

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Gil Monteiro Goulart

**TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO, DIREITO À  
INFORMAÇÃO PÚBLICA E DEBATE ACERCA DA CORRUPÇÃO NO  
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Santa Maria, RS  
2019

**Gil Monteiro Goulart**

**TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO, DIREITO À  
INFORMAÇÃO PÚBLICA E DEBATE ACERCA DA CORRUPÇÃO NO ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito na Área de Concentração Direitos Emergentes na Sociedade Global, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Direito**.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosane Leal da Silva

Santa Maria, RS  
2018

**Gil Monteiro Goulart**

**TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO, DIREITO À  
INFORMAÇÃO PÚBLICA E DEBATE ACERCA DA CORRUPÇÃO NO ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito na Área de Concentração Direitos Emergentes na Sociedade Global, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Direito**.

**Aprovado em 28 de março de 2019:**

---

**Rosane Leal da Silva, Dr.<sup>a</sup> (UFSM)**  
(Presidente/Orientadora)

---

**Cristiano Becker Isaia, Dr. (UFSM)**  
(Examinador)

---

**Jaci Rene Costa Garcia, Dr. (UFN)**  
(Examinador)

Santa Maria, RS  
2019

## RESUMO

### TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO, DIREITO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E DEBATE ACERCA DA CORRUPÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

AUTOR: Gil Monteiro Goulart  
ORIENTADORA: Rosane Leal Da Silva

Os crescentes investimentos no uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) pelo poder público brasileiro têm sido feito tanto para melhorar a eficiência dos serviços prestados quanto para auxiliar o acesso à informação e o exercício do controle social. Contudo, têm sido recorrentes as notícias de escândalos referentes à má utilização de recursos públicos, o que demonstra que o problema da corrupção é significativo no Brasil, não recuando diante de iniciativas de publicação de contas públicas, já empreendidas no país. Nesse sentido, o presente estudo objetiva analisar as iniciativas institucionais mediadas por TIC adotadas no país para a promoção da transparência nas contas públicas e o debate sobre a corrupção, verificando sua permeabilidade à participação popular e sua convergência com os anseios dos cidadãos expressos no Portal e-Democracia. A necessidade de criar mecanismos para se debater acerca da corrupção tem sido assunto recorrente nos meios de comunicação, suscitando interesse por parte de especialistas, de políticos e de cidadãos. Assim, considerando a importância do tema e os investimentos feitos no país com vistas à utilização das TIC no setor público, questiona-se: dentre as iniciativas institucionais de debate a respeito da corrupção pelo uso de TIC, é possível afirmar que o Portal e-Democracia, da Câmara de Deputados é permeável à participação dos cidadãos no delineamento de leis e políticas no debate acerca da corrupção? Partindo dessa indagação, o presente estudo utiliza o método de abordagem dedutivo, ancorando-se a pesquisa na questão concernente à crescente utilização das TIC para o desempenho do processo colaborativo de construção dos textos legislativos. Aliado a isso, emprega-se o método de procedimento monográfico e de observação direta não participativa, realizando-se a verificação das manifestações expressas no Portal e-Democracia, da Câmara dos Deputados. A análise do Portal demonstra que possui potencial para viabilizar a participação dos cidadãos no processo de elaboração conjunta da redação dos dispositivos jurídicos, que constituem medidas combativas à prática da corrupção. O atual estado da questão permite concluir que a participação popular por meio da plataforma digital que armazena a pauta dos projetos de lei avança de forma tímida, pois os espaços carecem de uma melhor dinâmica entre a difusão do tema e a promoção de debates entre os próprios cidadãos.

**Palavras-chave:** Debate acerca da Corrupção. Direito à Informação. Participação Popular. Portal e-Democracia. Transparência Pública.

## ABSTRACT

### INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES, THE RIGHT TO PUBLIC INFORMATION AND THE DEBATE ON CORRUPTION IN THE DEMOCRATIC STATE OF LAW

AUTHOR: Gil Monteiro Goulart  
ADVISER: Rosane Leal Da Silva

The increasing investments in the use of Information and Communication Technologies (ICT) by the Brazilian public power have been done both to improve the efficiency of services provided and to help access to information and the exercise of social control. However, there have been recurrent the news of scandals regarding misuse of public resources, which shows that the problem of corruption is significant in Brazil and does not retreating before initiatives to publish public accounts already undertaken in the country. In this sense, the present study aims to analyze the institutional initiatives mediated by ICT adopted in the country to promote transparency in public accounts and fight against corruption, verifying their permeability to popular participation and their convergence with the citizens' wishes expressed in the E-democracy Portal. The need debate on corruption mechanisms has been a recurrent issue in the media, raising interest from both experts and politicians, as well as citizens. Considering the importance of the subject and the investments made in the country with a view to use of ICT in the public sector, it is questioned: within the institutional initiatives to debate on corruption by using ICT, is it possible to affirm that E-democracy Portal of the Chamber of Deputies is permeable to participation of citizens in the delineation of laws and policies concerning the debate on corruption? Based on this question, the present study uses the method of deductive approach, anchoring the research in the question regarding the increasing use of ICT for the performance of collaborative process of construction of legislative texts. In addition, the monographic procedure method and non-participative direct observation is used, performing the verification of manifestations expressed in E-Democracy portal of the Chamber of Deputies. The analysis of this portal demonstrates that it has potential to enable citizens' participation in the process of joint drafting of the legal provisions, which are combative measures to corruption. The current state of the issue allows concluding that popular participation through the digital platform that stores the agenda of draft bills advances in shy way, because the spaces lack a better dynamic between the diffusion of the theme and the promotion of debates among the citizens themselves.

**Keywords:** Debating on Corruption. Right to Information. Popular participation. E-democracy web portal. Public Transparency.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Proporção de domicílios com acesso à internet .....	68
Figura 2 –	Portal e-Democracia .....	76
Figura 3 –	Ferramenta Wikilegis, do Portal e-Democracia .....	77
Figura 4 –	Pauta participativa .....	78
Figura 5 –	Possíveis interações virtuais concernentes ao PL 4.850/2016 .....	79
Figura 6 –	Artigos disponíveis para edição on-line .....	81

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>2 A CORRUPÇÃO NO BRASIL: AS FACES LESIVAS NA ESTRUTURA ESTATAL</b> .....	13
2.2 A CORRUPÇÃO ENQUANTO CONSEQUÊNCIA DO PODER .....	28
<b>3 OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS COMO INSTRUMENTOS DE DEBATE ACERCA DAS PRÁTICAS CORRUPATIVAS</b> .....	44
3.1 LEI 12.527/11 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO), O ACESSO À INFORMAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL .....	70
<b>4 UM POSSÍVEL CAMINHO DE DEBATE SOBRE A CORRUPÇÃO POR MEIO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO</b> .....	74
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	83
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	88

## 1 INTRODUÇÃO

Além de ser referência fundamental na disposição de direitos e garantias individuais e coletivos, a Constituição Federal (CF) de 1988 também é um importante marco de orientação para a Administração Pública quanto às diretrizes necessárias para a condução e a gerência do Estado. Para isso, na perspectiva de um Estado Democrático de Direito, referendaram-se princípios como a moralidade e a publicidade dos atos da gestão pública, o que visava à correta e transparente gestão dos bens públicos.

A realidade, no entanto, apontou um déficit significativo quanto aos aparatos de coerção aos atos ilícitos ligados às práticas corruptivas, pois, ainda que as promessas constitucionais sejam pautadas pela moralidade, a corrupção nunca esteve tão presente, o que remete à necessidade de refletir sobre essa questão, que causa interferências no campo social, econômico e político do país. Nesse contexto, revela-se a importância do papel da internet como instrumento que permite o acesso à informação e franqueia novos canais de comunicação entre a população e os gestores, além de atuar como ferramenta de debater a respeito das práticas corruptivas.

A internet, desse modo, pode se constituir como um instrumento potencial de exercício de cidadania pelo qual se estabelece a interlocução entre os atores sociais, oferecendo um meio alternativo para melhorar os processos democráticos. A sociedade – que se apodera dos recursos tecnológicos baseando-se na informação (sociedade informacional) e na comunicação em larga escala – reorganiza-se para novas formas de interação social e política, o que também produz reflexos em âmbito jurídico.

Assim, o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) tem se intensificado de forma exponencial nos processos de construção colaborativa dos instrumentos jurídicos. A previsão legal na Carta Magna de 1988, que versa sobre o acesso à informação como direito fundamental, bem como a edição da Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), que promove a abertura de dados e informações dos entes e órgãos estatais, vão ao encontro de uma sociedade que, de forma crescente, debate e postula por meio das tecnologias informacionais. Antecedendo à Constituição vigente no Brasil, vale referir que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), na disposição do art. 19, já previa o direito a



procurar, receber ou transmitir informações, independentemente das fronteiras que dividiam, territorialmente, os Estados.

A percepção do Estado e da sociedade quanto ao dever de informar, de disponibilizar e de acessar os dados públicos altera a dinâmica das relações entre os atores sociais com instrumentalização das TIC. Tal constatação levou o Poder Público a investir em novas formas de atuação mediadas por tecnologias, desenvolvendo avanços no sentido de promover o Governo Eletrônico, que pode ser entendido como exemplo dos novos rumos na ampliação das relações entre o Estado e a sociedade ao permitir acesso às informações relativas aos entes públicos por intermédio das ferramentas e plataformas eletrônicas.

O cenário de inserção de tais tecnologias estimula os cidadãos na participação e no controle social, de modo que portais governamentais, páginas, blogs ou redes sociais tornam possíveis a aproximação na forma de interação entre a sociedade e a Administração. Dessa forma, destaca-se a criação de portais de transparência, fóruns para fins de debates públicos ou solicitação de informação em sítios governamentais, que armazenam e disponibilizam os conteúdos referentes às receitas federais, estaduais e municipais. Além disso, hospedam dados quanto ao repasse de verbas e o seu destino, capacitando o cidadão a uma forma de controle social mais ativa, fomentando a fiscalização e participação sobre os orçamentos informados nas plataformas institucionais.

A pauta de assuntos relacionados à corrupção na gestão de recursos públicos tem tomado grande visibilidade nas mídias, com um número cada vez maior de processos de investigação e denúncias, que, muitas vezes, podem ser iniciadas no ambiente digital. Assim, o acompanhamento de solicitações de informações e denúncias é dinamizado pelas TIC, ou seja, a informação é fator de relevância para a sociedade e, a partir da apropriação de dados governamentais, é possível que os cidadãos fiscalizem os atos praticados pelos gestores públicos. A utilização dos recursos tecnológicos (TIC) e a legislação recente que objetiva a transparência na Administração Pública corroboram essa fiscalização e participação cidadã.

Dentro dessa perspectiva, torna-se relevante evidenciar tais iniciativas institucionais para, uma vez delineadas, ressaltar as potencialidades oferecidas pelo Portal e-Democracia, da Câmara dos Deputados, o que será feito com a finalidade de responder ao seguinte questionamento de pesquisa: é possível afirmar que o Portal e-Democracia, da Câmara de Deputados, é permeável à participação política dos

cidadãos no delineamento de leis e políticas no debate acerca da corrupção, constituindo-se em instrumento positivo para a efetivação dos princípios previstos no art. 37 da CF, também contemplados na LAI? Para responder a esse questionamento, a pesquisa busca analisar iniciativas institucionais de promoção da transparência, bem como a potencialidade e efetividade da participação dos cidadãos com vista à construção da redação do texto das leis que possam coibir práticas corruptivas. A escolha pelo Portal dá-se pela importância do conteúdo a ser debatido nesse ambiente e pela possibilidade de redação de textos legislativos por meio da plataforma, o que permite a discussão e contribuição da sociedade. Desse modo, a verificação da plataforma governamental do e-Democracia, a partir da análise de projetos que contemplem as iniciativas de debater a corrupção, torna-se de relevância para a sociedade, destacando-se que o Portal foi criado em 2009 e, por meio desse canal, o cidadão possui a alternativa de participar por fóruns, bate-papo e ainda pela ferramenta Wikilegis.

Concomitantemente ao crescente investimento na área das TIC e da participação popular no ambiente virtual, também têm sido recorrentes as notícias de escândalos referentes à má utilização de recursos públicos, demonstrando que o fenômeno da corrupção não recuou diante de iniciativas de publicação de contas públicas. Esses recentes escândalos de corrupção abalaram a credibilidade da população brasileira no sistema político, conforme consta no Relatório da Transparência Internacional de 2015, que registra a queda do Brasil nos últimos anos, colocando-o na 76ª posição no ranking quanto à posição referente a confiança depositada nos sistemas de governo. (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2016).

A necessidade de criar mecanismos a fim de debater sobre a corrupção tem sido assunto rotineiro nos meios de comunicação, suscitando interesse de especialistas, políticos e, sobretudo, de cidadãos. Assim, considerando-se a relevância do tema e os investimentos feitos no país com vistas à utilização das TIC no setor público, busca-se analisar a efetividade das iniciativas institucionais e a adesão dos cidadãos na elaboração de leis e políticas para se debater acerca da corrupção.

A apresentação do trabalho, além desta Introdução, estrutura-se em mais três capítulos: o capítulo 2 oferece as bases conceituais para que se compreenda a corrupção, sobre a qual será realizado estudo doutrinário, referindo-se causas e espécies, bem como delineando-se suas possíveis consequências nas esferas

econômica, social, política e, em especial, na credibilidade das instituições públicas; ademais, descreve a estruturação dos Poderes no país: Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como quem exerce e ocupa os cargos definidos para os Poderes. O capítulo 3 apresenta uma revisão histórica dos princípios constitucionais que orientam a Administração Pública no Brasil, o que é a partir do exame dos preceitos constitucionais e a abertura das informações públicas sob a luz da Carta Magna de 1988 em conjunto com a legislação que contempla tal aspecto. O capítulo 4 descreve a utilização das TIC na democratização do acesso aos dados públicos, em especial a dinâmica da ferramenta Wikilegis do Portal e-Democracia.

O objetivo geral deste estudo foi investigar a permeabilidade das iniciativas brasileiras de debate da corrupção em face da participação popular, examinando as medidas sugeridas no ambiente digital e a incorporação destas pelo ente estatal na consulta pública sobre o tema realizada pelo Portal e-Democracia, da Câmara de Deputados. Para tanto, como objetivos específicos, tem-se: a análise crítica do papel que as TIC podem desempenhar no exercício de debate da corrupção, destacando as normativas já produzidas no Brasil; e o exame das iniciativas institucionais nas quais as TIC foram utilizadas para promover o acesso à informação pública e o exercício do controle social.

No que diz respeito à metodologia utilizada, foi eleito o método de abordagem dedutivo, ancorando-se a pesquisa na questão da crescente utilização das TIC para o desempenho do processo colaborativo de construção dos textos legislativos que visam coibir práticas corruptivas. Na parte de teorias do direito constitucional e administrativo, analisam-se as leis referentes às informações para chegar ao problema da corrupção a partir de novos instrumentos de TIC. Partindo da análise mais geral do conteúdo, discutem-se os impactos políticos e sociais do uso das tecnologias pelo poder público, especialmente àqueles relacionados à transparência, em grande parte impulsionadas pela LAI. Após essa abordagem, realiza-se a análise das experiências específicas, tanto daquelas previstas, criadas e desenvolvidas pelo Poder Público quanto das que partem de sugestões e da participação popular no Portal eleito para investigação.

A relevância do Portal e-Democracia é destacada pela possibilidade de promoção a participação popular, com a ferramenta do Wikilegis, alocada na plataforma. A participação em projetos de leis e discussões de interesse coletivo

podem auxiliar o legislador na consecução e elaboração de leis mais alinhadas às demandas apresentadas pela sociedade.

A elaboração da pesquisa conta com a adoção do método de procedimento monográfico, pelo qual procura-se realizar a discussão teórica quanto ao uso das TIC como ferramenta de controle social em face do ente Estatal, trazendo repostas aos questionamentos levantados, o que é feito a partir da observação no site eleito. A etapa de observação direta não participativa foi desenvolvida com o intuito de verificar as manifestações dos cidadãos depositadas no Portal da Câmara dos Deputados e sua possível utilização na elaboração conjunta da redação dos dispositivos legais destinados ao debate das práticas corruptivas. Tal observação é complementada com pesquisa bibliográfica, utilizada para revisar as disposições legais pertinentes ao acesso à informação e à participação da sociedade no controle social.

A partir de tal quadro, insere-se e justifica-se a presente pesquisa, de forma a analisar a interlocução dos atores sociais, sejam eles Estado ou cidadãos, articulada por intermédio do ambiente digital. A partir da possibilidade de participação democrática assegurada pela CF de 1988, destaca-se o uso das TIC nas iniciativas institucionais, com o objetivo de promover a transparência, bem como de incorporar demandas e contribuições dos cidadãos para a construção de novas leis sobre o tema, colocando em pauta a efetividade da participação e fiscalização realizada pela sociedade.

Delineando a potencialidade do canal comunicacional e-Democracia, da Câmara dos Deputados, cuja plataforma o cidadão internauta propõe sua solicitação ou demanda e contribui na feitura dos artigos e textos de lei, o estudo é uma oportunidade de explorar a interlocução e ações por parte do Estado e cidadãos no ambiente virtual, ao que se soma a observação das possíveis respostas do ente Estatal ao enfrentamento dos debates dispostos no Portal quanto a medidas de debate acerca da corrupção. Assim, o trabalho apresentado encontra-se inserido na área de concentração Direitos Emergentes na Sociedade Global, com ênfase na Linha de Pesquisa Direitos da Sociedade em Rede, do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSM, uma vez que propõe uma reflexão crítica acerca da proposta de abertura, participação e controle social sobre a elaboração de instrumentos normativos por meio da plataforma governamental do e-Democracia.

Tendo em vista o panorama posto em tela e as possíveis consequências advindas da utilização das tecnologias informacionais como fomentadoras da

participação democrática cidadã no debate de práticas corruptivas, a pesquisa demonstra especial relevância social e política, além de contribuir para os estudos desenvolvidos na linha de Pesquisa Direitos na Sociedade em Rede.

## 2 A CORRUPÇÃO NO BRASIL: AS FACES LESIVAS NA ESTRUTURA ESTATAL

O Estado brasileiro, orientado pelos preceitos contidos na Carta Magna de 1988, a qual apresenta a legalidade, a moralidade e a publicidade para o exercício da gestão pública, permite à sociedade acompanhar e exigir que o administrador público cumpra seu papel de forma adequada diante das diretrizes referidas. No entanto, é histórico o vínculo intrínseco entre a Administração Pública e a corrupção, ambos alicerçados como um elemento endêmico e fortemente problemático na estrutura do Estado. Tal ocorrência é vista tanto em grandes operações quanto no cotidiano em geral, logo, combatê-la não é tarefa simples.

Conforme redação constitucional, o controle interno do país é regido pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, interligados e desempenhando função atípica da Administração. Esse controle é praticado por funcionários designados a executar os programas orçamentários e de aplicação do dinheiro público. Quando os responsáveis pelo controle interno tomarem ciência sobre alguma ilegalidade e/ou irregularidade, devem, imediatamente, informar tal fato ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária, caso não o façam. (BRASIL, 1988).

As responsabilidades internas e externas das ações na Administração Pública devem ser pautadas e pensadas para a população como um todo, considerando-se as variadas camadas sociais que compõem a sociedade. Nas palavras de Denhardt (2012, p. 179):

Os integrantes do governo têm de colocar as necessidades e os valores dos cidadãos em primeiro lugar em suas decisões e ações; eles devem estender suas mãos de maneira nova e inovadora para compreender o que está preocupando os cidadãos e têm de responder às necessidades e interesses dos cidadãos.

A cultura da transparência na Administração Pública, com a abertura e o acesso à informação pública, resulta de um processo com origem internacional. Para evidenciar tal preocupação, é possível citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, na qual consta o direito fundamental, na égide do artigo 19°:

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.

A construção a partir de fatos históricos como a Segunda Guerra Mundial, a humanidade buscou superar crimes infligidos durante os conflitos entre nações, com um sistema de proteção e promoção a dignidade dos indivíduos. A CF de 1988 recebeu grande influência, sendo comumente mencionada como a “Constituição cidadã”, pela ênfase à proteção da dignidade humana. O Brasil reitera compromisso internacional que antecede a CF/88 à medida que incorpora comprometimento com a dignidade da pessoa humana, segurança, bem-estar e, no que se refere ao ponto de participação, o acesso ao governo.

O artigo 5º apresenta as faces protetivas como direitos fundamentais ao longo da disposição dos incisos, contemplando a redação da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948. Inserida nesse contexto, passa a se estruturar como um novo paradigma. Tal abertura no acesso às informações estatais visa à condução a um impacto significativamente positivo na sociedade. Porém, o caminho recente de abertura e acesso pode ser notado com a entrada em vigor da LAI – Lei n.º 12.527/2011, reafirmando que o processo de mudança de paradigma é vagaroso, datando mais de vinte anos em relação a CF/88.

Segundo Ferreira (1986, p. 944), a informação tem uma grande importância na sociedade, pois se refere ao ato ou efeito de informar todos os indivíduos acerca de uma pessoa, conhecimento ou participação, haja vista que a LAI afirma, em seu artigo 4º, inciso I, que: “informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato.” (BRASIL, 2011).

Nesse contexto, pretende-se identificar de que modo a transparência pública obrigatória pode auxiliar no debate acerca da corrupção. Tais cenários devem ser capazes de elucidar os efeitos prejudiciais que a corrupção causa no desenvolvimento de um país e os reais impactos na economia de uma sociedade. Os procedimentos de compreensão terão uma ordem teórica por meio de uma estrutura jurídica e sociológica acerca da corrupção e suas implicações negativas para o desenvolvimento do país.

De acordo com Blanchet e Azoia (2017), o tema corrupção necessita de diversas abordagens e linhas de pesquisa, não por tratar-se de um “modismo”, mas porque afeta gravemente o desenvolvimento de um país quando se faz mau uso dos recursos públicos direcionando-os para determinados grupos privados. A visível prática da corrupção, notadamente no Estado brasileiro, conduz a especulações

acerca de seus surgimentos, conceitos e práticas. Desse modo, inicia-se a análise do atual cenário da corrupção sob o contexto da gestão pública, com perspectivas quanto a política e poder.

O poder político é identificado com o exercício da força, passando a ser entendido como o poder que é considerado justo de se utilizar da força para alcançar os resultados pretendidos, ainda que esta seja exercida “como *extrema ratio*” (BOBBIO, 1987, p. 80). Quanto ao conceito de política, tem-se:

Derivado do adjetivo originado de pólis (politikós), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social [...] O termo Política foi usado durante séculos para designar principalmente obras dedicadas ao estudo daquela esfera de atividades humanas que se refere de algum modo às coisas do Estado [...] usado para indicar a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a pólis, ou seja, o Estado. Dessa atividade a pólis é, por vezes, o sujeito, quando referidos à esfera da Política atos como o ordenar ou proibir alguma coisa com efeitos vinculadores para todos os membros de um determinado grupo social, o exercício de um domínio exclusivo sobre um determinado território, o legislar através de normas válidas erga omnes, o tirar e transferir recursos de um setor da sociedade para outros, etc.; outras vezes ela é objeto, quando são referidas à esfera da Política ações como a conquista, a manutenção, a defesa, a ampliação, o robustecimento, a derrubada, a destruição do poder estatal, etc. [...] O conceito de Política, entendida como forma de atividade ou de práxis humana, está estreitamente ligado ao de poder. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 954).

O Poder Político é um Poder Social que envolve a sociedade. Representantes são eleitos pelo povo para que possam ser “porta voz” perante o município, estado ou país, exercendo um mandato de determinado período. Tal mandato deve (ou deveria) servir de apoio e trazer melhorias para o povo que elegeu seu representante, devendo este agir de acordo com as leis e normas constituintes para melhor atender às necessidades de governo, da sociedade e dos cidadãos democraticamente:

Os agentes políticos são os componentes do governo nos seus primeiros escalões e atuam com plena liberdade funcional. São as autoridades públicas supremas do governo e da Administração. Já os agentes administrativos são todos aqueles que se vinculam ao Estado por relações profissionais, sujeitos a hierarquia funcional. (ARAUJO; SANCHEZ, 2005, p. 141).

A seguir, desenvolve-se uma breve análise dos Três Poderes exercidos no Brasil, de modo a nortear a dimensão da corrupção em geral, abrangendo todas as



especificações inerentes ao tópico. Num contexto geral, em sua forma mais ampla, a palavra Poder tem o seguinte significado:

Poder é o direito de deliberar, agir, mandar e, dependendo do contexto, exercer sua autoridade, soberania, a posse de um domínio, da influência ou da força “1 - Império, soberania; 2 - Mando, autoridade; 3 - Força ou influência; 4 - Posse, jurisdição, domínio, faculdade, atribuição; 5 - Governo de um Estado [...] “Um dos precursores dessa doutrina é a nação, pois a titularidade do Poder liga-se à ideia de soberania do Estado. (MORAES, 2007, p. 21).

É notório que o Poder estabelece normas e comportamentos de acordo com quem está em uma posição superior ao outro. É nesse conceito que a política se confunde com poder, pois ambos possuem basicamente as mesmas características, sendo distintos por uma linha tênue e sutil.

Nesse sentido, a Administração Pública, que representa o Estado, detém poder de ação legítima e independente, de modo que pode intervir nas diversas searas. Tais intervenções podem ser usadas pelos agentes e pelo corpo que compõe a Administração em benefício da sociedade e, como consequência, pode gerar evolução do país, melhorias para a população e governo, como também pode ser manipulada em prol de interesses próprios e lesivos que se instrumentalizam na corrupção, objeto de discussão nos próximos capítulos. Dando seguimento, passa-se a explicar o conceito dos Três Poderes exercidos e atuantes no Brasil.

O Estado Democrático de Direito é organizado com a tripartição dos Poderes, citada por Montesquieu – político, filósofo e pensador francês, que viveu entre os anos de 1689 e 1755, que concebia que a divisão de esferas de forma tripartida conferia a cada Poder uma função importante e de responsabilidade de seus governantes para o Estado e País.

O Poder de Julgar não deve ser entregue a um Senado permanente, mas exercido por pessoas tiradas do seio do Povo, em certas épocas do ano, da maneira prescrita por lei, para formar um tribunal que não durará senão o quanto exigir a necessidade. (MONTESQUIEU, 2008, p. 171).

Além de contribuir para a formação da ideia inicial de tripartição dos Poderes, Montesquieu propôs que os mandatos deveriam ser por tempo determinado para que não houvesse abuso de opinião pública por parte do mesmo governo, que atuaria consecutivamente. A separação dos Poderes é prevista na CF/88 no art. 2º em: Executivo, Legislativo e Judiciário. O modelo de tripartição do poder aplicado no

Estado brasileiro é o idealizado por Montesquieu, previsto constitucionalmente como cláusula pétrea, não havendo possibilidade da aplicação ser afastada.

A independência entre os Poderes no Estado brasileiro é ponderada à medida que aspectos são analisados a partir do texto Constitucional, considerando o Poder Executivo, responsável pela função da Administração Pública, possuindo prerrogativas que permitem uma ingerência na esfera de atuação dos outros dois Poderes da República. Exemplo disso é que o Presidente da República possui o poder discricionário de indicar os ministros que compõem o Supremo Tribunal Federal. Por esse fator, há sempre o risco de ingerência, o que pode gerar um comprometimento na independência entre o Executivo e Judiciário. Quanto ao Legislativo, a ingerência nas atribuições ocorre por meio da demasiada utilização de medidas provisórias, previstas no art. 84 da CF/88, cuja edição possui *status* de força de lei.

Todavia, o mandato para Presidente da República e Governador do estado, por exemplo, se dá por quatro anos, podendo haver reeleição se assim o povo decidir, conforme o voto democrático nesse período. Dessa forma, é possível reestabelecer a ordem política por intermédio do voto. A partir da análise social e das necessidades do país, pode-se continuar com o mesmo plano de governo ou mudar seus eleitos.

Medeiros (2008), em análise ao surgimento da separação de Poderes e mandato dos governantes descreve que:

A conclusão a que se pode chegar – ainda que nos marcos desse resumo apanhado histórico – é a de que, em matéria de separação de Poderes, Montesquieu (1995) economizou no ineditismo. Mesmo assim, é inegável que ele colaborou decisivamente para difundir e transformar a doutrina da separação de Poderes em princípio do Estado constitucional. (MEDEIROS, 2008, p. 198).

O Executivo, dessa forma, é responsável pela elaboração e fiscalização de leis, cobranças de impostos e todo tipo de prestação de serviços para o município, estado ou a União. Assim, cada órgão tem sua função, para que seja justa e eficaz a divisão de responsabilidades e deveres distribuídos para cada um. Por exemplo, no município, quem é responsável pela iluminação pública é o governo municipal; de outra forma, a segurança pública é matéria competente ao governo estadual, enquanto a defesa do país e as forças armadas são de competência da União.

O Poder Executivo é responsável por governar o povo e também administrar os interesses públicos de modo geral, sempre de acordo as leis previstas na CF. O

Brasil, por adotar o regime presidencialista, tem como líder do Poder Executivo o Presidente da República, que é responsável por governar o país, sendo chefe de Estado e governo. Sua eleição é democrática, de modo que, a cada quatro anos, os cidadãos brasileiros vão às urnas e, conforme suas afinidades, elegem o Presidente da República, que poderá ser reeleito democraticamente por igual período.

A chefia do poder executivo foi confiada pela Constituição Federal ao Presidente da República, a quem compete seu exercício, auxiliado pelos Ministros de Estado, compreendendo, ainda, o braço civil da administração (burocracia) e o militar (forças armadas), consagrado mais uma vez o presidencialismo, concentrando na figura de uma única pessoa a chefia dos negócios do Estado e do Governo. (MORAES, 2007, p. 453).

Assim, o Poder Executivo detém, em suas atribuições, a chefia e organização no exercício das atividades de governo, tendo como figura máxima o Presidente da República. A Administração conta com o Poder de equilíbrio de normas e balizas na sociedade, trazendo o Poder judiciário, que rege a administração da Justiça como um todo, por meio da fiscalização e cumprimento de normas, leis e decretos judiciais e constitucionais. Este é constituído por ministros, desembargadores e juízes, que têm o dever de julgar ações, omissões e casos de desacato às leis, bem como dever de promover a justiça e propagar as normas constitucionais no país.

O Poder Judiciário [...] é consagrado como poder autônomo e independente de importância crescente no Estado de Direito, pois, sua função não consiste somente em administrar a justiça, sendo mais, pois seu mister é ser o verdadeiro guardião da Constituição, com a finalidade de preservar, basicamente, os princípios da legalidade e igualdade, sem os quais os demais tornariam-se vazios. (MORAES, 2007, p. 485).

O Poder Legislativo, além da função de legislar, atua na administração e fiscalização de leis sobre todos os assuntos em que é competente. Os parlamentares apresentam projetos de lei e emendas, podendo aprová-los ou rejeitá-los, além de poder validar ou modificar entendimentos propostos.

A função de fiscalização se depara com o controle dos atos do Poder Executivo, bem como os atos de toda a Administração Pública que os representantes do Poder ocupam. Os representantes podem ser: prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e estaduais, governadores, vice-governadores, Presidente da República e ministros. Essa função se dá por meio de representação de requerimentos de informação,

criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), vistorias, inspeções, bem como depoimentos e esclarecimentos de autoridades públicas.

O Legislativo e o Executivo, principalmente, não de, no caso, cada qual em seu setor, mas de mãos dadas, realizar o máximo em favor do País. É preciso que eles formem uma frente única em prol dos reais interesses da Pátria. Porque a verdade é que, seja no setor executivo, seja no legislativo - como também no judiciário - há sempre algo a ser evitado, controlado, corrigido ou combatido, o que só pode ser alcançado se os "Poderes" agirem solidariamente, com igual eficiência, obedecendo à mesma inspiração, em busca de um mesmo fim. (FIGUEIREDO, 1981, p. 26).

O Senado Federal e a Câmara dos Deputados representam o Poder Legislativo em suas duas casas, constituindo o Congresso Nacional. Nenhuma das casas é superior a outra, pois as suas prerrogativas são diferenciadas. A CF enumera as funções de cada Casa, sendo a Câmara dos Deputados o órgão de admissibilidade do processo e o Senado responsável por processar e julgar cargos de alto escalão da República.

A representação proporcional é um sistema através do qual se assegura aos diferentes partidos políticos no Parlamento uma representação correspondente à força numérica de cada um. Ela objetiva assim fazer do Parlamento um espelho tão fiel quanto possível do colorido partidário nacional. (FERREIRA FILHO, 1993, p. 154).

Os parlamentares são escolhidos pela convenção do partido, se estiverem habilitados a isso, e devem cumprir requisitos como: ter domicílio certo, ser brasileiro, estar em pleno exercício dos direitos políticos, ser filiado a partido político e ter idade mínima para o cargo. (BRASIL, 1988).

Conforme os dados do Portal do Senado Federal, a Câmara dos Deputados é composta por representantes de cada estado e do Distrito Federal, sendo o Senado composto por três senadores e dois suplentes. Ao total, são 81 senadores em atuação. Dentre as atribuições do Senado Federal, destaca-se a autorização de operações externas financeiras, além de tratar sobre limites legais para créditos estatais e outros assuntos dos estados membros e da União.

As Assembleias Estaduais representam o Poder Legislativo em cada estado da Federação e estão localizadas na capital destes. Já na Câmara de Vereadores o Poder Legislativo do município, o poder é exercido pelos vereadores, que representam a opinião pública do povo. São constituídas por, no mínimo, nove vereadores e, no

máximo, 55, de acordo com o número de habitantes de cada município, disposto no art. 29, IV, a, b e c da CF.

A partir do cenário que se verifica entre os Poderes, tendo em vista as estruturas e observâncias de funções e atribuições, a corrupção é fator de preocupação constante a sociedade. À medida que se institucionaliza, compromete a população, os serviços públicos, crescimento econômico, impactando diretamente no âmbito social. Há que se salientar ainda a possibilidade do corrompimento para além das esferas citadas, como o da sociedade em geral, que se dá de várias formas, porém, a corrupção hoje tem o foco centralizado na política.

A corrupção se define quando alguém que detenha poder e responsabilidade em determinadas ações é induzido e manipulado mediante compensação monetária ou benefícios de cargo, bens, etc., a realizar outras ações que sejam benéficas a terceiro ou até mesmo para si, gerando, então, consequências ruins e graves para determinado grupo, que foi atingido pela escolha do agente corrupto. (SEÑA, 2002, p. 50).<sup>1</sup> No livro *La corrupción*, Seña (2002, p. 50) afirma que:

Desde os primeiros usos da palavra corrupção foi definido o padrão do que seriam as grandes perspectivas para abordar o fenômeno. Aristóteles é o primeiro a usar a palavra corrupção, invocando-a para se referir à degeneração alcançada pelas formas de governo monárquico, aristocrático e democrático. Suas formas corruptas são especificamente a tirania, a oligarquia e a demagogia. Cícero, muito afinado com o que vivia em Roma, usa-o para descrever o suborno e o relaxamento dos costumes. A partir desses dois grandes autores, a análise se bifurca para abordar a questão, posições que, de outro modo, seriam muito características das escolas filosóficas grega e romana. Aristóteles preocupado com as estruturas políticas, Cícero pela perspectiva legal e moral [tradução nossa].

Em outras palavras, Aristóteles aborda a reflexão quanto à estrutura de governo e a preocupação com a política, que, em sua análise pode ser absorvida ou eivada pela corrupção. Johnston (1982), por seu turno, apresenta três perspectivas para explicar a corrupção: a) explicações personalíssimas, nas quais a corrupção é vista como ações de “pessoas más”; seu foco está na investigação psicológica; explicações institucionais; b) a corrupção é advinda de deficiências na administração,

<sup>1</sup> A continuación algunas deficiones: “La corrupción se da cuando alguien que detenta el poder encargado de hacer ciertas cosas... es inducido mediante recompensas monetarias o de otro tipo... a realizar acciones que favorecen a quien ofrece la recompensa y en consecuencia dañan al grupo o a la organizacion a la que el funcionario pertenece”. Otra definicion señala: “La corrupción son actos mediante los cuales un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer a intereses particulares a cambio de una recompensa”.

podendo ter dois tipos distintos: estímulo de líderes corruptos ou “gargalos”, que seriam criados pelas próprias leis, transtornando a burocracia; c) explicações sistêmicas, nas quais a corrupção tem origem da interação do governo com a sociedade.

O autor destaca os principais motivos ligados à corrupção, tendo a “maldade” humana como foco. Para a maioria dos autores, isso não está diretamente ligado à realidade, conforme exposto por Zani Brei:

Já os autores do segundo grupo, que situam as causas da corrupção mais no nível institucional. Criticam tanto as análises que restringem as causas do problema à natureza e à maldade humanas quanto as conclusões da corrente funcionalista. Caiden e Caiden (1977) destacam os desvios institucionais ou sistêmicos como os mais importantes. Quando uma organização se torna corrupta, ou a corrupção se torna um meio aceitável para transação nos negócios oficiais, a corrupção sistêmica domina o modo de operar da organização, destruindo a credibilidade pública e a efetividade organizacional. A violação da lei e da norma se torna a regra de conduta, passando a existir crescente discrepância entre a norma escrita e a conduta real dos funcionários: violadores são protegidos, e não-violadores são penalizados. (BREI, 1996, p. 109).

As consequências da corrupção como um todo são graves fatores que influenciam a queda no crescimento de áreas como saúde, educação, segurança, etc. A elevação desnecessária dos custos dos programas governamentais, à exportação do comportamento corrupto para outras instituições, pressionando e influenciando outros funcionários são outros problemas, como destacado por Brei (1996, p. 108): “A corrupção administrativa prejudica o profissionalismo do serviço público e frustra os funcionários honestos, afetando seu desempenho e reduzindo sua produtividade”.

Segundo pesquisas sobre transparência, o Brasil ocupa o 93º lugar no ranking de 140 países, ficando em último lugar na variável na qual é avaliado o peso da regulamentação governamental (9,9 pontos), o que contrasta com a liderança na transparência do orçamento (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2018). Apesar do suporte que representa o uso de tecnologias, elas foram insuficientes para tornar as contas públicas com práticas governamentais de transparência, o que prejudica a credibilidade do país no cenário internacional. Tal fato é evidenciado pelos resultados publicados pela Transparency International's Corruption Perception Index (CPI) ou Índice de Percepção da Corrupção (IPC), considerada uma ferramenta de medição da corrupção no mundo que apresenta os resultados de 180 países e territórios, sendo

que o Brasil ficou na 105ª posição no ano de 2018. (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2018).

De acordo com Edmundo González Llaca (apud SEÑA, 2002, p. 49), “Corromper significa alterar y trastocar la forma de alguna cosa; echar a perder, depravar, dañar, podrir; sobornar o cohechar al juez o a cualquier persona, con dádivas o de otra manera. ” A corrupção tem, em sua forma, o significado de corrompimento, dano ou suborno e, em se tratando da política, isso gera graves consequências para a sociedade. Esta sofre os reflexos negativos da corrupção quando há alguns expoentes, pessoas e/ou empresas, que, por exemplo, passam a integrar os esquemas de corrupção. Quanto a isso, Rose-Ackerman (1978, p. 74) afirma que

A corrupção pode produzir ineficiência e injustiça. Este mal tem o poder de minar a legitimidade política do Estado. A corrupção evidencia também a existência de problemas mais profundos nas relações do Estado com o setor privado. Os custos mais graves não são os subornos em si, e sim as distorções inerentes que revelam.

A intensidade da corrupção nos aparatos públicos proporciona a todos danos irreparáveis e de natureza grave. Não existe um código ou efetiva medida que acabe com a corrupção, desesperando, assim, toda a sociedade, que se vê sem alternativas, sem reação. A corrupção exige ações políticas que englobem toda sua modalidade e inclua a todos da sociedade, sendo essencial para seu combate uma visão integral do fenômeno (SEÑA, 2002).

O Estado brasileiro, atualmente, estuda alternativas para debater e controlar a corrupção. Embora ainda não sejam desempenhadas efetivamente e com garantia de sucesso, são classificadas e enumeradas para que sejam estudadas de acordo com a necessidade do país. A Fundação Getúlio Vargas (FGV) elaborou um projeto de combate à corrupção pautado no entendimento de juristas e especialistas na área (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2019). Tal proposta conta com a Transparência Internacional e Fundação Getúlio Vargas (Direito Rio e Direito São Paulo), além de comportar a colaboração da sociedade pela criação de plataforma de propostas de reformas legislativas, administrativas e institucionais. O trabalho tem o objetivo de debate público quanto às causas da corrupção e seu enfrentamento de longo prazo no Brasil, visando ao fortalecimento e à retomada do combate a práticas lesivas nas estruturas de governo.

Essa iniciativa é aberta à participação de terceiros e convida órgãos públicos, entidades governamentais e não governamentais, associações civis, religiosas, comerciais a enviarem minutas para projetos de lei sobre o tema, o que, segundo a FGV, permitiu que as etapas dessa pesquisa tenham avançado na medida do engajamento. Trata-se de um projeto para longo prazo e que se encontra em etapa inicial, sendo necessário posterior análise e encaminhamentos realizados, conforme consulta no Portal da Fundação. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2019).

Pode-se ressaltar que a importância do debate que envolve a corrupção levou à edição de inúmeras leis, como é o caso da Lei nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), cujo objetivo é prevenir riscos de desvios. Para tanto, foca na transparência da gestão fiscal das finanças públicas, que também auxilia na prevenção dos gastos desnecessários e da não prestação de contas pelos agentes públicos. Com isso, promove a transparência fiscal, que é de extrema relevância para a análise dos gastos públicos, conseqüentemente, para o combate à corrupção.

Outra Lei que se constituiu em importante iniciativa é a Lei nº 12.846/2013 (Lei de Responsabilização das Pessoas Jurídicas), dispondo sobre a responsabilidade de pessoas jurídicas, com o propósito de combate à corrupção no Brasil. A Lei é ampla e abrange não somente o âmbito administrativo, mas também o cível, fazendo com que o corrupto responda pelos atos praticados contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Essa Lei ficou conhecida popularmente como “Lei Anticorrupção”.

Conforme Valdir Moysés Simão, ex-Ministro do Planejamento, em entrevista concedida à FGV, constatou-se um importante índice de eficácia nas medidas de combate à corrupção:

É muito difícil criar um indicador de corrupção, pois as infrações não acontecem diante de nossos olhos. É perceptível que se tem identificado mais casos de corrupção, especialmente porque hoje há mais ações de controle e mecanismos de identificação da corrupção e, claro, punição dos responsáveis. Nesse aspecto, o Brasil avançou muito. Por um lado, as instituições de controle estão cada vez mais fortes e independentes, seja a Controladoria-Geral da União (CGU), a Polícia Federal (PF) ou o Ministério Público Federal (MPF). A transparência de dados permite a atuação de forma coordenada, com trocas de informações, e um trabalho constante de monitoramento das ações de governos em todos os níveis. Mais recentemente, o relacionamento entre o setor privado e o setor público tem se aperfeiçoado, também está mais transparente, e novas leis permitiram a punição dos responsáveis em ambos os setores. (FGV, 2019).



O desvio de recursos é um dos principais agravamentos da corrupção nos dias de hoje. Gastos desnecessários ou até mesmo obras mais complexas do que deveriam ser acabam gerando gastos “fantasmas”, fazendo com que o governo deposite recurso em obras que nunca foram feitas ou feitas pela metade, pelo aumento do custo de investimento, configurando desvio de recursos que deveriam ser aplicados em investimentos necessários para o desenvolvimento do Brasil em diversos setores, como educação e saúde.

O poder é de importância extrema quando está nas mãos dos políticos corruptos e gera grandes consequências para a sociedade: desvio de verbas, obras nunca iniciadas, empresas e servidores “fantasmas”, todo tipo de dano para o povo brasileiro. Ainda sobre o poder e política, deve-se destacar a relevância do conhecimento popular sobre os atos dos seus governantes para que a transparência seja de fato exercida.

As instituições estatais produzem muitas informações de interesse público, mas, pelo volume de dados, nem sempre as organizam, disponibilizam e difundem de forma adequada. Assim, não é possível gerenciar o conhecimento sem que haja a gestão correta da informação, pois, na maioria das vezes, um conjunto de dados pode ser usado ou compreendido de forma equivocada, saturando a pesquisa de informações com materiais não condizentes com a tomada de decisão necessária.

A utilização dos meios de comunicação oferece diversas possibilidades que podem ser aplicadas na teoria do poder, conforme Luhmann (1985). Uma das principais probabilidades é a ampla conexão entre pessoas, o que possibilita o “conhecimento simultâneo um do outro”, que é obtido por meio de seleções. Dessa forma, o autor traz o entendimento de “alter” e “ego”, referindo que as relações sociais proporcionam escolhas para os envolvidos, o que pode ser selecionado por meio da “dupla contingência”, tornando o problema dos meios de comunicação igual para todos os casos, ou seja, “para o poder vale, por conseguinte, tanto quanto para o amor ou para a verdade. Em todo o caso, a comunicação, que tem influência cada vez maior, se relaciona sempre a um parceiro que deve ser dirigido em suas seleções”. (LUHMANN, 1985, p. 8).

A comunicação perpetrada pelos detentores do poder pode ser difundida com a intenção de influenciar o interlocutor. Essa propagação pode ocorrer pelos meios de comunicação, que podem ser utilizados como ferramenta, uma vez que

[...] o poder gera sua capacidade de transmissão através da aptidão a influenciar a seleção de ações (ou omissões) diante de outras possibilidades. O poder se faz maior quando consegue impor-se também diante de alternativas atrativas para o agir ou omitir. Ele só é passível de aumento em conjunto com o fomento das liberdades por parte dos súditos do poder. (LUHMANN, 1985, p. 9).

Bobbio (2002, p. 116) aponta que a diferença do poder autocrático para o poder democrático é o fato de que, apenas na democracia, permite-se a crítica livre e o confronto de expressão dos múltiplos pontos de vista, podendo acender em si próprio a forma permissiva de “desocultamento”.

Quando se entende a importância do que está oculto, os portais de internet podem ser vistos como instrumentos positivos para a divulgação da transparência dos atos em todos os Poderes. Além disso, são um sítio valioso para a participação popular na luta contra a corrupção, especialmente quando se entende a necessidade do controle social com a participação efetiva da sociedade fiscalizando e percebendo os desígnios, processos e resultados das ações dos agentes públicos.

Araújo e Sanchez (2005) percebem o uso de portais de divulgação e fiscalização públicas como uma tática à ação dos cidadãos que buscam dados e informações da Administração Pública em face dos agentes do Estado. No Brasil, a CF/88, inciso LXXIII do art., 5º, institucionalizou, além do direito de qualquer cidadão propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, ao meio ambiente, à moralidade administrativa e ao patrimônio histórico e cultural, a participação social na gestão das políticas públicas. A partir de sua institucionalização, diferentes mecanismos de participação da sociedade na gestão das políticas públicas vêm sendo implementados, podendo-se citar a aplicação do orçamento participativo, plebiscitos e conselhos como alguns dos mecanismos utilizados na prática dos dispositivos constitucionais.

As regras de atribuição dos códigos não proporcionam ao poderoso mais poder, ou seja, vantagens para que adquira mais importância do que quem está abaixo, como apontam Luhmann (1985, p. 14). Ainda consoante o entendimento do autor, na sociedade, o que predomina é o uso do “poder normalizado”, assim, muito embora ocorram a “brutalidade e a ambição pessoal”, deve-se evitar tais práticas prejudiquem o âmbito do “poder institucionalizado” (1985, p. 15). Desse modo, o poder é tido como um meio de comunicação, uma vez que o código proposto servirá como ligação para construção de sociedades, quem a partir dessa relação de comunicação, buscarão a

redução da complexidade pela ação (1985, p. 17). Ademais, quanto à estrutura do poder, Luhmann (1985, p. 21) afirma que

[...] A estrutura básica do meio de comunicação poder [...] que consiste na combinação, inversamente condicionada, de combinações de alternativas avaliada de modo relativamente positivo ou negativo, serve de fundamento para que o poder apareça como possibilidade (potência, chance, disposição) e aja como tal.

Nota-se que o poder se manifesta por diferentes formas. Além de escolhas e influências implantadas pelos meios de comunicação – como refere Lhumann (1985) ao conectar a teoria do poder e a teoria da comunicação, de forma que uma sirva de base para outra –, é preciso observar os efeitos causados pelo poder, o que também é uma forma de produzi-lo e difundi-lo, como defendido por Michel Foucault (2012, p. 9), em *Vigiar e Punir*. O autor mostra novas formas de manifestação do poder, tais como o “exército, polícia, administração local, economia do poder”, fazendo com que este se revele na sociedade de forma sucessiva.

O poder não é um objeto natural, uma coisa: é uma prática social e, como tal, constituída historicamente. Ademais, Foucault acredita em formas diferentes de exercer o poder pelo Estado, afirmando que este serve de instrumento intrínseco de um sistema de Poderes, ultrapassando e complementando suas fronteiras. Assim, o autor entende que o papel do Estado na sociedade não é apenas o órgão central e único do poder ou que os Poderes existentes na sociedade seriam uma influência das consequências das ações do Estado, ou seja, poder enquanto dominação global. Portanto, o Estado não é o foco do estudo de Foucault para o poder, já que ele o analisa como uma realidade que se desenvolve por si mesma, entendendo que “os Poderes não estão localizados em nenhum ponto específico da estrutura social, mas funcionam como uma rede de dispositivos ou mecanismos a que nada ou ninguém escapa, a que não existe exterior possível” (FOUCAUL, 2012, p. 16-17). Desse modo, observa-se que o poder se manifesta por sua prática, pois ele se pratica, executa-se em toda a sociedade, manipulando e fazendo com que o corrupto tire vantagem, beneficiando-se e causando graves consequências sociais.

Foucault (2012, p. 45), ao referir acerca dos efeitos do poder sob o ponto de vista da repressão, ensina que o poder não se mantém apenas “como uma força que diz não”, isto é, o poder não se impõe produzindo apenas repressão e negativismo; ele também se sustenta e é acolhido construindo elementos positivos como “coisas,

induz ao prazer, forma saber, produz discurso. Deve-se considerá-lo como uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social muito mais do que uma instância negativa que tem por função reprimir”.

O poder vai além do conjunto de leis ou do aparelho de Estado. Foucault (2012, p. 369) é enfático ao afirmar que “o poder não existe”, reiterando que o poder é exercido e não possuído, como se fosse algo palpável, ou seja, na realidade “o poder é um feixe de relações mais ou menos organizado, mais ou menos piramidalizado, mais ou menos coordenado”. Dessa forma, entender as relações de poder requer que se aponte como e quem são os protagonistas desse exercício, bem como seus custos, limites e representações. No que se refere ao exercício do poder, aponta-se que é uma máquina da qual ninguém é titular, assim, ninguém nasce com poder, portanto, não é possível que ele seja delegado, pois emana de relações que podem se dar de cima para baixo ou de baixo para cima. (FOUCAULT, 2012).

É possível analisar o poder sob a ótica do poder social, ou seja, do poder sobre o outro que envolve o poder afetivo, político e econômico. Nota-se que o poder está presente em diversos âmbitos da sociedade, atuando de diferentes formas e com diversos objetivos, podendo, assim, produzir os mais variados tipos de consequências. Uma das principais consequências negativas do poder é a corrupção, sobretudo quando decorre do poder exercido no âmbito da política, pois potencializa a lesividade.

A partir disso, inicialmente, será analisado o papel que a política desenvolve diante do Estado e da sociedade em razão da organização estatal, para, então, analisar-se a forma como o poder se insere nesse meio e quais são as implicações que podem resultar do uso indevido do poder nesse cenário. Com isso, intenta-se observar como a corrupção se desenvolve, especialmente a partir dos reflexos gerados pelo uso impróprio do poder.

Avaliando-se a multiplicidade de elementos que compõem a problemática da corrupção no Brasil, elaborar estudos acerca desse tema na atualidade acaba por se tornar uma tarefa delicada. Quando se avaliam os diversos fatores que tornam o Estado brasileiro complexo, atenta-se para o número significativo de secretarias e funcionários que integram a administração estatal. Esse número expressivo consiste, muitas vezes, em uma estrutura propícia no campo das ações corruptivas, diante de pagamentos por apoios políticos, por alianças em fase de campanha ou trocas para obter aprovação de medidas.

No processo de organização de controle interno, que atua na contenção de atividades transgressoras por agentes públicos, a própria corrupção pode ser considerada como uma distorção do fundamento na atuação da Administração Pública. Pagotto (2013, p. 56) entende que o corrupto trai a confiança que nele foi depositada pela sociedade e, ainda que existam inúmeros sentidos para a palavra corrupção, é no espaço público que é encontrada maior abertura para que ela alcance a estrutura em larga escala, como aquilo que se divulga atualmente na mídia.

A conceituação do termo corrupção a fim de delimitar uma conduta como transgressora se dá como uma ameaça determinante para o desenvolvimento sustentável das populações, para a estabilidade e segurança das sociedades, de suas instituições, assim como para os valores democráticos como a ética, a justiça e o império da lei. Pereira (2015, p. 41) afirma que a corrupção é um fato que sempre existiu ao longo dos anos, porém, intensificou-se na atualidade, implicando forte evidência de que os valores morais enfraqueceram.

Faz-se notório tal entendimento a partir do momento em que se percebem os escândalos rotineiros e a abertura de comissões parlamentares de inquérito (CPIs), as quais estampam as manchetes de jornais e revistas nacionais. Nesse contexto, Batista (1991, p. 23) afirma que “a corrupção é uma terrível parasita do Estado. Isto é, sua avaliação está intimamente ligada ao poder”, o que corrobora ainda mais o cenário hodierno de investigações contra parlamentares e membros da Administração Pública. A corrupção é gerada pelo poder de pessoas que objetivam seu próprio benefício ou de terceiros, causando danos a outrem, especificamente à sociedade, dessa forma, gera inúmeras consequências em razão do poder e da coação sobre os “subordinados”, que é população do país. Os problemas causados são graves, pois a apropriação ou má utilização de verbas públicas também impede que esses valores sejam destinados para a prestação de serviços essenciais à população. O resultado dessa ação lesiva gera uma profunda crise de confiabilidade nas pessoas e nas instituições, comprometendo as democracias.

## 2.2 A CORRUPÇÃO ENQUANTO CONSEQUÊNCIA DO PODER

Ao pensar em poder no âmbito de Estado, fala-se em uma sociedade organizada, que se destaca pela relação de subordinação entre governantes e governados, ou seja, conforme ensina Bobbio, “entre os detentores do poder de

comando e destinatários do dever de obediência, que são relações entre os desiguais”. (BOBBIO, 1987, p. 16). O Brasil adotou o sistema de governo republicano, no qual o direito é a manifestação mais elevada na estrutura de organização do Estado, onde o poder emana da vontade do povo.

Em decorrência da organização do Estado, emana o poder de governo, que dá ordens aos cidadãos. A política na condição de detentora do poder apresenta-se como uma das formas de organização do Estado. A função política atua na busca do desenvolvimento social, e a política

[...] é uma função do Estado que se concretiza numa instituição de administração positiva e visa a pôr em ação as limitações que a lei impõe à liberdade dos indivíduos e dos grupos para salvaguarda e manutenção da ordem pública, em suas várias manifestações: da segurança das pessoas à segurança da propriedade, da tranquilidade dos agregados humanos à proteção de qualquer outro bem tutelado com disposições penais. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 944).

Essa relação em que figuram como partes as instituições políticas de um lado e a sociedade do outro é constituída por uma conexão de demanda e resposta, ou seja, ao Estado cabe apresentar respostas às pendências do sistema social. Leciona Bobbio (1997, p. 60) que o papel das instituições políticas é “converter as demandas em respostas”. Em outras palavras, as instituições devem observar e dar resultados positivos ao sistema social como um todo, dessa forma, é possível gerar efeitos no governo que beneficiam a sociedade por meio da identificação dos problemas e solução destes enquanto governo atuante.

A política enquanto uma das formas de aparelhamento no Estado Democrático de Direito associado a preceitos de democracia busca, em tese, atender aos interesses da população como um todo. Assim, quando o desrespeito, a intolerância ou até mesmo as intenções pessoais manifestam-se na política, ocorre o chamado proselitismo, que é entendido quando os políticos ou partidos políticos ferem a moral e a ética com o objetivo de obter votos ou mesmo captar pessoas para filiação partidária. (ZOVATTO, 2005).

É preciso observar que a convivência é uma forma de disputa e o poder é fundamental para a organização da sociedade bem como para esquivar-se da anarquia, sendo que “a própria convivência se estrutura em linhas de poder [...] há vantagens, há preferências, há manipulações, há segregações.” (DEMO, 1994, p. 16). As mudanças sociais são necessidades sociais, e isso inclui a atuação de um homem

político. No entendimento de Demo, o homem político, na concepção de representante da sociedade, não pode se deixar enganar por suas restrições, mas enfrentar seus limites.

Homem político é aquele que tem consciência histórica. Sabe dos problemas e busca soluções. Não aceita ser objeto. Quer comandar seu próprio destino, e amanhece o horizonte dos direitos, contra o dado e contra a imposição. Ator, não expectador. Criativo, não produto. (DEMO, 1994, p. 18).

No âmbito da sociedade, ainda há o entendimento proposto de povo politicamente pobre aquele dependente, que não se apoderou de sua liberdade, que vive na periferia, que não é organizada e funciona como “massa de manobra” para o Estado e para as oligarquias (Ibid., 1994). A carência e miséria estão presentes, está no consumidor que aceita do Estado um poder econômico que lhe acomete, o empreendedor que se acomoda e não busca a igualdade de oportunidades e de organização autônoma. Sobretudo, é politicamente pobre o cidadão que se queixa, que protesta, mas não reage, não exige, não cobra. Para Demo (1994, p. 23-24),

Nossa pobreza política é fantástica: a massa de jovens que não completa o 1º grau, embora seja este um direito constitucional estabelecido há décadas, sem falar na prevalência do analfabetismo [...] o fato clamoroso de que, num país pobre, há mais desperdício que falta de recursos, porque a corrupção é a dinâmica básica de funcionamento da máquina pública; o centralismo administrativo, que gasta mais na administração do que no desenvolvimento [...] a manipulação dos meios de comunicação, que fabricam a versão, à revelia dos fatos, e tornam nossa identidade histórica cultural uma versão, não um fato; a forte dose de mentira na informação pública, aos planos de desenvolvimento, nas propostas orçamentárias, nas pretensas prestações de contas [...] a falta de qualidade política nos partidos, nos sindicatos, nas cooperativas, nas associações em geral, carentes de democracia de base, farsantes como o próprio Estado, de quem por vezes, sem a mínima cerimônia, gostariam de depender.

O autor explica também que “uma é de ordem socioeconômica, quantitativa, material; a outra é de ordem política, quantitativa, imaterial”, porém, a pobreza política é tratada sob outro viés, pois não é perceptível, sendo encontrada na opressão originada pela desigualdade, “a infelicidade, a insatisfação, o abandono [...] muitos não só pouco ou nada têm, como pouco ou nada são”. (DEMO, 1994, p. 20-22).

Notoriamente, pobreza política é receber um Estado opressivo, despótico, autoritário e dominador, habituando-se em uma condição de impunidade, restrição e privilégios. Para Demo (1994, p. 22), a tortura da pobreza está em “não reivindicar direitos, mas os pedir, os suplicar, os esperar passivamente [...] entender o Estado

como patrão ou tutela, aceitar o centro como mais importante que a base, ver o serviço público como caridade governamental”, sendo que a falta de organização da sociedade civil é o grande problema da pobreza política.

A sociedade não organizada não alcança consciência para apoderar-se de sustentáculo e firmar suas bases na história. A organização da política é o início do caminho para a atuação e participação da sociedade, pois não se pode pensar que “o Estado ou outra figura paternalista os deveriam garantir”. (Ibid., p. 25). É preciso buscar uma condição, uma cultura democrática, de modo que ela seja praticada cotidianamente, que um ato comum para todos, no entanto, a realidade é diferente, pois “somos democratas euforicamente, esporadicamente, intermitentemente, peregrinamente, ao sabor das vicissitudes históricas, impregnadas ainda de autoritarismo clássico, de lideranças carismáticas”. (Ibid., p. 25).

Portanto, democracia cotidiana é conquistada por meio de atitudes corriqueiras; o restante é democracia acessória (DEMO, 1994). Dessa forma, na eleição de representantes políticos, é esperado o compromisso levantado em campanha, contudo, nem sempre isso se alcança efetivamente. Nesse contexto, uma das formas de atuar e exercer o controle social é por meio de movimento de fiscalização e participação política proporcionado pelas tecnologias, o que ocorre por meio de portais de transparência e sites institucionais. A existência desses espaços e canais de comunicação possibilitam o acesso à informação pública, além de permitir a comunicação entre sociedade e governo.

Com a organização da sociedade, o cidadão pode se libertar do cenário da pobreza política, saindo de uma condição de vítima. Refere Demo que:

Quando lesar os direitos se torna rotina, é porque são tidos como concessão dos que têm poder. [...] o abuso de poder pode chegar a constituir uma cultura consolidada, quando traços culturais específicos se tornam instrumentos de manutenção de oligarquias e privilégios, como a reverência religiosa e mística, a gratidão ao assistencialismo do Estado, o apreço à autoridade forte [...] é cotidiana a manipulação do comportamento e da consciência dos outros, e esta manipulação pode ser tão bem praticada, que o manipulado a torna conteúdo normal de sua rotina. [...] não é voluntária como se o manipulado pudesse ser culpado. É simplesmente “arte” da manipulação. A vítima sequer chega à consciência de que é vítima. (DEMO, 1994, p. 27).

Como uma das formas de exemplificar o exercício do poder político, mencionam-se algumas de suas esferas, como apresenta Demo (1994, p. 29) quanto à “burocratização do Estado”, na qual há vantagens e favorecimentos, como



“oligarquização do poder, concentração de privilégios, imposição da impunidade, corrupção em geral”. Ademais, o autor explica que

A burocratização do estado é, por exemplo, forma típica de abuso de poder político, pois favorece a clássica estruturação das vantagens: oligarquização do poder, concentração de privilégios, imposição de impunidade, mordomias, corrupção em geral, perenidade no poder, manipulação da massa etc. Permanecendo no plano da burocratização, a fraude mais importante é aquela relativa aos serviços públicos e aos programas e projetos especiais, destinados no discurso a reduzir as desigualdades sociais vigentes. Inúmeras são as formas de defraudar o usuário: o mau atendimento; o retardamento da malha burocrática; o privilegiamento a amigos; conhecidos e subornadores; a transformação burocrática dos meios em fins; a retenção dos investimentos nos meios, sobretudo na própria burocracia; a produção de efeitos inversos aos prometidos, principalmente consequências concentradoras de renda; o cultivo da subserviência no público; a implantação do Estado paternalista e assistencialista; a complicação da vida cotidiana através do excesso de papéis, de documentos, de passos inúteis de decisão e encaminhamento, de dependências administrativas dispensáveis etc. Burocracia que se preza não funciona. Burocracia estrita é “operação tartaruga”. Ao contrário de “serviço público”, não é serviço, nem público, (DEMO, 1996, p. 29).

Nesse sentido, o abuso de poder político é tipicamente reconhecido pelo “estado de privilégio e o estado de impunidade ou de exceção”, que são exercidos por práticas como fraude e corrupção. Assim, à medida que o poder possa ser impune, corrompe-se, uma vez que a impunidade é o cume de sua corrupção: “Aquilo que seria uma tendência natural, ou seja, o poder aproveitar-se do poder, torna-se compulsoriedade, dentro da regra de jogo sem jogo e sem regra [...] A fraude de infração, vira norma.” (DEMO, 1994, p. 29-30).

O exercício do poder que está presente em diversos segmentos do sistema social pode contribuir para uma atuação de disciplina, ordem, chefia, podendo também conduzir a práticas diversas das normas exigidas pelo sistema, de modo que quem esteja no poder possa beneficiar seus interesses particulares em contrapartida de recompensa. Bobbio ensina que corrupto é

O comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual. Podemos distinguir três tipos de Corrupção: a prática desta pleiteou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público; o nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos baseados não no mérito, mas nas relações de parentela; o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado. A Corrupção é considerada em termos de legalidade e ilegalidade e não de moralidade e imoralidade. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 291-292).

Em relação à corrupção, considera-se as diferenças existentes “entre práticas sociais e normas legais” e as diferentes formas que devem ser avaliados os comportamentos no âmbito do departamento privado e no setor público, uma vez que condutas praticadas na esfera privada não são punidas da mesma forma que se cometidas no domínio público. Dessa forma, nota-se que “Corrupção significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper. Trata-se normalmente de uma promessa de recompensa em troca de um comportamento que favoreça os interesses do corruptor”, o que é chamado de coerção. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 292). Ainda, a corrupção pode ser entendida como “uma alternativa da coerção, posta em prática quando as duas partes são bastante poderosas para tornar a coerção muito custosa, ou são incapazes de a usar”, ou seja, a corrupção é uma maneira de praticar influência, seja “influência ilícita, ilegal e ilegítima” (Ibid., 292).

Bobbio destaca algumas considerações em relação à prática da corrupção, mencionando que, no que se refere à institucionalização, “quanto maior for o âmbito de institucionalização, tantas maiores serão as possibilidades do comportamento corrupto”. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 292). Assim, acredita que o aumento do setor público em relação ao privado pode contribuir para um possível crescimento da corrupção, ideia que é plausível e digna de concordância, uma vez que o setor público em crescimento gera, de certa forma, maior número de funcionários e agentes que estão trabalhando para o público, logo, seria mais “fácil” corromper o sistema já que, na esfera pública, o valor monetário tem grande participação para feitos como obras, investimentos em educação, saúde, segurança, etc., o que facilitaria para o agente corrupto entrar em ação.

Ainda explica Bobbio que outra influência para a corrupção é o ritmo das mudanças sociais e a intensidade com que o setor público se desenvolve, considerando-se que, em ambientes “estavelmente institucionalizados, os comportamentos corruptos tendem a ser, ao mesmo tempo, menos frequentes e mais visíveis”. (Ibid., p. 292). Por fim, o autor coloca que a corrupção também está vinculada culturalmente às elites e massas.

No Brasil, os grupos corruptos são representados, principalmente, por partidos políticos nos quais determinadas pessoas que partilham da mesma índole corrompida agem de forma a ganhar seus lucros ou para terceiros, causando danos à sociedade em geral ou a determinado indivíduo ou grupo, em prol de seus interesses particulares.

Assim, a corrupção atua na tentativa de alcançar “um acesso privilegiado”. O segundo estado da corrupção é o da “aplicação das normas por parte da Administração Pública e de suas instituições”. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 292). A finalidade diante do apresentado é alcançar uma isenção ou um aproveitamento que lhe seja favorável de qualquer forma. Quando identificada a corrupção, a aplicação de dispositivos legais contra os transgressores, não é algo direto e simples como refere o autor, “neste caso, a Corrupção visa a fugir às sanções legalmente previstas. São objeto da Corrupção, aos três níveis, os parlamentares, o Governo e a burocracia, e a magistratura.”. (Ibid., p. 292).

A entrada de forma discriminatória ao poder aumenta o fenômeno da corrupção. Assim, quando a corrupção se instala, independente da forma que aconteça, alguns grupos se identificam em uma categoria discriminada.

Nas sociedades fragmentadas e heterogêneas, em que existem discriminações em relação a determinados grupos, é provável que os grupos discriminados tendam a agir de forma solapada, para não tornar mais aguda a discriminação de que se fizeram objeto, mediante uma clara atividade de pressão. O fenômeno da Corrupção acentua-se, portanto, com a existência de um sistema representativo imperfeito e com o acesso discriminatório ao poder de decisão. A última variável assenta no grau de segurança de que goza a elite que está no poder. Quanto mais esta se sentir segura de conservar ou reconquistar o poder por meios legais ou recear ser punida usando meios ilegais, tanto menor será a Corrupção. Quanto mais ameaçada se sentir, tanto mais a elite recorrerá a meios ilegais e à Corrupção para se manter no poder. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 292).

O sistema representativo defeituoso que possibilita a promoção ao poder de decisão contribui para um cenário de corrupção, sendo notórios seus efeitos no mecanismo do sistema político. Para Bobbio, Matteucci e Paquino (1988, p. 292), em um cenário em que a corrupção esteja amplamente difundida, ainda que seja aceita em partes por grupos ou entre as elites composta por corruptos, “suas consequências podem não ser inteiramente disfuncionais”<sup>2</sup>

Dessa forma, nota-se que a corrupção “é fator de desagregação do sistema”, podendo causar diferentes reações, dependendo do sistema em que se instale. Atingindo o sistema jurídico, dito formal e burocrático, a corrupção pode ter efeitos de grande escala, fazendo com que toda a população seja prejudicada de forma direta

<sup>2</sup> O autor narra que as consequências podem ser contraditórias, tendo um desempenho e funcionalismo diante dos atos corruptos, gerando êxito para aqueles que a praticam.

ou indireta. Já em sistemas funcionais, a corrupção pode ser vista como um paliativo, “principalmente quando os obstáculos de ordem jurídico-formal impedem o desenvolvimento econômico”, ainda assim, sua influência terá uma conotação negativa, beneficiando determinados grupos em prejuízo de outros. (BOBBIO; MATTEUCCI; PAQUINO, 1998, p. 292-293). Em linhas gerais, é possível perceber que a corrupção tende a influenciar nas decisões públicas, ferindo a legitimidade do sistema, como ensina Bobbio ao mencionar que:

A Corrupção, ora surja em um sistema em expansão e não institucionalizado, ora atue em um sistema estável e institucionalizado, é um modo de influir nas decisões públicas que fere no íntimo o próprio sistema. De fato, este tipo privilegiado de influência, reservado àqueles que possuem meios, muitas vezes só financeiros, de exercê-la, conduz ao desgaste do mais importante dos recursos do sistema, sua legitimidade. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 293).

Diante desse panorama, aquilo que o Estado destina ao cidadão chega de forma deficiente, tais como premissas básicas como escola para todos, saúde, habitação e demais infraestruturas. Entende Demo que o abuso de poder “é uma forma de opressão que encontrou, para além dos traços próprios da organização econômica e social, traços culturais de forte consolidação na população”, sendo que essa submissão conduz à opressão, “daí a importância da conscientização política da injustiça social”. (DEMO, 1994, p. 33).

A transparência da informação com o fim da censura instrumentaliza-se como um contraponto às estruturas contaminadas ou percebidas em corrupção. A abertura de dados públicos fomenta o controle social por meio de solicitações e buscas quanto ao destino de verbas públicas em áreas que perecem de qualidade e necessitam de aportes de investimento. Ao contrário de estruturas privadas, como empresas ou instituições, os cidadãos não têm ingerência sobre as ações das empresas e as decisões dos empresários, desde que não causem problemas sociais e acidentes; em regra, não são de controle por parte dos cidadãos. No entanto, o controle do Estado pode ser revisto ou fiscalizado por meio da cidadania, o que requer a organização da sociedade civil, pois “Estado é delegação. O cidadão é seu mantenedor e mandante. Não o contrário”. (DEMO, 1994, p. 33). Ter consciência dos problemas sociais é o caminho para resolvê-los, nesse sentido, a democracia é aperfeiçoada e também conduz ao caminho para resolução dos problemas sociais.

A história que muda a sociedade é aquela que é feita com a participação social, com democracia de liberdade. Sem essa participação, é possível pensar em uma “terra de coronéis, de caciques, de caudilhos, de líderes carismáticos, que fazem de pretensas democracias currais particulares”. (DEMO, 1994, p. 57). Para Demo, a participação é

O processo histórico da conquista das condições de autodeterminação. Participação não pode ser dada, outorgada, imposta. Também nunca é suficiente, nem é prévia. Participação existe, se e enquanto for conquistada. Porque é processo, não produto acabado. Pela mesma razão é igualmente uma questão de educação de gerações. [...] O poder trabalha por disfarces, não costuma vir a público sem máscara, porque seria surpreendido em sua fome de imposição. (DEMO, 1994, p. 97-98).

Atuações pautadas pela impunidade, fraude e corrupção são implantadas por meio do poder. Para mudar esse contexto negativo, é preciso que os cidadãos conquistem a participação democrática, modificando o papel de atuação e passando a ser sujeitos ativos.

Atualmente, por meio das TIC, especialmente as redes sociais, viabiliza-se a mobilização da sociedade em exercício da cidadania, exigindo-se mudança no cenário político, em especial no que se refere à corrupção, buscando-se por melhorias e exercício do controle social. Nota-se que os meios de comunicação podem ser utilizados de forma negativa, ou seja, como mecanismo para divulgação de fatos, notícias, informações e comunicação errônea, mascarada, distorcida, forjada e incompleta, atuando como ferramenta para a prática da corrupção. Ainda que exista essa forma negativa de utilização dos meios de comunicação, a presente pesquisa pauta-se na forma positiva, ou seja, da utilização de plataformas governamentais e no seu potencial para atualizar, informar e noticiar ao cidadão.

No capítulo seguinte, será abordada a temática referente à possível atuação da sociedade no exercício da cidadania e em busca da participação democrática quando as massas se mobilizam utilizando-se de canais de tecnologia de informações e comunicação para suas reivindicações. Também serão analisadas ferramentas de plataformas digitais que dão suporte à fiscalização e controle, conduzindo ao caminho para a luta contra a corrupção.

Observa-se, também nos dias de hoje, uma transformação na conduta do cidadão no que se refere à participação, visto que tem se empenhado para que sua opinião seja considerada, bem como reivindicações realizadas aos governantes, para

que tomem conhecimento das necessidades e anseios da população e trabalhem para que as garantias constitucionais sejam resguardadas e mantidas. É preciso lembrar que, conforme assegurado pela Carta Constitucional, “Todo o poder emana do povo”. Ademais, existe a possibilidade de um possível exercício da cidadania pelo fato de as novas tecnologias possibilitarem o acesso maior a informações de cunho público, como dados, verbas e planos. A Constituição possibilita esses recursos por meio do direito à informação e o exercício da democracia possibilita a busca por mudanças.

Assim, a conquista dos direitos políticos contribui para a solidificação da democracia. Nesse sentido, Bobbio refere que “podemos definir a Democracia das maneiras as mais diversas, mas não existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder”. (BOBBIO, 1992, p. 10). Uma “definição mínima de Democracia” pode ser um regime democrático que trata de “um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”. (Ibid., p. 10).

Importante destacar o entendimento de democracia na compreensão de Amartya Sen, que sustenta:

Há, naturalmente, a visão mais antiga e mais formal da democracia que a caracteriza principalmente com relação às eleições e à votação secreta, em vez da perspectiva mais ampla do governo por meio do debate. Contudo, na filosofia política contemporânea, a compreensão da democracia ampliou-se enormemente, de modo que já não seja vista apenas com relação às demandas por *exercício universal do voto secreto*, mas, de maneira muito mais aberta, com relação àquilo que John Rawls chama de “exercício da razão pública”. [...] os pontos centrais de uma compreensão mais ampla da democracia são a participação política, o diálogo e a interpretação pública. (SEN, 2011, p. 358).

A democracia poder ser entendida como uma doutrina ou até mesmo um regime político que se baseia em princípios de soberania popular e da distribuição do poder, na qual o povo participa igualmente, seja de forma direta, por meio do voto, ou de forma indireta, por meio de seus representantes, em todas as etapas de criação das leis que os regem. A democracia é exercida pelo sufrágio universal e pela efetiva participação pública nos atos do governo por meio da transparência dos atos governamentais conforme direito fundamental regido por Lei. Percebe-se, assim, que a democracia é pensada para o povo, sendo este que detém o poder de sua execução. Além dos direitos políticos, há a participação do povo em diversos outros direitos,

como econômicos e sociais, pois eles estão interligados, como bem refere José Afonso da Silva ao mencionar que

A democracia – governo do povo, pelo povo e para o povo – aponta para a realização dos direitos políticos, que apontam para a realização dos direitos econômicos e sociais, que garantem a realização dos direitos individuais, de que a liberdade é a expressão mais importante. (SILVA, 2011, p. 132).

No Brasil, optou-se por um modelo de democracia representativa, atentando-se para a cidadania e a representatividade, na qual os principais protagonistas são os partidos políticos e os cidadãos que irão participar de forma direta, no ato da votação. No entendimento de Silva, a democracia representativa “pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vem a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral, os partidos políticos”. (SILVA, 2011, p. 137). Na referida democracia, aduz Silva que a participação do povo é indireta, periódica e formal. Essa forma de democracia proporciona aos eleitores a exposição de suas preferências dentre as alternativas apresentadas no processo político, porém, uma vez concluída a eleição, a participação se reduz ou quase extingue, deixando de acompanhar aquilo que o eleito está realizando.

Tem-se ainda a chamada democracia participativa, caracterizada pela participação direta e pessoal do cidadão para a construção dos atos de governo. Essa participação pode se dar de forma individual, como ocorre no momento da votação, mas também da forma coletiva organizada, como ocorre com a iniciativa popular, o referendo popular, plebiscito e a ação popular. (SILVA, 2011).

Ao observar-se a problemática da democracia em âmbito global, surge uma categoria chamada de “cidadãos críticos” ou “cidadãos insatisfeitos”, trazendo o fenômeno de “formas não convencionais de participação”, originando as reivindicações em massa, como os protestos, mobilizações, que são difundidas e desencadeadas com o auxílio das novas tecnologias”. (CANOTILHO, 2008, p. 312). Com a insatisfação desses cidadãos, que se valem dessas formas não convencionais de reivindicação, observa-se o uso das novas tecnologias para tais finalidades de busca pela informação pública, sobre as quais os autores Fábio Malini e Henrique Antoun afirmam que “a partir da mediação das teias de páginas virtuais, as novas manifestações biopolíticas revelam a organização em rede como um meio de

individuação coletiva formador de culturas” (MALINI; ANTOUN, 2013, p. 56). Pode-se afirmar que há potencialidade, pelo uso de tecnologias, para que os cidadãos obtenham mais acesso à informação, com o conseqüente aperfeiçoamento das formas de participação. As novas tecnologias configuram um espaço que acaba por misturar veículos de informação – formais e informais –, talhando novas formas de contar as notícias e disseminá-las de modo colaborativo (MALINI; ANTOUN, 2013). Dessa forma, observa-se a origem de um novo contexto de divulgação das informações, o que torna fácil a diversificação de fontes de informações (on-line e off-line) em face da dinâmica proporcionada pelas tecnologias informacionais.

Nesse contexto, pode-se pensar em ciberativismo como um movimento que surgiu no 1984, sendo sinônimo de ações coletivas coordenadas e mobilizadas coletivamente através da comunicação distribuída em rede interativa. Desde então, os cidadãos, com o especial auxílio da Internet, inauguraram a “política do vazamento”. (MALINI; ANTOUN, 2013). Tal política visa informar a todos no mundo, informações privilegiadas sobre a situação social de regimes políticos fechados, a crítica a Poderes econômicos e militares, etc. (Ibid., p. 20). Ademais, as mídias de massa e as interfaces dos usuários da rede entraram em choque de Poderes, o que desencadeou uma verdadeira “guerra em rede” (Ibid., p. 158-159). Além das mídias de massa, alguns governos também não aprovaram a insurgência de diferentes canais de comunicação on-line, especialmente os EUA após os atentados terroristas de 11 de setembro, alegando prejuízo à segurança nacional (Ibid., p. 168).

Ocorre que, em oposição à atuação da mídia de massa e dos governos totalitários, manifestações e movimentos sociais emergiram por meio do vazamento de informações, em que se destacam casos como o Wikileaks, mas pode-se citar também o caso Edward Snowden, a Electronic Frontier Foundation, entre outros. Pode ser mencionada a LAI, que regulamenta “o direito constitucional de acesso às informações públicas, criando mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades”. (BRASIL, 2011).

Com esses mecanismos e ferramentas disponibilizados pela Lei, as TIC, a participação pode ser concretizada, o que conduz a uma mudança do cenário de corrupção perpetrado pelos detentores do poder. Conforme Pedro Demo, a participação é uma conquista diante de uma iniciativa de participação.



*A tendência histórica à dominação.* A sociedade organiza-se através de polarizações hierárquicas, predominando a postura de cima para baixo. É peculiar ao fenômeno do poder que haja um lado minoritário que comande, e outro majoritário que seja comandado. Não existe algo preexistente, como se fora um espaço onde predomine naturalmente a participação. Se isto encontrarmos, não foi porque preexistia, mas porque se conquistou. (DEMO, 1993, p. 18-19).

Com a ideia de participação, é possível falar em ciberdemocracia, de Pierre Lévy, que traz “noções de informação e de comunicação no mundo científico”, na qual diversas áreas se tornam ciência da informação e da comunicação, conceituando ciberdemocracia como “a ciência do comando e do controle” designados pela cibernética. O autor acredita que “Não há governança possível sem circuito de comunicação, sem espaço de circulação de informações”. (LEMOS; LÉVY, 2010, p. 51).

A comunicação contribui para a evolução da governança política e decorre da cidadania e da democracia, o que torna o cidadão apto à participação. A interconexão dos meios de comunicação e informação cria um espaço público novo e esse “redefine radicalmente as condições de governança e vai, provavelmente, engendrar novas formas políticas, ainda dificilmente previsíveis”. (LEMOS; LÉVY, 2010, p. 52). Nesse cenário é possível encontrar maior liberdade, comunicação e interdependência. Essa liberdade é caracterizada pelo:

Desenvolvimento do ciberativismo em escala mundial (notadamente ilustrado pelo movimento antiglobalização), cidades e regiões “digitais” se organizando em “comunidades engenhosas”, ágoras virtuais, governos eletrônicos cada vez mais transparentes a serviço dos cidadãos...A liberdade econômica transforma-se em liberdade política com o investimento e o consumo socialmente responsável que utiliza as novas possibilidades de escolha de consumo e de investimento *on-line* para fazer evoluir a máquina produtora mundial em direção a certas finalidade éticas, sociais e políticas. (LEMOS; LÉVY, 2010, p. 53).

A abertura e a liberdade de comunicação permitem a busca da dignidade do cidadão, ou seja, seus direitos. Lemos e Lévy referem (2010, p. 54-55) que “a ciberdemocracia é um tipo de aprofundamento e de generalização das abordagens de uma livre diversidade em espaços abertos de comunicação e de cooperação”, sendo a democracia uma ideia de deliberação, momento em que é oportunizado às pessoas o debate. Portanto, com a conexão dessas ideias democráticas, é possível buscar uma regra considerada “justa, imparcial e universal [...] ao mesmo tempo, a ideia de liberdade e de inteligência coletiva”. (LEMOS; LÉVY, 2010, p. 54-55).

O ciberespaço proporciona um ambiente com liberdade de expressão, com divulgação da informação para um público maior, conduzindo ao fim das dificuldades encontradas pela cooperação e comunicação e proporcionando a busca de

Formas comunicativas essenciais em que a construção do processo se dá pela troca efetiva entre consciências engajadas em um objetivo comum, e não em reter ou impor determinado ponto de vista. Os destinos da democracia e do ciberespaço estão intimamente ligados porque ambos implicam o que há de mais essencial na humanidade: a aspiração à liberdade e à potência criativa da inteligência coletiva. (LEMOS; LÉVY, 2010, p. 56).

A opinião pública toma corpo e, à medida que se expande, necessita de publicização. Com o surgimento das novas tecnologias de comunicação, na segunda metade do século XX, aumentam essas possibilidades, com a ampliação dos espaços e a criação de “novas ferramentas de conversação e de disseminação da opinião pública ampliando a própria ideia de esfera pública”. Com o surgimento das “novas mídias digitais e suas funções pós-massivas”, é possível pôr fim à “hegemonia de um único discurso sobre o que é o público, oferecendo como contraponto uma miríade de vozes (opiniões) emergentes.” (LEMOS; LÉVY, 2010, p. 59-60).

O ciberespaço oferece a comunicação entre público e privado, uma maior transparência, sendo possível pensar a democracia como participação popular. Todavia, é necessário salientar que muito da população brasileira não tem acesso à internet. Destaca-se, assim, um grupo reduzido de pessoas e talvez isso comprometa as possibilidades para promoção da cidadania pelo uso da tecnologia. Dessa forma e com auxílio das tecnologias, a Administração Pública poderá ser mais próxima da população, porém, é necessária a real preocupação do governante quanto à questão da cidadania e participação popular. Além disso, a sociedade precisa de uma mudança na questão cultural e política, pois, devido à descrença e ao negativismo, tomam atitudes de complacências e abstenção diante de fatos no cenário nacional, bem como em questões da participação cidadã, reflexão ou até mesmo a busca e promoção por debates públicos.

Esse contexto desvela que a “potência é associada à transparência, como poder é à opacidade”. (LEMOS; LÉVY, 2010 p. 65). No cenário brasileiro, pode-se pensar como iniciativas da implementação de tecnologias no aparato da Administração Pública, o Portal da Transparência, também citado a seguir no estudo.

Ademais, há o espaço de fóruns, que permitem a discussão de temas de interesse coletivo, como ocorre no Portal e-Democracia, da Câmara dos Deputados.

Tal prática é percebida como uma tentativa de ampliar e aproximar a sociedade da Administração Pública, pois os gestores públicos em cumprimento ao ordenamento jurídico necessitam fazer uma contraprestação dos rumos de verbas, bem como das ações administrativas. Em busca dessa transparência no âmbito do governo, maior participação popular e transformação no cenário para minorar a corrupção, pensa-se na ciberdemocracia. Esse pode ser tido como possível caminho no debate acerca da corrupção, visto que o acesso se torna de grande utilidade na observação de quem está no poder e também “desoculta” os atos políticos como forma de cobrar e monitorar o governo, como enuncia o direito do cidadão.

Com a iniciativa de valer-se das ferramentas de comunicação objetivando aperfeiçoamento e melhorias no setor público, diversos países avançados utilizaram essas estratégias na busca de maior transparência, aproximando o governo dos cidadãos por meio da internet. (LEMOS; LÉVY, 2010). O autor alerta que há desafios enfrentados pela governança eletrônica, pois

Os governos estão passando de uma relação de *autoridade sobre os sujeitos* a uma relação de *serviços aos cidadãos*, aos quais eles têm cada vez mais contas a prestar [...] O governo eletrônico pode e deve contribuir para a diminuição da arbitrariedade do Estado. (LEMOS; LÉVY, 2010, p 140).

Essa transformação proporciona uma “maior transparência, eficiência e proximidade do cidadão”, o que constrói um caminho para ir ao encontro da luta contra a corrupção. (LEMOS; LÉVY, 2010, p. 141). Nesse sentido, movimentos decorrentes de revoltas e em busca de melhorias atacam diversas instituições, como o Poder Judiciário, Legislativo e o Executivo, o que demonstra que a sociedade pode exercer o poder quando identifica e luta por uma causa, de forma mobilizada a realizar uma pressão na exigência de uma resposta do Poder Público. Com o empoderamento da sociedade e com a prática da comunicação, utilizando-se das ferramentas tecnológicas, é possível mobilizar-se para uma transformação no cenário da Administração Pública e a inclusão da participação dos cidadãos. Dessa forma, é possível caminhar em busca da diminuição das práticas de corrupção no contexto público.

O desfecho deste capítulo pelo contexto apresentado traz a ideia de que parte da Administração Pública possui, em sua estrutura, um fator de nocividade pelo elemento da corrupção. Como lembra Seña (2007, p. 141), a corrupção é um fenômeno que existiu em todas as épocas, percorreu todos os sistemas jurídico-políticos e não se encontra um único canto deste planeta onde seja desconhecida. A seguir, no capítulo seguinte, traz-se a Administração Pública e os ditames pelos quais, nos termos da CF/88, por meio dos princípios, possui ferramentas para inibir a prática lesiva da corrupção.

### **3 OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS COMO INSTRUMENTOS DE DEBATE ACERCA DAS PRÁTICAS CORRUPATIVAS**

É importante destacar que o Direito Administrativo Público foi uma disciplina própria do Estado Moderno, de modo que, a partir desse contexto histórico, desenvolveu-se a necessidade de se pensar em normas que pudessem delimitar a organização do Estado-poder, fato que colaborou para a formação das balizas que dispunham sobre as prerrogativas dos governantes, bem como manter as distintas relações que existiam entre eles e seus governados. Ademais, é relevante citar que o declínio ideológico do regime Absolutista se deu de forma gradual e em razão da necessidade de os súditos estabelecerem direitos e garantias individuais que os protegessem dos abusos impetrados pelos monarcas.

Faz-se necessário esclarecer que, o Direito Administrativo Público se originou mediante o processo de concepção da jurisdição administrativa e da jurisdição comum, tendo em vista que foi por intermédio da jurisdição administrativa e de seu órgão de cúpula que surgiram os preceitos que orientam o sistema de Direito Administrativo Público na atualidade, sistema rico em fontes que contribuem no processo de formação das normas constitucionais. Nesse sentido,

[...] pode-se afirmar que o Direito Administrativo Público teve origem na França, em decorrência da criação da jurisdição administrativa (o sistema do contencioso administrativo), ao lado da jurisdição comum. Foi pela elaboração pretoriana dos órgãos de jurisdição administrativa, em especial de seu órgão de cúpula, o Conselho de Estado, que se desenvolveram inúmeros princípios informativos do direito administrativo, incorporados ao regime jurídico de inúmeros outros países. (PIETRO, 2012, p. 2).

Desse modo, promover uma discussão sobre o surgimento da origem e fontes do Direito Administrativo Público significa regressar para um período da história no qual o Direito Administrativo Público não existia de forma independente, autônoma, mas apenas como um conjunto de normas que dispunham sobre os atos pertinentes à Administração Pública, porém, não de maneira estruturada, como um ramo independente.

A evolução das formas de governo na história incide diretamente na Administração Pública em seus moldes atuais. O exercício da governança sofreu mudanças, com a percepção e reivindicação de direitos. A democracia tem papel fundamental na administração. Muito embora sua origem num resgate histórico

remeta às antigas civilizações gregas – regidas ao longo de sua história, conforme a classificação de Aristóteles, em sua obra *A Política* (2003), por formas puras de governo, como a monarquia, ou por formas impuras de governo, como as oligarquias e até mesmo tiranias –, a Democracia passou a ser exercida no período clássico com um viés diferente da atual, de modo que apenas os homens, descendentes de genitores atenienses, livres e maiores de 21 anos podiam fazer parte do sistema democrático. Dessa forma, determinados grupos eram desfavorecidos, como mulheres, idosos, escravos e estrangeiros, que eram excluídos de qualquer forma de participação política.

Perpetrava, nesse modelo “seletivo” de participação política, a maioria das democracias antigas e modernas, sendo que apenas em meados dos séculos XIX e XX, por meio de movimentos sufragistas, os cidadãos conquistaram gradativamente o direito à participação democrática. Contudo:

A representação da democracia inverteu-se após o século XVII. Primeiramente tínhamos definido pela soberania popular e pela destruição de um Antigo Regime baseado na hereditariedade, no direito divino e nos privilégios. Ela se confundiu então com a idéia de nação, em particular nos Estados Unidos e na França. Mas o temor de uma ditadura nacional e revolucionária, a exemplo do Terror na França, e sobretudo a predominância crescente dos problemas econômicos sobre as questões políticas substituíram no século XIX a idéia de soberania popular pela de um poder ao serviço dos interesses da classe mais numerosa, e a idéia de nação pela de povo, antes que esse, por sua vez, se transformasse em classe operária. Mais genericamente, a democracia torna-se representativa e, de Benjamim Constant a Norberto Bobbio, seus principais pensadores fizeram dela uma definição central da liberdade dos modernos. Isso introduzia, ao lado dos princípios universalistas de liberdade e de igualdade, o respeito aos direitos dos trabalhadores esmagados pela dominação capitalista. Por muito tempo a política democrática associou no tema central do processo a idéia de modernidade, e até de racionalização, com esta defesa de interesses de classe, até que o próprio Lênin apela para a aliança dos soviéticos e da eletrificação. (TOURAINÉ, 1994, p. 343).

Para Jean-Jacques Chevallier (1989), a análise do processo entre um sistema e a implementação de um novo modelo debruçava-se na legislação a fim de garantir e afastar o passado de governantes absolutistas dos quais a sociedade buscava se esgueirar no intuito de projetar-se na direção de liberdades. Aduz o autor:

A sociedade democrática, que triunfou sobre as ruínas desse antigo sistema, seria suscetível, se bem constituída e bem guiada para um “pacífico” funcionamento, de proporcionar aos homens uma felicidade superior. Bastaria que o estado igualitário desse regulamentado e canalizado pela lei, por todos considerada e amada como obra própria – pelos direitos dos

indivíduos e seus deveres cívicos correlativos – pela sua consciência religiosa, garantia de liberdade interior – pela sua livre associação, fortalecendo-os contra os empreendimentos despóticos do Estado. (CHEVALLIER, 1989, p. 250).

Diante dessa evolução histórica e a conquista dos direitos fundamentais, os direitos políticos merecem ser honrados pelos gestores eleitos ou cargos que compõem a Administração Pública. Nesse sentido, em relação aos direitos fundamentais, Robert Alexy entende que

O aspecto político dos direitos do homem constitui, entretanto, o fundamento da democracia, vez que efetivam a contribuição popular nas decisões do Estado. Ademais, os direitos fundamentais são democráticos porque com a garantia dos direitos de liberdade e igualdade eles asseguram a existência e o desenvolvimento das pessoas, que são capazes de manter vivo o processo democrático, e porque com a garantia das liberdades de opinião, de imprensa, de transmissão por radiodifusão, de reunião e de associação, assim como com o direito de voto e com as outras liberdades políticas eles asseguram as condições de funcionamento do processo democrático. (ALEXY, 2014, p. 170).

O Brasil foi um dos países que adotou espontaneamente os princípios do governo constitucional firmados pelo Direito Administrativo, tendo, na época a Constituição de 1824, sido influenciada diretamente pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. (DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, 1789).

A diferença do Brasil para os outros Estados que adotaram os princípios do Direito Administrativo é que este não estaria vinculado à existência de justiça administrativa independente. Veiga Cabral (1859 apud RAMUTH, 2014), em sua obra *Direito administrativo brasileiro*, relata que os princípios fundamentais do Direito Administrativo foram fundados dentro do domínio do Poder Executivo desde a Constituição do Império. Ao concluir o histórico do Direito Administrativo e sua evolução, é possível enfatizar que sua criação como ciência se deu a partir de 1800 na França e que, a partir da teoria de Aristóteles e também Montesquieu, falou-se em Poderes separados para melhor desenvolver a qualidade nas áreas jurídicas (RAMUTH, 2014).<sup>3</sup> Os Estados que observavam as leis impostas organizaram-se em

<sup>3</sup> As administrações dos Estados sempre existiram desde a afirmação dos mesmos que se subordinavam a uma Constituição, ou a afirmação da teoria da separação dos poderes criada por Aristóteles e desenvolvida por Montesquieu. Tornou-se possível falar-se em legisladores e governantes

repartições de Poderes para melhor trabalharem em suas funções distintas, que seriam: função administrativa, legislativa e judiciária. A primeira teria a responsabilidade de criar e editar documentos legais; a função judiciária seria competente para a resolução de conflitos e pendências relacionadas à desobediência legal; e, por fim, a função administrativa é responsável pela aplicabilidade da lei em todo o Estado, tendo em vista seus objetivos financeiros de arrecadação e lucros em prol da sociedade geral. Também é a partir da função administrativa que surgiu o Direito Administrativo.

Conforme os anos se passaram, os direitos foram evoluindo de acordo com o posicionamento do país. Com a propagação dos costumes e ideais republicanos, os empregados de baixo escalão passaram a ser vistos como cidadãos comuns e o serviço prestado pelo funcionário ao Estado passa a ser elevado socialmente e diferenciado cada vez mais, pois surgiu a ideia do *múnus público*. Na concepção de Hely Lopes Meirelles (2003, p. 85-86),

A natureza da administração pública é a de um *múnus público* para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.

As raízes da estrutura administrativa atual sofrem a ampla influência do Direito estrangeiro no processo de formação do Direito Administrativo Público brasileiro, sobretudo quanto ao Direito francês. Assim sendo,

Não há dúvida de que foi grande a influência do Direito Estrangeiro na formação do Direito Administrativo Público brasileiro. Grande foi a influência do direito francês, do qual foram importados alguns dos institutos e princípios basilares do direito administrativo, como os conceitos de serviço público, a teoria dos atos administrativos, a da responsabilidade civil do Estado (teoria da culpa do serviço público e teoria da responsabilidade objetiva, consagrada, em nível constitucional, a partir da Constituição de 1946), a submissão da Administração Pública ao princípio da legalidade; a teoria dos contratos administrativos; a forma de delegação da execução do serviço público ao particular, pelo instituto da concessão de serviço público; e a própria ideia de

como poderes distintos. Foi o momento em que os governantes, homens públicos distintos dos legisladores, se viram obrigados a cumprirem as leis, se viram sob o peso da lei.



que a Administração Pública se submete a um regime jurídico de direito público derogatório e exorbitante do direito comum. (PIETRO, 2012, p. 18).

É importante destacar que foi no contexto do período Imperial Brasileiro que se constituiu a cadeira de Direito Administrativo Público, voltada exclusivamente para os cursos jurídicos. Tal fato, uma vez relacionado aos diversos trabalhos doutrinários da época, foi extremamente importante para contribuir no processo de desenvolvimento do Direito Administrativo Público, conforme disposto pela CF. Tais interferências a esse respeito podem ser encontradas na obra do autor Uruguay (1960, p. 35), quando este fornece uma importante contribuição sobre essa temática, afirmando que:

O Direito Administrativo Público no Império é toda a construção da Jurisprudência administrativa feita pelo Conselho de Estado em suas diversas fases, é toda a legislação sobre terras, especialmente sobre terrenos de marinha e terras devolutas, é a legislação de águas, de minas, é a legislação sobre concessões ferroviárias e de portos, com traços marcantes e bem definidos, é o regime de garantias de juros, base do nosso desenvolvimento na origem da construção do nosso sistema de estradas de ferro e navegação, etc. É todo o debate em torno do contencioso administrativo, da competência dos tribunais administrativos e judiciais. É, ainda, a construção doutrinária, feita pelos professores e pelos tratadistas, Ribas, Pereira do Rêgo, dentre outros.

Na primeira fase do período Republicano no Brasil, o trabalho doutrinário direcionado para as demandas do Direito Administrativo Público demonstrou-se precário, haja vista que foi um período de pouco estudo acerca da temática. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012), as novas demandas oriundas de uma nova estrutura administrativa requerem maiores contribuições e aprofundamentos por parte de estudiosos que possam descortinar as especificidades desse período. Ademais, ainda consoante o entendimento da autora (Ibid.), a carência de um ramo autônomo, com premissas basilares fundamentadas sobre os ditames da Administração Pública somente conseguiu ser ultrapassada a partir do ano de 1934, por meio da implementação da CF, que viabilizou, ao Direito Administrativo Público, uma importante evolução em seu processo histórico, uma vez que serviu como condição para alargar a atividade do Estado. A respeito das contribuições, vê-se que

A partir da Constituição de 1934, o Direito Administrativo Público experimentou grande evolução, em decorrência da própria previsão constitucional de extensão da atividade do Estado nos âmbitos social e econômico. Instituiu-se, inclusive, um Tribunal de Direito Administrativo na esfera federal. Ao contrário da Constituição de 1891, de feição nitidamente

liberal e individualista, a de 1934, que se seguiu ao movimento revolucionário de 1930, assume caráter socializante, marcado pela intervenção crescente na ordem social. O Estado deixa a sua posição de guardião da ordem pública e passa a atuar no campo da saúde, higiene, educação, economia, assistência e previdência social. Organiza-se o funcionalismo por meio do estatuto funcional, previsto no art. 170 da Constituição. Ao funcionalismo já se asseguraram, nesse dispositivo, direitos básicos, até hoje existentes, como a estabilidade, a aposentadoria e a reintegração em caso de invalidação de demissão por decisão judicial; também foi prevista a exigência de concurso público para a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas. Foi proibida a acumulação de cargos públicos remunerados das três esferas de governo (art. 172), com ressalva para os cargos de magistério e técnico-científicos. O artigo 171 previu a responsabilidade solidária dos funcionários com a Fazenda Pública, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos. (PIETRO, 2012, p.16-17).

Mister salientar que a Constituição promulgada em 1934 proporcionou uma vasta contribuição para a organização administrativa e a funcionalidade da prestação de direitos, uma vez que foi por intermédio dela que se conseguiu ter uma previsão do processo especial de execução contra a fazenda pública, por exemplo, tendo sido ampliados direitos e garantias relativas aos direitos individuais que durante muito tempo foram silenciados e negados (BRASIL, 1934). Nesse mesmo contexto de avaliação acerca das reestruturações normativas, observa-se que a Constituição de 1934 previu originariamente o mandado de segurança e a ação popular, fato que colaborou para implantar um controle judicial sobre todos os atos Administrativos Públicos. À época da vigência de tal Constituição, a conjuntura político-econômica de Direito Administrativo Público se materializou como um ramo independente, estando revestido de institutos, princípios e regimes jurídicos próprios inerentes ao seu papel (PIETRO, 2012).

Por outro lado, nota-se que não foi somente a Constituição de 1934 que causou mudanças e melhorias, pois as Constituições posteriores, datadas de 1937 e 1946, também contribuíram para regular a aplicação das Leis e decretos que regularam a estrutura da Administração Pública, muitos ainda vigentes. As mudanças que aconteceram por meio das Constituições promulgadas no Brasil tiveram um caráter essencial para promover uma nova acepção ao Direito Administrativo Público (PIETRO, 2012). Um dos institutos mais inovadores quanto à fiscalização da atividade administrativa, especialmente em prol da preservação do interesse público, diz respeito à previsão normativa do poder de polícia, capacidade de que a própria Administração tem poder para fiscalizar seus administrados.

Nesse sentido, o processo histórico de surgimento do Direito Administrativo como ferramenta de afirmação do Estado Democrático de Direito tem progredido consideravelmente, principalmente pela promulgação da CF de 1988. Com as mudanças originárias da Constituição Cidadã, ocorrem mudanças estruturais na organização administrativa, que passa a ser regida pelas normas magnas e, a partir de suas premissas, pelo teor afirmado nas legislações infraconstitucionais, notoriamente as Constituições estaduais e leis orgânicas de municípios.

No direito, o ramo administrativo é visto como um conjunto de normas e também de princípios que norteiam a atividade administrativa, esta que é composta por órgãos, entidades e agente públicos. O Direito Administrativo tem o objetivo de atender as necessidades públicas, da coletividade, fazendo com o que o Estado crie as condições essenciais e necessárias para que a sociedade, de modo geral, possa viver em harmonia e de modo satisfatório. Conforme Alexandre Guimarães (2008, p. 131):

Destaque-se que o Estado deve criar as condições necessárias para que os indivíduos vivam de forma harmônica e solidária na sociedade e desenvolvam suas aptidões físicas, morais e intelectuais. Isto porque, à sociedade política compete assegurar as condições indispensáveis ao bem geral. A função administrativa constitui o dever do Estado de atender ao interesse público. Indubitavelmente, o Direito Administrativo é uma disciplina do ramo do Direito Público, organizada por princípios, que se encontram reunidos de forma harmoniosa.

O direito é formado por normas e princípios que estipulam condutas aos indivíduos, para que deixem de fazer ou façam alguma coisa. O descumprimento do direito acarreta em penas legais, que seriam diversas e específicas para cada caso. No que diz respeito à composição das normas, enumeram-se os artigos da Magna Carta, que servem para os estudos de Thiago Marrara:

De um lado, tais normas concentram-se em um capítulo a respeito “da Administração Pública” (art. 37 e 38) e outro sobre os servidores públicos (39 a 41). Ademais, a Carta traz normas acerca de: entes da Administração Direta (Ministérios e Presidência da República, art. 76 e seguintes); entes da Administração Indireta (art. 37, incisos XIX e XX, art. 173, § 1º CF); bens públicos (art. 20, 26, 176); espécies de serviços públicos e entes competentes para prestá-los (principalmente nos art. 21, 25 § 2º e 30); formas de prestação de serviços públicos (art. 21, inciso XII e 175); fomento estatal (art. 179, 180, 205, 215); condições e casos para intervenção do Estado na economia (art. 173, *caput* e art. 177); possibilidades excepcionais de restrição da liberdade (art. 5º, incisos XI, XII, XVI) e da propriedade (art. 5º, incisos XXIV e XXV, art. 182, §§ 3º e 4º, art. 184, *caput*, art. 243); direitos fundamentais de pessoas físicas e jurídicas exercitáveis perante o Estado (art. 5º em geral);

fundamentos do processo administrativo (art. 5º, incisos LIV, LV, LVI, LXXVIII); instrumentos de controle contra abusos e ilegalidades praticados pela Administração Pública (art. 5º, incisos LXVIII a LXXIII, 37, § 6º, 49, inciso X, 70, *caput*, 103-A, § 3º) etc. (MARRARA, 2013, p. 31).

É importante destacar que a CF de 1988 foi muito importante e inovadora, contudo, ela não conseguiu promover mudanças na estrutura do Direito Administrativo Público, que continua sendo regulado a partir do preceito da autoridade e do controle da atividade administrativa. Faltou reger diretamente o ato administrativo como matéria de ordem pública e não privativa apenas da administração (ideia de autoridade administrativa). Nesse sentido, a série de elementos fundantes é: “Organização administrativa, patrimônio administrativo, formas de ação restritiva e prestativa do Poder Público, bem como os mecanismos de responsabilização e controle de suas condutas quer por outros Poderes, quer pelo cidadão”. (MARRARA, 2013, p. 31).

De acordo Thiago Marrara (2013, p. 32). essa hipertrofia constitucional provocou várias implicações na sociedade, dentre as quais o autor aponta:

E essa hipertrofia constitucional – pouco vista inclusive nos Estados mais sociais do mundo – também resultou do temor de que o Estado – a exemplo do que aconteceu nas fases ditatoriais anteriores – passasse a atuar fora dos limites para o qual foi autorizado pelo povo a fazê-lo, suprimindo, eventualmente, o núcleo fundamental dos mais basilares direitos do cidadão. Se a Constituição foi redigida de modo abrangente, isso ocorreu também em virtude dessa sensação de desconfiança em relação ao Estado, sensação que atinge, até hoje, o Legislativo, o Executivo e, inclusive, o Judiciário.

Diante disso, é preciso destacar as fontes do Direito Administrativo Público como formas por meio das quais se constroem os preceitos constitucionais. Portanto, há que se observar que as fontes do Direito Constitucional estão divididas categoricamente na sociedade em duas fontes, que são: as fontes mediatas e imediatas. A primeira se refere a história, crenças, doutrina e jurisprudência, e a segunda trata da Constituição, bem como as suas leis e conteúdos constitucionais.

Contudo, as diversas fontes do Direito Administrativo devem ser conhecidas e aplicadas em cada ato público e decisão processual administrativa, pois são essenciais ao processo de compreensão da composição do conjunto normativo. Portanto, é fundamental que os administradores conheçam as fontes do Direito Administrativo, visto que as fontes são instrumentos que efetivam a ampliação do ambiente democrático, uma vez que incluem o cidadão no processo de criação das

normas por meio de sua ligação às fontes do Direito – seja por meio da inclusão indireta, diante da observância dos costumes sociais, seja por meio de ferramentas de participação legislativa ou democrática, a exemplo do Portal e-Democracia, objeto deste estudo.

Para que se possa compreender a estrutura do Estado e o funcionamento da esfera administrativa por todos os entes federados, trilha-se um breve caminho de visualização da construção de tal estrutura de controle e poder, que se desenvolveu com a entrada em vigor da CF de 1888. Assim, volta-se à origem da estrutura tripartite da federação, tempo em que as fontes legislativas passam a ser estruturadas em três âmbitos – federal, estadual e municipal.

A fim de demonstrar a importância de tal organização estatal para o agir dos agentes administrativos, cabe referenciar Tiago Marrara, quando este assim dispõe:

Em virtude da estrutura federativa brasileira – bipartite desde a Constituição de 1889 e tripartite após a Constituição de 1988 –, as fontes legislativas podem ser federais, estaduais e municipais. Em alguns campos do Direito, essa tripartição federativa é pouco importante pelo fato de haver competência exclusiva de uma ou outra esfera da federação para tratar certa matéria, como se vislumbra em relação à União em muitos casos (art. 22 CF). Para o direito administrativo, contudo, dada a competência de auto-organização dos entes federativos, bem como a competência material exclusiva ou comum para determinados serviços e atividades (art. 23 CF), as fontes legisladas das três diferentes esferas são de igual importância. Na prática, tais fatores multiplicam as fontes e as normas que regem esse ramo do Direito, tornando-o bastante complexo em relação àqueles regidos, por exemplo, por Códigos expedidos pela União. (MARRARA, 2013, p. 30).

É importante destacar, ainda, que a Lei é considerada a fonte fundamental do Direito Administrativo Público Brasileiro, podendo se observar o respeito à supremacia de textos como a CF, seus preceitos administrativos e, principalmente, seus atos normativos primários, que são as Leis complementares, ordinárias e delegadas. (CANOTILHO, 2003).

Diante do exposto, é preciso salientar que o Direito Administrativo Público é constituído por meio de um conjunto de normas estruturadas em diplomas legislativos esparsos, haja vista que tais normas não são fundamentadas em um Código geral, como o direito civil, penal e processual. Portanto, a autoridade pública é obrigada a analisar os diplomas normativos por seu conteúdo, mesmo que não tenham sido compilados e categorizados, observando-se a hierarquia normativa, o Poder e a esfera administrativa pertencentes para fins de investigação e abertura das devidas

providências, pois haverá que observar a Lei da União, estados ou municípios.

Diante disso, é preciso salientar que os princípios são mais abstratos e mais genéricos do que as regras. Além disso, existem diversos graus de abstração entre os próprios princípios. Assim, existem princípios fundamentais, princípios gerais, princípios gerais de Direito Público, princípios gerais de Direito Administrativo e princípios setoriais de Direito Administrativo.<sup>4</sup> Nesse sentido, nota-se que a Constituição da República, promulgada no ano de 1988, sinaliza, no *caput* de seu artigo 37, que os princípios da Administração Pública são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que são chamados, pelo ordenamento constitucional, de princípios explícitos (SILVA, 2009). A fim de corroborar tal assertiva quanto à disposição dos princípios administrativos no ordenamento nacional, Pietro (2012, p. 19) afirma:

Mesmo os princípios do Direito Administrativo Público, como os da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, interesse público, razoabilidade e tantos outros mencionados pela doutrina passaram, em grande parte, a ser previstos no direito positivo, alguns na Constituição (art. 37 da Constituição de 1988), outros em leis ordinárias, como a lei de licitações e contratos (Lei nº 8.666, de 21-6-93), lei do processo administrativo federal (Lei nº 9.784, de 29- 1-99), lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2-6-92). Houve, no Brasil, uma "positivação" do direito administrativo, aumentando consideravelmente a sua rigidez.

Discorrer sobre os princípios de Direito Administrativo é tarefa desafiadora, haja vista a inserção como sub-ramo de Direito Público, que tem a função de controlar, de forma ordenada, todos os atos de governo, mesmo quando no desempenho de funções atípicas, para além da esfera do Poder Executivo, em atos emanados do Poder Legislativo e Judiciário. Dessa forma, refletir acerca da complexa função administrativa requer um olhar circunspecto sobre os Três Poderes, desse modo, estipula-se a legalidade, impessoalidade e publicidade como princípios que se ligam diretamente ao estudo proposto. Os princípios citados têm como objetivo principal dar coerência e unificar o Direito Administrativo, integrando todos os entes da federação, quais são: União, estados, Distrito Federal e municípios. Assim, é possível que todos

<sup>4</sup> Princípio tem origem do latim *principium* e tem vários significados no ordenamento jurídico. Por um lado, quer dizer base inicial, fonte, nascedouro, alicerce, começo, início, origem, ponto de partida; por outro lado, regra a seguir, norma, que são ideias fundamentais, valores básicos da sociedade, com a função de assegurar a estabilidade da ordem jurídica e a continuidade e igualar o sistema jurídico. (SILVA, 2006).

os entes sigam as regras e normas impostas nos princípios elencados para a priorização da moral e ética dos servidores para com o Estado e toda a Federação.

Os servidores da Administração Pública, em desobediência aos princípios, respondem disciplinarmente pelos atos na esfera cível, penal ou administrativa, dependendo da ação ou omissão praticada no ato de seu serviço ou função.

Segundo apontamentos de Melo (1994, p. 450):

Princípio – já averbamos alhures – é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalização do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido. Logo, os princípios possuem alto grau de imperatividade, fazendo com que seus valores e fundamentos sejam válidos como normas e respeitados por todos os servidores, sob pena de responsabilidade administrativa em caso de desrespeito a qualquer princípio valorado na Administração.

Segundo o autor Hely Lopes Meireles (1996), o Direito Administrativo Público trata de um conjunto de princípios muito importantes, tendo em vista que o seu principal objetivo é regulamentar os órgãos, os agentes e, principalmente, as atividades públicas, promovendo a concretização dos fins almejados e delineados do Estado. Já o autor Celso Bandeira Mello (2012) destaca que o Direito Administrativo Público faz parte de um ramo do Direito Público muito relevante por ter sido constituído com o intuito de controlar e regulamentar as diversas funções Administrativas, tendo uma função de grande valor na sociedade brasileira. Comungando o pensamento do Mello (2012), Maria Sylvia Di Pietro (2012, p. 41) afirma que:

O Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, atividade Jurídica não contenciosa que exerce e os bens que utiliza para a consecução de seus fins, de natureza Pública.

Vê-se, a partir de tal referência, que a organização dos princípios administrativos não ocorre de modo centralizado, contencioso, mas ramificado, induzindo a uma observância de seus efeitos por entre as diversas esferas administrativas. Em um primeiro momento, verifica-se que promover uma discussão sobre o Princípio da Legalidade é extremamente importante, haja vista que a legalidade é um princípio da Administração que se refere a toda atividade funcional que o administrador público desenvolve, uma vez que ele está sujeito a todos os mandamentos da Lei – e adstrito a ela –, prezando pela afirmação do bem comum.

O administrador público não deve se desviar de suas funções, cometendo infrações que podem transgredir a seara administrativa de penalidades, podendo responder na esfera civil e, em alguns casos, criminal (MEIRELLES, 2003), o que permite concluir que as sanções administrativas (advertência, suspensão e demissão)<sup>5</sup> podem não ser as únicas, dependendo da conduta típica praticada pelo agente. Nesses termos, salienta-se que a eficiência de toda atividade administrativa desenvolvida pelo administrador público está relacionada, principalmente, se o ele cumpre o que rege o atendimento da Lei e do Direito.

Nota-se que o papel do administrador público é muito importante nesse processo, pois a legalidade traz a ideia de que ele deve estar atento aos princípios administrativos e ao que dispõe a Lei, visto que que infringir princípios leva à desmoralização da estrutura administrativa (sendo a moralidade um dos princípios de fundo de tal organização) e à violação da legalidade, já vez que o agente público está ligado, por meio dela, a vincular seus atos ao que esteja previsto em lei, à exceção, apenas, dos atos discricionários. Em seus estudos, Mello (2003, p. 91) fornece uma importante contribuição a esse respeito, afirmando que:

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e impessoal, a lei, editada pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social – garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização da vontade geral.

<sup>5</sup> Tais previsões acerca das penalidades administrativas aplicáveis aos servidores públicos vêm previstas no Regime Jurídico (Lei n. 8.112/1990) e também em outras Leis como a Lei n. 9.784/1999 que regulamenta todo o processo administrativo no âmbito administrativo federal. (BRASIL, 1990; 1999).



Diante disso, nota-se que o Princípio da Legalidade implica, diretamente, a conduta dos agentes públicos, ocupando um papel fundamental para promover o bom andamento da Administração Pública, bem como a sua ordem e justiça, uma vez que a legalidade reduz constantemente a possibilidade de o gestor público agir de acordo com sua consciência e em seu próprio benefício, o que ajuda a evitar atos atentatórios ao interesse público. A Administração Pública não se escuda exclusivamente na premissa do poder discricionário para que execute ou elabore leis para os atos de gestão da coisa pública. Nas palavras de Sundfeld (2014, p. 244):

Com isso, fica evidente que a teoria do Direito Administrativo brasileiro não pode mais se assentar no monismo legalismo. Mas isso não significa que a lei tenha deixado – ou deva deixar – de ser presente. Também não significa, claro, que a ação normativa da Administração esteja – ou deva ficar – livre do Direito.

O princípio figura como o mecanismo de proteção e valoração das garantias fundamentais do indivíduo em relação ao poder do Estado na atividade da Administração Pública. De modo semelhante, o Princípio da Moralidade ocupa um papel de destaque dentro da Administração Pública, porque a moral administrativa é jurídica, ligada à ideia de probidade de boa-fé, como afirmam Alexandrino e Paulo (2010, p. 144):

Tal qual consta no art. 5º, LXXIII da Carta Magna, um dos meios de controle judicial da moral administrativa se dá através de ação popular:  
Art. 5º (...) LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Ainda nesse sentido, foi a partir da Constituição de 1988 que a moralidade passou a ser vista na sociedade como um componente complementar do conceito de legalidade administrativa, uma vez que todo ato administrativo é imoral, sendo sinônimo de ato administrativo ilegal, portanto, deve ser anulado pela Administração ou pelo Poder Judiciário (MIRANDA, 2005). Nota-se que a moralidade constitui um pressuposto de validade da atuação administrativa, estando intrinsecamente ligada à ideia de probidade, ou seja, a conduta do agente público que atua com honestidade e

retidão. Nesse aspecto, Hauriou (1926, p. 127) versa quanto à importância da moralidade, orientando os atos internos do agente e ou gestor público:

A moral comum é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum.

Assim, nota-se que o administrador público tem um papel fundamental em face do Princípio da Moralidade, uma vez que tal princípio está relacionado intrinsecamente à ideia de confiança que o indivíduo deposita no gestor. Este, por sua vez, deve sempre desenvolver suas funções públicas em busca de efetividade, motivação e criatividade com retidão e integridade, fazendo jus à confiança que a população depositou em sua gestão (BOBBIO, 1997, p. 48). Nesse cenário, a moralidade se constitui como um pressuposto significativo para validar a atuação administrativa, como afirma Meirelles (2003, p. 90):

Não se trata — diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito — da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração, a partir das quais o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o importuno, mas também entre o honesto e desonesto. Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: “non omne quod licet honestum est”. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e finalidade de sua ação: o homem comum.

Convém lembrar que o Princípio da Moralidade possui uma grande relevância para a conservação da estrutura administrativa. O administrador público deve pautar a sua gestão de trabalho pela moral administrativa, dentro dos princípios democráticos, uma vez que é inadmissível a existência de administradores públicos que lesem o patrimônio público, agindo por meio de práticas de má-fé e sem estarem preocupados com a responsabilização de seus danos e prejuízos (ALEXY, 2002). Portanto, o Princípio da Moralidade é fundamental, ainda mais em meio à sociedade contemporânea, com os avanços dos meios de informatização, os quais têm se tornado cada vez mais acessíveis, o que tem contribuído para dar visibilidade e

transparência à gestão pública. Assim, usar da moralidade como primado maior permite que a população se aproveite desse novo ambiente tecnológico para fiscalizar e controlar a Administração Pública, sempre buscando a preservação do decoro e na honestidade, em total rechaço às condutas corruptivas.

Junto com a moralidade, observa-se o Princípio da Impessoalidade, que dispõe diretamente sobre os atos administrativos com dever de beneficiar o público e nunca o agente que o determina. Sendo assim, o Princípio da Impessoalidade presente na Administração Pública traz relação com o Princípio da Finalidade, haja vista que este confere ao administrador público a tarefa de praticar o ato para um determinado fim legal, levando em consideração que tal ato deve estar pautado na Norma Constitucional, praticado em prol do bem comum, de modo impessoal, sem o favorecimento de nenhum administrado.

É importante destacar que o Princípio da Impessoalidade contribui para impedir que ocorra a promoção pessoal de autoridades e servidores públicos em face de suas realizações administrativas, uma vez que a natureza desse princípio proíbe que se aplique um tratamento diferenciado a um administrado, visando o alcance da igualdade de tratamento (BOBBIO,1997). É dentro dessa perspectiva que a impessoalidade se liga ao Princípio da Isonomia. Nesse sentido, é possível afirmar que

Nele [princípio da impessoalidade] se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimtos. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. (MELLO, 2003, p.114).

Nessa perspectiva, percebe-se que o Princípio da Impessoalidade está relacionado à finalidade pública, uma vez que a Administração não pode agir no sentido de prejudicar ou beneficiar certas pessoas em detrimento de outras, pois seria contrário ao interesse público. Desse modo, o Princípio da Impessoalidade deve estar pautado na imparcialidade perante a defesa do interesse público, haja vista que sua ressalva evita que o ambiente administrativo seja compassível com discriminações e privilégios de pessoas por parte de administradores públicos (BONAVIDES, 2006).

É importante destacar que os princípios administrativos são os ditames basilares para subsidiar a conduta de um agente público quando em contato com a

sociedade, já que esses princípios representam alicerces muito importantes para servir de apoio à resolução de qualquer situação. Nesse sentido, nota-se que CF de 1988 é a Lei essencial, e os princípios nela contidos são as diretrizes de busca para assegurar e proteger todos os predicados que se propõe garantir a ordem jurídica na sociedade brasileira. Assim, os princípios citados têm como objetivo principal dar coerência e unificar o Direito Administrativo, integrando todos os entes da Federação, quais sejam: União, estados, Distrito Federal e municípios, dando base para as ações dos agentes públicos, gerando a obrigação de cumprimento das normas e princípios inseridos na Lei e CF. É possível que todos os entes sigam as regras e normas impostas por meio dos princípios elencados para a priorização da moral e ética dos servidores para com o Estado e toda a Federação.

Desobedecer, ir contra um princípio é mais grave do que infrações cometidas em respeito à normas legais. A ofensa aos princípios atingem o sistema de comandos inteiro por si só. Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma qualquer e a desatenção a um deles implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos.

O princípio basilar do Direito Administrativo é o Princípio da Legalidade por ser o que rege os demais, indicando que, para todo ato administrativo, é preciso haver lei e disposição legal para manter a veracidade e vigência. A legalidade se faz essencial e de extrema importância para o Estado Democrático de Direito, que visa estabelecer equilíbrio entre direito privado e direito público. A legalidade busca atender, ao mesmo tempo, o direito de cada indivíduo como pessoa e também da sociedade em geral, além de estabelecer equidade sobre liberdade e soberania, sendo que o povo governa a si mesmo por meio de representantes eleitos por seus votos para administrar o país pelas leis e negócios públicos, por isso, a legalidade impera, para que qualquer ato ou atividade pública seja regida conforme os padrões ditados em leis e decretos legislativos, para que não ocorra ilegalidade pelos governantes. (SOUZA, 2008).

Com o acesso à informação a todos como garantia fundamental, o Princípio da Publicidade alicerça condição para que a sociedade exerça o controle social, esclarece Pietro (2009, p. 359):

Publicidade, que diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade. A publicidade é tanto maior quanto maior for a

competição propiciada pela modalidade de licitação; ela é a mais ampla possível na concorrência, em que o interesse maior da Administração é o de atrair maior número de licitantes, e se reduz ao mínimo no convite, em que o valor do contrato dispensa maior divulgação.

A publicidade amplia o acesso da sociedade, pois a defesa dos interesses da coletividade depende da informação quanto às ações do Estado. A transparência incide diretamente com o preceito da divulgação dos atos públicos. Para Bobbio (2000, p. 13) orienta no sentido de que a publicidade é uma categoria iluminista, sendo um dos aspectos da batalha de quem quer “derrotar o reino das trevas”, por isso, a visibilidade dos atos, a chamada transparência vai induzir ao caminho certo, o caminho da “luz”, fornecendo acesso às informações essenciais ao cidadão. A dinâmica na gestão da coisa pública enfrenta o desafio de atender a garantia fundamental do acesso à informação e atender o princípio que rege a limpidez da Administração, com a criação de portais de transparência, bem como canais em que o cidadão tenha acesso para consultá-las ou solicitá-las.

Dito isso sobre a Administração Pública, o autor Gustavo Binenbojm (2008) afirma que, apesar de Direito Administrativo Público ter passado por diversas mudanças, essas transformações não foram satisfatórias no sentido de alterar a sua estrutura, que continua pautada na preservação do Princípio da Autoridade, e não no respeito aos princípios democráticos do cidadão. Assim, apresenta o poder hierárquico como aquele poder conferido à Administração para fixar os campos de competência das figuras que integram a sua estrutura, servindo como um dos instrumentos que o ordenamento jurídico confere à Administração para a preservação dos interesses da coletividade.

Destaca-se que o Direito Administrativo Público enfrentou, ao longo de sua caminhada histórica, um vasto processo de descolamento do Direito Constitucional, haja vista que, desde o seu nascimento, foi caracterizado por diretrizes de promoção da desigualdade, especialmente por apresentar ferramentas de controle que visavam dar preferência ao interesse da Administração. O argumento para tais princípios fundantes foi a preservação do bem comum em detrimento dos interesses individuais, daí a importância de se observar que o cidadão cede parte de sua autonomia e liberdade em prol da manutenção da estrutura do Estado, demonstrada pela relação de poder abordada anteriormente neste estudo.

Embora a CF promulgada em 1988 tenha trazido consigo diversos princípios inovadores que visam proporcionar a reflexão e a democracia participativa, existem ainda muitos resquícios dos primados do arcabouço autoritário e desigual, no campo do Direito Administrativo Público. De acordo com Pietro (2012), a discussão em torno do Direito Administrativo não é simples, pois se trata DE uma temática nova, na qual as pessoas estão em exercício de aprendizado, de interpretação e, principalmente, apropriando-se dos novos conceitos, prática que demanda um olhar reflexivo e que parta das premissas constitucionais do Estado Democrático de Direito. Conforme aponta a autora, o Direito Administrativo Público somente se concretizou como disciplina independente quando houve a prescrição do processo jurídico da atuação do Estado-Poder, contudo, isso só ocorreu quando houve a implementação das diversas séries de programas, na sociedade, que tinham o objetivo principal de contribuir no processo de realização de suas funções.

Convém lembrar, ainda, que o surgimento do Direito Administrativo Público está relacionado, principalmente, ao fato de que, dentro do contexto social hodierno, permanece uma grande necessidade de preenchimento de lacunas normativas, de adequação da norma aos fatos. Desse modo, o Direito Administrativo Público se constituiu estando totalmente voltado para atender os fins da Administração Pública, sendo revestido, desde seu processo de formação, de diferentes conceitos inerentes às suas peculiaridades organizacionais, como a definição de serviço público, autoridade, especialidade de jurisdição, dentre outros. Segundo a Pietro (2012), o exercício de administrar faz parte de uma condição e necessidade coletiva do ser humano, sendo que um arquétipo claro que ilustra isso é o fato de, ainda no período Imperial brasileiro, já existir uma consciência social de que o Direito Administrativo Público era distinto do Direito Civil. Reitera-se que toda essa consciência que existia nesse período histórico não tinha a magnitude que tem hoje, pois o Direito Administrativo Público era representado como um complexo de Leis, formado para controlar o comportamento das pessoas e construir as diretrizes que iriam nortear a sociedade.

Outro contributo a ressaltar quanto à normatização do Direito Administrativo, trata de sua não codificação, uma vez que se trata de um ramo do Direito que não permanece concentrado em uma Lei única, uma codificação ou uma consolidação de normas, mas formula-se a partir de um conjunto de Leis esparsas, que, ainda que individualmente, conferem sentido à proteção do interesse público e do bem comum,

premissas fundantes da Administração Pública.

Nota-se que o estudo do Direito Administrativo Público não está exclusivamente relacionado às atividades públicas que visam atingir o interesse público em prol da ascensão do Estado-governo, pois também está relacionado à manutenção do sistema organizacional e estrutural da Administração Pública. O Direito Administrativo Público detém distintas regras que precisam ser traduzidas para a sociedade, por vezes, pelos princípios Constitucionais e Infraconstitucionais, em outros casos, por meio de normas regulamentadoras. Nessa ótica, é preciso salientar que o Direito Administrativo Público é formado, segundo Roberto Moreira (2003, p. 3), de uma “unidade indivisível, maciça e monolítica”. Ainda conforme o autor:

O Direito Administrativo Público, porém, constitui uma unidade indivisível, maciça e monolítica. Reconhece-se, todavia, principalmente para fins didáticos e científicos, como forma de facilitar os estudos, a autonomia do Direito Administrativo já que podemos compreender o seu estudo a um grupo de normas que apresentam homogeneidade particular, seja, em relação ao seu objeto (campo próprio de atuação), seja em relação a seus institutos (afetação, desafetação, autotutela, desapropriação, licitação) e métodos de investigação próprios, seja em relação a alguns princípios norteadores e poderes (estudados adiante) que integram um verdadeiro regime jurídico-administrativo. (MOREIRA, 2013, p. 3).

Convém lembrar que o Direito Administrativo Público se relaciona com distintos campos do conhecimento jurídico. Apesar de possuir alguns institutos e princípios particulares, tem certa independência, fato que está relacionado à grande influência que a doutrina francesa desempenha no processo de formação do Direito Administrativo Público brasileiro.

Discutir sobre a Administração Pública é extremamente importante, pois esta se apresenta como um conjunto de ideias fundamentais que se encontram ativas no aparelho estatal da atividade pública, como elucida Meirelles (2003, p. 63):

Em sentido formal, a Administração Pública é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes.

Dentro desse contexto, nota-se que a Administração Pública deve prezar pelos interesses da coletividade em detrimento de vantagens pessoais individuais. A Administração precisa conduzir seus próprios interesses e os de seus administrados, agindo de acordo com o que está regulado por Lei (Princípio da Legalidade), pelos preceitos da moral (Princípio da Moralidade), e protegendo todo seu patrimônio a fim de que atinjam o objetivo ao qual se destinam. Segundo Meirelles (2003), a Administração Pública se refere à manipulação de bens e interesses diversos de uma sociedade, desenvolvendo-se por entre a administração direta e indireta, atingindo, pois, todas as esferas administrativas. Ademais, a primordial função do administrador, seja ele chefe de órgão ou entidade da administração direta ou indireta, é conferir publicidade aos seus atos, livrando-se, desse modo, do cometimento de infrações administrativas como aquelas que tratam de improbidade administrativa. (BRASIL, 1992).

Resta frisar que a conduta do administrador público em face da gestão de bens comunitários é muito importante, pois ele carrega consigo a responsabilidade pelo cumprimento da Lei. O chefe de órgãos e entidades pertencentes à estrutura administrativa possui diversas atribuições. Uma delas é a obrigatoriedade de garantir o acesso à informação ao cidadão, pois é imprescindível assegurar a participação dos indivíduos nos múltiplos processos de decisão democrática na sociedade (SILVA, 2009), como também a prestação de contas, que é submetida aos órgãos controladores.

De acordo Meirelles (2003), o administrador público detém um grande poder, entretanto, tem também a obrigatoriedade de realizar todas as suas atribuições inerentes à sua função de forma eficiente, prezando pela celeridade e não burocratização do serviço público. No desenvolvimento de sua atividade, o administrador público precisa atentar para os princípios administrativos que integram o corpo normativo, explícita ou implicitamente, pois a falta de atenção sobre esses primados pode ocasionar o cometimento de improbidade administrativa<sup>6</sup> – quando o agente público agir de modo improprio, violando princípios, enriquecendo ilícitamente, ou causando prejuízo ao erário (BRASIL, 1992). Dentro desse contexto, resta

<sup>6</sup> Lei 8429 de 1992, que versa 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.



oportuno promover uma discussão sobre a classificação das fontes do Direito Administrativo Público, a fim de apresentar uma argumentação que condicione ao entendimento das atuais ferramentas de resguardo aos direitos do administrado, dentre os quais eleger-se o direito de pertencer a um Estado que repreende a corrupção.

As fontes de direito são consideradas importantes meios para a fundamentação do Direito, mecanismos para que o ato decisório seja impessoal, não parta de deliberações pessoais dos magistrados. As fontes principiológicas são consideradas importantes meios para a fundamentação do Direito Administrativo, que são mecanismos que subsidiam a argumentação da qual denota a decisão do caso concreto (OSSENBÜHL apud MARRARA, 2013). Assim, observa-se que as fontes de reconhecimento do Direito podem ser caracterizadas por sua vasta contribuição ao processo decisório ao serem prévias ao lançamento e ampliação das normas jurídicas. A respeito das normas de Direito Administrativo, devido à correlata ligação com o Princípio da Legalidade, não podem usar da fundamentação das ações privadas, o que demonstra a autonomia do Direito Administrativo, sobretudo porque representa o interesse público em detrimento das demandas individuais privadas.

Nota-se que as fontes do Direito Administrativo são o fundamento para a constituição nas normas jurídicas. Nesse sentido, cabe ressaltar que o Direito Administrativo traz quatro fontes de direito, consoante Maria Bernadete Miranda

O Direito Administrativo Público é formado a partir de quatro fontes: a Lei em sentido amplo (fonte primária), a Doutrina (teoriza e explica a lei), a Jurisprudência (reiteração de julgamentos num mesmo sentido) e o Costume (a prática reiterada de certos atos administrativos), que ainda tem certa influência devido à deficiência da legislação. (MIRANDA, 2008, p. 2).

Contrapondo a ideia de que as fontes de Direito Administrativo são as quatro antes mencionadas, Marrara (2013) afirma que suas fontes podem ser classificadas, dentre outras maneiras diversas, quanto ao procedimento de sua expedição, quanto à sua forma de manifestação na realidade, quanto ao seu uso no caso concreto, quanto ao poder que emana dos mandamentos que contêm e quanto à sua hierarquia.

Ainda que haja certa divergência quanto à classificação das fontes em âmbito administrativo público, vê-se que não são excludentes, que há a prevalência da Lei, da decisão motivada por compreensões anteriormente aplicadas – jurisprudência –, permanecem as fontes subsidiárias – a doutrina –, e há que se observar a prática

costumeira quanto ao fato em si mesmo considerado, dentro do contexto social que se concretizou. Ainda que diverjam quanto ao grau de importância de cada uma das fontes, deve prevalecer o entendimento de sua imprescindibilidade quando da concretude do procedimento administrativo. Ademais, cabe breve ressalva quanto à consideração do costume enquanto uma dessas fontes. Destaca-se que o costume poderá figurar como fonte, mas subsidiária relativamente aplicada, não superior às demais, sobretudo não sendo capaz de se sobrepor ao texto normativo, devendo ser aplicada quando, em conjunto às demais fontes, for capaz de suprir lacuna normativa e melhor promover o direito para o caso concreto.

A principal fonte do Direito Administrativo Público são as Leis, compondo as chamadas Fontes Legislativas ou Fontes Legisladas. Tais denominações explicam-se pelo fato de que elas são caracterizadas por sua forma escrita – forma que é requisito para a formação do processo administrativo (BRASIL, 1999) – e obrigatoriedade, sendo reconhecidas por sua natureza primária, uma vez que restam sobrepostas as outras fontes de Direito Administrativo.

Segundo Marrara (2013), as fontes legislativas são consideradas as fontes mais relevantes para o Direito Administrativo Público, tendo em vista meios para a representação da população, tendo o intuito de reafirmar que o Estado existe, portanto, deve agir sobre a sociedade, ainda que esta deva, para isso, abrir mão de parte de sua autonomia. Esse ponto traz relação com a estrutura de poder revisada anteriormente por este estudo, quando a Administração deve agir em seu nome para atingir o interesse coletivo, garantindo o bem comum aos seus cidadãos. Nessa perspectiva, nota-se que a CF de 1988 é considerada como uma fonte de legalidade formal e material bastante significativa na ação administrativa, já que ela se espelha na doutrina e na jurisprudência do trabalho, que, por sua vez, promove a fundamentação do Direito Administrativo Público. Assim, todo esse processo é composto de uma importante previsão de inúmeras normas jurídicas que contribuem satisfatoriamente para gerenciar a ação estatal (CANOTILHO, 2003).

Antes que se possa cunhar uma abordagem sobre as novas formas de participação democrática, é importante que se mencione que a fonte de tais inovações continua sendo aquela afirmada pelo Direito Administrativo, contemporânea à Constituição de 1988, ou seja, permanecem as fontes de antes da inovação tecnológica informacional – propiciada pelo desenvolvimento das TIC. Nesse sentido, e já referindo o objeto central deste estudo, as novas tecnologias não poderão perder

de vista as antigas premissas que norteiam a atividade do agente público. Conforme o art. 5º da CF, é assegurado o acesso à informação a todos, sem distinção:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

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

XIV - e assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...]. (BRASIL, 1988).

Por conseguinte, o próximo capítulo vem ao encontro do recente diploma, da Lei de Acesso a Informação (LAI), que dispõe a obrigação do Estado em zelar e promover a publicidade perante a sociedade em geral, assegurando o acesso à informação. Para Bobbio (1984), a conceituação de democracia é um procedimento para a formação de decisões coletivas. Por regime democrático entende-se, primariamente, um conjunto de regras procedimentais (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo e com quais procedimentos. Para o autor, a democracia no governo poderia realizar a transparência política e do poder diante de estados autocráticos. Essa convicção dita a ideia de que a publicidade das informações seria a salvação democrática, como consta no princípio fundamental de Kant, no qual Bobbio (1984, p. 29) baseia sua obra: “todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é suscetível de se tornar pública são injustas”. Conforme o princípio de Kant, uma ação que é mantida em segredo é desonesta, ilegal, injusta e, além dessas características, salienta-se que sua publicidade tornaria impossível sua execução, uma vez que seria de tamanha injustiça com a questão moral e ética politicamente.

Democracia é a efetiva participação do povo na política e na vida social individual e pública, para fiscalização, eleição e melhoria na qualidade de serviços, conforme suas opiniões e necessidades. Dessa forma, conclui-se tamanha importância ao acesso à informação para que possa ser exercida a democracia legalmente e com transparência. O direito ao acesso à informação é instrumento

necessário e eficaz para a participação da sociedade civil, liberdade de expressão e direito de exercício social e cidadania, garantidos pela CF. É possível afirmar que o acesso à informação é um pré-requisito para se viver em sociedade com livre exercício de seus direitos de cidadania.

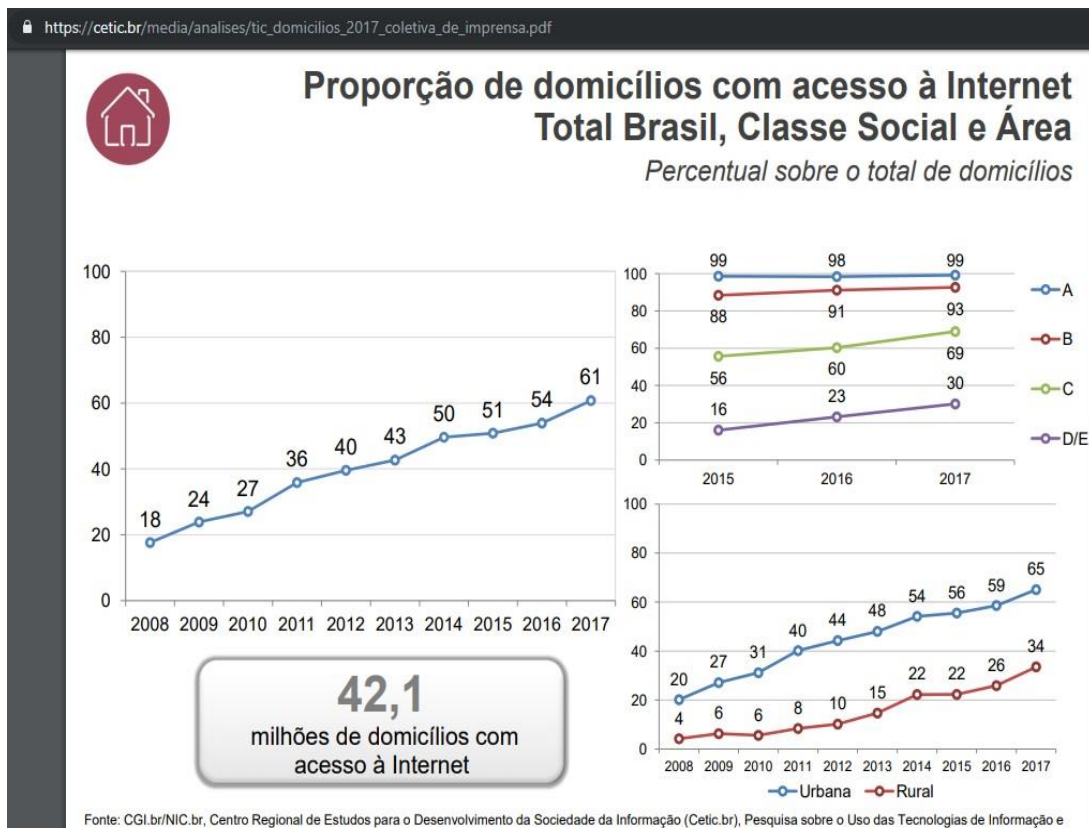
Antes mesmo da análise acerca dos novos instrumentos democráticos de participação virtual e debate a respeito da corrupção, faz-se necessário compreender o cenário a partir das tecnologias desenvolvidas e implementadas no contexto da Administração Pública para fomentar a transparência e participação. Nesse limiar, adentra-se uma perspectiva de reflexão acerca da consagração do direito à informação como um direito fundamental previsto pela Magna Carta, verificando-se as raízes de tal direito, notoriamente assentadas sobre princípios administrativos. Assim, uma reflexão sobre os fundamentos constitucionais e administrativos servem como base para a afirmação da existência de um direito à participação popular. As plataformas informacionais, estabelecem um portal de participação cidadã, para o debate das práticas corruptivas, com base na transparência. Com isso, a fim de complementar tal abordagem, observa-se o funcionamento do Portal e-Democracia como um possível exemplar de tais plataformas.

É importante destacar que a internet é uma ferramenta que contribui para proporcionar ao indivíduo o acesso à informação, por ser um sistema global, estruturado em rede, de modo rápido, por conexão de aparelhos como computadores de mesa, portáteis ou até mesmo celulares<sup>7</sup>, todavia, a busca por informações das condutas na Administração Pública deverá ser uma prática rotineira e não a exceção. A Figura 1 demonstra a pesquisa TIC Domicílios<sup>8</sup> do acesso à internet nos domicílios brasileiros.

<sup>7</sup> Nesse ponto, confronta-se a realidade de que parte da população tem acesso à internet, assim como aparelhos com o serviço de dados em atividade (internet móvel). Cerca de 60% da população (42 milhões de domicílios (aproximadamente), segundo a pesquisa TIC Domicílios (2018).

<sup>8</sup> A Pesquisa no quadro demonstrado no corpo do texto demonstra um total geral da população, somando-se as áreas rurais e urbanas.

Figura 1 – Proporção de domicílios com acesso à internet



Fonte: TIC Domicílios (2018).

O destino que é dado a verbas e investimentos, bem com a elaboração de normas que atendam a população deverão ser acompanhados pelos principais interessados: a sociedade. Assim, o primeiro passo para promover uma cultura de acesso à informação consiste, basicamente, em colocar à disposição das pessoas as informações, usando, para isso, a internet, meio reconhecidamente democrático.

Institucionalizar cultura de acesso à informação” consiste em instituir uma cultura no serviço público, na qual o acesso à informação passa a ser a regra e o sigilo, a exceção. Essa mudança cultural passa pela conscientização dos servidores e das autoridades públicas de que as informações custodiadas e/ou produzidas por seus órgãos/entidades pertencem aos cidadãos e, portanto, é um direito deles ter acesso a elas, e um dever do Estado providenciar esse acesso. (SEABRA; CAPANEMA; FIGUEIREDO, 2013, p. 220).

Ademais, segundo pesquisas publicadas no site da Controladoria Geral da União, a internet tem sido, gradativamente, mais utilizada como veículo de

comunicação, haja vista que, no ano da criação da LAI, entre 2011 e 2012, o Portal da Transparência do Governo Federal recebeu mais de 8,1 milhões de acessos, o que representa crescimento de mais 142% de acessos (BRASIL, 2012). Nesse sentido, é extremamente importante existir uma transparência efetiva dos portais do governo, pois as informações disponibilizadas na internet proporcionam o exercício da cidadania, bem como permite os cidadãos fiscalizarem mais ativamente os atos da Administração Pública no Brasil. Sendo assim, tal acesso à informação deve ser organizado de maneira simplificada para que os cidadãos não se sintam distantes das informações, porque é necessário compreender que a informação é um bem público e um direito do indivíduo que é garantido pela Constituição, portanto, o seu acesso é fundamental para promover a ampliação dos direitos democráticos.

Com acesso às informações públicas, os cidadãos tem mais condições de monitorar as decisões de interesse público. Pessoas e instituições se tornam corruptas quando não há avaliação pública sobre o que elas fazem. [...] o acesso à informação é fundamental para que o controle social seja exercido com eficácia, fortalecendo também a cidadania. (BRASIL, 2015, p. 55).

Diante disso, a criação da LAI, que foi um marco muito importante na história social, política e normativa do Brasil, torna-se uma ferramenta jurídica significativa no debate sobre a corrupção, como será abordado no capítulo a seguir. Assim, pode-se dizer que surge um novo modelo de controle social, mais direto e participativo, que só é possível mediante a efetivação do acesso à informação, processo capaz de conferir, ao cidadão, o poder de contribuir para o processo democrático, atuando e fiscalizando o ente público.

A LAI trouxe um avanço para a democracia nesse sentido, permitindo a uma camada da sociedade com acesso à internet, a qual, a partir de portais ou ouvidorias, conseguem solicitar e consultar informações de interesse público quanto à gestão de recursos, andamento de obras ou encaminhamento de projetos. Por outro lado, percebe-se um lento processo para consolidação da transparência no âmbito da estrutura estatal.

### 3.1 LEI 12.527/11 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO), O ACESSO À INFORMAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

O direito à informação tem um histórico conturbado e lento. Até 1946, o acesso à informação não era considerado direito autônomo ou fundamental, só passando a sê-lo com a promulgação, em dezembro de 1948, pela Organização das Nações Unidas (ONU), na Declaração dos Direitos Humanos (1789), que, em seu art. 19, tipifica o acesso à informação como direito fundamental. É possível entender que, junto com o livre acesso à informação, veio a democracia avançada e também o Princípio da Administração Pública, já estudado, a Publicidade Administrativa, objetivando que os atos da Administração Pública sejam de notório conhecimento dos cidadãos sem argumentos ou razões para pedir a transparência e informações a respeito de todos os atos públicos.

O direito à informação compreende uma série de liberdades e direitos dos cidadãos como sociedade, com reconhecimento não somente em declarações e na CF, mas também na LAI, no ordenamento jurídico pátrio. Também há ratificado, no Brasil, outro ato internacional, a Declaração de Princípios de Liberdade de Expressão (2000):

O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas.

Para Mendel (2009, p. 4), a importância da democracia como papel de participação na sociedade, com acesso às informações públicas, oferece uma efetiva participação, fazendo jus aos seus direitos fundamentais e exercendo a cidadania:

A participação também é fundamental para tomar decisões corretas e justas sobre o desenvolvimento. O Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD para 2002: Aprofundando a Democracia em um Mundo Fragmentado, aponta três principais benefícios da participação democrática: é em si um direito humano fundamental que todos devem desfrutar; protege contra catástrofes econômicas e políticas; e “pode desencadear um ciclo positivo de desenvolvimento.”<sup>9</sup> [Tradução nossa].

<sup>9</sup> La participación también es central para tomar decisiones sólidas y justas sobre el desarrollo. El Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD para 2002: Profundizar la Democracia en un Mundo Fragmentado, señala tres beneficios clave de la participación democrática: es en sí un derecho humano

Um direito à informação pode também ajudar a garantir um contexto participativo mais equilibrado. A LAI, dentre seus princípios básicos, define o acesso à informação como a regra, e a exceção é o sigilo, pois qualquer pessoa pode solicitar, sem prévia justificativa, acesso a qualquer informação do governo, desde que não estejam classificadas como sigilosas dentro das regras e prazos estabelecidos em Lei. Conforme já visto, a obrigatoriedade de órgãos e entidades públicas em divulgar informações sem provocação dos interessados é direito fundamental dos indivíduos e da sociedade como um todo, salvo as informações que necessitem de sigilo, que são poucas<sup>10</sup>. De um lado, tem-se a transparência passiva, caracterizada pelo fato da provocação pela sociedade ao órgão público para prestar informações; do outro, há transparência ativa, na qual existe necessidade dessa provocação.

O Poder Público deve conceder o acesso imediato, assim que recebido o pedido de acesso à informação pelo indivíduo. Caso não seja possível o acesso rápido, o prazo máximo que o órgão tem para a publicação da referida informação é de 20 dias, inclusive esclarecendo data, local e modo para que o requerente tenha acesso à informação pedida. Caso seja recusado, deve constar as razões da recusa. É obrigatório informar quanto ao recurso no caso de negativa; quando não houver a informação solicitada, deve constar um comunicado sobre isso, encaminhando-se a pessoa para o órgão competente para tal informação, bem como a justificativa para que se possa prorrogar o pedido por mais 10 dias se necessário.

Na sociedade contemporânea, marcada por constantes avanços tecnológicos e informativos, tem se cristalizado, no imaginário das pessoas, o pensamento de que os órgãos precisam atuar como protetores do bem público, em um cenário onde as informações devem estar acessíveis aos cidadãos, uma vez que é imprescindível a

fundamental que todos/as deben disfrutar; protege contra catástrofes económicas y políticas; y “puede desencadenar un ciclo positivo de desarrollo”.

<sup>10</sup> De acordo com o art. 24 da LAI, os graus de classificação de informação e seus respectivos prazos máximos de restrição de acesso são os seguintes: “Reservado: 5 anos, sem possibilidade de prorrogação. No grau reservado: das autoridades que podem classificar informações em grau secreto e ultrassecreto e daquelas que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto na Lei nº 12.527. Secreto: 15 anos, sem possibilidade de prorrogação. No grau secreto: das autoridades que podem classificar informações em grau ultrassecreto, além dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista. Ultrassecreto: 25 anos, podendo ser prorrogado uma única vez por igual período, apenas pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações. No grau ultrassecreto: a) Presidente da República; b) Vice-presidente da República; c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior”. (BRASIL, 2011).



existência de um interesse público que assegure às pessoas o conhecimento dos atos políticos. (DENHARDT, 2012). Nesse sentido, menciona-se como um grande avanço, no caminho da publicização das informações que sejam de interesse público, a aprovação da LAI, que trouxe em seu texto a premissa fundamental de que o papel e o dever do governo é servir ao povo, mediante a prestação de informações claras sobre seus atos (BRASIL, 2011). É importante destacar que a implementação da LAI promoveu profundas reflexões sobre o ordenamento jurídico brasileiro, haja vista que contribuiu para o exercício do controle social, isso porque, com sua implementação, acabou se destituindo da gestão pública a cultura do segredo, o que veio a colaborar para conscientizar as pessoas que a informação pública é um direito importante que pertence a todo cidadão, portanto, o dever do Estado é prover esse direito de modo a satisfazer as demandas e anseios da sociedade (CARVALHO, 2003).

Desse modo, a LAI representou um importante marco no processo de consolidação da democracia no Brasil, bem como contribuiu para o crescimento das ações de prevenção à corrupção. Graças à implementação da Lei, as pessoas puderam ampliar sua participação e controle social sobre as ações governamentais, bem como ter acesso às informações públicas, o que foi um grande passo no sentido de contribuir positivamente para uma melhoria na gestão pública (CARVALHO, 2003). Assim, LAI representa uma mudança de paradigma muito relevante na atualidade, principalmente no que se refere à transparência dos atos conduzidos pelos agentes públicos, haja vista que o acesso à informação é a regra e o sigilo a exceção (Ibid.)<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> “Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se: III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: § 1º O acesso à informação previsto no **caput** não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos; II - secreta: 15 (quinze) anos; e III - reservada: 5 (cinco) anos.” (BRASIL, 2011).

Sendo assim, a informação pública é uma garantia imprescindível para que a sociedade possa observar, com a devida transparência, os atos dos gestores públicos, uma vez que essa diretriz é fundamental no processo de construção da democracia. Por meio da garantia da informação pública, da publicidade dos atos de governo, vê-se a orientação normativa instigando o debate acerca da corrupção, servindo ainda como instrumentos de promoção e manutenção da democracia. Mister reiterar que os principais objetivos da LAI são reforçar e concretizar os princípios básicos do sistema democrático constitucional, promovendo a prestação de contas do governo à população e a sua transparência, de modo que as pessoas possam participar de forma consciente e democrática do processo decisório nacional.

Como demonstrado no capítulo, a internet é o principal meio de comunicação e demonstração de transparência. Assim, cabe destacar a importância do meio de informação para auxílio e estudo do debate sobre a corrupção, que seria justamente a constatação de informações para o público em geral, juntamente com avanço da tecnologia e redes sociais em massa, além de o público conseguir expressar mais sua opinião e manifestar-se contra o abuso de poder político. É possível que haja um caminho de maiores informações, o que faz com que, além de melhor preparo, o cidadão esteja informado de seus direitos e obrigações, e de como cobrar e unir-se em apoio social com outros que compartilham da mesma opinião política. A seguir, aborda-se, de maneira ampla, as TIC para a melhor compreensão da importância da informação virtual para a melhoria do conhecimento dos dados públicos e possível debate a respeito da corrupção.

#### 4 UM POSSÍVEL CAMINHO DE DEBATE ACERCA DA CORRUPÇÃO POR MEIO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

A internet é o principal meio de informação e conexão global, que se deu pela conectividade do mundo por meio de uma rede capaz de unir pessoas, em milésimos de segundos, a partir de vídeos, fotos, mensagens e voz. Ela permite adquirir inúmeras informações importantes e de grande relevância.

Conforme artigo publicado pela estudiosa Silvia Portugal, foi na metade do século XX que nasceu o primeiro conceito de rede social, embora não houvesse muito desenvolvimento na área, tampouco relação com comportamento ou relações individuais. Foi a partir da segunda metade do século XX que o termo rede social realmente ampliou suas dimensões sociologicamente. Essa evolução foi ocorrendo conforme alguns acontecimentos. Um deles foi após a II Guerra Mundial, por pesquisadores britânicos, em seguida, outra baliza fundamental na evolução da rede social foi na América do Norte. O conceito de rede social só foi formulado efetivamente quando a antropologia britânica mudou o foco, antes cultural, para relações sociais. (PORTUGAL, 2007).

Da necessidade de comunicação e informação, nos anos 90, a internet começou a ser usada e vista como forma de divulgação e potencial para uso comunicacional, ampliando conhecimentos e participação, pois a proporcionou um avanço no sentido de aproximação das ideias e acontecimentos gerais. Armand Mattelart, na obra *História da Sociedade da Informação*, afirma que “a ideia de uma sociedade regida pela informação está, por assim dizer, inscrita no código genético do projeto de sociedade inspirado pela mística do número” (2002, p. 11). Ademais, coloca que “a realização de programas automáticos é um fato culminante na história humana, de importância comparável ao percussor (contemporâneo do martelamento, da clava e da espátula) ou do da agricultura.” (MATTELART, 2002, p. 77). É possível afirmar, desde então, que a internet é o meio mais usado para conhecimento e propagação de ideias sociais e políticas. Quanto à questão da inserção da tecnologia como fomento a comunicação na sociedade hodierna, tem-se:

A noção de comunicação recobre uma multiplicidade de sentidos. Se isso vem sendo assim há muito, a proliferação das novas tecnologias e a profissionalização das práticas acrescentaram novas vozes a essa polifonia, num final de século que faz da comunicação uma figura emblemática das sociedades do terceiro milênio. (MATTERLAT; MATTERLAT, 1999, p. 9).

Dessa forma, a internet é vista como uma possível ferramenta para o avanço da democracia, haja vista o atual cenário político, que tem sido de deturpação de informações<sup>12</sup>. Ainda, percebe-se que o espaço virtual é propício para o conhecimento de várias áreas; praticamente qualquer informação buscada é encontrada nos portais e sites. A internet se tornou um meio de comunicação rápida e de abrangência, assim, a informação geral se propaga e atinge o maior número de pessoas para informar, organizar, interagir e expor todos os acontecimentos e atos, proporcionando espaços de participação social, com instrumentos que capacitam as pessoas para interagir com a sociedade em geral, participando diretamente da gestão pública de seus governantes, independente de classe social, idade ou gênero.

O acesso à informação contribui para a prática do governo eletrônico, que é o desenvolvimento de programas do governo. Tem por objetivo a democratização por meio da informação e tecnologia de comunicação, com foco na eficiência da transparência dos atos governamentais. Conforme estudos dos autores sobre corrupção, tem como resultado o fato de que quanto maior difusão da informação, menor se torna o nível de corrupção, além de que quanto menor a quantidade de trabalho manual, menor é também o nível de corrupção. Em relação à corrupção, não pode ser diferente. Com base nisso, a Transparency International desenvolveu o Corruption Perceptions Index (CPI), uma ferramenta diretamente relacionada a dados sobre corrupção. Dados de aproximadamente 180 países são analisados pela Transparency International, e são classificados a partir do seu nível de corrupção, por peritos no assunto e pesquisas de empresas, sendo o índice de maior pesquisa no mundo em termos de corrupção de acordo com Byrne, Arnold e Nagano (2010).

Em 2009, foi criada a plataforma e-Democracia, na qual a elaboração e criação das leis é transmitida ao vivo, possibilitando que os cidadãos participem do processo legislativo em tempo real pela internet (BRASIL, 2009). A ferramenta é capaz de unir diversas redes sociais e comunidades, fazendo a propagação de informações que dizem respeito a determinado grupo, no qual os indivíduos possuem o mesmo interesse ou ideologia política, apresentando espaço significativo para a participação

<sup>12</sup> Atualmente, há evidente crescimento de divulgação de informações sem fontes precisas ou com fase em fatos reais e verídicos, tendo sido comumente denominadas de *fake news*, com tradução do inglês como “notícias falsas”.

da sociedade em diversos assuntos relacionados ao país, fazendo com que a democracia seja exercida de forma ampla e liberal.

O Portal e-Democracia, em 2018, iniciou uma nova interface, mais simplificada a fim de facilitar o acesso a todos. Logo na tela inicial, apresenta os principais projetos de Lei em discussão e espaço para interação entre parlamentares e o público com uma série de audiências públicas interativas ao vivo (BRASIL, 2018). O Portal é a ferramenta atual referente a dados e participação social na Câmara dos Deputados. Tem o objetivo de incentivar o cidadão à participação democrática na política, seja pela edição de artigos de Lei ou discussões on-line, possibilitando o diálogo e a consulta para possíveis mudanças e evolução legislativa no Brasil. Possui fácil acesso, inclusive opções de *login* via Facebook ou correio eletrônico da plataforma Google, além de oferecer espaço com salas de bate-papo, podendo ou não ser vinculadas no plenário, sendo possível apenas observar a discussão e transmissões de reuniões, debates, etc. Com apenas um cadastro, é possível participar do site, além de aceitar os termos de uso e preencher perfil específico para o Portal, seguido de e-mail para confirmação de cadastro (BRASIL, 2018).

Figura 2 – Portal e-Democracia



Fonte: <<https://edemocracia.camara.leg.br/home>>

Figura 3 – Ferramenta Wikilegis, do Portal e-Democracia

The screenshot shows the Wikilegis interface with the following details:

- Header:** E-Democracia, edemocracia.camara.leg.br/home, Câmara dos Deputados, ENTRAR, CADASTRAR.
- Main Title:** CONTRIBUA EM PROJETOS DE LEI
- Wikilegis Logo:** Edite e aprimore projetos de lei artigo por artigo.
- Project Cards:**
  - REGRAS E INSTRUMENTOS PARA A EFICIÊNCIA...**: Institui regras e instrumentos para a eficiência pública. PROPOSTAS: 102, PARTICIPE ATÉ: 02/03/2018.
  - LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**: Regula o acesso a informações acerca dos gastos públicos, no contexto da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) e dá outras pr... PROPOSTAS: 23, PARTICIPE ATÉ: 02/03/2018.
  - GARANTIA DE ASSISTÊNCIA PSICOLÓGICA ...**: Altera o art. 34 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que "institui normas gerais sobre desporto", para incluir entre os deveres da entidade de prática ... ENCERRADO EM: 30/09/2017. PROPOSTAS: 21.
  - AP... EST... NA...**: Altera a Lei C 123, de 14 de 2006. PROPOSTAS: 44.
- Footer:** edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/bill/82, Algo a nos dizer?

Fonte: <<https://edemocracia.camara.leg.br/home>>

As Figuras 2 e 3 mostram o Portal e sua descrição, referindo as audiências já realizadas ou com agendamento a ser cumprido, possibilitando que o cidadão debata as pautas dispostas e esteja atualizado das discussões no Senado e na Câmara. A interação dá-se por meio da dinâmica de discussões organizadas por pauta (Figura 3), além das audiências ao vivo, que são disponibilizadas no Portal.

Figura 4 – Pauta participativa



Fonte: <<https://edemocracia.camara.leg.br/home>>

Além das questões sobre projetos de lei e possíveis discussões abertas, o Portal possibilita a votação pública em assuntos do plenário, bem como opinião para edição e elaboração de leis. Ele representa um avanço para a democracia, pois proporciona a participação pública quando invocadas as pautas concernentes às problemáticas de governo, justiça e demandas de emergência no cenário social. No recorte do estudo, as medidas contra as práticas de corrupção nas instituições são o enfoque da observação junto ao Portal e-Democracia. A pauta foi levantada quanto à preocupação com a problemática da corrupção, no Projeto de Lei (PL) n. 4.850/2016, no qual houve 114 interações na forma de sugestões a debater ou incrementar o Projeto de Lei (Figura 5).

Figura 5 – Possíveis interações virtuais concernentes ao PL 4.850/2016



Fonte: <<https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/bill/53>>

Assim, o debate do projeto disponibilizado na plataforma ocorre de forma pública e horizontalizada, prosperando a ideia de transparência na construção e aprimoramento nos projetos de lei para aprovação por meio das tecnologias de informação e comunicação. As plataformas podem, de certo modo, promover a viabilização da participação do cidadão na elaboração de leis ou até mesmo o acompanhamento e controle das políticas públicas, suas práticas e resultados. Todavia, é necessário um engajamento maior dos setores que compõem a sociedade, tendo em vista que quanto maior a adesão/participação, maior o reflexo das consultas, reivindicações ou contribuições, no caso do objeto escolhido.

O processo democrático evoluiu num panorama com o auxílio da inserção de tecnologias informacionais, por meio de portais de transparências, como também com a abertura de diálogo às pautas de importância na sociedade, em vista do histórico do acesso à informação e recente dispositivo que baliza as TIC como forma de emitir a informação de interesse público das ações da Administração. Ademais a cidadania e o controle social, a partir de um esforço de colaboração conjunta na internet, faz com que o Portal e-Democracia, na ferramenta do Wikilegis, um indício concreto da ciberdemocracia. A abertura de um ambiente em meio digital para que a Administração, em face de suas ações e serviços, possibilite a participação da



população aponta para a prática do governo eletrônico, que coaduna com objetivos democráticos e de cidadania das plataformas governamentais, com acesso aos dados públicos. Aponta Ricardo Piana (2007, p.112) quanto ao tratamento dessas informações:

O governo eletrônico mais que TIC aplicadas aos serviços existentes, é uma forma de organização complexa e participativa que tem várias dimensões e implica em uma série de ações entre as que se destacam a digitalização e virtualização dos serviços já existentes, a criação de novos serviços e programas e a participação cidadã na gestão do Estado e o Governo.<sup>13</sup>  
[Tradução nossa]

Assim, exercer livremente o direito fundamental de acesso à informação, contribuindo para projetos que atendam a demanda de debate acerca da corrupção está diretamente ligado aos ideais democráticos. O ordenamento jurídico no Estado Democrático se assenta no Princípio Geral da Publicidade, devendo o sigilo ser excepcional e justificado. Esse preceito é extraído com base no Princípio da Publicidade e do direito a ser informado do cidadão, possibilitando controle dos atos públicos.

<sup>13</sup> “El gobierno electrónico más que TIC aplicadas a los servicios existentes, es una forma de organización compleja y participativa que tiene varias dimensiones e implica una serie de acciones entre las que se destacan la digitalización y puesta en línea de los servicios ya existentes, la creación de nuevos servicios y programas y la participación ciudadana en la gestión del Estado e el Gobierno.”

Figura 6 – Artigos disponíveis para edição on-line

The screenshot displays the Wikilegis interface on the website <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/bill/53>. The header includes the logo of the Câmara dos Deputados and a navigation bar with 'ENTRAR / CADASTRAR'. A notification banner states: 'Os trabalhos legislativos começam em fevereiro. Aguarde novos projetos de lei abertos à participação!'. The main content area features a search bar, the Wikilegis logo, and a section titled 'PARTICIPAÇÕES ENCERRADAS EM 28/11/2016 Medidas contra a corrupção'. Below this, there are statistics: '114 Sugestões de emendas' and 'Visualizar Relatório'. A section asks 'Você apoia esse projeto de lei?' with 9 thumbs up and 0 thumbs down. The main list of articles includes:

- estudo e a pesquisa ao terrimento da corrupção, a conscientização dos danos provocados pela corrupção e à propagação de comportamentos éticos. (0 EDIÇÃO, 0 ADIÇÃO, 0 EXCLUSÃO, 0 COMENTÁRIOS)
- § 8º Sob pena de responsabilidade do gestor no caso de omissão, a repartição pública em que se faça atendimento a cidadãos deverá conter cartazes ou outros meios de divulgação visíveis, pelos quais sejam informados os serviços cobrados e seu respectivo valor, o número telefônico, o sítio eletrônico e a caixa de mensagens eletrônica das Controladorias, das Corregedorias ou dos Órgãos de fiscalização e controle e do Ministério Público, para os quais possam ser dirigidas reclamações e denúncias. (0 EDIÇÃO, 0 ADIÇÃO, 0 EXCLUSÃO, 0 COMENTÁRIOS)
- Art. 65 Aplicam-se as disposições das regras de accountability, teste de integridade, sigilo da fonte e publicidade anticorrupção, no que couber, à Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. (1 EDIÇÃO, 0 ADIÇÃO, 0 EXCLUSÃO, 1 COMENTÁRIOS)
- Art. 66 Art. 6º. Revogam-se o inciso I do art. 1º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, o § 4º do art. 600, o parágrafo único do art. 609 e o inciso I do art. 613 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal. (0 EDIÇÃO, 0 ADIÇÃO, 0 EXCLUSÃO, 0 COMENTÁRIOS)
- Art. 67 Esta Lei entra em vigor noventa dias após sua publicação. (1 EDIÇÃO, 0 ADIÇÃO, 0 EXCLUSÃO, 0 COMENTÁRIOS)

Fonte: <<https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/bill/53>>

Dessa forma, o debate por intermédio do Portal em estudo auxilia a pauta do combate à corrupção, gerando transparência e participação no processo de elaboração das leis, provendo um espaço viabilizado pelas TIC, para que o cidadão exerça seu direito de cidadania e democracia pela participação, pelo debate e pela contribuição. Contudo, percebe-se que houve baixa adesão, que se reflete em números, sendo o total de 114 contribuições ao PL 4.850/2016, conforme demonstra a consulta ao Portal (Figura 6). A consequência maior desse envolvimento de números reduzidos reflete o atual estado do trâmite do projeto que se encontra para análise, para que possam ser observadas (ou não) as sugestões e os debates depositados na plataforma Wikilegis em relação aos artigos propostos para o PL. O entrave na evolução do projeto das medidas de debate acerca da corrupção indica possível baixo interesse da sociedade com a pauta ou desconhecimento do Portal e-Democracia.

As contribuições que centraram a pauta de debate sobre a corrupção adentraram em temas como “caixa dois” de campanhas eleitorais, caracterizado em receber dinheiro de fonte desconhecida ou utilizar recurso de campanha em contabilidade paralela, sob pena de reclusão. Outro tema diz respeito à lesão por ato criminoso ao patrimônio público, que, quando superior a 10 mil salários mínimos, deve ter pena de reclusão. Outra temática discutida se refere aos cargos externos da

Administração Pública, como de juízes e membros do Ministério Público por crimes de abuso de autoridade, com motivação o político-partidária. Mais um exemplo é o caso dos magistrados, que pode configurar crime de responsabilidade quando proferirem julgamentos na condição de impedimento legal ou expressão opinião quanto ao processo.

Por esse cenário, a democracia pode ser viabilizada para que o cidadão e todos os mecanismos de controle hajam de forma sincronizada para o desocultamento (LIMBERGER, 2015, p. 2659). A autora afirma que a ciberdemocracia atua para tornar o poder visível em apenas um “clique” para que os cidadãos possam estar presentes nas decisões e debates políticos, exercendo seu direito à cobrança de governo que lhes foi prometido anteriormente aos seus votos.

Quanto mais o ciberespaço se amplia, mais ele se torna universal, e menos o mundo informacional se torna totalizável. O universal da cibercultura não possui centro ou linha diretriz. Aceita a todos que queiram se comunicar. Encarnação máxima da transparência acaba por acolher a opacidade. Desenha e redesenha várias vezes a figura de um labirinto móvel, em constante expansão, do qual Dédalo não teria sonhado. universalidade desprovida de significado central, esse sistema da desordem, essa transparência labiríntica, denomina Lévy (2009, p. 111) de “universal sem totalidade”, o paradoxo da cibercultura. (LIMBERGER, 2015, p. 2659).

Portanto, o estudo permite afirmar que houve a evolução da ciberdemocracia (ainda que timidamente) e que portais públicos na internet auxiliam o debate acerca da corrupção, tendo em vista a possibilidade de abertura para participação popular, tornando-se uma alternativa no controle social, o que se revela uma perspectiva positiva para o futuro da política brasileira.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme analisado no estudo exposto, a corrupção tem face lesiva aos direitos dos cidadãos e sociedade. Os corruptos figuram hodiernamente aqueles que detêm o poder nas mãos e que apenas querem obter próprio benefício ou para terceiros de seu interesse, ocultando os fatos ao público, principalmente quando se trata de políticos corruptos. Assim, a corrupção se dá pela deturpação do poder dos governantes sobre seus subordinados e, em razão disso, beneficiam-se a si ou a terceiros em troca de alguma aquisição, seja por status, dinheiro ou algum favor político. Isso gera consequências sociais, uma vez que os recursos para educação, saúde, segurança, melhorias públicas são desviados para os próprios agentes, que deveriam estar utilizando estes em prol do bem comum.

Ainda não existe um meio efetivo e concreto para o combate à corrupção, todavia, a democracia se torna cada vez mais presente na sociedade e mais eficaz, conforme as informações são prestadas ao público. Além disso, transformação com a ciberdemocracia por meio da transparência gera eficiência e aproxima o cidadão do seu direito fundamental à informação, o que auxilia na luta contra a corrupção. O empoderamento da sociedade com conhecimentos proporcionados pela informatização eletrônica renova a possibilidade de debate de atos corruptos. Diante disso, nota-se que, com a abertura aos dados públicos num contexto histórico, bem como a partir da Carta Magna de 1988, avanços na esfera da democracia e participação cidadã foram tomando forma. A criação da LAI (BRASIL, 2011) foi um marco importante para a sociedade brasileira, dando base e direito aos cidadãos no exercício da democracia.

É importante citar o avanço dos meios de comunicação, sobretudo com a internet, que, diante de uma fluidez de dados, possibilita a implementação do governo eletrônico e iniciativas como o Portal e-Democracia. Pela garantia do acesso à informação e leis como a LAI, um novo modelo de controle social se efetiva. Esse processo é capaz de conferir, aos indivíduos, o poder de contribuição para o processo democrático. Estabelecendo um aperfeiçoamento na prática cidadã e controle social dos agentes públicos que compõem a Administração Pública do Estado. Para que isso seja possível, a instrumentação do uso das tecnologias informacionais se faz necessária no processo de ciberdemocracia. Assim, é possível afirmar que a informação é um pré-requisito para se viver em sociedade com livre exercício de seus

direitos de cidadania. O direito ao acesso à informação é garantia fundamental e a maneira mais eficaz para a participação da sociedade civil, liberdade de expressão e direito de exercício social e cidadania, garantidos pela CF de 1988.

A internet hoje é de suma importância para comunicação e demonstração da “Transparência Ativa” (dever dos governantes em publicar seus atos sem prévia provocação ou pedido do público). Dessa forma, cabe destacar a importância do meio de informação para auxílio e estudo do debate acerca da corrupção, que seria justamente a constatação de informações para o público em geral, juntamente com avanço da tecnologia na sociedade. Além de o público conseguir expressar mais sua opinião e manifestar-se contra o abuso de poder político, é possível que haja um caminho de maiores informações, o que faz com que, além de mais bem preparado, o cidadão esteja informado de seus direitos e obrigações, que possa cobrar e unir-se em apoio social a outros com quem compartilham da mesma opinião política.

Em face disso, e pela análise abordada para a LAI (BRASIL, 2011), pode-se referir na determinação do uso de TIC e de sites oficiais (institucionais) para divulgar informação pública de maneira voluntária, que é a chamada transparência ativa nos atos administrativos. A partir da ciberdemocracia no debate sobre a corrupção, tendo em vista que a participação popular se tornou uma alternativa real e mais próxima da política brasileira, o Portal e-Democracia é voltado para os interesses sociais. Dessa forma, é possível a garantia da eficiência da presente ferramenta, tão importante na era digital, e seu desenvolvimento para a sociedade em termos de colaboração e espaço político.

Cabe salientar, no presente estudo, que a Administração Pública se dá pela democracia, uma vez que o povo elege seus representantes pelo voto, escolha pública pela maioria. Sendo assim, a democracia deve ser exercida do início ao fim dos mandatos do governo, fazendo parte da democracia também cobranças, opinião e fiscalização por parte do cidadão. É obrigação dos governantes a publicação de seus atos, de modo a gerar certo conforto e esperança de combate à corrupção, pois, a partir de um ato informado, é possível se tomarem medidas e providências em razão deste.

Atualmente, na mídia, é divulgado quase diariamente algum ato corrupto. Isso torna um exemplo do quão importante a divulgação se torna para a sociedade. Uma vez que se tem a informação do ato, de quem o gerou, o que está sendo tomado como medida e consequência, evidencia que o acesso à informação é um direito

fundamental à democracia e cidadania. Porém, o índice de engajamento se mostrou baixo diante do que poderia ser esperado de um país como o Brasil, que possui extensão significativa. O fato é que, apesar da agilidade e fluidez de dados proporcionado pelo ambiente digital como meio de buscar informações ou proporcionar a participação do cidadão, apenas uma parcela da população possui acesso à internet, conforme referido, demonstrado em números do próprio Portal eleito como objeto.

A partir do estudo feito, verificou-se, no fórum que abordava medidas contra a prática da corrupção, uma participação tímida, o que provoca a reflexão do baixo ou subaproveitamento de espaços para fomentar o debate e colaboração. A pauta do projeto apontou, em linhas gerais, uma baixa participação popular, apesar dos problemas atuais e emergentes no cenário hodierno. Ainda, o presente trabalho demonstrou a evolução da informação no ato da Administração Pública ao promover a transparência por meio de portais e gerar os dados públicos, viabilizando a ciberdemocracia. Assim, demonstra-se a proposta de meios combativos à corrupção, que é uma prática inserida no contexto brasileiro, destacando-se a importância do conhecimento para a fiscalização de dados públicos no exercício cidadania e democracia.

Afora a ressalva acerca da conservação das fontes e dos princípios administrativos prévios à chegada das TIC, é preciso mencionar a contribuição destas para o desenvolvimento administrativo e controle jurídico em prol da eficácia dos ditames principiológicos contidos na Constituição. Nesse sentido, nota-se que a LAI (BRASIL, 2011) tem funcionado como uma ferramenta de informação imprescindível de fiscalização do Poder Público pelo cidadão, propiciando o controle dos órgãos e entidades públicas, do patrimônio público e da dotação de cada atividade pública desenvolvida, efetivando a publicidade e transparência previstas na CF. É importante destacar que a LAI tem a função de promover o fortalecimento dos princípios democráticos no Brasil, de modo a promover, por meio de seu texto, a expansão da cidadania e o combate à corrupção.

Mister salientar que quando um indivíduo busca qualquer informação pública todos na sociedade obtêm ganhos. Entretanto, essa ação teria mais valor se fosse implementada de forma coletiva, haja vista que é papel do governo disponibilizar ao cidadão todas as informações que não sejam gravadas de sigilo. Por outro lado, nota-se que não basta somente conferir o direito ao acesso à informação, mas é preciso,

também, introduzir a cultura desse acesso. Sobre a cultura do acesso, relaciona-se a um processo que envolve a sociedade, no sentido de que a busca de dados públicos não seja uma exceção, mas de forma que se estabeleça como regra.

O enfoque da pesquisa dirigiu-se para o estudo do principal meio de debate à corrupção, tendo a internet como aliada por meio dos portais democráticos, como o e-Democracia, que possibilitam a participação do cidadão para essa finalidade. Dessa forma, foi analisado o contexto administrativo, juntamente com seus princípios e fontes do direito, no qual se obtém a democracia como pilar, uma vez que a transparência se dá obrigatoriamente pelos órgãos da Administração Pública. Assim, o debate acerca da corrupção se torna preocupação diante de fatos e notícias de práticas lesivas ao erário público, trazendo a pauta de forma mais próxima e visível por meio de espaços como o proporcionado na ferramenta Wikilegis do Portal e-Democracia.

A prática do controle social em face da atuação do Poder Público é possibilitada pelas garantias mencionadas e o respeito aos princípios da Administração. O conhecimento daquilo que se dizia “oculto” (atos que não eram expostos na mídia para o público) dá suporte para que esse aspecto da falta de informação sobre os assuntos da gestão pública seja vencido. A corrupção se torna menos centrada, já que os atos devem ser públicos na internet, assim o agente corrupto pode ser desencorajado por intermédio da publicidade, do dever de difundir atos administrativos ou propiciar pautas de debate à mazela, por vezes, institucionalizadas, fazendo com que a corrupção possa ser diminuída de forma significativa.

Dessa forma, é possível verificar que o Portal e-Democracia, da Câmara de Deputados, não possibilitou uma efetividade na participação política dos cidadãos no debate e na contribuição no delineamento de leis e políticas de combate à corrupção. Ademais, a plataforma Wikilegis, onde os debates sobre os projetos foram abertos para diálogo, constituiu-se uma possibilidade, porém, não configura, por vias de fato, como um instrumento positivo para a efetivação dos princípios previstos na CF e contemplados pela LAI.

Ainda que a análise possa indicar reduzido volume de participação e de absorção por parte do Poder Público, das demandas indicadas, tal iniciativa é importante para que se perceba a necessidade de uma cultura de participação e atenção às informações da Administração Pública. Isso indica que a política e a democracia também ocupam o espaço digital, o que se traduz uma nova linguagem em razão da busca por informação pública e controle social. O direito como ciência,

ao estar inserido nesse contexto, deverá seguir resguardando e mantendo a efetividade dos instrumentos democráticos referidos na pesquisa por meio de portais e fóruns de consulta e participação popular.



## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2010.

ALEXY, R. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2014.

ARAÚJO, M.; SANCHEZ, O. A. **Os Controles Internos e a Teoria de Agência**. São Paulo: Cedec, 2005.

BATISTA, A. **Corrupção: Fator de desenvolvimento?** São Paulo: Letras & Letras, 1991.

BLANCHET, L. A.; AZOIA, V. T. A transparência na administração pública, o combate à corrupção e os impactos no desenvolvimento. **Revista do Direito. Santa Cruz do Sul**, v. 1, n. 51, p. 157-175, abr. 2017. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8897>>. Acesso em: 3 nov. 2018.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)> Acesso em: 25 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 25 maio 2018.

\_\_\_\_\_. 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. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 jun. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L8429.htm)>. Acesso em: 20 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, determinada pelo art. 13 da Lei nº 9.527, de 10 de dezembro 1997. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 dez. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8112cons.htm)>. Acesso em: 26 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 jan. 1999. 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 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Portal e-Democracia. 2009. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 20 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Portal Brasil. **Portal da Transparência teve 8,1 milhões de acesso em 2012**. Publicado em 23 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/01/portal-da-transparencia-teve-8-1-milhoesde-acesso-em-2012>>. Acesso realizado em 20 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.846/2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm)>. Acesso em: 20 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Rumo a uma cultura de acesso à informação**: a Lei 12.527/2011. Escola Virtual da CGU. 27 abr. 2015. Disponível em: <<https://escolavirtual.cgu.gov.br/ead/mod/page/view.php?id=9089>>. Acesso em: 30 jun. 2018

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/hpsenado>>. Acesso em: 13 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 20 maio 2018.

BINENBOJM, G. A Constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: um Inventário de Avanços e Retrocessos. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, n. 13, p. 1-44, março/abril/maio 2008. Disponível em: <[http://www.ufjf.br/siddharta\\_legale/files/2014/07/A-Constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o-do-direito-administrativo-no-Brasil.pdf](http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/A-Constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o-do-direito-administrativo-no-Brasil.pdf)>. Acesso em: 30 maio 2018.

BOBBIO, N. **Direito e estado no pensamento de Emanuel Kant**. Tradução de Alfredo Fait. Brasília: Ed. da UnB, 1984.

\_\_\_\_\_. **Estado, Governo, Sociedade**: por uma teoria geral da política. Trad.: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Tradução de Maria Celeste Cordeiro dos Santos Leite. 9. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1997.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral da Política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. In: BOVERO, M. (Org.). Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

\_\_\_\_\_. **O Futuro da Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetanolo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e RenzoDini. Brasília: Ed. da UnB, 1998. 1 v.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BREI, Z. A. A corrupção: causas, consequências e soluções para o problema. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 3, p. 103-15 maio/jun, 1996.

Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8088/6904>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BYRNE, E.; ARNOLD, A; NAGANO, F. **Building public support for Anticorruption efforts**. 2010. Disponível em:

<<http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/CorruptionWhitePaperpub31110screen.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

CANOTILHO, J. J. G. **Brançosos e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a história constitucional. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, L. G. G. C. de. **Liberdade de Informação e o Direito difuso à Informação verdadeira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. **As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias**. Prefácio de André Siegfried. Tradução de Lydia Christina. 4. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1989.

DECLARAÇÃO de direitos do homem e do cidadão – 1789. **Biblioteca virtual de Direitos Humanos, USP**. 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

DECLARAÇÃO de Princípios de Liberdade de Expressão. 2000. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

DEMO, P. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1988.

DEMO, P. **Pobreza Política**. 4 ed. Campinas: Autores Associados, 1994. (Coleção polêmicas do nosso tempo).

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

FERREIRA, A. B. H. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva. 1993.

FIGUEIREDO, P. de. Considerações em torno dos Poderes do Estado. Revista de Informação Legislativa, v. 18, n. 70 abr/jun 1981. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br>>. Acesso em: 04 jan. 2019.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 25. ed. São Paulo: Graal, 2012.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. 2019. Projeto novas medidas de combate à corrupção. Disponível em: <<https://anticorrupcao.diretorio.fgv.br/projetos/projeto-novas-medidas-de-combate-corrucacao>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Cadernos FGV Projetos. Entrevista ao Ex-ministro do Planejamento quanto a atuação da Controladoria-geral da União, ano 11, n. 27, abr. 2016. Disponível em: <[https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18435/caderno\\_lei\\_antecorrupcao\\_site27.pdf](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18435/caderno_lei_antecorrupcao_site27.pdf)>. Acesso em: 11 dez. 2018.

GUIMARÃES, A. G. G. P. **Revista da EMERJ**, v. 11, n. 42, p. 130-141, 2008. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista42/Revista42\\_130.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista42/Revista42_130.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2018.

HAURIOU, M. **Précis de droit administratif et de droit public**. Paris: Recueil Sirey, 1926.

JOHNSTON, M. **Political corruption and public policy in America**. Belmont: Brooks/Cole, 1982.

LIMBERGER, T. Cibertransparência: informação pública em rede e a concretização dos Direitos Sociais: a experiência dos municípios gaúcho. **Quaestio Iuris**, v. 8, n. 4, Especial. Rio de Janeiro, 2015, p. 2651-2669. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/20942/15321>>. Acesso em: 4 nov. 2018.

LE MOS, A.; LÉVY, P. **O Futuro da Internet**: em direção a uma ciberdemocracia planetária. São Paulo: Paulus, 2010.

LUHMANN, N. **Poder**: pensamento político. Tradução de Martine Creuzot de Rezende Martins. Brasília: Ed. da UnB, 1985.

MALINI, F.; ANTOUN, H. **A internet e a rua**: ciberativismo e mobilização nas redes sociais. Porto Alegre: Sulina, 2013.

MARRARA, T. As Fontes do Direito Administrativo e o Princípio da Legalidade - **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 1, n. 1, p. 23-51. 2013. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/73561/77253>>. Acesso em: 1º jun. 2018.

MATTERLART, A. **História da Sociedade da Informação**. São Paulo. Loyola, 2002.

MATTERLART, A.; MATTERLART, M. **A história das teorias da comunicação**. São Paulo: Loyola, 1999.

MEDEIROS, F. J. M. **Separação de Poderes**: de doutrina liberal a princípio constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, ano 45 n. 178 abr./jun. 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176530/000842787.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDEL, T. **El Derecho a la Información en América Latina**: comparación jurídica. Quito: UNESCO, 2009.

MIRANDA, H. S. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. rev. Brasília: Senado Federal, 2005.

MIRANDA, M. B. Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. **Revista Virtual Direito Brasil**, v. 2, n. 2, p. 1-12, 2008. Disponível em: <<http://www.direitobrasil.adv.br/artigos/ad.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

MORAES, A de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA, M. S. **Montesquieu, ACM, Velloso e FHC**: separação dos poderes e suas perspectivas. Disponível em <[www.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=60](http://www.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=60)>. Acesso em: 05 dez. 2018.

MONTESQUIEU, C. L. de S. **Do espírito das leis**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

PAGOTTO, L. Esforços globais anticorrupção e seus reflexos no Brasil. In: DEL DEBBIO, A. et al. (Coordenadores.) **Temas de anticorrupção e compliance**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 21-44.

PEREIRA, F. C. O grande vilão na atualidade: o fenômeno da corrupção. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais**. São Paulo: Atlas, 2015.

PIANA, R. S. **Gobierno Electrónico**: governo, tecnologias y reformas. La Plata: Univ. Nacional de La Plata, 2007.

PIETRO, M. S. Z. di. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PORTUGAL, S. **Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica**. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/11097/1/Contributos%20para%20uma%20discuss%C3%A3o%20do%20conceito%20de%20rede%20na%20teoria%20sociol%C3%B3gica.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

RAMUTH, D. Evolução histórica do direito administrativo – o direito administrativo no Brasil – relações do direito administrativo com outros ramos do direito. **JUS.com.br**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/34726/evolucao-historica-do-direito-administrativo-o-direito-administrativo-no-brasil>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption**: a study in political economy. Londres: academic Press, 1978.

SEABRA, S. N.; CAPANEMA, R. O.; FIGUEIREDO, R. A. Lei de Acesso à Informação: uma análise dos fatores de sucesso da experiência do Poder Executivo Federal. **Controladoria Geral da União**, 2013. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/ministro/artigos/artigos-de-outros-dirigentes/artigo\\_201307\\_seabra-capanema-figueiredo\\_revistaadministracaomunicipal.pdf/view](http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/ministro/artigos/artigos-de-outros-dirigentes/artigo_201307_seabra-capanema-figueiredo_revistaadministracaomunicipal.pdf/view)>. Acesso em: 02 jun. 2018.

SEN, A. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEÑA, J. F. M. Comercio internacional, corrupción y derechos humanos. In: CAMPUZANO, Alfonso de Julius. (Ed.). **Dimensiones jurídicas de la globalización**. Madrid: Dykinson, 2007.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros 2011.

SILVA, F. M. A; da. **Poderes basilares da Administração Pública** – Artigo 37 da Constituição Federal. 2006. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2636/Poderes-basilares-da-Administracao-Publica-Artigo-37-da-Constituicao-Federal>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

SOUZA, R. de O. Certidão de Nascimento e Segurança Jurídica. Revista da EMERJ, v. 11., n. 43, 2008. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista43/Revista43.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista43/Revista43.pdf)>. Acesso em: 4 nov. 2018.

SUNDFELD, C. A. **Direito Administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TIC Domicílios. 2018. Disponível em: <[https://cetic.br/media/analises/tic\\_domicilios\\_2017\\_coletiva\\_de\\_imprensa.pdf](https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2017_coletiva_de_imprensa.pdf)>. Acesso em: 21 fev. 2019.

TOURAINÉ, A. **Crítica da modernidade**. Tradução de Elia Ferreira Edel. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perceptions Index 2015. 2016. Disponível em: <[https://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi\\_2015](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi_2015)>. Acesso em 26 jun. 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perceptions Index 2018. Disponível em: <<http://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>>. Acesso em: 26 jan. 2019.

URUGUAY, V. de. **Ensaio sobre Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1960.

ZOVATTO, D. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 287-336. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26417.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2018.