



A IMPORTÂNCIA DO PORTAL DE CONVÊNIOS E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO COMBATE, IDENTIFICAÇÃO E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO E PARA A CONCRETIZAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Cleidiane Sanmartim¹

Josiane Borghetti Antonelo Nunes²

Resumo: O presente artigo tem o objetivo de contribuir para a reflexão acerca do fenômeno da corrupção na administração pública e a importância da lei de acesso à informação e do portal de convênios do governo federal como formas de tratar esta patologia. O atual estudo é justificado em virtude da importância do tema para a concretização do ideal do Princípio Republicano e ao Estado Democrático de Direito. Almeja-se, na busca de concretizar o objetivo traçado, fazer uma análise da história, consequência e meios de tratamento da corrupção, sendo assim, o artigo se inicia pela apresentação de uma breve pesquisa destes tópicos salientando que um mecanismo bem estruturado na luta contra a corrupção, bem como na sua identificação e prevenção, é a conhecida Lei de Acesso à informação, que confere transparência em todas as ações dos órgãos públicos. Posteriormente se abordará uma das soluções que possui a maior rede de controle de combate à corrupção, o Sistema de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal, mais conhecido como Portal de Convênios SICONV. Ao longo do último capítulo se descreverá o papel do SICONV, destacando-se como o principal o de regular e acompanhar as transferências voluntárias da União para Estados, Municípios e Entidades Privadas sem fins lucrativos, conferindo publicidade, transparência, celeridade e acesso à informação à qualquer cidadão. Nesta seara, concluiu-se que o SICONV se mostra eficaz no combate a corrupção, sendo ainda necessário seu aprimoramento para que sejam obrigatórias todas as transferências de recursos passarem pelo seu crivo.

Palavras Chaves: Administração Pública, Corrupção, Lei de Acesso a Informação, Portal de Convênios.

Abstract: This article aims to contribute to the reflection on the phenomenon of corruption in public administration and the importance of the law on access to information and the portal covenants of the federal government as ways to treat this condition. The current study is justified because of the importance of this issue to

¹ Mestranda em Direito com Bolsa Capes/Prosup Dedicção Exclusiva, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito com Conceito 5 na Capes – Mestrado e Doutorado da UNISC. Bacharel em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Integrante do grupo de pesquisa: “Direito, Cidadania e Políticas Públicas”, coordenado pela professora Pós-Doutora Marli Marlene Moraes da Costa, vinculado ao PPGD-UNISC e certificado pelo CNPq. E-mail: cleidisan@hotmail.com

² Advogada e Professora da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Mestre em Direito pela UNISC, área de concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas. Linha de pesquisa: Políticas Públicas de Inclusão Social. Participante do Grupo de Estudos Direito, Cidadania e Políticas Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado e Doutorado, da UNISC. Endereço eletrônico: jbantonelo@gmail.com

achieve the ideal of the Republican principle and the democratic rule of law. , Up aims in seeking to achieve the established objective, to analyze the history, result and means of treatment of corruption, therefore, the article starts by presenting a brief survey of these topics stressing that a well-structured mechanism in the fight against corruption as well as the identification and prevention, is the familiar Access to Information Act, which gives transparency in all actions of public bodies. Subsequently it will address one of the solutions that has the largest network control fight against corruption, the System Transfer Agreements and Contracts of the Federal Government, known as Portal Covenants SICONV. Over the last chapter will describe the role of SICONV, especially as the main to regulate and monitor the voluntary transfers of the Union for States, Municipalities and Private Entities nonprofit giving publicity, transparency, speed and access to information to any citizen. In this field, it was concluded that the SICONV shown effective in fighting corruption, which still needed its improvement so that all resource transfers are mandatory pass through its sieve.

Key words: public administration, corruption, the Access to Information Act, Covenants Portal.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Atualmente, um fenômeno que vêm a cada dia se tornando mais notório e conhecido dentro da sociedade Brasileira é a corrupção. Tal fenômeno apesar de existir em todas as sociedades à anos, vem apenas a pouco sendo estudado e conhecido, contribuição dada pelo acesso universal à informação através dos meios de comunicação.

O presente artigo pretende demonstrar um breve histórico da corrupção que se mesclará com a identificação de suas consequências e formas de tratamento que estão sendo utilizadas atualmente no Brasil.

Além disso, ao longo desta identificação será possível constatar vários mecanismos de prevenção e combate dos atos corruptivos na administração pública, que atualmente é a forma mais severa de corrupção, uma vez que quando cometida por um sujeito, as consequências deste ato abrange e prejudica toda a sociedade.

Essa abrangência à toda sociedade se dá na forma de menos investimento em educação, saúde e segurança, já que a corrupção envolve sempre o desvio de verbas públicas para benefício do corruptor, prejudicando assim, o atendimento integral das demandas da população.

Neste sentido, será possível constatar ao longo do primeiro capítulo que um mecanismo bem estruturado na luta contra a corrupção, bem como na sua

identificação e prevenção, é a conhecida Lei de Acesso à informação, que confere transparência em todas as ações dos órgãos públicos, principalmente dos Governos Federal, Estadual, Municipal, entre outros.

Desta forma, será feito um breve apanhado sobre a Lei de Acesso à informação, o que demonstrará os principais mecanismos advindos dela, que atuam no controle, combate e prevenção à corrupção. Estes mecanismos são os criados por estes órgãos, e principalmente pela Controladoria Geral da União – CGU, que é a responsável principal por desenvolver meios de banir a corrupção da sociedade Brasileira.

Destarte, será abordada umas das soluções que possui a maior rede de controle e combate a corrupção, o Sistema de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal, mais conhecido como Portal de Convênios SICONV.

Ao longo do último capítulo será possível conhecer o papel principal que o SICONV tem: o de regular e acompanhar as transferências voluntárias da União para Estados, Municípios e Entidades Privadas sem fins lucrativos, conferindo publicidade, transparência, celeridade e acesso à informação à qualquer cidadão.

O cidadão então pode acompanhar e pesquisar no módulo acesso livre todos os convênios que estão em execução no seu município por exemplo que possuem recursos liberados pela União, podendo assim, controlar e ficar informado sobre todos os passos da execução do convênio.

Outras funcionalidade interessantes que o SICONV oferece também serão abordadas, a fim de demonstrar a eficiência do sistema no combate à corrupção dos convênios e contratos de repasse.

1 A CORRUPÇÃO NO BRASIL: HISTÓRIA, CONSEQUÊNCIAS E FORMAS DE TRATAMENTO

A questão da corrupção trata-se de um fenômeno que atualmente está em pauta através de todos os meios televisivos e/ou de informação, o que fez com que esta fosse mundialmente conhecida, o que, porém, não fez com que fosse melhor estudada e aprofundada em relação às suas causas e consequências, ficando um pouco obscuro estes quesitos.

Embora relativamente nova, no sentido de ser um fenômeno há pouco tempo estudado, Nunes (2008) assevera que o fenômeno da corrupção possui seus

respingos iniciais juntamente com o surgimento da humanidade, o que se comprova com a referência sobre o fenômeno no Código de Hamurabi, no Reino da Babilônia, no Reino do Egito e até na Bíblia.

Barboza (2006, p.05) reafirma isso quando diz que

a prática de atos corruptos em torno aos centros de poder é algo recorrente na história, é algo que acompanha o homem em sua trajetória de organização e progresso, sem jamais o deixar, como se de sua sombra se tratasse.

Dito isso, ainda é necessário que se conceitue este fenômeno tão conhecido e debatido, embora muitas vezes sem o devido conhecimento sobre o mesmo. Neste sentido, Avritzer e Filgueiras (2011, p.13), fazem uma importante identificação sobre o fenômeno, quando afirmam que

O conceito de corrupção expressa uma polissemia de sentidos e tipos de ação política, cujo critério para se definir se essa ação é corrupta ou não, é o da sua ilegitimidade frente aos valores e normas expressos em uma concepção de interesse público. Dessa forma, práticas como clientelismo, patronagem, nepotismo, malversação de recursos públicos, extorsão, concussão, suborno, prevaricação e outras práticas mais podem ter um sentido de corrupção à medida que seja considerada uma ação ilegítima em contraposição ao interesse público.

Sendo assim, corrupção, nada mais é do que um ato ou processo de corromper, já que sua origem vem do latim *corruptio*, e, além disso, é possível compreendê-la como uma “degradação moral de indivíduos e instituições”, conforme Leal (2013, p.19) refere-se.

Além destas definições, Brei (1996, p.67), afirma que

A corrupção é definida como padrão de comportamento que se afasta das normas predominantes em um dado contexto (Friedrich, 1966). Esse comportamento desviante se associa a uma particular motivação, que é o ganho privado a expensas do público. No ato corrupto existe sempre ganho para o corruptor e o corrupto e perda para outros, especialmente o público.

A corrupção por sua vez, pode ocorrer tanto na esfera pública quanto na privada, porém quando ocorre na esfera pública, às consequências são mais devastadoras, uma vez que neste caso ela atinge a sociedade como um todo, não apenas alguns indivíduos dela como quando ocorre na esfera privada. Sendo assim, quando identificada a corrupção no setor público, conseqüentemente significa dizer que toda a sociedade irá pagar por este dano (HERNANDES, 2011).

Além disso, é possível identificar que a corrupção,

é mais evidente em sociedades pouco desenvolvidas em relação aos critérios do moderno capitalismo, tendo em vista o fato de que estas sociedades estão no centro dos processos de mudança social. Ou seja, a mudança social produz um contexto favorável às práticas de corrupção uma vez que as normas advindas com a modernização podem representar a corrupção, de um ponto de vista tradicional, ao mesmo tempo em que são fracas para conter sua prática. Em cenários de baixa institucionalização, portanto, a corrupção tende a ser uma prática mais acentuada, já que os processos de modernização implicam a consecução de novos atores na arena política, [...].(FILGUEIRAS, 2006, p.4)

Neste sentido, é possível afirmar que tal fenômeno faz parte de uma funcionalidade para impedir a modernização, o que gera maior benefício em uma sociedade, ou seja, se ela não é moderna, e bem desenvolvida, existem mais formas de burlar leis e procedimentos, e conseqüentemente o ganho é absurdamente maior (FILGUEIRAS, 2006).

Stukart (2003) refere-se às sábias palavras de Marcos Fernandes Gonçalves da FGV “quanto maior a corrupção, maior a dificuldade de crescimento do País. [...] A corrupção gera instabilidade econômica e política que sempre espanta um investidor”, ou seja, trata-se de um ciclo vicioso, quanto mais corrupção há no País, há menos investimento, logo existe menor índice de crescimento e desenvolvimento, que por sua vez fortalecem o aumento das práticas corruptivas.

Outra questão relevante levantada por Stukart (2003, p. 57) é onde mais crescem os atos corruptivos, estes então são mais facilmente encontrados em sociedades onde há: “excesso de regulamentação; impunidade e ausência de risco em relação ao crime; uma baixa moral combinada com a alta tolerância”, ou seja, essa regulamentação excessiva faz com que as pessoas busquem alternativas para contorná-la (logo irão praticar um ato corruptivo para chegar ao seu fim, burlando a lei), a impunidade e ausência de risco, faz com que mediante a excessiva regulamentação, o corruptor se sinta incentivado a burlar o sistema, já que não haverá sanção ou não será descoberto a prática corruptiva, e por fim, a baixa moral e alta tolerância, está diretamente relacionada à questão de que a maioria dos cidadãos cometam pequenos ou quase insignificantes atos corruptivos no seu dia-a-dia (como por exemplo comprar um DVD “pirata”), o que faz com que ele cada vez mais seja tolerante com atos corruptivos que acontecem ao seu redor, o que vai se

agravando, até que este cidadão tolera quase que absolutamente qualquer ato corruptivo independente de ser de pequeno, médio ou grande vulto.

Estes três “incentivos” à corrupção vão tornando-a cada vez mais eloquente e banal, e um ato corruptivo que antes abalava a todos quando noticiado pelos meios de comunicação, já não mais ecoam tanto em nossa consciência, já que aos poucos a mídia vai convencendo que existiram razões, e boas razões para aquele ato corruptivo acontecer.

Identificada, conceituada e analisada suas consequências, é de suma importância que se localize as formas de tratamento da corrupção.

Este âmbito de tratamento é conferido pela legislação vigente em nosso País que busca o seu tratamento correto através da previsão legal. Esta previsão legal para tratamento inicia-se na seara Constitucional onde encontra-se regulada no art. 37, § 4º da nossa Magna Carta de 1988, onde prevê que

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 1988)

Além disso, com base neste artigo da Constituição Federal adveio a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei Federal nº 8.429/1992, que traz em seu bojo, a disposição de 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 adveio com o intuito de prevenir e responsabilizar atos praticados por agentes públicos que fossem causadores de prejuízos à administração pública, além de prever também sanção àqueles que obtiveram vantagem com aquele ato praticado pelo agente público no exercício de sua função, a qual lhe concedeu esta vantagem.

Sendo assim, cabe ressaltar que para os agentes políticos (Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Governadores e Secretários de estado-membro, Governadores do Distrito Federal e Territórios, seus respectivos secretários e Prefeitos Municipais), a Lei de

Improbidade Administrativa não se aplica, nestes casos, aplica-se a Lei nº 1.079/1950, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (MELO, 2011).

Esta inaplicabilidade foi reconhecida quando o

Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Reclamação nº. 2.138-6/DF entendeu pela absorção do ato de improbidade administrativa pelo crime de responsabilidade previsto na Lei 1.079/50, quando o sujeito ativo for o ocupante de alto escalão do governo (MELO, 2011).

Por fim, além das previsões acima elencadas é possível identificar outras que estão previstas no Código Penal. Este faz referência à corrupção passiva e ativa, previstas nos artigos 317 e 333, respectivamente, e desta forma faz-se necessário interpretar cada artigo para que se possa melhor visualizar o contexto em que ambas estão inseridas.

Sobre a corrupção passiva:

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem: Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

Sobre a corrupção ativa:

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

Sendo assim com base nestes artigos e a fim de tornar mais simples esta definição, é possível identificar que a corrupção passiva é aquela cometida por funcionário público e que só pode ser cometida por ele, a fim de obter vantagem da administração pública, e a corrupção ativa é aquela cometida por qualquer sujeito, podendo ser ou não funcionário público, contra a probidade da administração pública.

Por fim, a questão normativa sobre a corrupção no País atualmente é bem rigorosa, e bem estruturada, pois além de estar prevista na Constituição Federal, em

Legislações específicas, e no Código Penal, existem outros meios de combate à corrupção como os Tratados Internacionais.

Para a Controladoria Geral da União (CGU, 2008, p.5),

A corrupção não é um fenômeno que ocorre de forma isolada no Brasil, tampouco é característica da cultura brasileira. Com a intensificação das relações internacionais e o fortalecimento da globalização, o problema atingiu escala mundial. Diante disso, para maximizar as ações de prevenção e combate à corrupção e acompanhar a evolução da sociedade internacional no combate a esse mal, o Governo Brasileiro vem ampliando e fortalecendo suas relações com outros países, visando à cooperação e à integração na prevenção e combate à corrupção. Com esses objetivos, o Brasil já ratificou três Tratados Internacionais que prevêm a cooperação internacional nessa área [...].

As três convenções em que o Brasil é parte, são a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, proveniente da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que tem como escopo o tratamento da corrupção de funcionários públicos estrangeiros; a Convenção Interamericana contra a Corrupção, proveniente da Organização dos Estados Americanos (OEA), que trata da corrupção no exercício de funções públicas (RAMINA,2003); e por fim a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), um de seus objetivos é o incentivo a adoção de políticas públicas contra a corrupção a fim de integrar a sociedade na gestão pública (CGU, 2008).

Neste sentido, tais tratados têm como objetivo principal a cooperação da rede contra a corrupção em todos os países membros, a fim de melhor identificar e combater focos de corrupção.

Estes então são os mecanismos da legislação Brasileira que buscam o combate e tratamento da corrupção no País, já que trata-se de um fenômeno que prejudica a sociedade como um todo, mas que atinge principalmente a margem mais pobre desta sociedade, neste sentido, deve haver amplos meios de identificação, prevenção e tratamento. É neste sentido que Leal (2013, p.33) se manifesta:

[...] a corrupção encontra-se dispersa em todo o corpo político e mesmo tolerada pela comunidade, as pessoas mais necessitadas sofrem de forma mais direta com os efeitos disto, haja vista que as estruturas dos poderes instituídos se ocupam, por vezes, com os temas que lhes rendem vantagens seja de grupos, seja de indivíduos, do que com os interesses públicos vitais existentes: hospitais públicos deixam de atender pacientes na forma devida porque são desviados recursos da saúde para outras rubricas orçamentárias mais fáceis de serem manipuladas e desviadas como prática

de suborno e de fraudeção; famílias em situação de pobreza e hipossuficiência material não podem se alimentar porque os recursos de programas sociais são desviados para setores corruptos do Estado e da Sociedade Civil; as escolas públicas não tem recursos orçamentários à aquisição de material escolar em face dos desvios de recursos para outros fins, e os alunos ficam sem condições de formação minimamente adequadas.

Neste sentido, os atos corruptivos atingem o desenvolvimento do País em todos os setores, e é aí que entram outros mecanismos importantes de prevenção da corrupção.

Sabe-se que o Governo Federal, é responsável por repassar recursos para investimentos e para o desenvolvimento de Estados e Municípios em todas áreas públicas, e neste montante de transferências é que ocorrem os “desvios” que prejudicam estes setores, uma vez que são superfaturados contratos, adquiridos equipamentos e materiais de baixa qualidade e aplicados recursos específicos em áreas diversas à destinada.

Portanto, uma forma interessante de inibir estes acontecimentos foi a criação da Lei de Acesso à Informação, que será aprofundada a seguir.

2 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO FORMA DE COMBATE À CORRUPÇÃO NOS ÓRGÃO PÚBLICOS

Destarte, é importante destacar que a Controladoria Geral da União - CGU³, é responsável pela assistência a assuntos que “sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria” e tem como principal objetivo além de detectar casos de corrupção, combater e criar mecanismos de prevenção a corrupção.

Portanto a CGU (2002?) entende que “a promoção da transparência pública pode evitar atos indevidos e arbitrários por parte dos governantes e dos administradores públicos” e por isso cria mecanismos para garantir a transparência e prevenir a corrupção. Dentre os mecanismos criados pela CGU encontram-se os principais que são: Acesso à Informação Pública; Brasil Transparente; Open

³ Informações sobre a CGU. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/CGU/>>.

Government Partnership ou Parceria para Governo Aberto; Relatórios de Fiscalização a partir dos Sorteios Públicos; Páginas da Transparência e Portal da Transparência do Governo Federal.

Sendo assim, o principal programa instituído pela CGU, foi o Programa de Acesso à Informação Pública.

Em 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527 foi aprovada e considerada um passo importantíssimo para o Brasil, já que visa a ampliação da participação cidadã e também visa fortalecer o controle da gestão pública, já que passou a regulamentar o artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, garantindo assim o acesso à informação ao cidadão, que inclusive é um compromisso assumido com a ratificação de tratados e convenções internacionais (CGU, 2011).

A Lei de acesso à informação passou a regular o já existente Portal da Transparência do Governo Federal, criado e administrado pela CGU, que permite o acesso a qualquer tipo de documento ou informação que o cidadão deseje ter conhecimento (CGU, 2011).

A CGU (2013, p.11) ressalta que “o objetivo do Portal é apoiar a boa e correta aplicação dos recursos públicos ao possibilitar o acompanhamento e fiscalização pela sociedade dos gastos públicos”.

Neste sentido a Câmara de Deputados (2012) manifesta-se em notícia sobre a implementação da nova lei na época:

Uma vez regulamentada, a Lei de Acesso à Informação (12.527/11) torna real um direito reconhecido pela Constituição brasileira: o acesso do cidadão ao que é feito pelos governos, sejam eles federal, estaduais ou municipais.

A lei atende também a outro preceito constitucional: o dever do Estado de prestar essas informações. A partir dela, qualquer cidadão pode solicitar informações ao órgão público sem precisar justificar o pedido.

A partir de sua instituição a Lei de acesso à informação gerou muita polêmica no quesito de divulgação dos salários dos servidores públicos, existindo divergências sobre publicar ou não o nome do beneficiário do salário (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

Sendo assim, tal polêmica foi sanada com o julgamento do pedido de Suspensão de Segurança 3.902/SP, no qual por unanimidade foi reconhecido a

constitucionalidade de divulgação dos nomes dos servidores e seus respectivos salários, uma vez que não cabe neste caso a prevalência do preceito de privacidade, e sim o princípio da publicidade administrativa, já que os dados divulgados se referem aos servidores públicos enquanto agentes públicos e não enquanto pessoa privada (TAMBELLINI, 2012).

Por fim, após resolução e esclarecimento sobre a polêmica, a lei de acesso à informação deu aos órgãos públicos um prazo de seis meses para adequação e inserção nos sites oficiais os dados de livre acesso ao cidadão. Com este prazo a lei passou a vigorar em 16 de maio de 2012, quando todos os órgãos públicos deveriam ter os dados publicados em seus Portais de Transparência (CGU, 2013).

Neste sentido a CGU (2010?) informa em seu site o que deve ser divulgado nos portais

A Lei de Acesso a Informações estabelece que órgãos e entidades públicas devem divulgar, independentemente de solicitações, informações de interesse geral ou coletivo, salvo aquelas cuja confidencialidade esteja prevista no texto legal. Isto deverá ser feito através de todos os meios disponíveis e obrigatoriamente em sítios da internet (somente os municípios com população de até 10.000 habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet). Entre as informações a serem disponibilizadas, deverão constar, no mínimo:

- registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das unidades e horários de atendimento ao público;
- registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- registros das despesas;
- informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras;
- respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Com o acesso prévio à informação, o cidadão não precisa acionar os órgãos e entidades públicas, gerando benefícios tanto para ele, quanto economia de tempo e recursos para a Administração.

Além deste, é importante ressaltar que existem outros programas que também visam a transparência, e o combate a corrupção no País, e alguns deles são considerados os mais importantes, como: o Programa Brasil Transparente; o Open Government Partnership (OGP) ou Parceria para Governo Aberto; o Portal da Transparência do Governo Federal e o Programa de Fiscalização a partir dos Sorteios Públicos (CGU, 2008?).

Sendo assim, é possível constatar que a rede de busca pela prevenção e erradicação da corrupção é densa, possuindo diversas formas de controle e identificação de possíveis “desvios” nos recursos públicos.

Portanto, é com base nestes mecanismos de acesso a informação para prevenção da corrupção que o Governo Federal instituiu o SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, o qual será estudado agora.

3 O PORTAL DE CONVÊNIOS DO GOVERNO FEDERAL – SICONV: UM MECANISMO DE TRANSPARÊNCIA E COMBATE À CORRUPÇÃO⁴

Relativamente aos avanços das ações de implementação de transparência na gestão pública, e do combate e prevenção à corrupção nestes setores, a CGU (2013, p.9) afirma que:

A partir da promulgação da Constituição de 1988, foram publicadas várias leis, decretos e portarias que trataram de questões relacionadas ao acesso às informações públicas. Para citar algumas: [...], a Lei que criou os pregões presencial e eletrônico (Lei nº 10.520/2002), **o Decreto que criou o SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Decreto nº 6.170/2007)** [...]. (grifei).

Mesmo antes da entrada em vigor da Lei de acesso a informação, porém já com o objetivo de fortalecer a transparência das ações públicas, foi criado o SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal, através do Decreto nº 6.170/2007, onde seu artigo 13 dispõe que:

Art. 13. A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no SICONV, que será aberto ao público, via rede mundial de computadores - Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios.

Desta forma, qualquer órgão que desejasse e fosse autorizado a conveniar para receber recursos do Governo Federal deveria ter cadastro no Portal de Convênios – SICONV a partir de 1º de setembro de 2008.

⁴ Capítulo elaborado com base em conhecimentos práticos durante atuação no Setor de projetos das Prefeituras de Candelária/RS e Santa Cruz do Sul/RS no período de 2009 à 2013. Todas as informações podem ser conferidas e estão disponíveis na página <<https://www.convenios.gov.br/portal/index.html>>.

A partir de então qualquer repasse de recursos do Governo Federal para Estados, Municípios e/ou Entidades Privadas sem fins lucrativos, seria obrigatoriamente formalizado pelo Sistema de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal, e nele também seria acompanhado e fiscalizado, desde a celebração, passando pela execução, fiscalização e prestação de contas.

Sendo assim,

Para o SICONV, um convênio ou contrato de repasse é o instrumento que formaliza transferências voluntárias entre um órgão da Administração Pública Federal e estados, municípios, Distrito Federal e entidades privadas sem fins lucrativos. A organização que recebe o recurso financeiro precisa ter personalidade jurídica, e é chamada de proponente ou conveniente. O proponente cria uma proposta que é a formalização da intenção deste de firmar um convênio com um órgão da APF. A proposta deve conter um objeto e uma justificativa, além de outras informações, e deve indicar qual programa de governo ela está implementando. O órgão da APF, também chamado de concedente, pode aceitar a proposta, que a partir desse momento passa a ser chamada de convênio. Um convênio tem um período de vigência.

Durante a execução do convênio, o conveniente deve prestar contas do gasto dos repasses, e o concedente deve qualificar a execução através de pareceres. [...].(SICONV, 2008?)

O Siconv, sistema que foi criado pela Coppetec, uma empresa incubada na UFRJ e posteriormente repassado ao SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados que assumiu a gestão e manutenção do Programa, então passou a ser obrigatório realmente a partir do ano de 2009, onde qualquer transferência de recursos a partir de cem mil reais era formalizado pelo sistema. O Siconv, permite que os órgão se cadastrem e cadastrem usuários, depois do cadastro realizado e autorizado pelo SERPRO, cada órgão recebe uma senha que é de uso pessoal para acessar o Portal e inscrever suas propostas (SERPRO, 2011).

Além disso, o Siconv é uma forma eficaz no combate a corrupção, e a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA, 2014), incluiu em suas ações o aperfeiçoamento do sistema, previstos na ação nº 7, vejamos:

AÇÃO 7

Propor o aperfeiçoamento dos instrumentos normativos que garantam o uso obrigatório do Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV) para todas as transferências de recursos federais para estados, municípios e entidades.

[...]

Justificativa:

Necessidade de conferir controle e transparência às transferências de recursos da União que estão sendo realizadas fora do SICONV.

Produtos

- (a) levantamento e identificação dos tipos de transferências que não transitam pelo SICONV;
- (b) definição normativa precisa do conceito de transferência voluntária; e
- (c) proposta de ajustes necessários às normas de transferência de recursos federais.

Essa ação se faz necessária uma vez que atualmente somente transferências com valor a partir de cem mil reais são abrangidas pelo Portal, sendo necessário que qualquer valor seja transferido por meio do SICONV, a fim de garantir total transparência nas transferências de recursos do Governo Federal para outros órgãos.

Para que um órgão apresente uma proposta é necessário que ele busque Programas do Governo Federal, que são disponibilizados por códigos de órgãos que cada Ministério, secretaria e/ou setor possui, onde são lançados editais de chamadas públicas com a intenção de arrecadar projetos para financiamento.

Os programas que são disponibilizados no SICONV, são aqueles definidos pela gestão do Governo Federal no Plano Plurianual, e que posteriormente são definidos de acordo com as prioridades e incluídos na Lei de Diretrizes Orçamentárias daquele exercício, e que por fim tem seus recursos definidos para aquele exercício na Lei Orçamentária Anual.

A partir disso, o proponente escolhe um programa de um determinado órgão que atenda os objetivos que deseja alcançar (exemplo: pavimentação de ruas) e inscreve a proposta, após isso, o órgão concedente irá avaliar a proposta e deferi-la ou não. Se deferida ela gerará um convênio entre conveniente (Município, Estado ou Entidade Privada sem fins lucrativos) e concedente (órgão do Governo Federal [Ministério, secretaria, departamento]), onde a partir daí será executado e controlado pelo Portal de Convênios.

Já que o sistema visa a transparência e a correta aplicação de recursos advindos do Governo Federal, todas as fases são registradas no Portal, onde todos os dados devem conferir para que o seu convênio chegue ao fim sem nenhum problema.

Sendo assim, a celebração de convênios no Portal de Convênios trata-se de processo complexo, podendo ter como objeto obras, serviços ou bens, onde basicamente são executadas as seguintes fases: Inicia-se com a celebração do convênio, publicação, definição do período de vigência, ajuste de valores (valor de

repassa e contrapartida), ajuste de metas e etapas a serem cumpridas, depósito dos recursos (repassa e contrapartida), análise de projetos e/ou orçamentos dos equipamentos, liberação para aquisição, realização do processo licitatório na forma da lei, registro do processo licitatório no Siconv, aprovação do processo licitatório, formalização do contrato de serviço com a vencedora do processo licitatório, liberação para entrega do bem ou início do serviço, medição do serviço conforme execução, emissão de Nota Fiscal, registro de Nota Fiscal no Siconv e retenção de tributos, solicitação pagamento do fornecedor, autorização do pagamento, registro do pagamento até que todo serviço ou itens forem pagos, finalização do convênio com relatórios de execução que consolidam as informações lançadas e apontam se há ou não inconsistência de informações e por fim a Prestação de contas e devolução de eventuais recursos que restaram (rendimentos/aplicação ou recursos que não foram utilizados devidamente ou não foram comprovados sua execução/entrega).

Este processo complexo de celebração, acompanhamento e fiscalização, possui outras fases relevantes que não serão aqui aprofundadas, porém o que se pode perceber é que com este sistema, e a obrigatoriedade de utilizá-lo para celebração de convênios/contratos de repasse com valor mínimo de cem mil reais, a transparência do processo é garantida, uma vez que o sistema é todo vinculado e não permite que seja “burlada” qualquer etapa do procedimento da celebração à prestação de contas.

Desta forma é possível constatar que com o SICONV, as transferências voluntárias da União são rigorosamente acompanhadas e a princípios estão livres de ser objeto de corrupção, uma vez que tudo é controlado dentro do sistema, não permitindo avançar sem que esteja tudo de acordo com o pactuado.

Superfaturamento de licitações, desvio de finalidade do objeto, escolha privilegiada de fornecedor, pagamentos indevidos, entre outros atos corruptivos são totalmente combatidos e impossíveis de ocorrer com a utilização do sistema.

Sendo assim, o sistema é eficaz no combate à corrupção, porém onde ainda pode haver a manifestação de atos corruptivos podem existir nos repasses inferiores ao limite mínimo de celebração de cem mil reais, ou naqueles processos específicos que não passam por ele, como no caso de Financiamentos e convênios do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, uma vez que ambos possuem

política de incentivo ao desenvolvimento imediato, com processos simplificados, e, portanto muito mais falhos e passíveis da incidência de atos corruptivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas informações estudadas sobre o fenômeno da corrupção foi possível concluir que a mesma possui uma definição bastante ampla, mas que, porém, permite a identificação e o conhecimento de como ela se desenvolve na sociedade Brasileira.

A corrupção no Brasil pode ocorrer tanto na esfera pública como na privada, porém é na esfera pública que ela apresenta as maiores mazelas à sociedade, uma vez que os atos corruptivos nesta seara fazem de vítimas toda a sociedade, e esta é responsável por pagar a “conta” com a redução ou ausência de incentivo, nas áreas da saúde, educação e segurança pública.

Estas mazelas são recorrentes, uma vez que a maioria dos casos de corrupção, desviam recursos que seriam empregados nestas áreas, e isso ocorre através dos superfaturamentos de contratos, desvio de aplicação de verbas, beneficiamento de empresas específicas, e todos estes atos corruptos são realizados por agentes públicos de alto escalão a fim de obter beneficiamento próprio.

Atualmente sabe-se de diversos escândalos que foram desmascarados nesta seara de beneficiamento do alto escalão do governo, e é por isso que cada vez mais surgem meios e mecanismos de identificação, prevenção e combate à corrupção.

Um destes mecanismos é a Lei de Acesso à informação que obrigou todos os órgãos públicos a publicarem em página denominada Portal da Transparências todas as ações executadas por aquele determinado órgão, incluindo desde a remuneração identificada dos funcionários até os gastos com todas as ações executadas.

Esta Lei facilitou e ratificou o já existente Portal da Transparência criado pela Controladoria Geral da União, e fortificou as ações da CGU no combate, identificação e prevenção da corrupção no espaço público.

Além da Lei de Acesso à informação, e em virtude dela, o governo foi criando outros mecanismos baseados nela para o combate a corrupção, e um deles, foi o Portal de Convênios – SICONV, que consiste em um Sistema de Gestão de

convênios e contratos de repasse oriundos de transferências voluntárias da União repassado aos Estados, Municípios e Entidades Privadas sem fins lucrativos.

O SICONV, é responsável hoje por controlar todas as ações desde o cadastramento da proposta, até a prestação de contas do projeto, sendo responsável por não admitir erro ou inconsistência alguma nas informações prestadas e nele inseridas.

Atualmente todos os Municípios do Brasil têm obrigatoriedade de receber recursos a partir de cem mil reais pelo sistema. Embora complexo, o SICONV, facilita a fiscalização da CGU e obriga os municípios a executarem corretamente seus projetos, não sendo possível superfaturamento de contratos, pagamentos indevidos, desvio de finalidade do objeto, entre outros atos corruptivos.

Desta forma é possível concluir que em matéria de controle da execução dos recursos transferidos pela União à estes órgão obrigados a conveniar por meio do SICONV, é impossível qualquer ação de corrupção, com a finalidade de obtenção de vantagens, uma vez que o sistema é complexo e não permite o avanço do convênio se constatado qualquer inconsistência, ficando o órgão conveniente sujeito à tomada de contas especial e impossibilidade de conveniar com a União se constatado fraude ou qualquer incidência de corrupção.

Por fim, é claro que podem existir falhas, mas atualmente o SICONV se mostra eficaz na seara em que sem compromete atuar, sendo ainda necessário seu aprimoramento para que sejam obrigatórias todas as transferências de recursos passem por ele, já que hoje os repasses inferiores a cem mil reais e os financiamentos e ações do Programa de Aceleração do Crescimento possuem procedimentos específicos para formalização, e que parecem ser os mais atingidos pelos atos corruptivos, como demonstram os escândalos envolvendo as obras da Copa do Mundo 2014, que foram financiados pelo PAC.

Referências

- AVRITZER, Leonardo. FIGUEIRAS, Fernando (org). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- BARBOZA, Márcia Noll. **O Combate à Corrupção no Mundo Contemporâneo e o Papel do Ministério Público**. 2006. Disponível em: <<http://5ccr.pgr.mpf.mp.br/publicacoes/eventos/docs-monografias>>. Acesso em: 12 jun 2014.
- BRASIL. **Lei nº 12.527, DE 18 de novembro de 2011**. Brasília/DF, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 12 jun 2014.
- BRASIL. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em 12 jun 2014.
- BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**.. Brasília/DF, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em 12 jun 2014.
- BREI, Zani Andrade. **Corrupção**: dificuldades para definição e para um consenso. In: Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8128/6943>>. Acesso em 12 jun 2014.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei de acesso à informação causa polemica sobre divulgação de salários**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/423007-LEI-DE-ACESSO-A-INFORMACAO-CAUSA-POLEMICA-SOBRE-DIVULGACAO-DE-SALARIOS.html>>. Acesso em 11 jul 2014.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Prevenção da Corrupção**. 2002?. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/TransparenciaPublica/index.asp>>. Acesso em: 12 jun 2014.
- _____. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília/DF, 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em 29 jun 2014.
- _____. **Cartilha Convenção das Nações Unidas contra a corrupção**. Brasília/DF, 2008. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/onu/publicacoes/Arquivos/Cartilha.pdf>>. Acesso em 20 jun 2014.
- _____. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília/DF, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Manual_LAI_EstadosMunicipios.pdf>. Acesso em 10 jun 2014.

_____. **Prevenção da Corrupção.** Brasília/DF, 2008?. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/TransparenciaPublica/index.asp>>. Acesso em 12 jun 2014.

_____. **Transparência Ativa.** Brasília/DF, 2010?. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/transparencia-ativa/>>. Acesso em: 12 jun 2014.

ENCLA. **Ações da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.** 2014. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/enccla/acoes>>. Acesso em 12 jul 2014.

FILGUEIRAS, Fernando. **A Corrupção na Política: Perspectivas Teóricas e Metodológicas.** Boletim CEDES, v. 5, 2006. Disponível em: <<http://www.cis.puc-rio.br/cedes/PDF/cadernos/cadernos%205%20-%20Caderno%20Cedes%20Filgueras.pdf>>. Acesso em 15 maio 2014.

HERNANDES, Pedro Petronillio. **Combate à corrupção no Brasil: análise sob a ótica da economia da corrupção.** IN: Prevenção e combate à corrupção no Brasil: 6º Concurso de monografias: trabalhos premiados / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. — Brasília: CGU, 2011.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias Corruptivas Nas Relações Entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, conseqüências e tratamentos.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

MELO, Nara Lopes de. **A responsabilização do agente político à luz da Reclamação nº 2.138 do STF.** 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19026/a-responsabilizacao-do-agente-politico-a-luz-da-reclamacao-n-2-138-do-stf#ixzz378aFBeXK>>. Acesso em: 12 jun 2014.

NUNES, Antonio Carlos Ozório. **Corrupção: o combate através da prevenção.** In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.) **Corrupção, ética e moralidade administrativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

RAMINA, Larissa O. **Tratamento Jurídico Internacional da Corrupção: A Convenção Interamericana contra a Corrupção da O.E.A. e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais da O.C.D.E.** IN: Revista da Faculdade de Direito da UFPR. V. 39, N. 0, 2003. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/1755/1452>>. Acesso em 12 jul 2014.

SERPRO. **Siconv favorece o desenvolvimento do país,** 2011. Disponível em: <<http://www4.serpro.gov.br/noticiasSERPRO/2011/novembro/siconv-favorece-o-desenvolvimento-do-pais>>. Acesso em 12 jun 2014.

SICONV. **Dados,** 2008?. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/siconv>>. Acesso em: 12 jun 2014.

STUKART, Herbert Lowe. **Ética e Corrupção**. São Paulo: Nobel, 2003. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=0S7NRFgpnXMC&Printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepageq&f=false>. Acesso em: 10 jul 2014.

TAMBELLINI, Guilherme Luis da Silva. **Direito de acesso a informações pessoais de servidores**. Lei de acesso a informações. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22540/direito-de-acesso-a-informacoes-pessoais-de-servidores-lei-de-acesso-a-informacoes/1>>. Acesso em: 12 jul 2014