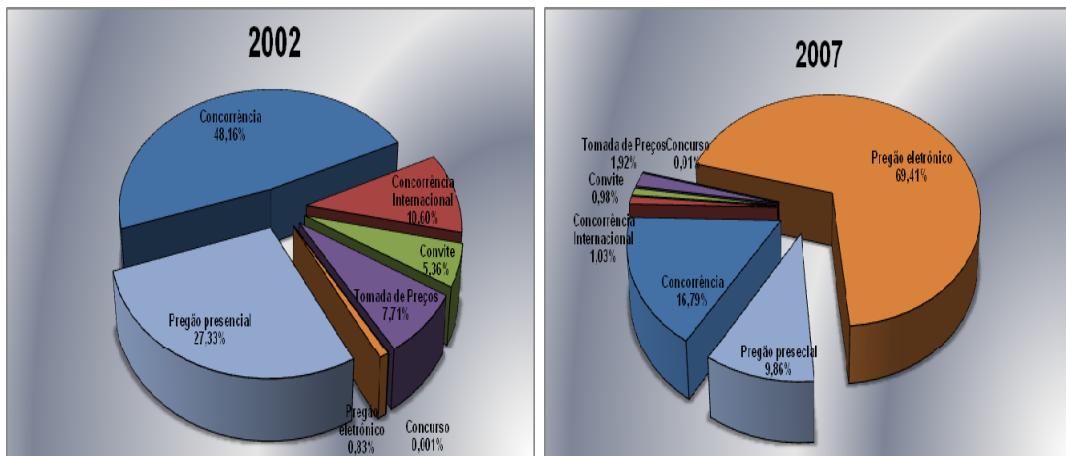
Os dois gráficos seguintes melhor ilustram a mudança de panorama. Enquanto em 2002, apenas 420 (quatrocentos e vinte) pregões eletrônicos foram efetuados, o que representava cerca de 1,9% do total das licitações, ao final de 2007 este número, comparado à 2002, cresceu 8394%, sendo a modalidade responsável por 74,01% da quantidade licitações realizadas, tendo a União realizado 35.676 (trinta e cinco mil seiscientos e setenta e seis) pregões na forma eletrônica naquele ano.



De acordo com o mencionado, além de atualmente o pregão eletrônico ser o responsável pela maioria das licitações da União, se tornou também a modalidade de maior dispêndio financeiro. O quadro a seguir mostra essa evolução:

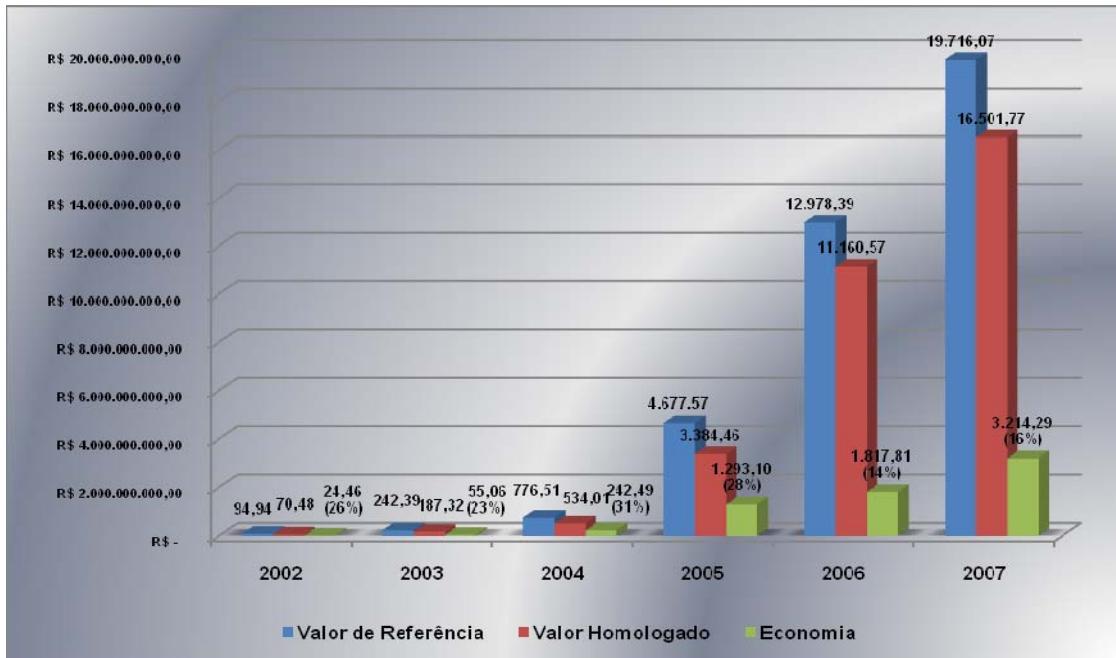
Modalidades	Valor de Compra (R\$)					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Concorrência	3.613.707.611,74	1.767.682.336,87	1.880.770.134,45	2.680.366.165,86	3.684.180.682,18	3.991.932.604,22
Concorrência Internacional	795.362.256,02	550.439.217,40	1.794.283.815,07	228.053.734,44	40.439.163,47	244.610.544,55
Convite	402.521.799,10	346.230.783,07	408.960.475,79	293.006.530,97	190.705.425,72	232.850.024,31
Tomada de Preços	578.552.737,37	365.152.549,67	491.805.574,58	451.377.633,33	398.653.486,03	455.469.005,93
Concurso	107.500,00	185.300,00	13.000,00	122.000,00	208.000,00	1.353.999,99
Pregão eletrônico	61.914.372,76	181.961.713,27	498.762.710,01	3.365.064.062,71	11.160.573.246,28	16.501.774.594,22
Pregão presencial	2.050.851.919,12	1.566.010.965,94	3.571.275.496,93	9.160.969.313,34	4.100.869.197,39	2.345.170.858,11
<b>Total</b>	<b>7.503.018.196,11</b>	<b>4.777.662.866,22</b>	<b>8.645.871.206,83</b>	<b>16.178.959.440,65</b>	<b>19.575.629.201,07</b>	<b>23.773.161.631,33</b>

Da mesma forma, por meio dos gráficos a seguir, pode-se visualizar o volume, em valores, que é comprado por meio de pregão eletrônico. Por essa razão é que se questiona neste trabalho, por que não ampliar esta modalidade, que já é revestida de confiabilidade e traz tantas vantagens para Administração, conforme exposto no tópico anterior.



Da posse dos números sobre o pregão eletrônico, o que mais impressiona não é a quantidade de pregões nem os valores despendidos, e sim a economia resultante da sua utilização. O mesmo relatório “Estatísticas Gerais de Compras Governamentais 2007” mostra que, só no ano de 2007, a economia advinda do pregão eletrônico, ou seja, da possibilidade das licitantes renovarem os seus preços por meio da Internet, ultrapassou à fantástica marca de R\$ 3 bilhões, como se vê no quadro e gráfico a seguir:

Ano	Valor de Referência (R\$)	Valor Homologado (R\$)	Economia (R\$)	%
2002	R\$ 94.943.071,74	70.481.002,66	R\$ 24.462.069,08	25,8%
2003	R\$ 242.390.515,80	187.322.543,57	R\$ 55.067.972,23	22,7%
2004	R\$ 776.518.470,44	534.019.136,85	R\$ 242.499.333,59	31,2%
2005	R\$ 4.677.574.181,85	R\$ 3.384.469.520,26	R\$ 1.293.104.661,59	27,6%
2006	R\$ 2.978.392.249,49	R\$ 11.160.573.246,28	R\$ 1.817.819.003,21	14,0%
2007	R\$ 19.716.071.378,00	R\$ 16.501.774.594,22	R\$ 3.214.296.783,78	16,3%



Entretanto, ressalta-se que estes números não necessariamente demonstram a economia real, posto que o valor de referência das licitações, aquele pesquisado pelo setor responsável pelas compras de um Órgão no preparo do certame, muitas vezes não reflete os preços efetivamente de mercado. Isto se deve, muitas vezes, à deficiência das pesquisas estimativas de preço realizadas por servidores mal preparados.

Apesar disso, sabe-se que há uma economia efetiva com a utilização do pregão eletrônico, tanto é que algumas empresas privadas já estudam adotar mecanismo semelhante para efetuar suas compras, tendência apontada pela revista de negócios EXAME em reportagem em seu sítio eletrônico.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> PORTAL EXAME. **O que há de bom na internet.** 19 out. 2006. Disponível em <<http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0879/pme/m0114285.html>>. Acesso em 03 jul. 2008.

## **CAPÍTULO III – OBSTÁCULOS A SEREM SUPERADOS PARA TORNAR O PREGÃO ELETRÔNICO EFETIVAMENTE EFICIENTE E AS PERSPECTIVAS COM A SUA MELHORIA.**

### **1. OS OBSTÁCULOS JURÍDICOS E OPERACIONAIS DO SISTEMA DE COMPRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.**

Inegavelmente, conforme exposto, o instituto do pregão eletrônico trouxe inúmeras vantagens para as licitações realizadas pela Administração Pública Federal. Por essa razão é que incansavelmente remete-se à reflexão: se existe uma modalidade de licitação comprovadamente eficiente, já revestida de confiabilidade pela própria Lei, por que não ampliar a sua aplicabilidade a todo tipo de contratação? Volta-se a indagar por qual razão um mecanismo que tem permitido a todas as esferas administrativas contratar seus bens e serviços com maior celeridade, economia e transparência, não pode ser utilizado para as contratações que mais carecem de controle da sociedade.

Como dito no tópico inicial do Capítulo II, dispõe a Lei nº 10.520/2002 que o pregão eletrônico aplica-se tão somente às contratações de serviços e bens comuns, cabendo a cada ente, no âmbito de atuação na sua esfera, regulamentar e decidir o que seriam considerados serviços e bens comuns. Assim, o Chefe do Poder Executivo Federal regulamentou o pregão no âmbito de sua esfera governamental através do Decreto nº 3.555/2000, listando os bens e serviços que “decidiu” considerar comum. “Decidiu” porque o rol de bens e serviços listados como comuns não é taxativo, sendo sua escolha meramente política, haja vista que inúmeros outros bens e serviços podem ser considerados comuns.

Àqueles que consideram comuns os serviços e bens que podem ser comprados sem a necessidade de uma profunda análise do aspecto técnico do objeto, deve ser dito que nada, absolutamente nada, deve ser contratado pela a

Administração sem a necessidade de um mínimo de exigência técnica/qualitativa. Para isso o Termo de Referência deve ser bem elaborado, contendo as especificações necessárias para se conseguir a qualidade desejada, a bem do interesse público.

Porém, a grande questão é quanto à possibilidade de realização de pregão eletrônico para contratação de bem ou serviço em que o critério de julgamento preponderante é a técnica, seja nas licitações do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

Note-se, se o pregão consiste simplesmente na redução do prazo mínimo para a apresentação das propostas de preços, bem como na inversão entre as fases de habilitação e julgamento da proposta, qual o prejuízo teria a Administração em analisar a documentação habilitatória após já tiverem sido ponderadas as propostas das licitantes e ordenada a classificação das mesmas? Findaria inclusive em uma sensível redução dos preços finais das licitações desses tipos, haja vista a permissibilidade de redução dos lances das licitantes no pregão.

Pode-se argumentar ainda que o prazo de 8 dias é insuficiente para elaboração de uma proposta técnica. Falácia, uma vez que art. 4º, inc. V da Lei nº 10.520/2002 estabelece que o prazo para apresentação das propostas de 8 (oito) dias úteis é um prazo mínimo, podendo o administrador, no uso de seu poder discricionário, avaliando a complexidade da contratação, estabelecer prazo superior.

Nesse diapasão, operacionalmente, é inteiramente possível a utilização da modalidade pregão para as licitações do tipo “melhor técnica” e “técnica e preço”, embora juridicamente vedado, e não havendo na doutrina quem aceite esta óbvia constatação. Para tanto, a análise da técnica precederia a análise do preço, e

somente após isso analisaria-se a documentação habilitatória daquele da licitante melhor classificada nos critérios técnico e de preços.

O temor da utilização do pregão para todo tipo de contratação é em razão da falta de qualidade dos bens adjudicados, segundo aqueles que defendem essa opinião. Ocorre que a péssima qualidade dos bens e serviços contratados por meio de pregão, especialmente pregão eletrônico, não está relacionada à modalidade de licitação em si, o que será demonstrado no item 2 deste Capítulo.

Parece impensável a possibilidade de se analisar uma proposta técnica por meio do pregão eletrônico, entretanto ressalta-se que essa possibilidade é relativamente permitida, podendo a Administração exigir amostras do bem a ser oferecido pelas licitantes, antes da adjudicação da vencedora do certame. A dificuldade está nas contratações mais complexas, principalmente, nas polêmicas obras e serviços de engenharia, onde, por exemplo, seja necessária a visualização de uma maquete como amostra. Nesses casos, por prudência, por enquanto é melhor a utilização da modalidade pregão na forma presencial, sabendo que futuramente a interatividade proporcionada pelos meios tecnológicos será avançada de tal forma realística que todas as análises de natureza técnica possam se dar virtualmente, sem a necessidade da presença física das licitantes e de suas propostas técnicas.

Ideal então a modificação da legislação vigente, de modo a substituir por pregão presencial e eletrônico as modalidades previstas na Lei nº 8.666/93, quais sejam concorrência, tomada de preços e convite, de modo a melhor coadunar as licitações públicas aos princípios que lhe são inerentes, tais como a isonomia, a moralidade, a publicidade, a competitividade, o julgamento objetivo das propostas e,

principalmente, a eficiência em razão da celeridade e da economicidade proporcionada.

O pregão eletrônico também possui algumas particularidades que precisam ser melhoradas, a começar pela sua naveabilidade no sítio “Comprasnet”. Se para um profissional na área de licitações já é complicado localizar alguma ata de licitação, por exemplo, imagine para um leigo. Inúmeros *clicks* devem ser dados para se encontrar o que é pretendido, devendo essa naveabilidade ser melhorada.

Destaca-se ainda que o instituto precisa ser melhorado no que se refere a deficiência da aplicação do princípio da recorribilidade em seu procedimento.

O princípio da recorribilidade nas licitações se refere à possibilidade de uma licitante, se sentindo prejudicada com a decisão do pregoeiro acerca do resultado da fase habilitatória do pregão, poder recorrer dessa decisão.

Ocorre que a documentação habilitatória exigida e não contemplada no SICAF, bem como a planilha de custos formação de preços da licitante primeira classificada não são disponibilizadas virtualmente, pelo sítio Comprasnet, às demais licitantes. O art. 25, §§ 2º e 3º do Decreto nº 5.450/2005 dita que tais documentos devem ser encaminhados por fax, para agilizar a análise do pregoeiro, enquanto são remetidos os originais. O ideal seria a possibilidade de envio dessa documentação pelo próprio sistema, assim todas as licitantes teriam como visualizá-la, analisá-la e impugná-la no caso de eventual irregularidade. Como poderão as demais licitantes impugnar a primeira classificada se não podem ver a documentação desta? Devem então comparecer fisicamente ao Órgão promotor da licitação caso queiram promover as devidas diligências.

Isso é um absurdo, contrário ao próprio espírito do pregão eletrônico que é de permitir a participação de quaisquer interessados no certame, sem a necessidade da

presença física no Órgão que promove a licitação. Basta uma simples modificação no sistema eletrônico de modo a permitir o envio das propostas por ele mesmo, que a situação estará resolvida.

O problema reside na aplicabilidade do art. 26 do Decreto nº 5.450/2005. Ora, se as licitantes não conhecem a documentação da primeira classificada, como podem motivar o seu recurso? Uma aberração que deve ser corrigida, de modo a garantir a prevalência dos princípios da isonomia e da competitividade, bem como do princípio processual da recorribilidade.

Tal situação traz outras consequências graves. As licitantes que se sentirem inconformadas por ter seu recurso renegado pelo fato de apresentar primeiramente só suas intenções sem a devida motivação, uma vez que ainda não conhece a documentação habilitatória da primeira colocada, impetram, na maioria das vezes, mandado de segurança a fim de ter reconhecido o recurso. Entretanto o Poder Judiciário vem decidindo estritamente de acordo com o dispositivo mencionado, não considerando a dificuldade imposta pelo sistema, sendo frustrada a tentativa das licitantes em socorrer-se da tutela jurisdicional para tanto. Assim, abarrotaria-se o Poder Judiciário de processos em que os litígios poderiam ser facilmente resolvidos na esfera administrativa, caso houvesse a modificação do sistema, prejudicando toda a coletividade que clama por maior celeridade das decisões judiciais.

Arcaica também a previsibilidade de envio da documentação por fax, mostrando que tal dispositivo regulamentador ficou parado no tempo, não é dinâmico e já nasceu com vida curta, pois não considera os avanços tecnológicos. Em uma época que se fala em nanotecnologia, certificação digital e criptografada, dar confiabilidade a um documento encaminhado por fax é acreditar na ingenuidade das pessoas envolvidas no processo.

## 2. O PARADIGMA DE QUE A ADMINISTRAÇÃO FAZ CONTRATOS RUINS EM RAZÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO: RELAÇÃO *PREGÃO ELETRÔNICO X QUALIDADE DOS BENS E SERVIÇOS OFERTADOS*.

Muito tem se ouvido nos últimos anos que a ferramenta pregão eletrônico é um mal para a Administração Pública, sob o argumento de que os preços adjudicados nas licitações são visivelmente inexequíveis, tendo como consequência a aquisição de bens e serviços de baixa qualidade.

Realmente, verifica-se que inúmeros contratos cujos preços são inexequíveis são celebrados pela Administração. Verdade também é que a Administração vem adquirindo bens e serviços de péssima qualidade, o que reflete diretamente na sua atividade fim, a prestação de um serviço público de qualidade à população. Entretanto, o que não se pode admitir é relacionar a falta de qualidade dos bens e serviços adjudicados à utilização do pregão eletrônico.

Aqueles que defendem essa relação são os que preferem às demais modalidades previstas na Lei nº 8.666/93, em que, conforme já exposto nesse trabalho, não proporcionam a transparência comparada ao pregão e em que há a constatação de que o preço final contratado pela Administração tem a tendência a ser superfaturado. Somente relacionarão o pregão eletrônico à baixa qualidade dos bens e serviços aqueles que não têm a vivência diária com o assunto e aqueles que realmente têm interesse no superfaturamento dos contratos, por estarem ganhando com isso.

Convenhamos que o pregão traz a possibilidade da redução dos preços das licitantes, por meio da formulação de lances cada vez menores e isto não pode ser visto como um mal, muito pelo contrário. Mas é claro que para tudo há um limite, e quando o pregoeiro, comparando às pesquisas prévias de mercado, verificar que os preços da licitante primeira colocada forem visivelmente inexequíveis, deverá

desclassificá-la, sem o menor temor. Isso evitará que posteriormente a contratada venha, antes do período permitido, pleitear a recomposição do equilíbrio econômico e financeiro do Contrato sob o argumento de que não consegue arcar com a execução do mesmo em razão de seus valores. Não deve a Administração nem dar conhecimento a esse pleito, sendo responsabilidade da Contratada o preço lançado por ela na licitação, como bem assinala Marçal Justen Filho:

“O restabelecimento da equação econômico-financeira depende da concretização de um evento posterior à formulação da proposta, identificável como causa do agravamento da posição do particular. Não basta a simples insuficiência da remuneração. Não se caracteriza rompimento do equilíbrio econômico-financeiro quando a proposta do particular era inexequível. A tutela à equação econômico-financeira não visa a que o particular formule proposta exageradamente baixa e, após vitorioso, pleiteia elevação da remuneração.<sup>43</sup> (grifo acrescido)

Uma vez aceito o preço dado pela licitante na fase de apresentação das propostas, terá ela a obrigação de cumpri-lo atendendo todas as exigências e especificações constantes no Edital que ensejou sua contratação, sob pena de ser responsabilizada e penalizada na forma da Lei, podendo, inclusive, resultar na sua suspensão ou, nos casos mais gravosos, na declaração de inidoneidade e no impedimento de licitar com a Administração, nos termos do art. 87, incs. III e IV da Lei nº 8.666/93.

Deve a Administração, ao julgar as propostas de preços nas licitações, empreender o máximo de cuidado, a fim de evitar a adjudicação de proposta inexequível. Deve o pregoeiro estar atento ao previsto no art. 44, § 3º da Lei nº 8.666/93, que proíbe a aceitação de proposta cujos valores globais ou unitários sejam simbólicos ou irrisórios. Na constatação de que algum componente da planilha de custos e formação de preços esteja nessas condições, deve o pregoeiro desclassificar aquela licitante. Nesse sentido, importantes são as palavras do Prof. Airton Rocha Nóbrega:

---

<sup>43</sup> Id., 2004, p. 529.

"Oportuno asseverar que não pode servir de pretexto para admitir-se o preço inexequível o fato de haver sido adotado na licitação o tipo menor preço. Este não se confunde com o *preço mais baixo cotado*, porquanto este pode não se mostrar exequível e passível de manutenção no curso da execução do contrato, gerando apenas prejuízos para a administração e frustrando a pretensão inicialmente exposta na licitação."<sup>44</sup>

Pode o pregoeiro balizar-se também pela orientação da recente Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02, de 30 de abril de 2008, que assim dispõe critério para declaração de inexequível a proposta.

Entretanto, antes de decidir pela desclassificação de uma licitante baseada na referida Instrução Normativa, prudente é que o pregoeiro consulte a área técnica demandante da contratação, pois esta, em tese, detém o conhecimento técnico sobre o mercado, tendo maiores condições de dizer se aquele preço é inexequível ou não. Aliás, deve sempre o pregoeiro buscar o apoio da área técnica demandante, seja para desclassificar, seja para classificar, resguardando-se de cometer qualquer injustiça.

Terá o pregoeiro condições de constatar a exeqüibilidade de uma proposta, analisando os lances de todas as licitantes. Assim se apenas a licitante primeira colocada tiver ofertado preço bem inferior ao estimado para a contratação, há grandes chances daquele preço ser inexequível e provavelmente a qualidade daquele bem ou serviço será prejudicada. Agora, caso um número considerável de licitantes apresentem preços consideravelmente inferiores ao valor estimado para aquela licitação, obviamente aqueles preços não são inexequíveis. Neste último caso, ao certo, a Administração não deve ter estimado com precisão os custos daquela licitação, o que em regra acontece e é sabido por aqueles que acompanham os processos licitatórios.

---

<sup>44</sup> NÓBREGA, Airton Rocha. Proposta Inexequível no Pregão. **Conlicitação**. Brasília, 11 mai. 2003. Disponível em: <[http://www.conlicitacao.com.br/sucesso\\_pregao/pareceres/airtonrocha33.php](http://www.conlicitacao.com.br/sucesso_pregao/pareceres/airtonrocha33.php)> Acesso em: 26 ago. 2008.

Verifica-se que há inúmeros mecanismos para a Administração se resguardar de contratar com licitantes que apresentem preços inexequíveis. E essas regras podem ser aplicadas a todas as modalidades, não só para o pregão. É possível que as licitantes apresentem preços inexequíveis em qualquer modalidade, sendo tendencioso o argumento de que isto só ocorre no pregão. Pode ocorrer? Claro. Mas podem ser ignoradas essas propostas, como demonstrado.

A Contratada cumprindo rigorosamente as exigências previstas em Edital, quem terá o prejuízo com o preço inexequível é ela mesma, importando para a Administração somente a qualidade prestada conforme o exigido. Ou seja, a fim de garantir a qualidade das contratações, deve a Administração especificar com a maior precisão técnica possível o que se pretende contratar, no Termo de Referência. Um Termo de Referência mal feito com certeza ensejará em uma contratação de bem ou serviço de péssima qualidade, independente da modalidade licitatória utilizada no certame. Logo, não se pode dizer que o pregão eletrônico é o responsável pela péssima qualidade dos bens e serviços contratados pela Administração.

A Administração, em regra, é estruturada por meio de organização antiquado, arcaico, tanto na administração dos seus recursos físicos, logísticos, quanto dos seus recursos humanos. Nesses aspectos, a Administração Pública deveria se espelhar na iniciativa privada, posto que isto impactará na melhoria dos seus processos de contratações. Não que a Administração Pública não deva servir de exemplo em nada para a iniciativa privada. O próprio exemplo disso é o pregão eletrônico, como já exposto, que inclusive vem inspirando algumas empresas do setor privado a utilizarem mecanismos muito semelhantes para adquirirem seus bens, fazerem suas compras, conforme noticiou a revista EXAME em reportagem

publicada em seu sítio eletrônico<sup>45</sup>. Entretanto, é analisando alguns aspectos que diferenciam o Público do Privado, que se pode chegar aos reais motivos que levam a Administração Pública a fazer contratações ineficientes, resultando na aquisição de serviços e bens de péssima qualidade.

Deveria a Administração se basear nas experiências produtivas do setor privado, a fim de se modernizar e tornar as suas contratações verdadeiramente eficientes. A começar pelo investimento maciço na qualificação técnica de seus agentes públicos. A profissionalização dos servidores envolvidos nos processos licitatórios e na execução dos Contratos Administrativos é fundamental para que os bens e serviços contratados tenham a qualidade desejada. Conjugada à qualificação deve estar a oferta de salários aos servidores públicos compatíveis às responsabilidades daqueles que lidam com as contratações públicas, isto para incentivar os grandes talentos a estarem do lado da Administração, e não do outro lado, da iniciativa privada. Notório que os profissionais mais bem qualificados estão do lado das licitantes, na iniciativa privada, muitas vezes retirados da Administração, seduzidos por grandes salários.

E qual o efeito da qualificação e da justa remuneração para os servidores envolvidos nas contratações e gestão dos contratos? Os efeitos são muitos. A começar que o serviço público será mais profissionalizado, os processos administrativos de licitações serão melhores instruídos.

Dado início a essa profissionalização, os Termos de Referência serão melhores redigidos, conterão as especificações necessárias a fim de garantir a contratação de um bem ou serviço de qualidade. Por isso é importantíssima a qualificação daqueles que demandam as licitações dos bens ou serviços a serem

---

<sup>45</sup> PORTAL EXAME. **O que há de bom na internet.** 19 out. 2006. Disponível em <<http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0879/pme/m0114285.html>>. Acesso em 03 jul. 2008.

licitados. Devem esses profissionais estar atualizados sobre as novidades do mercado e das legislações que regulam sua atividade. Geralmente os servidores que elaboram os Termos de Referências são os mesmos que ficam responsáveis por gerir aquela contratação. Assim, dominar a técnica do assunto será fundamental para assegurar que o dinheiro público seja aplicado de uma forma eficiente.

Faz-se necessária também a qualificação e capacitação daqueles que conduzem o certame licitatório, o pregoeiro e sua equipe de apoio. Quando se fala aqui em qualificação, não se trata apenas de formação em curso superior ou certificação em curso de habilitação de pregoeiro. Trata-se, na verdade, na habilitação em diversos ramos atinentes a sua função administrativa, não apenas no que se refere aos aspectos práticos e procedimentais do certame, mas também nas questões relativas a serviços gerais, engenharia e principalmente informática, haja vista o crescente número de contratos nesta área. Terá assim o pregoeiro e sua equipe condições de fazer uma pesquisa estimativa de preço mais próxima da realidade e de analisar de forma mais técnica uma planilha de custos e formação de preços, detectando as falhas, apontando as incongruências que são sanáveis, tendo a capacidade de perceber se aquela proposta é exequível, se pode ou não ser aceita. A mesma qualificação deve receber os servidores públicos responsáveis pelas prorrogações dos contratos administrativos, pelas repactuações dos preços dos mesmos e pelas modificações qualitativas e quantitativas dos contratos administrativos.

Se o servidor público não estiver qualificado quanto a estes conteúdos, não só o pregoeiro, mas todos que lidam com a contratação, da elaboração do Termo de Referência até o fim do contrato, estará a Administração refém do setor privado, e, consequentemente, os serviços e bens contratados serão de má qualidade,

impactando diretamente na qualidade da prestação direta do serviço público à população.

E quando aqui também se defende a oferta de salários aos servidores compatíveis com a sua responsabilidade o que se pretende é, além de atrair os melhores profissionais para cuidar do dinheiro público, tornar, em tese, o servidor público incorruptível. Em tese porque ser corrompido e antiético vai da índole de cada um, mas também não se pode afirmar que é incompreensível o porquê da freqüência indesejável dos casos de corrupção passiva que são noticiados pela imprensa todos os dias.

Sem mencionar na burocracia exacerbada, existente em todas as esferas de poder, em que não é raro o fornecedor esperar por semanas ou meses para receber pela execução de um contrato, o que importa na oferta de preços superiores ao do mercado para compensar essa descapitalização.

Outro aspecto que influencia diretamente na eficiência das contratações públicas, quando visualizadas sob um plano global, é a forma em que se estrutura o Estado. Aqui se analisa a União, mas caberá também na comparação com os Estados, Distrito Federal e Municípios.

A União só no ano de 2007 realizou mais de 35 mil pregões eletrônicos. Será que todas essas licitações tiveram objetos diferentes? Não poderiam os Órgãos se organizar, ou então existir um Órgão responsável por organizar, de forma que, ao invés de centenas ou milhares de licitações de um mesmo objeto, houvesse apenas uma licitação que atendesse a todos? Certamente medidas como essa acarretariam em uma economia considerável à Administração, além de proporcionar uma padronização dos serviços e bens adquiridos.

A economia advirá de vários fatores. Primeiro economiza-se, obviamente, com pessoal, que é responsável pela maior parte dos custos das licitações. A centralização das compras reduziria significativamente a estrutura de pessoal envolvido nos certames licitatórios. Fatalmente economizar-se-ia também com os gastos com publicação de cada Edital e resultado de cada licitação, publicação de Contratos, etc.

Findaria a Administração Pública Federal realizando mega-licitações e a consequência disso? Ganha-se em preço final. É regra de mercado: comprar 100 mil, via de regra, sai muito mais em barato que comprar 1 mil. Compras de grande monta saem mais baratas que compras fracionadas.

Ou seja, deve a Administração se espelhar nos modelos produtivos do setor privado. Por exemplo, uma agência bancária do Bradesco na cidade satélite do Gama/DF possui os mesmos equipamentos e materiais de sua agência no Quixeramobim/CE. Há um departamento da empresa exclusivo para comprar os bens permanentes, como as máquinas e mobília, os bens de consumo, como canetas e envelopes de depósitos, e os serviços terceirizados, como a limpeza, a vigilância e o transporte de valores. Cada agência gerencia os seus recursos, mas toda contratação é feita por um só departamento, que no caso do exemplo, fica em Osasco/SP.

A maioria das grandes empresas se organiza assim, utilizando-se métodos modernos de administração, com ênfase na eficiência e no combate ao desperdício tendo como princípio a uniformidade dos padrões de qualidade de toda organização. As modernas teorias da administração têm como foco a qualidade total, em outras palavras, a eficiência. Não há corporação que cresça sem buscar a eficiência, e assim deve agir a Administração Pública. Obviamente, deve-se reconhecer que há

limites orçamentários ao uso deste expediente concentrador, como os princípios orçamentários da especialidade e da proibição da vedação do estorno de verba, sendo certo que, mesmo em face de tais peias, é certo o ganho de economicidade na nuclearização licitatória.

Por fim, como falado, o pregão eletrônico é um instrumento capaz de tornar o procedimento licitatório mais eficiente, ressaltando que essa eficiência é relativa. Para os procedimentos licitatórios se tornarem verdadeira e inquestionavelmente eficientes, a adoção do pregão eletrônico deve estar conjugada aos pontos levantados neste tópico.

### 3. A TRANSPARÊNCIA COMO FENÔMENO PARA A PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NO CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS E DA CORRUPÇÃO.

Recentemente, a imprensa noticiou<sup>46</sup> que o Brasil se encontra na 72ª posição no ranking de corrupção. Neste ranking elaborado pela ONG Transparência Internacional quanto pior a posição, mais corrupto é o país.

E quando se fala em corrupção envolvendo as licitações públicas, verdade é que inúmeros foram os casos descobertos pela Polícia Federal nos últimos tempos. Surgem então as preocupações: qual a origem de tanta corrupção e o que fazer para combatê-la?

O pregão eletrônico pode contribuir muito para a prevenção à corrupção envolvendo as licitações públicas. Isto por que reduzirá os casos de superfaturamento dos preços dos contratos – seja para desvios “puros” ou direcionados à contabilidade paralela de partidos políticos-, posto que viabiliza às licitantes a possibilidade de reduzirem os seus preços, aumentando a competitividade. Tem como fundamento a transparência, haja vista que pode o

---

<sup>46</sup> FOLHA ONLINE. Brasil fica em 72º em ranking de corrupção, diz relatório. 26 set. 2007. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u331489.shtml>>. Acesso em 01 set. 2008.

cidadão, acompanhar as licitações pela Internet em qualquer lugar do mundo, ou seja, não há a necessidade da presença física do cidadão no local da licitação para acompanhá-la. A facilitação do acesso às licitações pode trazer impactos positivos imensuráveis, uma vez que, comprovadamente, em países em que há a participação e o maior controle da sociedade, os casos de corrupção são menores.

Não se quer defender aqui a idéia de que o pregão eletrônico é a solução “final” e “única” para os casos de corrupção. Não é a ferramenta em si que será capaz de acabar com a corrupção, por exemplo, acabar com os conchaves entre as empresas licitantes, a combinação de preços entre as mesmas, a invasão de *hackers* no sistema por mando das licitantes, etc. Contra essas ações nada pode fazer o pregão eletrônico, sendo isto tarefa para a Polícia. O que se defende é a criação de mecanismos capazes de dar ao Estado maior transparência em sua gestão, o que é fundamental para a moralização dos gastos públicos. E o pregão é, incontestavelmente, uma ferramenta capaz de dar transparência, como dito, a modalidade mais transparente, pela sua natureza. Em suma, a adoção do pregão pode dificultar os atos de corrupção, sendo às vezes suficiente, tais obstáculos, à ação deletéria dos marginais do colarinho branco no Erário Público de custeio.

Curiosamente, paralelo ao ranking de corrupção elaborado pela Transparência Internacional, há tempos atrás o Mestre em Administração de Empresas pela Universidade de Harvard nos Estados Unidos, Stephen Kanitz, escreveu artigo para a Revista *Veja* em que cita a falta de controle dos atos públicos como a causa da corrupção. Segundo ele os mecanismos de controle são frágeis devido ao baixo número de auditores:

Somos, sim, um país onde a corrupção, pública e privada, é detectada somente quando chega a milhões de dólares e porque um irmão, um genro, um jornalista ou alguém botou a boca no trombone, não por um processo sistemático de auditoria. As nações com menor índice de corrupção são as que têm o maior número de auditores e fiscais formados e treinados. A

Dinamarca e a Holanda possuem 100 auditores por 100.000 habitantes. Nos países efetivamente auditados, a corrupção é detectada no nascedouro ou quando ainda é pequena. O Brasil, país com um dos mais elevados índices de corrupção, segundo o World Economic Forum, tem somente oito auditores por 100.000 habitantes, 12.800 auditores no total. Se quisermos os mesmos níveis de lisura da Dinamarca e da Holanda precisaremos formar e treinar 160.000 auditores.

Simples. Uma das maiores universidades do Brasil possui hoje 62 professores de Economia, mas só um de auditoria. Um único professor para formar os milhares de fiscais, auditores internos, auditores externos, conselheiros de tribunais de contas, fiscais do Banco Central, fiscais da CVM e analistas de controles internos que o Brasil precisa para combater a corrupção.<sup>47</sup>

Nota-se que a relação transparência/controle vs. corrupção é direta. Quanto mais transparente, quanto maior o controle, menor a corrupção. E diante da defasagem de auditores para controlar as contas públicas e diante do anseio de toda sociedade pela responsabilidade dos administradores na execução do dinheiro público, constata-se que a melhor e mais imediata solução é promover e estimular a participação da própria sociedade no controle dos gastos públicos.

Ser cidadão não é simplesmente exercer o seu pleno direito de votar. Ser cidadão é participar efetivamente das ações governamentais, seja cobrando resultados, seja acompanhando os trabalhos. O pregão eletrônico tem o condão de tornar os procedimentos de compras transparentes, propiciando ao cidadão a possibilidade de acompanhar as licitações. Estimulá-lo, ampliá-lo e melhorá-lo devem ser metas dos agentes políticos e uma reivindicação de toda sociedade.

Popularizando-se o pregão eletrônico está se possibilitando o maior controle das compras e dos gastos públicos por meio de uma população de mais de 180 milhões de pessoas, ou seja, serão novos milhões de potenciais auditores contribuindo com o controle dos atos administrativos, materializando-se de forma efetiva o espírito da cidadania.

---

<sup>47</sup> KANITZ, Stephen. A Origem da Corrupção. **Revista Veja**. 1600 ed., ano 32, nº 22, de 2 de junho de 1999. São Paulo: 1999, p. 21.

## CONCLUSÃO

Como se observa, o advento do pregão eletrônico trouxe enormes vantagens para a Administração Pública. Pode-se dizer, inclusive, que as vantagens são superiores aos obstáculos e deficiências de sua dinâmica. Com base nas experiências advindas do recente histórico de sua utilização, é que se conclui pela defesa da ampliação da sua aplicabilidade.

A comprovada redução dos custos operacionais e a celeridade advinda da simplificação do procedimento resultam na diminuição considerável dos preços finais contratados pela Administração. Com a economia das despesas de custeio da máquina burocrática estatal, será possível o redimensionamento da verba economizada às áreas sociais que clamam por maiores investimentos, tais como educação, saúde e segurança. Nessa ótica, tais benefícios poderão ser sentidos pela população a curto e médio prazo.

A maior de todas as vantagens do pregão eletrônico é a transparência de seus procedimentos, realizados através da rede mundial de computadores, a Internet. Possibilitar ao cidadão o acompanhamento dos atos governamentais é uma forma de tornar o controle mais efetivo por parte da sociedade, o que reduzirá significativamente os casos de corrupção envolvendo as licitações públicas. Como dito, ser cidadão não é tão somente participar de sufrágios; ser cidadão é participar efetivamente das decisões governamentais e de toda sociedade, contribuindo para a melhoria da coletividade.

Depois do direito de participar de sufrágio universal, o pregão eletrônico é, nos tempos modernos, o instituto que mais favorece o exercício da cidadania, posto que com um baixo custo – apenas o custo do acesso a Internet – é possível acompanhar e fiscalizar de forma efetiva as compras governamentais, ou seja, tem o

cidadão a possibilidade de saber, de maneira prática e rápida, se os seus tributos estão sendo bem aplicados ou não por aqueles que elegeu para representá-lo. Deve ser incentivada a participação popular e disseminado os benefícios do pregão eletrônico. Toda sociedade só terá o que ganhar com tais medidas.

Não que o pregão eletrônico – frisa-se novamente – seja a única solução para prevenir a corrupção. Pelo contrário, muito ainda há que ser pensado e executado pelos gestores públicos a fim de diminuir e, posteriormente, acabar com os casos de corrupção em licitações, muito noticiados nos últimos tempos pela mídia. Cabe à Polícia, desde que aparelhada, o combate à corrupção não detectada tão somente pelo acompanhamento dos pregões eletrônicos pelo cidadão comum.

Entretanto, não se pode negar que o pregão eletrônico é sim uma ferramenta capaz de tornar os procedimentos licitatórios mais transparentes, e que a criação de mecanismos que ensejam o maior controle sobre os agentes públicos, é fundamental para a prevenção e o combate à corrupção.

Por essas constatações é que se defende a ampliação da abrangência do pregão eletrônico. Logo, cumprindo ao que se propôs de início, não se pretendeu aqui o esgotamento do assunto, tendo em vista a polêmica que o tema levanta por aqueles que defendem a idéia de que a ampliação resultará na contratação de bens e serviços de péssima qualidade. Aqueles que criticam o instituto devem considerar que os motivos que levam a Administração a contratar bens e serviços de baixa qualidade são de natureza estrutural, e não de responsabilidade do pregão eletrônico.

A proposta aqui defendida é a reflexão sobre as licitações públicas no Brasil, da maneira em que as modalidades tradicionais são operadas atualmente, comparando aos resultados da utilização do pregão eletrônico, onde pode-se

constatar que, inegavelmente, a nova modalidade trouxe e ainda pode trazer muitos benefícios.

O pregão eletrônico é, portanto, uma conquista do Estado Democrático de Direito, que enseja transparência, que resulta na economia dos gastos públicos e na efetivação da cidadania, colaborando diretamente com a prevenção da corrupção. É necessária a valorização deste instrumento e do título honroso de cidadão, posto que só através da efetiva participação de todos, é possível se atingir uma melhor qualidade de vida humana.

## **REFERÊNCIAS**

BITTENCOURT, Sidney. **Pregão Eletrônico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2005, p. 64-65.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF, 8 out. 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: 03 jul. 2008.

**BRASIL. Decreto nº 3.555**, de 8 de agosto de 2000. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto/D3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/D3555.htm). Acesso em: 04 jul. 2008.

**BRASIL. Decreto nº 4.536**, de 28 de janeiro de 1922. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/dpl4536.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4536.htm). Acesso em: 05 jul. 2008.

**BRASIL. Decreto nº 5.504**, de 05 de agosto de 2005. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm). Acesso em: 10 mai. 2008.

**BRASIL. Lei Complementar nº 123**, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em:  
<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 20 ago. 2008.

**BRASIL. Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm). Acesso em: 09 out. 2008.

**BRASIL. Lei nº 9.637**, de 15 de maio de 1998. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/LEIS/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9637.htm). Acesso em: 15 jun. 2008.

**BRASIL. Lei nº 10.520**, de 17 de julho de 2002. 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: 09 out. 2008.

**BRASIL. Ministério do Planejamento. Estatísticas Gerais De Compras Governamentais.** Brasília, 2008. Disponível em  
[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/slti/balanco\\_pregao2007.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/slti/balanco_pregao2007.pdf). Acesso em 03 jul. 2008.

**BRASIL. Ministério do Planejamento. Pregão Eletrônico Economiza R\$ 590 Milhões No Governo Federal.** Brasília, 20 mai. 2008. Disponível em  
[http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id\\_noticia=264](http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=264). Acesso em: 12 ago. 2008.

**BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 02**, de 30 de abril de 2008. Brasília, 2008.

**BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: orientações básicas.** 3. ed. Brasília, 2006, p. 51.

**BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação. Acórdão nº 62/2007 – Plenário.** Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/Departamento Regional do Distrito Federal - Senai/DF e Empresa Vereli Engenharia Ltda. Relator: Marcos Bemquerer. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 02 fev. 2007.

**CONTAS ABERTAS. Operações da polícia federal que envolvem fraudes em licitações.** Disponível em <[http://contasabertas.uol.com.br/noticias/Operações\\_PF-Licitacões.pdf](http://contasabertas.uol.com.br/noticias/Operações_PF-Licitacões.pdf)>. Acesso em 01 set. 2008.

D'AVILA, Vera Lúcia Machado. Dispensa e Inexigibilidade. Conceito. Distinção. Impossibilidade de utilização indiscriminada. In **Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos**. 3<sup>a</sup> ed.. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 85-86.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FOLHA ONLINE. **Brasil fica em 72º em ranking de corrupção, diz relatório**. 26 set. 2007. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u331489.shtml>>. Acesso em 01 set. 2008.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e Discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 150.

GUIMARÃES, Edgar. Fase Preparatória. In: GASPARINI, Diógenes (Coord.). **Pregão Presencial e Eletrônico**. 1<sup>a</sup> ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 251.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

KANITZ, Stephen. A Origem da Corrupção. **Revista Veja**. 1600 ed., ano 32, nº 22, de 2 de junho de 1999. São Paulo: 1999, p. 21.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 5. ed. Curitiba: Zênite, 2008.

NÓBREGA, Airton Rocha. Organizações sociais e adoção obrigatória do pregão . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1416, 18 maio 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9885>>. Acesso em: 11 jun. 2008.

NÓBREGA, Airton Rocha. Ritos nas licitações (como agilizar o certame licitatório adotando o rito adequado). **Jus Navigandi**. Teresina, ano 4, n. 42, jun. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=418>>. Acesso em 31 jul. 2008.

NÓBREGA, Airton Rocha. Proposta Inexequível no Pregão. **Conlicitação**. Brasília, 11 mai. 2003. Disponível em: <[http://www.conlicitacao.com.br/sucesso\\_pregao/pareceres/airtonrocha33.php](http://www.conlicitacao.com.br/sucesso_pregao/pareceres/airtonrocha33.php)> Acesso em: 26 ago. 2008.

PORTAL EXAME. **O que há de bom na internet**. 19 out. 2006. Disponível em <<http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0879/pme/m0114285.html>>. Acesso em 03 jul. 2008.