

A TRANSPARÊNCIA DO PODER PÚBLICO COMO VETOR DO COMBATE À CORRUPÇÃO

Data de aceite: 01/12/2023

Pedro Henrique Marcon Rockenbach

Graduando em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Estudante

Rogério Gesta Leal

Doutor em Direito. Professor Titular da UNISC e da FMP. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

RESUMO: A presente pesquisa busca avaliar o papel da transparência do Poder Público como mecanismo de combate à corrupção, em um meio social significativamente permeado por este problema. Para introduzir os conceitos que pretende abordar, ela traz a concepção de transparência e seus contornos filosóficos. Também, aborda o papel da transparência pública na construção de uma sociedade regida por um Poder Público voltado ao bem-estar social de seus administrados. Para definir objetivamente o encaixe da transparência na luta contra a corrupção endêmica, o trabalho analisa as formas com que a transparência deve ser materializada, respeitadas as legítimas limitações, bem como a deferência que se deve ter a ela,

no âmbito da Administração Pública. Com isso, pretende concluir sobre a participação da transparência, sobretudo no âmbito mencionados, para que se tenha uma política anticorrupção adequada. O método de desenvolvimento é o de pesquisa aplicada, contando com abordagem qualitativa de levantamentos bibliográficos e documentais. Tudo em vista de construir um estudo explicativo descritivo.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência; Corrupção; Administração Pública.

ABSTRACT: This research care's to value the transparencys role in the Public Power as a corruption fighting mechanism, in a social environment terribly affected by this problem. To introduce the concepts that is intended to see, it brins the idea of transparency and its filosofhic profiles. Also, it takes public transparencys role on building a society ruled by a Public Power that seeks its people social welfare. To define objectively the suitability of transparency on fight against endemic corruption, this paper analyses the ways transparency must be used, according to the legal limits, and the respect it deserves, in public adminstration field. By that, it intends to imply a solution about the transparency participation,

in public administration, to get a proper fighting corruption politic. It was used the applied research method, counting with bibliographical and documental qualitative study. Allo f this, looking for getting a explanatory descriptive study.

KEYWORDS: Transparency; Corruption; Public Administration.

INTRODUÇÃO

É sabido que o esclarecimento é libertador. Liberta os indivíduos dos caminhos que só tomam por não terem outra opção. Liberta da prisão da desinformação, que só permite pensar de acordo com os limites (muitas vezes acentuados) do seu conhecimento. O que não é sabido não pode ser questionado ou apurado. É com base nestas premissas que surgiram os princípios de transparência do Poder Público. Em uma sociedade dirigida para o povo não é lógico que não se tenha conhecimento de como os serviços atendem às suas aspirações.

O Brasil padece de um grande infortúnio representado pela cultura corruptiva instaurada na sociedade, que se intensifica e se mostra altamente danosa quando manifesta nas engrenagens da gerência da vida pública. São diversas as maneiras de lidar com os atos que são motivados por essa cultura. O presente estudo busca, como principal objetivo, esclarecer a relevância que carrega a transparência da Administração Pública, em uma política que se direciona a reprimir as emoções que impulsionam tais comportamentos. Especificamente, se pretende elucidar a medida do seu cabimento, ponderando-se sobre outros aspectos impeditivos, bem como onde falta transparência na administração pública.

Para tanto, faz-se necessário que se compreenda os contornos do conceito de transparência que se quer aplicar nesta política. É fundamental, também, o entendimento do papel da transparência efetiva para moldar bases sólidas de um sistema genuinamente republicano, no sentido conceitual da palavra, que busca atender os interesses do povo e não de um ou outro indivíduo particular inserido neste mecanismo.

Compreendido isso, far-se-á a análise dos contornos que leva, ou deve levar, a transparência em uma das áreas onde mais se vislumbra o deslinde da corrupção: a Administração Pública. Percebe-se constantes discussões, no bojo dos tribunais, sobretudo no Supremo Tribunal Federal, acerca da transparência pública e seus limites.

Desta forma, a pesquisa pretende solver a problemática acerca de quais os empecilhos encontrados para a efetivação da transparência e principalmente sobre a possibilidade de preponderância da transparência sobre outros princípios fundamentais.

A partir desse problema, levanta-se a hipótese de que a transparência não é devidamente respeitada, e isso prejudica a condução da coisa pública com lisura, assim como o interesse público justifica a transparência de informações pessoais de integrantes da administração.

A estruturação do trabalho contará com três capítulos de desenvolvimento, sendo o primeiro para introduzir a acepção de transparência a ser trabalhada. O segundo eixo desenvolve o papel da transparência na democracia e no sistema público íntegro. O último capítulo se destina a abordar mais profundamente alguns desafios encontrados na perpetuação da transparência, bem como a colisão de princípios e a sua proposta de superação.

Elegeu-se o método de pesquisa aplicada, com uma abordagem qualitativa de material bibliográfico, para desenvolver um trabalho descritivo explicativo sobre os impactos da transparência na fenomenologia da corrupção.

CONCEPÇÕES SOBRE TRANSPARÊNCIA E SUAS FACES

Transparência é um conceito amplamente significativo. Pode ser interpretado em variados vieses. Byung-Chul Han traz aspectos mais ontológicos sobre a transparência, abordando-a sob o prisma da vida cotidiana. Ele traz uma percepção de nudez da vida, de forma que a transparência da sociedade atual não deixa margem para uma visão poética ou fantasiosa (HAN, 2013, p. 37). Com isso, apregoa-se uma ideia de transparência como isenção de filtros eufemistas que a realidade possa adquirir para torná-la mais suave e mais agradável aos sentidos (HAN, 2013, p. 12).

Entrando no campo da ética, Han (2013) afirma que as práticas politicamente corretas implicam a renúncia à ambiguidade e obscuridade no discurso, sendo a transparência e a clareza sinais de boa-fé objetiva.

No âmbito da governança pública, a transparência implica a ideia de publicidade dos atos e movimentos do Estado (HEINEN, 2021, p. 238). Quanto a isso, Carl Schmitt (1998) prega que a política genuína depende de segredos, depende do esotérico, e, sem ele, se esvai a essência da política. Bobbio, após estabelecer um vínculo íntimo entre a política e o poder, descrevendo aquela como “típica relação de poder”, acompanha Schmitt, dizendo que o segredo é substancial para o exercício e manutenção do poder (BOBBIO, 2000, p. 399).

Contudo, ele lembra que os teóricos deste tipo de política eram pensadores da autocracia, que consideravam o poder concentrado e ilimitado nas mãos de um soberano uma virtude (BOBBIO, 2000, p. 401).

Maquiavel (2015) não faz segredo do seu apreço pelo “*arcana imperii*” quando fala, em “O Príncipe”, do pleno cabimento ético de estratégias e movimentos ardilosos e desonestos, por parte do príncipe (governante/soberano), visando a manutenção do seu principado (governo) e do seu poder, inescrupulosamente. Nesse contexto, os segredos do governante são ferramenta essencial para a detenção de poder.

Visto isso, há que se observar que a transparência, na seara da governança

1 Expressão latina que significa “segredos do poder” ou “mistérios do poder”.

pública, carrega um significado de controle sobre o governante e de limitação de poder (MARTÍN, 1990, p. 134). A partir dessa concepção, começa-se a construir uma base para a democracia e o poder do povo. No sentir de Bobbio, a democracia se apresenta como um modelo governativo cujo desenrolar se dá inteiramente à disposição da população, sendo completamente desnudo, oportunizando a avaliação crítica plena sobre os movimentos dos administradores (BOBBIO, 2000, p. 386-387).

A doutrina brasileira corrente reconhece pacificamente o vínculo umbilical existente entre um Estado Democrático de Direito e a transparência em maior grau possível dos atos da administração pública e do Poder Público (MELLO, 2010, p. 114). Tornou-se corolário de um legítimo sistema republicano e democrático que o povo, soberano, tenha ciência do que se passa entre as vísceras da máquina estatal (HOMERCHER, 2011, p. 380).

Sem embargo, atenta-se para o fato de que a simples disposição de informações não exaure materialmente esse dever de transparência. Para atingir aquele grau elevado desejado de transparência, é requisito que se viabilize a compreensão do que é disposto à população. Deve-se estruturar um veículo comunicativo inteligível para efetivar o contato com a informação (HOMERCHER, 2011, p. 386). Neste ponto, verifica-se uma discrepância fundamental para a compreensão deste texto: publicidade e transparência. Enquanto a publicidade se satisfaz com a simples mostra dos atos e informações, trajada de um requisito formal de legitimidade, a transparência implica o real conhecimento e participação do cidadão para com os atos de governança (HOMERCHER, 2011, p. 380-381).

Os dizeres até então cumprem com o objetivo de mostrar qual a acepção de transparência que importa à análise do mérito desta pesquisa. É dizer, a transparência do Poder Público, não somente quanto a seus movimentos, mas sobre tudo o que diz respeito a interesses públicos e que atendam ao princípio da transparência, amplamente adotado no ordenamento jurídico e ao direito de acesso à informação.

Desta forma, tem-se um conceito de transparência que visa a efetiva participação popular na administração do Estado, de modo que se tenha consciência do que ocorre nas filigranas do Poder Público. Adiante será abordado mais profundamente o impacto da transparência na consumação e perpetuação de comportamentos lesivos à ordem e gestão públicas.

TRANSPRÊNCIA COMO MEDIDA DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Quando se trata de corrupção, se fala em sentido amplo, envolvendo atos ímprobos e crimes contra a administração pública, não somente a corrupção (*stricto sensu*). Ou seja, uma ampla gama de condutas lesivas à estrutura do Estado, que visam a satisfação de interesses privados, por agentes públicos ou privados.

Diretamente ligada com o andamento regular da democracia, a corrupção endêmica alcança as mais variadas áreas da sociedade, impedindo que os interesses sociais

conversem com as inclinações da direção do Estado. Desta forma, atua como um patógeno infeccioso que mata lentamente, corroendo todos os mecanismos e órgãos de uma estrutura social e dando espaço para os piores tipos de delinquência (LEAL, 2020, p. 47-48).

O comportamento corruptivo é viabilizado e impulsionado por diversos fatores. A transparência do Poder Público, além de ser um dos elos da democracia, é uma importante ferramenta de prevenção e combate à corrupção. É nesse diapasão que se discorre a ideia de transparência como um tônico do elo entre democracia e probidade, de forma que um ato só pode ser legítimo se consentido pelo destinatário dos efeitos desse ato – o povo (HOMERCHER, 2011, p. 382).

Bonavides (2012) tem uma áspera crítica ao sistema representativo da república brasileira, de maneira que, ao contrário do que deveria, fez aumentar o distanciamento entre os interesses públicos e os interesses dos governantes, que mantêm a máquina pública sempre a serviço de seus benefícios particulares.

Esse fenômeno desviante tem forte impulso, segundo o Professor Rogério Gesta Leal (2013), entre outras causas, na desburocratização dos procedimentos administrativos. As nuances dos procedimentos administrativos, como as licitações, são garantidoras da integridade destes processos, embora sejam muito dispendiosas e complexas.

A história do Brasil é um grande palco para exemplos desta natureza. Neste norte, tem-se a narrativa desenrolada na obra da jornalista Malu Gaspar (2020), “A Organização”, especificamente no trecho em que discorre sobre os escândalos de Angra 2 e 3, na época da ditadura militar, envolvendo a empreiteira Odebrecht. Por esta ocasião, veio a público notícia de um escárnio em que o governo brasileiro concedeu as obras das usinas em comento à empreiteira, sem intermédio de qualquer processo licitatório ou que viabilizasse concorrência, tudo à revelia da ciência pública, claro.

Esse cenário se perpetua até hoje, mas teve sua ênfase constatada no período ditatorial, em razão da grande censura imposta pelos governantes. Tal é, que após a redemocratização e o fortalecimento do Ministério Público e dos órgãos investigadores diversos políticos corruptos, que se valiam de um regime velado para seus atos, sucumbiram às forças da justiça (GASPAR, 2020, p. 68- 69).

Outro exemplo, não tão próximo, mas de notável relevância para o assunto, foi o da tramitação da PEC nº 3/2021. Esta PEC, intitulada informalmente PEC da Imunidade (ou da “Impunidade”, por críticos), amplia significativamente as imunidades de parlamentares, o que, na prática, acaba obstruindo a jurisdição. Ocorre que a tramitação desta Proposta se deu no prazo recorde de 24 horas, em detrimento de diversas outras Propostas de Emenda que estão há muito aguardando deliberação. Outro fato que chama muito a atenção sobre o caso é o de que foram violados procedimentos regimentais de tramitação das PEC’s, e acabou sendo votada convenientemente no mesmo dia em que ocorria a partida que definiria o campeão do Campeonato Brasileiro 2020 (25/02/2021) (SPECHOTO, 2021). A rigor, não se vislumbra nenhuma ilegalidade, tampouco crime contra a administração

pública. Mas é notória a tentativa de viabilizar a prática destes por meio de articulações legislativas que vão contra os interesses públicos. Mais ainda, valeu-se de uma estratégia cuja principal virtude foi a ignorância da população, uma vez que não foi dado ao povo tempo para fazer julgamento de valor sobre o projeto, nem oportunidade, visto que o país inteiro mantinha sua atenção em outra tela.

Observa-se dessa convergência de fatos a razão pela qual se vê tão íntimas as relações entre transparência, democracia e índices de corrupção, tal como estabelecidas no capítulo anterior.

É neste ponto que se ressalta a essencialidade de uma sistemática de transparência efetiva. A transparência é uma manifestação da democracia, não somente no ponto em que o governo simplesmente fornece informações sobre as ações de interesse público, mas no ponto em que entregue essas informações de forma compreensível. E mais, permitindo e impulsionando outras formas de comunicação e disseminação de informação em massa, como o jornalismo investigativo (LEAL, 2020, p. 50).

É evidente a importância de instrumentos dessa natureza para que se possa insurgir contra a corrupção endêmica. Não fossem as investigações jornalísticas, não se teria noção do que se enfrenta na sociedade, nem tampouco se teria subsídio para desenvolver o presente artigo.

Da mesma forma, revela-se de suma importância o movimento de controle da atividade estatal, de caráter democrático, evidenciado na década de 80 em diante, trazendo instrumentos sistemáticos de valor ímpar, como o *accountability*.² Essa política que mira deixar o Estado à mercê do controle popular é central em assuntos sobre o papel da transparência estatal, como característica de um Estado democrático e anticorrupção (FILGUEIRAS, 2011, p. 11). Derivado desses modelos, surgiram alguns instrumentos, como a Lei 12.527/2011, popularmente conhecida como Lei do Acesso à Informação, e a Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, com escopo de tonificar os meios de transparência do Estado. Todavia, nota-se que estes artifícios ainda enfrentam obstáculos no intento de se tornarem efetivos. Um desses entraves é o conflito entre a atual Lei Geral de Proteção de Dados e a Lei de Acesso à Informação, que demanda sistemáticas hermenêuticas para a aplicação objetiva de ambas, visto as iminentes e correntes negativas de informação fundadas na LGPD (LIMBERGER, 2022, p. 119-121). Durante o período da pandemia do Coronavírus, evidenciou-se também uma negligência, por parte do governo, em atender às demandas de acesso à informação (AMARAL, 2020, p. 4).

O que virá a ser trabalhado em seguida é em que medida e de que forma deve haver transparência do Poder Público, especificamente no âmbito da administração pública.

2 Termo usado para descrever um sistema consistente na transparência e na responsabilidade do Estado, advindo de uma era de controle sobre as suas ações.

TRANSPARÊNCIA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao falar em transparência administrativa como instrumento do combate à corrupção, acima de tudo se está a falar de artifício preventivo. É um princípio chave na condução da gerência do Estado, oportunizando a ampla clareza quanto aos seus governantes, agentes e procedimentos. Esse princípio se encontra centralizado nas codificações de conduta governativa mundo afora. A transparência subjaz ao conceito de ética e probidade administrativa dos agentes (GARCIA; ALVES, 2011, p. 127-128).

No Brasil, foi estatuído o Código de Conduta da Alta Administração Federal, que, já em seu artigo 1º, traz como diretriz do seu regimento a maior transparência da administração (GARCIA; ALVES, 2011, p. 130). Além deste código, são diversos os instrumentos normativos que trazem, com ênfase, a transparência na prevenção e repressão a condutas ímprobas. São exemplos, ademais das já mencionadas leis, a Lei nº 8.730/1993, que determina a prestação de informações pessoais pelas autoridades públicas (BRASIL, 1993), e a Lei nº 8.429/1992, nominada Lei de Improbidade Administrativa, que, em seu artigo 9º, inciso X, tipifica como ato ímprobo ilícito a omissão de atos do Poder Público que devam ser publicados, bem como em seu artigo 11, incisos IV, VI e VIII, tipifica como ato ímprobo o retardamento ou obstrução da devida transparência e fiscalização dos atos (BRASIL, 1992).

Resta evidente que existem inúmeros dispositivos que visam a transparência como meio de controle e, ainda assim, encontram algumas resistências na sua aplicação, o que leva a concluir, a priori, que falta hermenêutica sólida a ser aplicada nestas disposições.

Nessa perspectiva, elenca-se como primordial na segurança da aplicação da transparência administrativa a sua constitucionalização, tomando-a como paradigma na dissolução de entraves interpretativos, de modo que a discussão sobre a transparência de qualquer aspecto relativo à administração e ao governo seja um debate constitucional, na seara das cláusulas pétreas. Além da rigidez na aplicação desse princípio, nota-se necessário o devido controle constitucional, com base neste princípio, para que se tenha a constitucionalização material desejada (OHLWEILER; CADEMARTORI, 2018, p. 33-37).

Em sentido congruente, o Ministro Luís Roberto Barroso salienta a essencialidade da deferência direta à Constituição e aos seus princípios, por parte do administrador público. Para ele, a interpretação constitucional administrativa deve ser em primeiro plano, tal como supra defendido, inclusive em detrimento, ocasionalmente, da legislação infraconstitucional e da jurisprudência (BARROSO, 2009, p. 121). Depreende-se que, ao contrário do que se vislumbra no corrente cenário, no âmbito da administração pública, a orientação constitucional deve ser mister, sempre em primeiro plano, e não um mero sugestivo principiológico. Neste caminho, apregoa-se a premissa de que o deslinde dos atos administrativos e do Direito Administrativo andem de mãos dadas com a Constituição, de forma que as suas orientações sejam codificadas pela Carta Maior em maior grau possível, conferindo maior preeminência às regras administrativas.

Assim, tomando o direito à informação pública por um direito fundamental, indispensável ao desenvolvimento social digno (OHLWEILER; CADEMARTORI, 2018, p. 40), e visando a boa administração, por bem ou por mal, surgem os aludidos dispositivos infraconstitucionais. O mais abrangente e detalhista desses diplomas é a Lei nº 12.537/2011, dita Lei de Acesso à Informação.

Em um quadro geral, é possível observar que o conteúdo da lei sob comento estabelece, entre outros aspectos pormenorizados, os sujeitos os quais são onerados de prestar informações, o grau de transparência das informações, quais são abrangidas e os procedimentos pelos quais serão prestadas. Ademais, ela estabelece os limites da transparência do poder público, que oscilam entre direitos fundamentais e informações que possam comprometer o interesse e a segurança públicos (OHLWEILER; CADEMARTORI, 2018, p. 46). Como outro braço da garantia à transparência, a Lei nº 8.730/1993 determina a prestação de informações de natureza financeira, relativa a bens e posses, por parte de todos os membros e servidores da administração pública direta e indireta da União, quando de sua posse e saída. Em síntese, esses dois diplomas estabelecem os moldes basilares que guiam a materialização do dever de transparência da administração para com a população.

Direcionando o enfoque, primeiramente, à transparência da administração pública em sentido material³, há que se analisar as fronteiras do dever de transparência do Estado e os entraves encontrados. É cediço que o direito ao acesso à informação, tal como todos os demais, não é absoluto. Nesse âmbito, foi visto que, em linhas gerais, os limites da transparência do Poder Público são instituídos nas figuras dos casos em que o interesse e a segurança pública estejam ameaçados pela publicização dos movimentos administrativos (OHLWEILER; CADEMARTORI, 2018, p. 46). Portanto, é imperioso definir claramente quais são estas fronteiras e permitir que reste incontroverso que qualquer penumbra que abarque qualquer outro aspecto aquém destas fronteiras é ilícita e inconstitucional.

No seio da Lei de Acesso à Informação, que vem regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012, percebe-se que a sua abrangência quanto aos sujeitos passivos compreende praticamente todos os entes e entidades componentes da administração pública direta e indireta (BRASIL, 2011a). Quanto ao objeto, direciona-se intensamente quanto ao manejo dos recursos públicos, mas também a uma ampla gama de informações, incluindo as advindas de entidades privadas prestadoras de serviços para o Estado, conforme o artigo 7º:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

3 Segundo Hely Lopes Meirelles, o conceito de Administração Pública pode ser visto sob quatro aspectos, dentre eles, o sentido material. Esse sentido explica a Administração Pública como “conjunto de funções necessárias aos serviços públicos em geral” (MEIRELLES, 2016, p. 68).

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Neste cerne estão as informações a serem prestadas, em conformidade com a boa-fé administrativa, devendo ser íntegras e de fácil interpretação. Além delas, deve-se considerar o inquérito civil público, que não veio expresso, porém é indispensável para a administração democrática (HEINEN, 2014, p. 127- 128). No que se refere ao artigo 8º, este trata das informações a serem disponibilizadas de maneira espontânea pelos órgãos e entidades e de modo plenamente visível e de fácil compreensão. O rol dele é exemplificativo, de maneira a abraçar quaisquer outras informações relevantes ao domínio público (HEINEN, 2014, p. 134-135).

Dada a ampla gama de informações objeto desse sistema de transparência, parece mais fácil identificar as exceções a este sistema, a fim de definir objetivamente os limites da transparência. O artigo 23 traz um rol de ocasiões em que o acesso à informação pode ser denegado pelo Estado. Como já dito, essas situações compreendem, em síntese, questões envolvendo direitos fundamentais, questões de segurança nacional e procedimentos de que disso depende o seu êxito. Insta salientar que o seu rol é *numerus clausus* e o valor de suas hipóteses deve ser medido em caso concreto, sopesando-se os bens jurídicos em questão, à luz dos princípios constitucionais (HEINEN, 2014, p. 207). Posicionamento este que honra o anteriormente aduzido acerca da constitucionalização do Direito Administrativo. Observa o Professor Juliano Heinen (2014) que, dentre as exíguas hipóteses de sigilo em todo o ordenamento, todos os incisos que se referem às funções administrativas e de governo falam sobre a salvaguarda de interesses nacionais, no plano internacional. Em nenhum momento fazem menção à organização orçamentária interna ou sequer a questões da estruturação interna da administração, sendo estas, inclusive, matérias de alto relevo na importância da transparência. Neste ponto, encontra-se um dos grandes entraves antes mencionados.

Recentemente, no ano de 2019, houve uma alteração de grande tormento na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (Lei nº 13.898/2019). Fala-se das Emendas de Relator-Geral (CRUVINEL, 2021, p. 75). Contextualizando, o sistema orçamentário nacional prevê alguns tipos de emendas parlamentares, a fim de que sejam destinados recursos pelos parlamentares em favor de algum órgão beneficiário. Ocorre que todas as emendas estão sujeitas aos critérios de destinação de recursos e especificações dessas destinações, o que possibilita, inclusive, o controle sobre tal. Isto não ocorre com a Emenda de Relator-Geral, cujas especificações e direcionamentos ficam a cargo exclusivamente do relator-geral da LDO, sem sujeição a nenhum critério e portais de transparência (CRUVINEL, 2021, p. 77). Em razão disso, esta emenda foi apelidada de “Orçamento Secreto”.

A despeito de qualquer justificativa que se tenha apresentado para o incremento de um mecanismo dessa natureza, é dispensável comentar sobre a estratosférica inconstitucionalidade dessa emenda e dos prejuízos que ela causa ao erário e ao sistema público. Claramente contrário ao artigo 37 da Constituição Federal e a todos os demais diplomas legais versados até então, este dispositivo é objeto de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, no Supremo. Torna-se quase indispensável ressaltar a íntima relação que tal mecanismo tem com práticas corruptivas do sistema público. Em pouco tempo de vigência, o uso dessas emendas foi associado repetidas vezes a casos de suspeita de corrupção investigados pela Polícia Federal (VINHAL, 2022).

É notável a violação aos preceitos constitucionais e legais que versam sobre a transparência pública. Mais ainda, percebe-se a ausência de controle de constitucionalidade eficiente tal como se apregoa necessário para manter hígida a deferência pelas normas constitucionais. Por estas razões é que se defende a objetividade criteriosa dos limites da transparência pública, por mais exíguos que sejam, e que sejam esses limites constitucionalizados.

Redirecionando o olhar para a administração pública em sentido formal⁴, na figura de seus agentes, observa-se que, dentre os limitadores do alcance da transparência estatal, o mais facilmente encontrado e mais controverso é o que diz respeito à proteção da intimidade e dos direitos individuais do administrador. Quanto a isso, embora a Lei nº 8.730/93 determine a declaração de bens pelos servidores federais e o Tema de Repercussão Geral 483 do STF legitime a disseminação de dados financeiros dos servidores, existem alguns conflitos, principalmente quando se fala da Lei Geral de Proteção de Dados. Esses conflitos são expressos pelos direitos relativos à intimidade do cidadão (LIMBERGER, 2022, p. 115).

Limberger propõe que, para superar esses conflitos, sejam adotados alguns critérios na interpretação dos direitos:

- a) valoração caso a caso da questão de se um dado de caráter pessoal pode publicar-se, fazer-se acessível ou não, e, em caso afirmativo, em que condições e de que maneira (digitalização ou não, difusão em internet ou não etc.); b) princípios da finalidade e legitimidade; c) quais as informações da

4 No conceito de Hely Lopes Meirelles, a Administração Pública em sentido formal é “o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo” (MEIRELLES, 2016, p. 68).

pessoa em questão; d) e o seu correlato direito de oposição, utilização das novas tecnologias em prol da proteção dos dados pessoais (LIMBERGER, 2022, p. 119).

Pode-se dizer que estes critérios são utilizados para sopesar os valores aqui compreendidos, a fim de que se chegue a um limite objetivo quanto à transparência do Poder Público na figura de seus agentes. Em outras palavras, servem para definir onde o interesse público não mais prepondera.

Nesse ínterim, Têmis Limberger (2017) lembra que a publicidade de dados dos agentes públicos se dá em nome do princípio da moralidade e da supremacia do interesse público. O mesmo ocorre com as declarações exigidas pela Lei nº 8.730/93. Não obstante, a autora refere não ser o suficiente para violar o direito à intimidade, visto que, por ocasiões, esta violação só fomenta interesses ilegítimos, como a ‘curiosidade alheia’ que impulsiona o jornalismo investigativo (LIMBERGER, 2017, p. 84).

Com efeito, traz razão a autora quando cita a falta de especificação legal das personalidades passíveis de publicidade, sendo que alguns dados configuram excesso à sua publicidade, assim como não importam à ordem pública (LIMBERGER, 2017, p. 85). Contudo, não é excessivo lembrar que o jornalismo investigativo constitui um instrumento de máximo valor para a efetivação da transparência e do combate à corrupção, devendo ser viabilizado e incentivado (LEAL, 2020, p. 50). Outrossim, quanto ao interesse social, insta salientar que, no tocante aos vencimentos e bens dos agentes públicos, estes têm direta relação com interesse público. Conforme cita o Ministro Ayres Britto, no julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 3.902:

14. O meu voto já se percebe. A situação dos agravantes cai sob a regência da 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade.

15. No tema, sintase que não cabe sequer falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§ 6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. Estado que somente por explícita enunciação legal rimada com a Constituição é que deixa de atuar no espaço da transparência ou visibilidade dos seus atos, mormente os respeitantes àquelas rubricas necessariamente enfeixadas na

lei orçamentária anual, como é o caso das receitas e despesas públicas. Não sendo por outra razão que os atentados a tal lei orçamentária são tipificados pela Constituição como “crimes de responsabilidade” (inciso VI do art. 85) (BRASIL, 2011b).

Ainda, no campo dos direitos humanos, reforça-se que a corrupção, fenômeno que se pretende reprimir com a medida em análise, é um modelo de conduta imensuravelmente nefasto, que traz consigo um arcabouço igualmente grande de reflexos violadores de todos os tipos de direitos e garantias fundamentais, individuais e coletivos, principalmente a dignidade da pessoa humana (NUCCI, 2016, p. 106). Com o intento de melhor ilustrar a relevância da transparência de tais dados, basta lembrar da crítica de Bonavides à democracia representativa, quanto à legitimidade dos interesses dos governantes e do fato que os vencimentos dos servidores são estabelecidos em leis, editadas por eles mesmos. Se não houver controle popular quanto a isso, o que os impede de fazer valer o seu próprio interesse em detrimento de qualquer outro que seja mais relevante socialmente?

Oportunamente, o voto vencedor do Ministro Gilmar Mendes, no julgamento conjunto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.649 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 695, traz pertinentes considerações a este mérito. Primeiramente, o Ministro ressalta a possibilidade do acesso e compartilhamento de dados pessoais dos cidadãos entre órgãos e entidades da administração pública federal, desde que respeitados os critérios legais específicos para tal, sendo o principal deles a presença do relevante interesse público. Além disso, o Ministro salienta a imprescindibilidade da extrema transparência da administração quanto aos autorizadores legais, nos mesmos parâmetros aqui investigados (inteligibilidade e facilidade de acesso) (BRASIL, 2022). Embora o referido julgamento se direcione ao tratamento de dados de particulares, externos ao Poder Público, os parâmetros eleitos pelo Ministro do Supremo são ligeiramente similares aos vistos até então, sendo que os titulares dos dados discutidos no bojo desta investigação são agentes públicos, o que, vale lembrar, faz presente o interesse social mencionado.

Assim sendo, os exemplos empíricos exauram a função de demonstrar a extrema relevância da transparência para que se possa caminhar em sentido contrário à corrupção. É um assunto de contornos elementares no combate à corrupção sistêmica. E, ainda hoje, sob o manto de uma constituição que rege um Estado dito republicano, não são poucos os exemplos em que se atenta contra o princípio da transparência pública. Seus preceitos devem ser tonificados e seu respeito exigido mais incisivamente, de modo a construir uma ideia de reprovabilidade a seus óbices, tal quanto a qualquer outro atentado à democracia, como tortura de oponentes políticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O assunto ora trazido mostra-se de suma relevância para as bases republicanas de uma nação. Por esta razão, se pretendeu apurar qual a sua relevância para uma das lutas mais elementares que se trava no Brasil: a opressão à corrupção. E, com isso, entender qual o grau de importância da transparência nesta luta, o que pode ser aprimorado e em que medida ela deve aplicada para que se tenha um equilíbrio desejado entre utilidade e justiça.

Para tanto, buscou-se entender os fundamentos desse princípio e qual o seu papel na instituição de um Estado moldado em razão dos interesses de seu soberano: o povo. Nesse deslinde, viu-se que não há república ou democracia sem transparência do governo para com os seus governados, uma vez que aquele é só um prestador de serviços para melhor atender estes. Portanto, a transparência é critério *sine qua non* na organização de um governo e de uma máquina pública legítimos.

A partir desta premissa, primou-se pela análise da conjuntura da transparência no cenário da Administração Pública e em que medida deve ser respeitada para que se tenha oposição eficaz à cultura de corrupção do sistema público. Nesse ínterim, o estudo encontrou um posicionamento quase que unívoco, no sentido da necessidade da transparência. As bases doutrinárias, nacionais e internacionais, e até legislativas do país encontram acordo sobre a prevalência do interesse público ao interesse individual nesse aspecto. O que se pôde verificar, todavia, foi um lamentável desrespeito a estas premissas, pelo que se apregoa uma maior preeminência das normas de transparência, de modo, inclusive, a serem incorporadas à Constituição em maior grau possível. As únicas hipóteses de restrição a esse princípio devem estar lá previstas e devem ser *numerus clausus*. Não faltam exemplos para ilustrar os efeitos nefastos de se manter o funcionamento da administração coberto aos olhos do administrado. Portanto, é de vital importância que seja respeitada e potencializada a transparência da máquina pública, sempre buscando mostrar as nuances com maior grau de lucidez à população.

Portanto, além de constitucional, é necessária a veiculação de dados referentes à administração pública, tanto em relação aos seus processos, quanto aos seus agentes, visto o interesse social tão acentuado. Entretanto, ante a colisão de direitos fundamentais, quando ao se tratar de dados referentes aos agentes, é mister que sejam instituídos e observados rigorosamente critérios para o seu compartilhamento, tendo sempre por norte os limites do interesse social e a sua relevância. Diante de tais limitações, pode-se ter objetivamente que os limites da transparência pública são manifestos pelo limite de sua utilidade e, eventualmente, dos direitos individuais indisponíveis envolvidos, quando não preponderar o interesse público.

Por este estudo, pretendeu-se contribuir com a solidificação do papel da transparência em política de combate à corrupção, esclarecendo que a transparência deve ser primada

sempre que possível, como um direito de todos de ao menos saber sobre a atenção a seus próprios interesses e demais direitos.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Muriel Emídio Pessoa do. Montagens doentes e perversas: a informação no governo Bolsonaro durante a pandemia do coronavírus. **Mediaciones Sociales**. Bauru, v. 19, p. 1-6, 2020. Disponível em: <https://revistas.ucm.es/index.php/MESO/article/view/70289>. Acesso em: 23 ago. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 2009.

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

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.

Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993**. Estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8730.htm. Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASIL. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 2011a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.649/DF**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 15 de setembro de 2022. Disponível em: <https://images.jota.info/wp-content/uploads/2022/09/voto-adi-6649-e-adpf-695-1.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Agravo Regimental na Suspensão de Segurança 3.902/SP**. Agravante: Sindicato dos Especialistas de Educação Ensino Público do Município de São Paulo – Sinesp; Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos Municipais de São Paulo e Outros. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, DF, 09 de junho de 2011b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628198>. Acesso em: 02 set. 2022.

CRUVINEL, Marcello Nogueira. O Orçamento Secreto e a “(In) Transparência” Pública. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**. Brasília, v. 11, ed. esp., p. 75-81, jul. 2021. Disponível em: https://www.assecor.org.br/index.php/download_file/5078/7062/. Acesso em: 30 ago. 2022.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**. São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/lj/ln/a/3Z88sCrZZbTrnKy5SW6j6MK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 ago. 22.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GASPAR, Malu. **A Organização: a Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

HAN, Byung-Chul. **La Sociedad de la Transparencia**. Tradução de Raúl Gabás. 1. ed. Barcelona: Herder, 2013.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei 12.527/2011**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

HEINEN, Juliano. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

HOMERCHER, Evandro. O princípio da transparência e a compreensão da informação. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 13, n. 100, p. 375- 391, jul./set. 2011.

LEAL, Rogério Gesta. Criminalidade Governativa e a Corrupção como Entraves ao Desenvolvimento: algumas propostas jurídicas de enfrentamento. In: Handel Martins Dias; Anizio Pires Gavião Filho; Eduardo Andrés Velandia Canosa. (Org.). **Anais do IV Congresso Mundial de Justiça Constitucional: justiça constitucional e os direitos fundamentais de terceira dimensão**. 1ed. Belo Horizonte, v. 1, p. 43-74, 2020

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LIMBERGER, Têmis; RITTER, Renée Cristina Herlin. A Lei de Acesso à Informação Pública e a decisão do STF na Repercussão Geral nº 483: o desencontro entre interesse público e vida privada dos servidores públicos. **Interesse Público**. Belo Horizonte, v. 19, n. 103, p. 79-98, maio/jun. 2017.

LIMBERGER, Têmis. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI): um diálogo (im)possível? As influências do direito europeu. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 281, n. 1, p. 113-144, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/85654/80834>. Acesso em: 22 ago. 2022.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Lívio Xavier. 4. ed. São Paulo: Edipro, 2015.

MARTÍN, Javier de Lucas. Democracia y transparencia. Sobre poder, secreto y publicidad. **Anuario de Filosofía del Derecho**. Valencia, n. 7, p. 131-146, 1990. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=142180>. Acesso em 28/07/2022.

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Buerle. **Direito Administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Direitos humanos versus segurança pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

OHLWEILER, Leonel Pires; CEDEMARTORI, Sérgio Urquart de. **Do segredo à transparência na administração pública**: os arcana imperii e o direito ao acesso à informação. Canoas: Editora Unilasalle, 2018.

SCHMITT, Carl. **Catolicismo Romano e Forma Política**. Tradução de Alexandre Franco de Sá. 1. ed. Lisboa: Hugin, 1998.

SPECHOTO, Caio. Arthur Lira não consegue acordo e tira PEC da imunidade da pauta. **Poder 360**. Brasília, 26 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/congresso/arthur-lira-falha-em-conseguir-acordo-e-tira-pec-da-imunidade-da-pauta/>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

VINHAL, Gabriela. O que é 'orçamento secreto', verba usada em esquemas suspeitos de corrupção. **UOL Notícias**. Brasília, 08 ago. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/08/08/orcamento-secreto-fraudes-governo-bolsonaro.htm>. Acesso em: 30 ago. 2022.