

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JULIANA BOTELHO FOERNGES

**ENTRAVES CULTURAIS E BUROCRÁTICOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA DO
GOVERNO TARSO GENRO (2011-2014)**

Porto Alegre
2017

Juliana Botelho Foernges

**ENTRAVES CULTURAIS E BUROCRÁTICOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS:
o caso da Política de Transparência do Governo Tarso Genro (2011-2014)**

Trabalho apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Ciência Política, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro

Aprovado em 07 de março de 2017

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Carla Etiene Mendonça da Silva – UNISINOS

Prof.^a Dr.^a Sandra Eliane Olivera Bitencourt de Barreras – IPA

Prof.^a Dr.^a Sonia Maria Ranincheski – UFRGS

CIP - Catalogação na Publicação

Foernges, Juliana Botelho
Entraves Culturais e Burocráticos para
Implementação de Políticas Públicas: o caso da política
de transparência do governo Tarso Genro (2011-2014)
/ Juliana Botelho Foernges. -- 2017.
91 f.
Orientador: Henrique Carlos de Oliveira de Castro.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,
Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Cultura Política. 2. Governança Democrática . 3.
Transparência. 4. Relações Burocráticas de Poder. 5.
Estado. I. Castro, Henrique Carlos de Oliveira de,
orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Doutor Henrique Carlos de Oliveira de Castro, por ter se prontificado me auxiliar nesta tarefa acadêmica. Aprendi com sua orientação durante a consecução do trabalho e com o grupo de pesquisa sobre cultura política. Começar a entender sobre o significado das relações de poder.

Agradeço minha mãe, Leila Botelho, por ter me ensinado desde sempre a importância da igualdade, por me fazer acreditar em mundo melhor e ser o que sou hoje. Também agradeço imensamente ao meu irmão, Rafael Foernges, por estar ao meu lado em todos os momentos importantes da minha vida.

Agradeço ao meu companheiro, Jorge Branco, e Isadora, minha filha do coração, pelo companheirismo, dedicação e cumplicidade de vida.

Agradeço ao governador, Tarso Genro, por ter me oportunizado trabalhar com a temática de transparência

Aos meus amigos e amigas, Professor Doutor Marco Cepik, Vanessa Rocha, Simone Tarasconi, Monique Sichonany, Karin Palombini, Karen Lopes, Ana Júlia Possamai, Lais Medeiros, Paulo Roberto Pinto, por terem contribuído de alguma forma com este trabalho.

Aos meus colegas do Grupo de Cultura Política por apreendermos juntos a cada dia que passa os ministérios do poder.

Aos meus colegas de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS por sonharmos por um Brasil mais democrático e inclusivo.

Liberdade é pouco.
O que eu desejo ainda não tem nome.
Clarice Lispector

RESUMO

O objetivo central deste artigo é identificar quais entraves culturais e burocráticos impactaram o processo de implantação da política de transparência no estado do Rio Grande do Sul no período de 2011 a 2014, considerando a trajetória nacional de desenvolvimento da transparência. A dimensão instrumental da transparência ao regime democrático permite a ampliação dos mecanismos de acesso às informações públicas, com a finalidade de consecução dos mecanismos de *accountability*. A transparência é uma estratégia de diminuição do segredo e do obscuro no cotidiano estatal. Essa circunstância pretende possibilitar que os governos sejam mais responsáveis frente aos cidadãos. Assim, a cultura da transparência entra em disputa com a cultura do segredo, uma vez que, para o seu desenvolvimento, há necessidade de interferir nas relações de poder consolidadas dentro da estrutura estatal. A análise dos entraves à execução da política de transparência decorre da experiência empírica como gestora da política de transparência no RS. Por fim, as mudanças geram resistências, interferindo no resultado final da implementação da política de transparência. Esses resultados não decorrem, exclusivamente, da vontade política do governante ou da força de resistência da burocracia, mas, precisamente, da relação de força entre eles.

Palavras-Chave: Cultura Política. Governança Democrática. Transparência. Relações Burocráticas de Poder.

ABSTRACT

This study aims to identify which cultural and bureaucratic obstacles affected the process of implementing the transparency policy in the state of Rio Grande do Sul, Brazil, in the period of 2011-2014, taking into account the national trajectory of the development of transparency. The instrumental dimension of transparency to the democratic regime allows the expansion of the mechanisms that grant access to public information in order to achieve accountability mechanisms. Transparency is a strategy to dwindle the secrecy and obscurity of the state's daily life; it aims at making governments more accountable to their citizens. Thus, the culture of transparency is in dispute with the culture of secrecy, since there is a need to interfere in the consolidated power relations within the state structure for transparency to flourish. The analysis of the obstacles to the implementation of the transparency policy stems from my empirical experience as manager of the transparency policy in Rio Grande do Sul. Finally, the changes generate resistance, interfering in the outcome of the implementation of the transparency policy. These results do not derive exclusively from the political will of the ruler or from the resistance force of the bureaucracy, but precisely from the relation of force between them.

Keywords: Political Culture. Democratic Governance. Transparency. Bureaucratic Power Relations.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 TRAJETÓRIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA TRANSPARÊNCIA.....	9
2.1 CASO RIO GRANDE DO SUL: TRAJETÓRIA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA TRANSPARÊNCIA ENTRE OS GOVERNOS YEDA CRUSSIUS E TARSO GENRO	13
3 TRANSFORMANDO REGULAMENTAÇÃO EM POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA NO RS ENTRE 2011 E 2014.....	17
4 OS ENTRAVES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA NO RIO GRANDE DO SUL.....	21
4.1 FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL E AUSÊNCIA DE COESÃO ENTRE OS ATORES.....	25
4.2 COMPORTAMENTO BUROCRÁTICO INSULADO	32
5 CONCLUSÃO	41
REFERÊNCIAS.....	44
ANEXOS	48

1 INTRODUÇÃO

A transparência é uma característica das sociedades democráticas. Exige-se do governante uma gestão republicana e transparente no trato da coisa pública, buscando ampla e integral disponibilização das informações produzidas pelo Estado de modo a permitir um controle dos cidadãos sobre as ações do governo. Logo, todo sistema democrático necessita de transparência na condução da coisa pública, com a finalidade de evitar desvios na consecução do interesse público. (HEALD, 2006; ETZIONI, 2010).

A transparência por si só não garante que este ou aquele regime político seja democrático. A democracia é, em suas diversas variantes, a expressão da concorrência para emergência de novos sujeitos e interesses de forma igualitária e inclusiva, com vistas à obtenção do poder político. Refere-se à necessidade de ter um patamar mínimo de regras para a constituição de um regime democrático. Para Dahl existem os seguintes critérios para caracterização de democracia: “1. Funcionários eleitos; 2. Eleições livres, justas e frequentes; 3. Liberdade de expressão; 4. Fontes de informação diversificadas; 5. Autonomia para as associações; 6. Cidadania inclusiva.” (Dahl, 2009, p.99)

Desse modo, é impossível afirmar que, a despeito de outros pré-requisitos, a democracia prescindia da transparência, do anti-segredo para realizar-se. A ideia de descortinamento dos segredos públicos é uma aquisição social da democracia. Não se pode falar de democracia sem que se conheçam os atos e decisões do governo. Transparência, assim, é um predicado político que pertence ao campo da democracia. Como afirma Bobbio, que pertença à “natureza da democracia” o fato de que “nada pode permanecer confinado no espaço do mistério é uma frase que nos ocorre ler, com poucas variantes, todos os dias”. (BOBBIO, 2000, p. 98).

Este estudo se filia à concepção de Bobbio (2000), que afirma que a democracia consiste no governo do poder visível. Com base nessa premissa, busca-se identificar e avaliar em quais noções da teoria democrática está mais bem associada uma política de transparência. Em duas visões mais abrangentes, é possível pensar em modelos de regime democrático que priorizem a participação dos cidadãos. Em um deles, a participação se dá em todo o ciclo da política pública, inclusive o cidadão é o protagonista no processo de tomada de decisões políticas;

para essa visão, a transparência deveria ir além do seu aspecto formal. O outro modelo, o da democracia minimalista, também valoriza a ideia do tornar público, mas entende que o dever de disponibilizar informações é suficiente para o controle do cidadão, isto é, trata como uma relação entre *principals* (governados) e *agents* (governantes), cabendo ao *agents* simplesmente a redução da assimetria de informação existente entre eles para equilibrar o processo de representação política. (FEREJOHN, 1999; PREWORSKI, 2001).

Uma questão presente nos debates sobre transparência refere-se ao seu significado e suas dimensões. Não há uma única maneira de conceituá-la; pelo contrário, utilizando o argumento de Heald (2006, p. 40), existem “direções e variedades de transparência”, além de variáveis de ambiente e de tempo que interferem na sua formatação. No sentido comumente usado para transparência, permite-se aos indivíduos obter informações sobre as estruturas e as operações de entidades, incluído o próprio Estado. (ETZIONI, 2010).

Os elementos – a visibilidade e a inferibilidade – que integram o conceito de transparência proposto por Michener e Bersch (2013) permitem completar o conteúdo da transparência. A visibilidade diz respeito ao local onde a informação pode ser acessada, isto é, ela deve ser de fácil e rápida localização, e ao conteúdo da informação, que deve ser completo para permitir um maior volume das informações. A inferibilidade, por sua vez, relaciona-se à possibilidade de extrair conteúdo da informação disponibilizada e reutilizá-la de maneira a permitir a construção da informação.

Muitos autores têm utilizado transparência como sinônimo de *accountability*, mas, mesmo havendo conexão entre eles, não são equivalentes no seu conteúdo. A transparência permite colocar às claras as informações públicas, proporcionando ao cidadão melhores condições para avaliar e participar das decisões políticas, ou seja, exercer o *accountability*, ensejando a responsabilização dos governantes e, ao mesmo tempo, aumentando a capacidade de resposta do Estado aos anseios da sociedade. (HEALD, 2006; MICHENER; BERSCH, 2013).

A transparência permite também a identificação de como as políticas são formuladas, adotadas e aplicadas, e até mesmo como as regras para a escolha de políticas se estabeleceram. Contudo, como sustenta Heald (2006), a transparência não é valor absoluto; ela deve ser instrumental para proporcionar um processo amplo de deliberação em que seja possível aos cidadãos fazerem suas escolhas. Não basta

colocar um repositório de informações à disposição dos cidadãos se eles não poderão fazer uso cognitivo de tais informações.

Uma das condições ao desenvolvimento da transparência se refere à forma como se processa a sua institucionalização, que consiste na definição de procedimentos, mecanismos e regras para fornecimento da informação governamental, seja de forma ativa, quando o Estado disponibiliza nos sítios oficiais, seja de forma passiva, pelo serviço de informação onde o cidadão pode requerer a informação.

As demandas por aumento da transparência das ações do Estado frente à sociedade se relaciona com a possibilidade de reforçar os mecanismos de *accountability* para os cidadãos, com vistas a submeter o Estado e seus agentes ao controle da cidadania.

Além disso, a transparência é instrumento para a superação de um Estado autoritário, impermeável à participação e estimulador da cultura do segredo, e para a construção de um Estado democrático. A cultura de segredo decorre de um tipo particular de cultura política típica de grupos sociais em instituições políticas ou burocráticas, que se valem da posse de informações como fonte de poder político. Portanto, torna-se necessária mudança na organização burocrática estatal, conseqüentemente, reconfiguração das relações de poder consolidadas no interior do Estado para implantar política de transparência.

É condição *sine qua non* para tal processo a necessária vontade da autoridade política e o seu constante apoio reafirmando o compromisso com as alterações nas relações de poder, porque haverá dilemas intrínsecos ao aparelho estatal, tais como insulamento burocrático, clientelismo, corporativismo e embate entre a política e a técnica.

A problematização deste trabalho é identificar quais foram os entraves existentes durante o processo de implantação da política de transparência no período de 2011 a 2014. A transparência lança luz sobre comportamentos institucionais. Então o processo de implantação desta política depende das movimentações e do modo como os atores reagem às exigências de transparência.

A análise decorre a partir da minha vivência empírica como gestora da política de transparência no Estado do Rio Grande do Sul no período de 2011 a 2014.

O artigo está estruturado em três partes. Na primeira, abordo a trajetória nacional de implantação da política pública em curso desde a promulgação da

Constituição Federal de 1988, que reconheceu como direito fundamental o acesso à informação pública, bem como o reflexo da difusão desta política no estado do Rio Grande do Sul. Na segunda parte, verifico como se desenvolveu a política estadual de transparência no período de 2011 a 2014. Na terceira, identifico os obstáculos culturais e burocráticos ao desenvolvimento da política de transparência no Governo do Estado.

2 TRAJETÓRIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA TRANSPARÊNCIA

Após um período ditatorial no Brasil, ressurgem os valores democráticos com a Constituição Federal de 1988 e cria-se uma base para regulamentação de formas de participação e controle do Estado brasileiro pela população, inserindo-se no rol dos direitos fundamentais: o direito à informação pública¹; o mecanismo de *habeas data*, que permite ao cidadão solicitar quaisquer informações suas contidas nas bases de dados de entidades governamentais ou de caráter público²; a legitimidade para proposição de ação popular para controle dos atos administrativos³; e a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania⁴.

O regime democrático faz avançar os direitos e a inclusão dos indivíduos e grupos sociais no processo de decisão política. Há uma permanente reivindicação dos cidadãos por mais informações públicas e também por ultrapassar a disponibilização, com vistas a permitir ao cidadão a condição de protagonista na condução da política, ao invés da de mero espectador. Passa-se, então, à redemocratização do Estado.

O Executivo Federal tem implementado gradativamente uma política de transparência. Com a criação da Controladoria-Geral da União – CGU⁵ em 2003, que passou a ser a estrutura estatal responsável pela defesa do patrimônio público, pelo monitoramento das políticas públicas e pelo incremento da transparência, constituindo-se como agência anticorrupção, desenvolveu-se um conjunto de iniciativas para abertura das informações públicas e prevenção à corrupção, com vistas ao exercício do controle das ações do Estado. (LOUREIRO et al., 2012)

¹ Art.5, inciso XXXIII, art. 216, parágrafo 2, CF

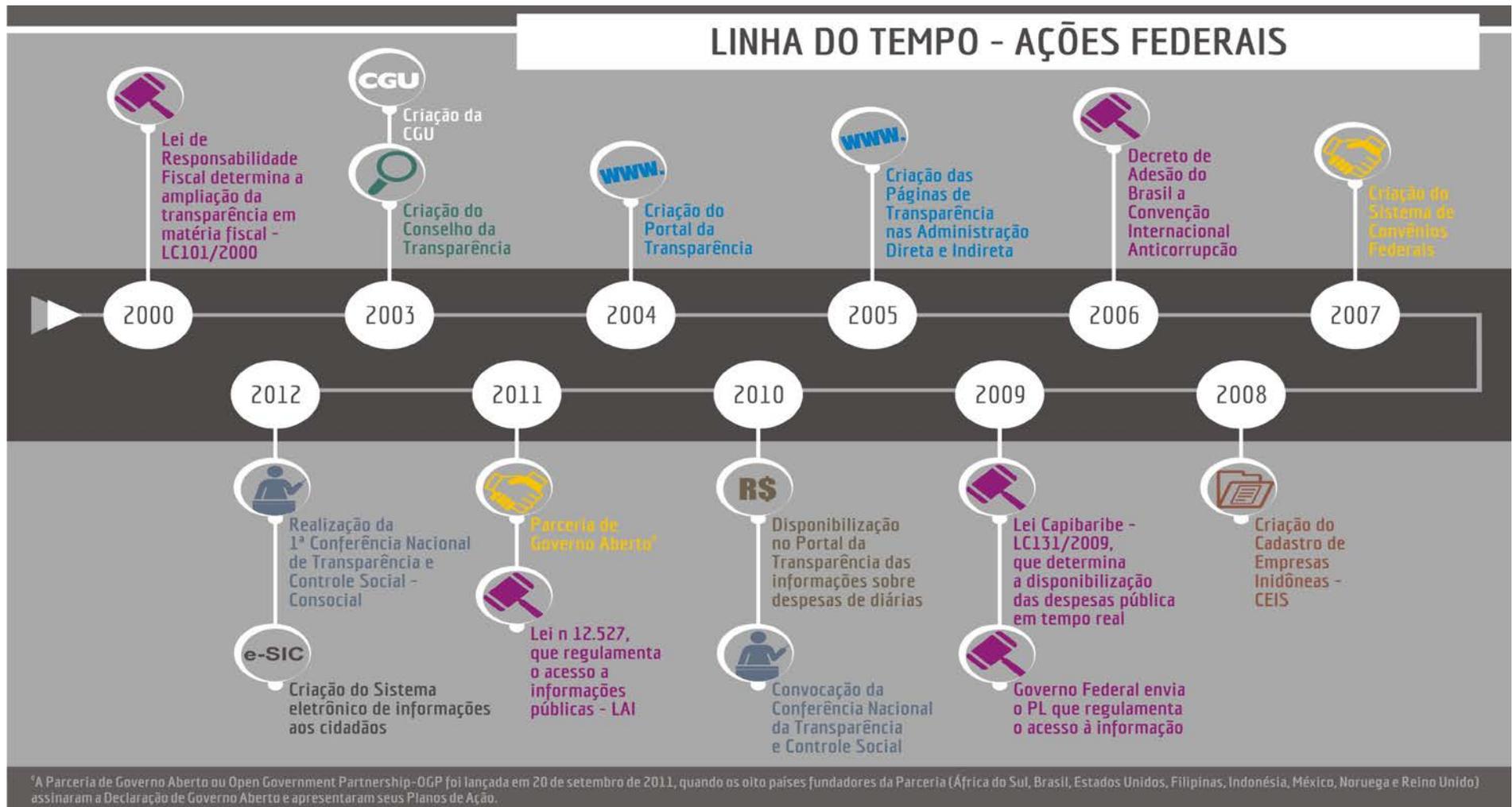
² Art. 5, inciso LXXII, CF

³ Art. 5, LXXIII, CF

⁴ Art. 5, LXXVII, CF

⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 10 jan. 2017.

Figura 1 – Linha do Tempo – Ações Federais de Transparência



Fonte:Elaborada pela autora.

O primeiro marco a destacar foi a edição da lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000), que tinha como um dos seus objetivos a transparência dos relatórios orçamentários-financeiros, contudo, a circunstância política em que foi publicada essa lei priorizava medidas de ajuste fiscal em vez da transparência orçamentária. Assim, o fator transparência foi utilizado como elemento facilitador e justificador da execução das medidas fiscais que estavam sendo feitas naquele momento.

Em razão disso, houve resistência na implantação das medidas de transparência exigidas pela lei de responsabilidade fiscal, pois a burocracia fazendária entendia que os cidadãos não seriam capazes de compreender as informações financeiras porque continham elementos de natureza técnica e fórmulas da contabilidade pública. No entanto, por trás deste discurso, pode-se dizer os servidores entendiam que a transparência não era necessária. Prova disso é que o comando legal no tocante à transparência não foi concretizado de imediato pela União Federal, tampouco pelos estados-membros e municípios. Mesmo assim, a edição da lei de responsabilidade, por si só, foi um avanço à época, porque iniciou o debate em torno da transparência das informações orçamentárias-financeiras da administração pública.

Em 2004, foi criado e lançado o portal da transparência⁶, que disponibiliza atualmente as informações sobre despesas, receitas, convênios, sanções, servidores e outras consultas sobre o governo federal. Ao longo dos anos, houve reestruturações no portal com a finalidade de deixá-lo mais intuitivo e mais amigável ao cidadão. Enfatiza-se que os valores expostos são da ordem de mais de 8 trilhões de reais, e mais de 1 bilhão de transações são disponibilizadas pelo portal, conforme informações dele extraídas.

Outra importante ação foi a regulamentação, por meio da publicação da Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, do direito à informação, previsto desde 1988 na Constituição Federal. A lei alterou substancialmente a relação entre Estado e cidadão no que tange ao acesso à informação pública, uma vez que o dispositivo legal prevê procedimento, prazo, instância recursal e sanções para o poder público de todos os poderes e esferas de governo para o atendimento do pedido de informação solicitado pelo cidadão. Com essa lei, há uma inversão na lógica existente na estrutura estatal:

⁶ Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

o fornecimento da informação ao cidadão passa a ser um dever do Estado, sendo que, anteriormente, era tratado como uma benesse.

Destaca-se também o papel desempenhado pela CGU, órgão da própria estrutura estatal federal, estimulando e fomentando o controle social, ou seja, o controle da sociedade sobre o Estado. Como maior exemplo disso, tivemos a Primeira Conferência da Transparência e do Controle Social e a constituição do Conselho da Transparência e Combate à Corrupção, realizada em maio de 2012 em Brasília.

Esse conjunto de iniciativas no sentido de potencializar a transparência como indutora da participação social na gestão pública serviria como paradigma a ser observado pelos entes federados. Nesse sentido, o governo federal lançou o programa Brasil Transparente, que buscava apoiar estados e municípios na implementação de política de transparência.

Apesar disso, a política de transparência, nos entes federados, não acompanhou a mesma intensidade e grau de implementação do executivo federal. Essa circunstância é demonstrada nas avaliações⁷ realizadas pelas organizações governamentais e não governamentais, cujo objeto de análise era a disponibilização de informações públicas. Seja por meio do portal da transparência, seja pelo serviço de informação ao cidadão, demonstra-se uma baixa de adesão dos estados e municípios à implementação dos mecanismos legais de transparência.

Por fim, o modelo federalista Brasileiro de concentrar as competências e recursos na União Federal em termos de iniciativas de políticas públicas também impacta a política de transparência. Os demais entes federados seguirão o modelo federal em termos de similitude de ações decorrente de obrigações legais, repetindo as iniciativas desenvolvidas no âmbito federal, como o portal da transparência e a regulamentação da lei de acesso à informação. Contudo, cada ente federado ficará sujeito às suas variáveis políticas, institucionais e culturais, que interferem no tempo e na forma da implantação da política de transparência.

⁷ a) A organização Contas Abertas utiliza como parametro a ser avaliado o Portal da Transparência, conforme *site*, disponível em: <<https://indicedetransparencia.com>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

b) A CGU considera o atendimento aos requisitos da LAI no que tange ao serviço de informação, conforme *site*, disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

c) O MPF considera os parâmetros contidos nas seguintes leis: Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei Complementar Nº 131, de 27 de maio de 2009, e Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conforme *site*, disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

2.1 CASO RIO GRANDE DO SUL: TRAJETÓRIA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA TRANSPARÊNCIA ENTRE OS GOVERNOS YEDA CRUSSIUS E TARSO GENRO

Tomando como objeto de análise o cenário sobre política de transparência no estado do Rio Grande do Sul a partir do governo Yeda Crussius, é importante salientar que já existia um órgão relacionado à transparência: a Contadoria e Auditoria Geral do Estado – CAGE, subordinada à Secretaria da Fazenda, constituída pela Lei Estadual Nº 8.117, de 30 de dezembro de 1985, que tem por atribuição o exercício da contabilidade pública e do controle interno. Em decorrência desta última atribuição, a CAGE torna-se a estrutura estatal que teria maior proximidade com a temática da transparência.

A governadora Yeda Crussius publicou, em 14 de julho de 2008, o Decreto Estadual Nº 45.747, que criou o Gabinete de Transparência, Prevenção e Combate à Corrupção, com status de Secretaria de Estado, enquanto tramitava no Poder Legislativo o Projeto de Lei Nº 248, que criaria a Secretaria de Transparência e Probidade Administrativa. O gabinete tinha por objetivo o desenvolvimento das ações de incremento à transparência, de combate à corrupção e de articulação das ações de controle interno; foi indicada para comandá-lo a advogada Mercedes Rodrigues.

Após três meses à frente da gestão do gabinete, a secretária Mercedes Rodrigues pediu exoneração e justificou a sua saída, nos meios de comunicação, pela falta de vontade política do governo em implantar a Secretaria da Transparência e Probidade Administrativa, uma vez que não foram fornecidas as condições necessárias para o desenvolvimento do trabalho e foi retirado de tramitação o Projeto de Lei Nº 248, que criaria a Secretaria, em agosto de 2008, do Legislativo⁸.

Depois desse fato político, o Projeto de Lei foi aprovado em regime de urgência, com emenda parlamentar apresentada pela base do governo, que retirou a atribuição de garantir a disponibilização de informação de caráter público. O governo lançou o Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul no final de 2009, uma vez que era um dos últimos estados da federação que não disponibilizavam informações sobre as despesas públicas na internet.

A situação da política de transparência não havia estruturação das ações de disponibilização de informações, tampouco uma ação coordenada para além da

⁸ Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2008/10/secretaria-da-transparencia-deixa-o-cargo-2254757.html>>. Acesso em: 09 jan. 2017.

normativa de criação da Secretaria da Transparência e Probidade Administrativa e do Portal da Transparência, constituído tardiamente em comparação com outros estados da federação.

Em 2010, o candidato de uma frente liderada pelo Partido dos Trabalhadores, Tarso Genro⁹, venceu as eleições no primeiro turno. Em seu programa¹⁰ de governo, constava a indicação de um esboço de modelo institucional para fomentar a transparência e combater a corrupção no estado do Rio Grande do Sul.

Em 1º de janeiro de 2011, o governador Tarso Genro sancionou a Lei Estadual Nº 13.601, que atribuiu a uma Subchefia da Casa Civil a função de articular, desenvolver e coordenar as ações de transparência e mecanismos de combate à corrupção, formatando o novo escopo de organização com o seu discurso de posse, que referiu expressamente a constituição de um sistema de transparência e combate à corrupção de forma a integrar as ações dos órgãos de controle do Estado, indicando a transparência e transversalidade das ações como referência das ações políticas .

Analisando também o discurso de posse do Governador Tarso Genro, retiram-se quatro elementos que dão sustentação a uma base constitutiva da política de transparência. O primeiro relaciona-se à indicação do princípio da transparência e da responsabilidade como condutor das ações do governo. Já o segundo elemento trabalha a dimensão da transparência conectada com a participação social, uma vez que, para viabilizar o pleno exercício da cidadania, faz-se necessário ter as informações públicas. O terceiro refere-se à forma sistêmica de implantação da política sob uma perspectiva holística, que supere as visões setoriais e fragmentadas da política. Por fim, o quarto elemento trabalha a transparência como propulsora dos mecanismos de *accountability*.

⁹ Importante salientar que o governador Tarso Genro foi Ministro de Justiça durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no período de 2007 a 2010, quando se desincompatibiliza do governo federal para ser candidato ao governo do estado do Rio Grande do Sul. No período em que foi Ministro, desenvolveu ações de enfrentamento à corrupção e atuou em parceria com a CGU na regulamentação e encaminhamento do projeto de lei que regulamenta o acesso à informação, em 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/656530.pdf>> e <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2008/11/orgaos-discutem-em-salvador-combate-a-corrupcao-e-a-lavagem-de-dinheiro>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

¹⁰ Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092453-plano-de-governo-governo-de-tarso-genro-periodo-de-2011-a-2014.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

Quadro 1 – Discurso de Posse do Governador Tarso Genro¹¹

Categorização	Trechos ¹² do Discurso de Posse do Governador Tarso
Diretriz Política	Nós vamos fazer do Rio Grande do Sul um exemplo de ética pública, de responsabilidade pública, de transparência e de combate aos desvios de comportamentos de agentes públicos, sejam quais forem as suas condições e a sua estatura, que usam o dinheiro público em benefício próprio e contra os interesses da população.
Transparência e Democracia Deliberativa	E, em terceiro lugar, nós vamos desenvolver aqui no Rio Grande um sistema de participação popular que vai restaurar o orçamento participativo, que vai valorizar os conselhos e a consulta, que vai criar meios virtuais de participação , inclusive, para que a população possa controlar o Estado, informar-se e também opinar. Vamos criar um cinturão de cidadania, de controle, de discussão, de elaboração política de um processo decisório aberto que nós já criamos aqui a partir do governo Olívio Dutra, em Porto Alegre, e agora temos que aperfeiçoá-lo, modernizá-lo e colocá-lo num patamar novo para abranger cada vez mais pessoas e atingir cada vez mais os pontos mais extremos do nosso território.
Ação da Política	Em segundo lugar, nós vamos desenvolver aqui nesse estado um sistema de transparência e de combate à corrupção semelhante ao trabalho que nós já fizemos no Estado brasileiro junto com a Controladoria Geral da União e junto com os órgãos de controle do país quando eu fui Ministro da Justiça.
Transparência e <i>Accountability</i>	(...) Queremos que a imprensa gaúcha acompanhe detalhadamente o nosso governo e que promova, sempre que tiver informações, as denúncias mais duras a respeito do seu governador, do seu vice-governador e dos seus secretários. Porque é desta informação colocada na esfera pública que surge a transparência, que surge a possibilidade da informação como resposta, que surge a democracia regulada pelo sentimento cívico da

¹¹ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=7YeqVhzKj9Y>>; <<https://www.youtube.com/watch?v=sh-rOE0K2C4>> e <<http://www.clicrbs.com.br/pdf/8772915.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

¹² A ordem da categorização não se refere à ordem da fala no discurso de posse.

	transparência e da verdade. Vocês, integrantes da imprensa, terão no nosso governo um apoio especialíssimo para que vocês realizem o trabalho de vocês com dignidade, com sobriedade e com respeito ao povo gaúcho.
--	--

Fonte: Elaborado pela autora.

O Chefe do Executivo chamou para si a tarefa de dar transparência às ações de seu governo, emanado da autoridade política conferida pelo processo eleitoral, propondo um conteúdo a esse respeito para fomentar a visibilidade das informações públicas, com abertura do governo para a participação da sociedade nos processos decisórios políticos. Tal comando político foi extraído do seu discurso de posse, e seu conteúdo foi direcionado aos membros integrantes do seu governo e da estrutura administrativa burocrática.

Mesmo estando as diretrizes políticas institucionalizadas em lei, isso não indica, necessariamente, uma adesão dos atores de forma sincronizada a tais compromissos. Pelo contrário, tais agentes permaneceram inertes, necessitando de uma ação proativa da autoridade política, em prol da concretização dos objetivos insculpidos nos programas e nos textos legais.

Vejamos, a seguir, como foi desenvolvida a política de transparência no governo do estado no período de 2011 a 2014.

3 TRANSFORMANDO REGULAMENTAÇÃO EM POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA NO RS ENTRE 2011 E 2014

Com as diretrizes apresentadas no discurso de posse do Governador Tarso Genro, acrescentando o conteúdo da Lei Nº 13.601, de 1º janeiro de 2011, que determinava a transparência como condutora das ações e dos programas de governo e a ampliação da participação dos cidadãos nos processos deliberativos, alicerçou-se o fundamento para o desenvolvimento da política de transparência.

Para implantar a política de transparência, orientado pelos pilares estruturantes emanados da autoridade política, foi constituída a Subchefia, por meio da Lei Estadual Nº 13.601, de 1º de janeiro de 2011, com a regulamentação das suas atribuições pelo Decreto Estadual Nº 48.728, de 26 de dezembro de 2011, que dispõe da estrutura da Casa Civil.

A política foi estruturada em três eixos para o seu desenvolvimento. O primeiro eixo assentou na promoção da transparência como instrumento para não somente permitir ao cidadão visualizar e acessar as informações sobre organização, programas e ações da gestão pública, mas também para que essas informações tivessem utilidade e capacidade de contribuir na produção de análises ou inferências a partir do dado disponibilizado. Portanto, o eixo foi fundamentado na premissa de ampliação da quantidade de informações nos sítios oficiais, com qualidade, completude, confiabilidade e acessibilidade. Esse eixo se dividiu em duas dimensões de transparência: a ativa, que corresponde à disponibilização de informações pelo órgão público em seus canais oficiais, e a passiva, que seria aquela obtida por meio dos pedidos de acesso à informação, não havendo hierarquia entre essas dimensões, visto que ambas são indispensáveis e complementares ao processo de transparência pública.

O segundo eixo teve por objetivo fomentar o controle social, que está imbricado com primeiro eixo, uma vez que promover a transparência em ambas as dimensões potencializará os mecanismos de *accountability*, ampliando o papel da cidadania na administração pública. Relacionou-se com as condições do cidadão participar de forma ativa e crítica no processo de deliberação da política pública. Esse eixo foi desenvolvido de forma a possibilitar uma maior inserção do cidadão na esfera pública e política, uma vez que buscou reduzir a assimetria de informações e, em

consequência disso, valorizou a atuação do cidadão no controle e monitoramento das decisões políticas.

O terceiro eixo, por fim, buscou a integração das ações de controle desenvolvidas pelos órgãos estaduais com finalidade de fornecer ao gestor um instrumento de monitoramento sobre a eficiência, economicidade e eficácia das ações, com os objetivos de evitar perdas, melhorar a gestão e garantir a prestação de contas, para além da simples verificação da legalidade ou não do ato administrativo. A coordenação das ações permite à administração pública uma atuação preventiva na correção de condutas, ao invés de atuar somente de forma repressiva.

Esses três eixos reuniram as frentes sobre as quais dever-se-ia atuar para implementar uma política densa de transparência.

Uma das variáveis que teve que ser considerada logo no início dessa formatação foi a configuração da estrutura administrativa¹³ do estado, o que tinha permanecido de um governo para outro e o que estava sendo criado em janeiro de 2011, visto que o ambiente institucional interfere na estratégia de desenvolvimento da política. Além disso, a dimensão política também deve ser observada como fator de interferência, e, no caso em análise, a decisão política já tinha sido externada tanto no discurso de posse do governador quanto na lei que estabeleceu os princípios condutores da gestão em seu governo.

Como se trata de uma política transversal a toda estrutura administrativa e com variáveis de natureza burocrática, institucional, cultural e política, que interferem no processo de implantação, a Subchefia formulou a estratégia materializada nos seguintes termos:

- 1- institucionalizar os procedimentos e estruturas necessárias à execução da política;
- 2- envolver a sociedade no processo de construção da política;

¹³ Estrutura já existente: a CAGE, órgão de controle interno, que realiza os processos de auditoria e fiscalização quanto ao aspecto formal da aplicação do recursos públicos, sem o monitoramento das políticas públicas; a Procuradoria-Geral do Estado – PGE, que tem por atribuição o controle da legalidade dos atos administrativos; e o departamento de Planejamento e Orçamento Governamental, vinculado à Secretaria de Planejamento, que possui a competência da elaboração e do monitoramento do plano plurianual, das metas e dos resultados dos programas de governo.

Estrutura criada em janeiro de 2011: a sistemática de monitoramento estratégico, estrutura vinculada à Secretaria-Geral do Governo que acompanhava as ações e obras prioritárias com a institucionalização de ferramentas de gestão; o sistema estadual de participação popular e cidadã, vinculado à Secretaria de Planejamento, que organizava o conjunto de instrumentos de participação; o gabinete digital, vinculado ao Gabinete do Governador, canal de diálogo virtual entre o Estado e a Sociedade;

- 3- promover um ambiente institucional de integração e conectividade entre os órgãos estaduais; e
- 4- formar as bases para imprimir uma cultura de transparência no estado.

O primeiro fator que contribuiu com a estratégia, especialmente no tocante ao envolvimento dos cidadãos, foi a Conferência Nacional de Transparência e Controle Social – CONSOCIAL, convocada em 2010, no âmbito nacional, pela Presidência da República, com adesão facultativa pelos estados membros e Municípios. Diante disso, o Governador Tarso Genro, por meio do Decreto Estadual Nº 48.094, de 9 de junho de 2011, convocou a 1ª Conferência Estadual do Estado do Rio Grande do Sul – CONSOCIAL/RS.

Esse processo conferencial contribuiu para fortalecer os eixos da atuação da política no interior do aparelho estatal, que, ao ratificar e legitimar a política elaborada, mostraram estar em sintonia com a deliberação dos cidadãos. Contudo, tal legitimação não foi suficiente para impor as modificações ao aparelho estatal. Era necessário, sim, o envolvimento dos cidadãos para legitimar o processo de modificações, mas também era necessário que a própria burocracia estatal se comprometesse com o conjunto das estratégias definidas para consecução integral e completa da política de transparência.

A institucionalização das normas, procedimentos e regras foi necessária para organizar o funcionamento da estrutura e difundir uma governança transparente e democrática dentro da administração. Uma das primeiras ações foi a publicação do Decreto Estadual Nº 48.728, de 26 de dezembro de 2011, que regulamenta o funcionamento da Subchefia de Ética e a constituição de um corpo administrativo para coordenar e sustentar a implantação da política perante as demais estruturas.

Ressalta-se também a relevância da publicação da Lei Federal Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o direito constitucional de acesso à informação, impondo sua observância a todos os poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, às esferas de governo e às entidades sem fins lucrativos que recebem recurso público. Esse marco legal contribuiu para dar sustentação ao desenvolvimento da política de abertura e transparência do Estado. O direito à informação, regulado nessa norma, obriga os agentes públicos a fornecer informações contidas em documentos públicos que eles tenham gerado, obtido, adquirido, transformado ou conservado, de acordo com o que garante a lei. Esse direito, portanto, inverte a lógica atual da administração

pública, porque dispensa o cidadão de fundamentar o interesse na solicitação de informação.

Diante disso, a constituição de uma atuação sistemática e coordenada da política de transparência também se colocava como um desafio para a gestão pública, pois estaria se contrapondo à lógica de fragmentação institucional do Estado. Por isso, necessitava-se produzir uma sinergia colaborativa com a finalidade de que os diversos órgãos administrativos atuassem de forma integrada e coordenada para assegurar a consecução da política.

O aspecto mais complexo da estratégia relaciona-se com o enfrentamento da cultura do segredo e do particularismo que permeia as relações no interior do Estado. O segredo não se compatibiliza com princípios democráticos, uma vez que seu significado pressupõe a apropriação das informações públicas por poucos, confusão entre relação pública e privada, uso da informação para barganha de interesses corporativos, além de impedir o controle sobre atos ilícitos no setor público e reduzir a possibilidade de participação pública no regime democrático, entre outros males.

Verificar a trajetória institucional de implantação de qualquer política pública permite identificar as razões pelas quais determinada política poderá fracassar no que tange aos seus resultados. A limitação da transparência impõe a ineficiência dos canais de *accountability*. Isso decorre da incapacidade da estratégia em superar o segredo estatal, perpetuando, conseqüentemente, o déficit democrático.

Na próxima seção, identificaremos quais foram os entraves e como operaram para inibir ou dificultar a implementação da política de transparência no estado do Rio Grande do Sul no período entre janeiro de 2011 e dezembro de 2014.

4 OS ENTRAVES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA NO RIO GRANDE DO SUL

A implementação da política de transparência exige uma nova postura da Administração Pública para possibilitar sua concretização, sendo indispensáveis alterações no ambiente institucional, redistribuição de poder no interior da burocracia e mudança de comportamento dos atores. Essas mudanças geram resistências e conflitos com a finalidade de conservação do poder já consolidado na estrutura burocrática. Em decorrência disso, ocorrem os entraves de natureza burocrática ou culturais, que impedem ou dificultam a implementação dessa política, pois grupos de interesses utilizam do seu prestígio em relação ao poder para a manutenção da ordem vigente na burocracia estatal.

O conceito de paradigma de Kuhn contribui com a explicação de por que os conflitos interferem na política pública. Segundo o autor, paradigmas são “as realizações científicas universalmente reconhecidas, que durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”. (KUHN, 2000, p.13).

Desse modo, o conceito de paradigma fornece os elementos pelos quais a comunidade científica desenvolve suas atividades de investigação. Kuhn (2000) entende que a ciência se realiza com a resolução de quebra-cabeças, ou seja, as peças analisadas devem se encaixar dentro dos parâmetros paradigmáticos. No entanto, pode ocorrer que determinados problemas de investigação não tenham como ser solucionados nas condições preestabelecidas no paradigma, não sendo possível forçar o encaixe de forma a modificar a natureza do objeto.

Conforme Kuhn, quando os problemas se tornam insolúveis, recorrentemente a partir de anomalias, entende-se que há uma crise no paradigma, causando um período de insegurança na comunidade científica pelo enfraquecimento das regras pactuadas e, ao mesmo tempo, permitindo o surgimento de novo paradigma.

A transição de um paradigma em crise para um novo, do qual pode surgir uma nova tradição da ciência normal, está longe de ser um processo cumulativo obtido através de uma articulação do velho paradigma. É antes uma reconstrução da área de estudos a partir de novos princípios, reconstrução que altera algumas das generalizações teóricas mais elementares do paradigma, bem como muito de seus métodos e aplicações. (KUHN, 2000, p.116).

Logo, existem acúmulos científicos, mas o verdadeiro avanço se dá por rupturas paradigmáticas, ou seja, revoluções científicas que modificam as formas de olhar e apreender os fenômenos. Nesse sentido, por paralelismo, a teoria de Kuhn, mesmo tendo sido construída com outro objetivo, contribui para compreender a existência de obstáculos ao processo de abertura e democratização do Estado, justamente por não haver a ruptura com os princípios e valores de um Estado autoritário. Utilizando a linguagem de Kuhn para uma situação distinta, é necessário um rompimento de paradigma para que uma política de transparência seja efetiva.

As mudanças exigidas pela política de transparência atacam, normalmente, os referenciais, os sistemas de crenças ou o paradigma que movimenta o aparelho estatal. Por isso, o argumento central da teoria de Kuhn (2000) sobre paradigmas fornece elementos para explicar a reação dos atores frente à execução de determinada política que modifica ou interfere na configuração do poder no interior do Estado.

Assim, o segredo não permite que o cidadão possa influir nos assuntos de interesse público. Pelo contrário, possibilita conluíus entre grupos de interesse e permite que decisões públicas sejam feitas sem o olhar dos cidadãos. A representação conferida ao governante, por meio de sufrágio universal e das regras eleitorais, não retira do povo a condição de titular do poder político. Portanto, como regra, num Estado democrático, devem ser assegurados a transparência e o controle público do poder, em vez de fomentada a prática do segredo dos atos essencialmente públicos. Citando Bobbio (2000, p. 95),

Ao contrário, onde o sumo poder é oculto, tende a ser oculto também o contra-poder. Poder invisível e contra-poder invisível são as duas faces da mesma medalha. A história de todo regime autocrático e a história da conjura são duas histórias paralelas que se referem uma à outra. Onde existe poder secreto existe também, quase como seu produto natural, o antipoder igualmente secreto ou sob a forma de conjuras, complôs, conspirações, golpes de estado, tramados nos corredores do palácio imperial.

O processo de abertura e democratização do Estado entra em choque com os poderes burocráticos, inibindo o desenvolvimento da política de transparência pelos seguintes motivos. Em primeiro lugar, porque a cultura política hegemônica não é centrada nos direitos dos cidadãos e nos deveres de responsabilidade do Estado. Em segundo lugar, porque essa cultura política hegemônica assenta-se em diversas formas de particularismo, que corroem um dos preceitos fundamentais da democracia:

a distinção entre o público e o privado¹⁴. Em terceiro lugar, porque existe um déficit democrático, decorrente de mecanismos ausentes ou mesmo não adequados ao exercício do *accountability*.

Identificou-se no ambiente estatal do Rio Grande do Sul a existência de duas culturas antagônicas em disputa pelo poder político. Uma delas é a cultura da transparência, que pretende dar luzes aos atos de gestão para possibilitar um maior controle público, enquanto a segunda é a cultura do segredo, que pretende restringir o acesso à tomada de decisões políticas, restringindo a burocracia especializada, que utiliza da informação estatal como forma de assumir um protagonismo na condução das políticas públicas. Weber (2009) afirma que o poder se refere ao fundamento da dominação. Essa dominação adquirida em decorrência de um poder secreto não estaria sustentada pela legitimidade, pois não estaria justificada nas causas que são legitimadas à dominação racional legal.

Assim, a teoria weberiana não analisa a razão pela qual se justifica o poder; pelo contrário, busca compreender as formas históricas pelas quais se legitimou o poder. Logo, a legitimação do poder em Weber relaciona-se com o comportamento do membros do grupo social em obedecer às ordens, isto é, ele se preocupou em entender por quais razões as pessoas aceitam as ordens dadas. Para ele há três formas de poderes legítimos: tradicional, carismático e racional-legal, a fundamentar a dominação. Todo exercício da dominação requer um quadro administrativo a sustentar a imposição da ordem. (WEBER, 2009).

O Estado burocrático racional-legal, segundo Weber (2009) é organizado de maneira hierárquica, pautado pelos processos oficiais, regulamentos e diretivas constantes do ordenamento jurídico, impessoalidade na condução administrativa e recrutamento universalista e meritocrático. Esta é a estrutura que Weber entende como tipo ideal de dominação para um Estado moderno organizador da manutenção da ordem vigente. (WEBER, 2009).

Já o corpo burocrático, para Weber (2009), é quem sustentaria a previsibilidade das ações alicerçada na racionalidade de caráter legal. Portanto, o exercício desse poder racional-legal conduziria a uma dominação do tipo racional-legal, que decorre da conduta conforme à lei abstrata e genérica. Inclusive esta seria, para o autor, a

¹⁴ A este respeito, ver: CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de. Cultura Política, Democracia e Hegemonia na América Latina. **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas**, v. 5, p. 79-96, 2011.

mais legítima idealmente das dominações, em comparação a uma dominação do tipo carismática, calcada no carisma do líder, ou tradicional, fundada nas crenças, nos costumes e valores tradicionais. (WEBER,2009).

Uma questão já levantada neste trabalho é que a informação pública é fonte de poder, e a estrutura burocrática estatal é que detém essas informações, justamente por garantir o funcionamento das rotinas administrativas com fundamento no conjunto de regras, normas e procedimentos impessoais. Essa condição confere à burocracia a força para consolidar a sua dominação frente ao aparelho estatal, bem como à autoridade política.

A “vantagem do pequeno número” é plenamente eficaz quando os dominadores guardam segredo de suas intenções, das decisões e do conhecimento, atitude que se torna mais difícil e improvável com cada acréscimo. Todo aumento do dever de guardar o “segredo oficial” é um sintoma da intenção dos dominadores de intensificar o poder por eles exercido ou da convicção de este estar exposto a uma ameaça crescente. Toda a dominação que pretenda a continuidade é, em algum ponto decisivo, dominação secreta. Mas os dispositivos específicos da dominação, baseados numa relação associativa, consistem, de modo geral, no fato de que determinado círculo de pessoas, habituadas a obedecer às ordens de líderes e interessadas na conservação da dominação, por participarem desta e de suas vantagens, se mantêm permanentemente disponíveis e repartem internamente aqueles poderes de mando e de coação que servem para conservar a dominação (“organização”). (WEBER, 2009, v.2, p. 196)

Percebe-se, no entanto, que a dominação racional-legal não aparece na estrutura administrativa no seu tipo puro calcada somente no fundamento legal; há presença de prática administrativa fundada na tradição ou por privilégios estamentais utilizados de forma utilitária por quem a controla. Nem sempre o primeiro aspecto de racional-legal predomina na relação existente, resultando, conseqüentemente, num desequilíbrio do modelo burocrático.

Weber (2009) já alertava quanto à possibilidade de o poder legítimo da dominação racional-legal transformar-se em ilegítimo quando o Estado torna-se refém da lógica impessoal das normas, além de o próprio tensionamento entre a autoridade política e burocracia levar a um desequilíbrio no sistema burocrático legal. Essa circunstância abre a possibilidade da realização da dominação do tipo tradicional, sempre considerando que o Estado, para Weber (2009), é uma associação disputada por diferentes grupos.

A capacidade estatal, que expressa as condições materiais e imateriais para o Estado em atender às demandas dos cidadãos por meio da formulação e implantação

de políticas públicas, que assegurem os direitos inerentes à cidadania, é impactada pela fragmentação do desenho institucional e pelo comportamento burocrático insulado.

4.1 FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL E AUSÊNCIA DE COESÃO ENTRE OS ATORES

Para o desenvolvimento da política de transparência, foram criadas estruturas administrativas autônomas, mas com atribuições similares entre si. Exemplificando: Gabinete Digital¹⁵ e Subchefia de Ética. Essas duas estruturas tinham por objetivo geral o incremento da transparência, com as suas especificidades de atuação; o Gabinete Digital, num primeiro momento, era vinculado ao Gabinete do Governador, e depois passou a integrar a Secretaria Geral do Governo, enquanto a Subchefia de Ética era vinculada à Casa Civil. Ambas as estruturas possuíam suas rotinas, seus procedimentos e seus estilos de gestão. No entanto, ao invés de haver a convergência nas ações e nos projetos, prevaleceu a gestão compartimentalizada, de modo a focalizar aspectos específicos e particulares de cada estrutura. Estimula-se com isso uma postura de competição entre os órgãos, e não de coordenação e integração da execução da política.

Mais um elemento que limitou a efetividade da política de transparência foi a sobreposição de atribuições entre a Subchefia de Ética e a CAGE no que tange ao incremento da transparência, o que também interferiu na consistência lógica e operacional entre as ações de transparência desenvolvidas entre esses órgãos. Não havia convergência e reciprocidade entre essas estruturas de forma que impactasse a produção da política de transparência voltada ao exercício da cidadania.

A sobreposição de atribuição entre as estruturas interferiu nos mecanismos de funcionamento, nos padrões e nos procedimentos da burocracia, produzindo incertezas e desconfianças entre os atores estratégicos, e contribuiu para reduzir as chances de cooperação entre as estruturas estatais, uma vez que não havia definição de como seria possível solucionar o conflito decorrente da sobreposição de competência entre os órgãos. Somou-se ao fato a pouca coesão entre os atores no

¹⁵ Instituído pelo Decreto Estadual Nº 48.056, de 24 de maio de 2011, alterado pelo Decreto Estadual Nº 50.111, de 25 de fevereiro de 2013.

que se refere ao entendimento sobre a razão política da implantação da política de transparência.

Tal circunstância inviabilizou a reestruturação do Portal da Transparência RS, de responsabilidade técnica da CAGE, que permaneceu estático durante os quatro anos sem qualquer inovação no processo de apresentação e de busca das informações, mesmo com a constituição Grupo de Trabalho pelo Governador, por meio do Decreto Estadual Nº 48.185, de 21 de julho de 2011, com a finalidade de um trabalho conjunto entre as estruturas administrativas, com vistas à qualificação do Portal da Transparência. Logo, o Grupo de Trabalho também pretendia ser um espaço colaborativo e integrativo das ações, de forma a criar um ambiente convergente para buscar uma maior coesão entre os atores das estruturas estatais.

Soma-se a isso o fato de que durante o processo de implantação da Lei de Acesso à Informação não houve convergência entre os atores no sentido de consolidar num único portal as duas dimensões de transparência, tanto a ativa, que constava no *site* <www.transparencia.rs.gov.br>, quanto a passiva, que constava no *site* <www.centraldocidadão.rs.gov.br>, exigindo que o cidadão fizesse o processo de busca da localização da informação. Apesar de não ser o mais adequado para o exercício da cidadania, no portal da Central do Cidadão havia um link que remetia para o *site* da transparência.

A fragmentação institucional foi mantida, fazendo com que cada uma das estruturas estatais agisse considerando a sua própria dimensão, prevalecendo a conduta de cada uma por si. Logo, os ambientes de integração não se mostraram adequados para produzir um sentimento de cooperação, bem como para coesionar os diversos atores, com vistas a impedir ou reduzir conflitos e disputas pelo protagonismo da execução da política.

Também não havia um mecanismo que permitisse o intercâmbio de informações. Essas informações não transbordam de uma estrutura para outra, criando um monopólio da informação estatal na estrutura que a detém. Tal conduta restringe o uso da informação pela gestão pública de maneira a não permitir a construção de uma política pública mais coletiva e qualificada aos anseios da sociedade.

Um dos elementos conectores entre as políticas públicas elaboradas pelo governo do estado no período de 2011 a 2014, dentre elas a política de transparência, foi a transversalidade, tanto na seara interna ao governo quanto na externa. A este

estudo, interessa verificar como se operacionalizou a transversalidade das ações endógenas à estrutura estatal.

Para exercer a transversalidade, impõe-se a identificação das estruturas administrativas que possuem pertinência com a estratégia de desenvolvimento da política. Também devem ser previstos mecanismos de interação entre os atores envolvidos no ciclo da política pública, bem como os fluxos para compartilhamento de informações. Um elemento a ser considerado é o processo de tomada de decisão coletiva. Por fim, uma organização em rede proporciona uma atuação complementar, permite um melhor aproveitamento do potencial de cada membro participante, otimiza os recursos e possibilita a sinergia entre processos e ações. (CASTELLS, 1999). No desenho institucional de uma política transversal, além dos elementos referidos, devem ser consideradas as variáveis comportamentais ou culturais das instituições, não podendo ser feito num modelo abstrato. (GONZÁLES, 2006).

Analisando o desenho institucional implementado pelo governo, percebe-se um único espaço que possibilitava a integração das estruturas estatais, qual seja, a sistemática de monitoramento estratégico¹⁶, gerenciada pela Secretaria- Geral de Governo, que monitorava um conjunto de ações governamentais. O ciclo de monitoramento era composto por um conjunto de reuniões que tinham suas finalidades específicas no que tange ao processo de monitoramento. A política de transparência foi inserida na carteira de projetos estratégicos que eram monitorados em 2011. Nesse período, em que integrou os projetos monitorados, foi possível uma aproximação, mesmo com restrições culturais e burocráticas, entre as estruturas estatais, com vistas à integração das ações.

No ano de 2013, os projetos monitorados foram reduzidos com base nos seguintes critérios: análise de alinhamento ao programa de governo, viabilidade técnico-financeira e integração de ações e recursos. Entre estes, o projeto que estruturava a política de transparência foi excluído da carteira de monitoramento.

Tal circunstância representou para a política de transparência um reverso no tocante à priorização política sobre transparência, uma vez que era um espaço que possibilitava a resolução de conflitos gerados justamente pela fragmentação

¹⁶ Sobre a sistemática de monitoramento estratégico, ver: COREZOLA, Fernanda Costa; GRIZA, Aida; RAMOS, Marília Patta (Org.). **Políticas Públicas**: monitoramento, avaliação, controle e participação social no Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_65.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

institucional e ausência de coesão de atores. Com isso, passou-se a reduzir cada vez mais qualquer possibilidade de integração de ações de transparência, prevalecendo a lógica de cada órgão desenvolver as suas próprias ações, dificultando qualquer ação que objetivasse à coordenação e à integração da política de transparência. Assim, cada ação de transparência foi potencialmente enfraquecida pelo fato de não haver unidade na forma de apresentação e desenvolvimento de cada ação. Inclusive tal condição dificultou que a própria sociedade compreendesse quais os mecanismos desenvolvidos e qual era a finalidade de cada um deles para o exercício da cidadania.

Não havia outro espaço com força política além da própria sistemática de monitoramento para minimizar o efeito da sobreposição de atribuições. A falta de um espaço dotado de poder e de autoridade para solucionar os conflitos decorrentes da execução da política entre estruturas estatais prejudicou o processo de coordenação, não sendo suficiente constar em lei que determinada estrutura possui tal competência se de fato não restar claro como ocorrem os processos de tomadas de decisões políticas.

Toda política transversal precisa de canais coletivos para legitimar o processo decisório. Além disso, quando não for possível o consenso entre os atores estratégicos durante a execução da política, deverão estar definidos os mecanismos de solução dos conflitos. Logo, internamente à estrutura estatal, também é preciso definir qual é o processo de tomada de decisão, envolvendo todos os atores estratégicos de determinada política, sob pena de, além de a natureza da própria administração pública atuar em caixas, inviabilizar a implantação da política. Isso não se contrapõe à relevância dos fóruns de discussão, mesmo que eles não tenham autoridade decisória, para qualificação do debate da política na lógica de superação dos constrangimentos entre os atores.

Cito, novamente, o fato da não restauração do Portal da Transparência, originada do impasse entre quem gerenciava o portal e a autoridade política que determinou a sua reestruturação. Existem dois elementos que explicam a resistência encontrada: o primeiro é que não havia um canal suficientemente forte para impor aos órgãos que cumprisse determinação da autoridade política, mesmo com a participação de todos os órgãos envolvidos no processo de trabalho. Já o segundo é a não existência de uma institucionalização dos processos e das organizações políticas sobre a tomada de decisão dentro do aparelho estatal, acompanhada por um

processo de crise de autoridade, que tem sido caracterizada como um fenômeno mundial.

Tal circunstância resulta de um processo gradativo na diminuição da confiança dos cidadãos nas instituições democráticas: partidos, governo, Legislativo, Judiciário, sindicatos, entre outras. Há uma insatisfação em relação ao desempenho das instituições democráticas no atendimento às necessidades postas pela sociedade. (MOISES, 2005). A redução da autoridade provoca diminuição na capacidade estatal de atender às demandas da própria autoridade política, uma vez que a própria burocracia também se vale dessa crise para impor a sua vontade e conduzir a política da sua maneira.

Outra questão posta foi o desenvolvimento em paralelo das ações de transparência em relação à sistemática de participação popular e cidadã¹⁷, criada pelo governo em 2011, gerenciada pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã e estruturada em quatro dimensões de atuação: diálogos sociais, participação digital, decisões orçamentárias e controle social. Uma das características da intersectorialidade refere-se justamente à organização horizontal de diferentes programas ou temas de políticas públicas, permitindo a integração entre eles, com vistas a potencializar a política pública.

A concepção desenvolvida sobre transparência indicava que ela não seria considerada um fim em si mesma; pelo contrário, seria instrumental aos canais de participação e, conseqüentemente, ampliaria o exercício do *accountability*. Apesar de não haver uma maior aproximação e integração entre as ações desenvolvidas de participação e transparência, todas as medidas foram contributivas e acumulativas à ideia de transparência, independentemente de desenvolverem-se de forma paralela e autônoma.

Da análise dos elementos empíricos, percebeu-se a ausência de coesão entre os atores estratégicos, fazendo com que não houvesse adesão e coordenação entre as ações de transparência realizadas pelos atores. Isto se explica pela quantidade das estruturas envolvidas na política de transparência e pela heterogeneidade dos agentes, o que também repercutiu na dificuldade de minimizar os efeitos dos diversos

¹⁷ Sistema de Participação Popular e Cidadã, instituído pelo Decreto Estadual Nº 49.765/2012. Ver: COREZOLA, Fernanda Costa; GRIZA, Aida; RAMOS, Marília Patta (Org.). **Políticas Públicas:** monitoramento, avaliação, controle e participação social no Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_65.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

grupos de interesse envolvidos no processo de implantação da política. (OLSON, 2015).

Ao analisar a estruturação da tecnologia da informação e comunicação – TIC, verificou-se que o governo não utilizou a capacidade ofertada pela TIC no que se refere ao processo de mudanças de padrões de relacionamento na distribuição e no controle da informação. A mesma característica da fragmentação institucional também se reproduz nas estruturas de TICs dos órgãos estaduais; não havia entre elas uma estratégia comum e integrada de ação. Em consequência disso, não houve a integração, a flexibilidade e a interoperabilidade entre os sistemas de informação corporativos do governo. Esse aspecto resultou em informações incompletas e inconsistentes, dificultando o processo de geração integrada da informação. Isto porque, por vários anos, essas informações eram utilizadas somente internamente em cada órgão e sem qualquer integração. Essa circunstância dificultou o desenvolvimento de novas ferramentas para apresentar ao cidadão de uma forma compreensível, visto que as informações são produzidas numa linguagem e num formato de difícil entendimento por grande parte dos cidadãos.

Além disso, constatou-se a ausência de sistematização das informações públicas em diversas áreas, resultando na baixa qualidade e na pouca precisão da informação disponibilizada pela Administração Estadual. Essa circunstância refletiu a fragmentação e a individualidade na estratégia em relação à tecnologia da informação, resultando no baixo potencial de uso das informações disponíveis nos portais do governo pela cidadania.

A capacidade transformativa da TIC sobre as organizações públicas se dá na medida em que se compreendem as restrições e as condicionantes que impactam nas novas tecnologias. A autora Fountain (2006), em seu modelo analítico, identifica como “instituições profundas” procedimentos, rotinas, padrões cognitivos construídos durante longos anos, que moldam as expectativas possíveis sobre a realidade. Quando essas instituições interagem com as organizações públicas, impõem restrições às decisões dos atores responsáveis pela decisão de implantação de novas tecnologias.

Como o desenho institucional não ensejava um estímulo para a ação coordenada das ações dos atores envolvidos, também refletiu sobre a fragmentação da ação de TIC, uma vez que não houve a integração dos portais <www.transparencia.rs.gov.br>, <www.gabinetedigital.rs.gov.br> e

<www.centraldocidadao.rs.gov.br>. Todos estes integravam a política de transparência: o primeiro com as informações orçamentárias, o segundo com o serviço de informação e o terceiro com a ferramenta “Tá de Olho nas Obras”, que apresentava aos cidadãos o estágio das obras monitoradas pelo governo. No entanto, não havia uma interface tecnológica que permitisse uma integração entre eles, assim como não havia uma apresentação similar, que possibilitasse ao cidadão navegar de um portal para o outro sem que precisasse conhecer as especificidades de cada um dos portais.

Portanto, o modelo de TIC deve estar associado ao modelo institucional. Esse fator contribuiu para explicar por que não houve o apoio dos órgãos estaduais ao módulo de contratos do sistema de finanças públicas do estado -FPE, gerenciado pela CAGE, uma vez que o processo de construção do sistema de informática foi realizado de forma departamentalizada e sem integração das demais estruturas estaduais indispensáveis ao desenvolvimento do sistema. Além disso, não houve nenhum espaço para que os demais atores pudessem ser escutados sobre as suas realidades de organização institucional, assim como não houve o mapeamento do processo global que envolve a contratação pública no executivo estadual. O parâmetro utilizado para o desenvolvimento do sistema considerou exclusivamente a estrutura e rotina de trabalho da Secretaria Estadual da Fazenda. Não houve um compartilhamento da concepção do desenvolvimento do sistema com os setores de TIC das demais estruturas para além do TIC da Secretaria da Fazenda. Essa circunstância resultou numa baixa adesão ao sistema por parte dos demais órgãos estaduais, impactando negativamente o processo de geração de informação sobre os contratos.

A consequência da fragmentação da TIC ficou perceptível¹⁸ na forma de apresentação das informações sobre os contratos administrativos constante no Portal da Transparência. A ausência de integração resultou na falta de comprometimento com o preenchimento das informações exigidas pelo sistema e não houve um processo de informatização completo de todas as fases da contratação. Diante disso, as informações não estavam completas e organizadas de forma lógica, bem como não permitiam utilizar critérios de busca além do número do contrato, restringindo o acesso à informação pública.

¹⁸ Disponível em:

<<http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/ConsultaDadosFiltro.aspx?x=IOPor7XC1%2fBTsxX0qEheSZmx2brqHzxQPBBDwvk4hXo%3d>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

O conjunto dos elementos analisados no desenvolvimento da política de transparência indica três ordens de restrições identificadas no curso do desenvolvimento da política pública no estado do Rio Grande do Sul. A primeira é decorrente da fragmentação e desarticulação das estruturas organizacionais, que não permitiram a convergência das ações de transparência. A segunda ordem está relacionada com a primeira, porém, com foco na ausência de coesão entre os atores implementadores, resultando na falta de disposição de cooperação entre os atores. Por fim, a terceira, de natureza política, diz respeito a não terem sido previstos parâmetros que definissem o processo de solução da arena política, bem como o processo decisório.

4.2 COMPORTAMENTO BUROCRÁTICO INSULADO

Pode-se afirmar que a política de transparência interfere nas relações de poder existentes na organização estatal. Como defende Weber (1971), ao enfrentar o parlamento, a burocracia, levada pelo seguro instinto de poder, luta contra qualquer tentativa dos parlamentares de conseguirem o conhecimento através dos seus próprios peritos ou por meio de grupos de interesse. Um dos principais entraves ao desenvolvimento dessa política consiste na ideia de “segredo oficial” (WEBER, 1971), que integra o conjunto de normativas e regramentos produzidos pela própria burocracia estatal de forma a dificultar ou impedir o acesso às informações públicas.

Diante disso, há intencionalidade deliberada do grupo de servidores públicos, especialmente daqueles com prerrogativas de carreiras de Estado, na construção e na manutenção de um arranjo institucional insulado. O conceito de insulamento burocrático tem sido visto como um processo de autoproteção da própria tecnoburocracia. Nunes (2010, p. 54) refere-se ao insulamento burocrático como “o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriundo do público ou de outras organizações intermediárias”. No entanto, o autor salienta que tal processo de insulamento não se configura como de natureza exclusivamente técnica ou apolítica diante da complexidade dos interesses envolvidos. Portanto, tal comportamento resulta de escolhas racionais da burocracia estatal para maximizar os seus interesses frente ao Estado.

O insulamento burocrático é uma forma de evitar o controle e o escrutínio públicos sobre as atividades do Estado; uma forma de perseguir a eficiência econômica, o desenvolvimento e a privatização seletiva das benesses que provêm do controle de parcelas substanciais do aparelho produtivo. (NUNES, 2010, p.163).

O ambiente insulado possibilita que a alta burocracia se sobreponha aos demais atores com o argumento de que seus técnicos são os mais capazes tecnicamente para conduzir a política pública. A própria formatação da estrutura burocrática weberiana permite tal afirmação, uma vez que a meritocracia justificaria e legitimaria o discurso da capacidade de formulação e de decisão dos meios mais adequados para viabilizar a política de transparência.

No governo estadual, esse mesmo comportamento do insulamento burocrático é uma realidade material, em especial nas carreiras ditas de Estado. Essas carreiras são aquelas que assentam sua capacidade de influência em torno de suas prerrogativas técnicas e legais, na circunstância de que são estes os funcionários que lidam com temas e atribuições sensíveis e muito relevantes, as quais dão sequência às ações do serviço público e do governo ou, com efeito inverso, paralisam-lhes as funções.

Essa circunstância evidencia-se na tentativa do governo Tarso Genro de reestruturar o Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul, gerenciado pela CAGE. Para isso, foi instituído Grupo de Trabalho intersecretaria, por meio do Decreto Estadual Nº 48.185, de 21 de julho de 2011, com a finalidade de buscar alternativas para adequar a apresentação dos dados e do sistema de busca das informações constantes no portal.

A estrutura burocrática da CAGE bloqueou a iniciativa do governo em avaliar a concepção e as funcionalidades do portal, resultando na inviabilidade de reestruturação do Portal da Transparência para melhorar e aperfeiçoar a visualização do conjunto de informações disponibilizadas naquele portal. O trabalho não foi finalizado por falta de espaço para diálogo com a burocracia da CAGE, uma vez que os servidores da CAGE não permitiam qualquer interferência no sentido de buscar alternativas para melhorar a forma de disponibilização das informações no Portal da Transparência, que por isso permaneceu um portal estático, sem alterações desde a sua criação.

O comportamento burocrático da estrutura da CAGE mostrou-se resistente a qualquer ação que pretendesse modificar a sistemática de funcionamento do portal,

uma vez que o corpo técnico teria o conhecimento do que seria adequado ou não para disponibilização. Estabeleceu-se um embate entre a técnica e a política, como se a política não tivesse condição de opinar sobre a formatação do Portal da Transparência. Houve um choque entre a política e a burocracia, tendo em vista que a política pretende a inovação, enquanto a burocracia pretende a previsibilidade da organização. Esse comportamento torna-se arbitrário, visto que cerceou a ação do agente político. (WEBER, 2009).

Mesmo em Weber há presença de duas esferas: o corpo burocrático, que funciona de forma rotineira às ações determinadas, e o corpo político, que possui a capacidade de formular adequadamente a política pública, bem como dirigir o corpo técnico. Quando há a inversão dessa equação entre a política e a técnica, resulta numa dominação ilegítima, uma vez que o agir do corpo administrativo extrapolou as atribuições legais. O papel do corpo técnico não deriva da escolha direta dos cidadãos através de algum mecanismo de escolha; não possui, portanto, legitimidade para as decisões programáticas, de ordem política.

Quando se diz de uma questão que é uma questão “política”, de um ministro ou funcionário que é funcionário “político”, de uma decisão que é “politicamente” condicionada, sempre se tem em mente que interesses de distribuição, conservação, ou deslocamento de poder são decisivos para a solução daquela questão, condicionam aquela decisão ou determinam a esfera de ação daquele funcionário. Quem pratica política, reclama poder: poder como meio ao serviço de outros fins – ideais ou egoístas -, ou poder “pelo próprio poder”, para deleitar-se com a sensação de prestígio que proporciona. (WEBER, 2009, v. 2, p.526)

Logo, a intenção da estrutura burocrática da CAGE em não reformular era manter o seu poder decorrente do conjunto de informações públicas disponibilizadas no Portal da Transparência, visando a não perder espaço de poder no aparelho do Estado. O conflito entre a vontade da autoridade política e a posição da burocracia se resolveu pela inércia da CAGE em apoiar o funcionamento do grupo de trabalho e, ao mesmo tempo, pela passividade da autoridade política em se indispor com a burocracia.

A obstrução da apropriação das informações públicas decorrente do insulamento por parte da burocracia integra o comportamento racional desta para maximizar seus ganhos e seu interesse, qual seja, o de aumentar o seu poder de interferência no processo de tomada da decisão política. Essa racionalidade do grupo não se preocupa se haverá ou não a implementação da política de transparência; pelo

contrário, tem por objetivo aumentar o seu poder e adquirir privilégios para a corporação.

Portanto, há uma intenção não declarada da burocracia em manipular a condução da política pública para que as relações de poder permaneçam as mesmas, ora com o argumento de que possuem as melhores condições de gestão, ora para utilizar o poder burocrático para fins corporativos a fim de barganhar mais interesse em prol da categoria, seja através de melhores remunerações, seja com poder decisório efetivo sobre a condução da política. (ELSTER, 1989)

Nesse sentido, os grupos da burocracia das denominadas carreiras de Estado constroem regras e procedimentos para promover uma espécie de afastamento da arena política em nome da neutralidade e superioridade técnica. Seu insulamento em relação aos demais integrantes da estrutura de Estado lhes permite ampliar sua capacidade de interferência na execução das decisões ou em sua inviabilização. Essa racionalidade corporativa, em que cada grupo tenta maximizar o seu poder de barganha pelo insulamento, gera um resultado geral da ação do Estado irracional, produzindo, então, o paradoxo das decisões coletivas aplicado à organização estatal. (ARROW, 1963).

Arrow demonstrou, através do teorema da impossibilidade, que o conjunto das racionalidades individuais e coletivas não é suficiente para atender a todas as necessidades coletivas. Ou seja, as movimentações, jogadas e posições assumidas por essas corporações muitas vezes entram em franca contradição, ora com a decisão governamental, ora com os interesses ou direitos dos cidadãos.

Há elementos que demonstram o distanciamento de carreiras de Estado do comando político de forma a contribuir com a implementação incompleta ou deficiente da política pública, quais sejam, o argumento da técnica sobre a política e a manutenção do monopólio da informação e do poder que disso decorre. Também se utiliza de forma velada o discurso contra a política com a intencionalidade de manter as relações de poderes existentes no Estado e conduzir a política pública para aquilo que entendem ser o mais adequado ao seu próprio padrão, não sendo relevante o impacto para sociedade.

Além disso, o comportamento da alta burocracia deriva de um cálculo estratégico para a utilização dos instrumentos e das informações de maneira a angariar destaque no processo decisório das políticas públicas. Por isso, em determinadas circunstâncias, atuam refratariamente à publicidade de determinados

atos, refugiando-se em posições formalmente legítimas com argumentos de neutralidade e pelos métodos formais, legais e impessoais, com vistas a justificar a sua resistência à transparência. Essa atuação corporativa ganha espaço e auferir eficácia não só pela racionalidade do insulamento burocrático e pela força do segredo na atuação da tecnoburocracia, mas também em decorrência dos limites da atuação do corpo político, que criam o ambiente propício a uma “troca” de interesses e valências entre os eleitos e os funcionários.

Em função do sistema partidário e eleitoral, em um número expressivo de casos, os governantes se mostram incapazes de exercer o governo em estrita observância ao programa apresentado nas eleições. Os eleitos buscam uma partilha do poder com os funcionários e a burocracia, permitindo que esta, em especial a alta burocracia, cresça em autoridade e influência em troca de uma legitimação técnica do fazer político. Cria-se uma “mesa” de trocas de interesse, onde a tecnoburocracia mantém seus privilégios e barganha suas conquistas, e o corpo político se permite executar algumas de suas políticas com relativa legitimidade técnica e legal.

O poder invisível, segundo Bobbio (2000), é um dos responsáveis pelo insucesso da democracia. Composto pelo segredo, reduz a capacidade responsiva do Estado frente às demandas do público e possibilita que grupos de interesse operem o aparelho estatal para embaralhar o processo de divulgação da informação pública quando se criam os canais de fluxo de informações entre Estado e sociedade.

Tomando como exemplo o fato empírico das renúncias de receitas que demonstram a ocorrência de tal restrição à transparência desses atos, em 2011 houve um movimento liderado pela Associação dos Juízes do Estado do Rio Grande do Sul e outras organizações da sociedade civil no sentido de publicar informações sobre o processo de renúncia fiscal. No entanto, a Secretaria Estadual da Fazenda não se mostrou flexível a sequer avaliar um mecanismo que pudesse compatibilizar a divulgação da informação sobre renúncias com o direito constitucional à intimidade de quem recebeu tal benefício, sustentado pelo corpo burocrático para não disponibilizar as informações sobre as renúncias fiscais.

Foi solicitado à Procuradoria Geral do Estado, inclusive, um parecer pela Subsecretaria da Receita Estadual, vinculada à Secretaria da Fazenda, em decorrência da recusa de técnicos da Fazenda em fornecer à auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul dados sobre o processo de renúncia fiscal. O parecer foi no sentido de impor condicionantes ao acesso dessas informações ao

órgão de controle externo, fundamentando o posicionamento da Receita Estadual em não liberar informação, mesmo que o conteúdo se relacionasse a o governo estadual abrir mão de receitas estaduais para que empreendimentos se instalassem no Rio Grande do Sul.

Esse parecer foi entregue ao movimento de transparência dos benefícios fiscais. Logo, se havia resistência em relação a um órgão de controle, tanto mais em relação à liberação da informação aos cidadãos. Tal circunstância teve por finalidade restringir o acesso a dados sobre as concessões de benefícios fiscais, não permitindo que a sociedade conhecesse e se manifestasse acerca das razões de tal concessão, levando o governo a abrir mão de receitas. Assim, conforme Bobbio (2000, p. 386), “todos aqueles expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras e permitem que os governados vejam como e onde as tomam”.

Em que pese o argumento favorável à necessidade de transparência, principalmente considerando se tratar do tema renúncia de receitas, preponderou, então, a não divulgação sobre as renúncias fiscais pelo argumento de que haveria sigilo fiscal em relação ao beneficiário. Houve resistência por parte do corpo técnico, uma vez que seria permitida uma repartição do poder decorrente desse processo, havendo também a possibilidade de ampliar a participação de outros atores. Além disso, não havia uma posição objetiva do corpo político sobre tal tema, visto que não houve movimentação no sentido de sustentar o processo de publicidade dessas renúncias, chegando a absorver, inclusive, o argumento fornecido tanto pelo corpo burocrático da Fazenda quanto pelo jurídico.

O segredo estatal pode atender a interesses escusos, ou seja, àquilo que não pode ser declarado e visualizado por toda a sociedade, o que não se mostra compatível com a própria natureza do regime democrático, pois os elementos públicos devem ser de conhecimento de todos. Mesmo quando em determinada circunstância¹⁹ se exige o segredo público, a justificativa deve ser levada a público, sob pena de restringir os anseios de uma governança democrática.

Constatou-se que não houve uma ação concreta do governo em reduzir a autonomia da estrutura burocrática, pelo contrário, muitas vezes ocorreu um movimento no sentido de manutenção ou mesmo ampliação do poder burocrático,

¹⁹ Algumas ações estatais, para sua eficácia, exigem o sigilo. Exemplificando: investigações criminais, política antidroga e outras. Porém, esta não deve ser a regra.

com vistas a conduzir a ação política. Isso permite o uso de uma dominação tradicional por parte daqueles que detêm tal autonomia de ação, uma vez que não se submetem a qualquer controle público.

As atividades da burocracia são válidas à luz dos regulamentos, e o insulamento possibilita uma ampliação da discricionariedade, permitindo ao corpo técnico operar na estrutura estatal um conjunto de redes de cunho corporativista e patrimonialista a partir dessa autonomia funcional. Tal circunstância refletiu no processo de regramento da classificação de informação, visto que a própria estrutura burocrática fez seu próprio regramento, como se fosse uma estrutura que não estivesse submetida ao regulamento geral do estado do Rio Grande do Sul sobre a classificação da informação.

Finalizando o processo de insulamento, tanto o estimulado pelo corpo político quanto o promovido pelo próprio corpo burocrático, produz-se a formação de atores com alta potência de bloquear ou inviabilizar a execução da política pública. Tsebelis (2014) afirma que cada sistema político produz particulares configurações de atores com poder de veto. Portanto, a introdução de mudança do *status quo* dependerá da aceitação de um número considerado de atores estratégicos, ou seja, não se mostra suficiente apenas a vontade política para implantar uma política de transparência; também deverá se buscar o equilíbrio entre todas as variáveis para gradativamente ir implantando a política.

Por fim, segue abaixo uma síntese descritiva dos entraves empíricos identificados durante o processo de implantação da política de transparência no período de 2011 a 2014 referidos neste trabalho, identificando a demanda, o comando legal, entrave e o resultado deste entrave na ação política.

Quadro 2 – Descritivo Empírico dos Entraves

Demanda	Comando Político/Legal	Entrave Órgão Responsável	Resultado
<p>Reestruturação do Portal da Transparência.</p> <p>-Ampliação das funcionalidades;</p> <p>-Melhora da linguagem das informações;</p> <p>-Criação de novas formas de busca da informação;</p> <p>-Inserção de novas informações.</p>	<p>-Grupo de Trabalho instituído pelo Governador, por meio do Decreto Estadual Nº 48.185, de 21 de julho de 2011.</p>	<p>-Não houve a adesão da CAGE, responsável técnica pelo Portal, ao grupo de trabalho.</p>	<p>- GT não concluiu os trabalhos;</p> <p>-Não foi apresentada proposta de alteração ao governador;</p> <p>- O portal permaneceu estático durante quatro anos;</p> <p>- Não houve a integração do Portal da Transparência e Portal de Acesso à Informação.</p>
<p>Transparência das informações sobre licitação, contratos administrativos e sua execução orçamentária.</p>	<p>- Orientação por escrito do Governador; e</p> <p>-Edição da Lei Estadual Nº 14.006, de 05 de junho de 2012, que determina a publicidade das contratações públicas</p>	<p>-O módulo de contratos foi desenvolvido considerando somente a estrutura da Secretaria da Fazenda;</p> <p>- O Decreto Estadual Nº 50.152, de 14 de março de 2013, potencializou o insulamento da CAGE frente às demais estruturas;</p> <p>- Nenhum técnico teve a participação de nenhuma estrutura no processo de construção do sistema;</p>	<p>- A disponibilização de informação sobre contratos ficou fragmentada e incompleta;</p> <p>- O sistema de busca das informações somente com o número do contrato inviabiliza o controle social;</p> <p>- Transparência resultou numa exposição meramente dos contratos, não permitindo que o cidadão tivesse acesso ao conteúdo real do contrato.</p> <p>-Informação disponibilizada sobre contratos não proporciona o <i>accountability</i>.</p>

Transparência dos Benefícios Fiscais	Movimento da Transparência dos Benefícios Fiscais liderados pela Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul – Ajuris e União Gaúcha em Defesa da Previdência Social e Pública	<ul style="list-style-type: none"> - Resistência dos técnicos da Secretaria da Fazenda em disponibilizar informações sobre as transações; - Priorização do sigilo fiscal sobre a transparência; - Parecer Jurídico da PGE Nº 15467, de 25 de maio de 2011 sustentando o sigilo fiscal como valor absoluto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cidadãos não conseguem visualizar qualquer informação sobre o processo de concessão dos benefícios fiscais; - Não existe qualquer transparência sobre os benefícios fiscais.
Processo de classificação do Sigilo da Informação Pública	- A competência e o procedimento estão previstos no Decreto Estadual Nº 49.111, de 16 de maio de 2012;	- As normativas emitidas pela CAGE extrapolam as competências do decreto do governador no sentido de ampliar o prazo e o sigilo estatal;	<ul style="list-style-type: none"> - Classificação de informação sem a observância das competências legais e dos procedimentos previstos; - Não foi tornada pública a classificação de sigilo da informação.

Fonte: Elaborado pela autora.

5 CONCLUSÃO

O objetivo deste artigo foi identificar e analisar os entraves culturais e burocráticos no processo de implantação da política de transparência, no estado do Rio Grande do Sul, no período de 2011 a 2014, sob o viés da cultura política, que tem como elementos analíticos o comportamento, a atitude e os valores dos indivíduos na conformação da sociedade (ALMOND e VERBA,1989). Assim, considerando a natureza da transparência, foi possível identificar a interferência do comportamento dos atores burocráticos no processo de implantação da política de transparência, deixando clara a existência de disputa entre crenças, valores e princípios na estrutura estatal.

O significado conceitual de transparência usado neste trabalho refere-se a ela como instrumento do processo democrático, ou seja, a transparência não é um fim em si mesma, pelo contrário, em seu sentido mais efetivo, possibilita aos indivíduos o amplo acesso às ações, às decisões e aos desempenhos obtidos pelos agentes e órgãos públicos na execução da política pública. (HEALD,2006). Logo, o conteúdo da transparência relaciona-se com os mecanismos que possibilitam uma participação ativa dos cidadãos, isto é, que oportunizam a eles um maior protagonismo na esfera pública. Caso isso não ocorra, o seu conteúdo torna-se vazio, sem qualquer eficácia em termos de *accountability*.

Havia um indicativo normativo no âmbito federal para que os entes federados desenvolvessem as ações de transparência mesmo que fossem consideradas as variáveis e as particularidades de cada unidade da federação. Nesse sentido, o discurso de posse do Governador Tarso Genro já sinalizava para a construção da política de transparência no estado do Rio Grande do Sul com o fim de fomentar a participação dos cidadãos no processo de formulação e de decisão das políticas públicas. No entanto, o conjunto de dados e resultados analisados na implantação dessa política de transparência demonstrou que esse comando extraído da autoridade política se diluiu frente aos entraves de natureza cultural e burocrática. A ocorrência disso resultou insuficiente para concretizar a implantação da política de transparência, mesmo havendo um desenho institucional designando as competências e atribuições.

Desse modo, o estudo demonstrou que a cultura revelada no comportamento dos atores burocráticos pode enfraquecer ou impedir mudanças na configuração

institucional dificultando ou obstaculizando a implantação de política pública. Para implantação da política de transparência, os entraves ficaram mais evidentes, visto que as mudanças exigidas para sua efetivação demandam um rompimento com os valores corporativos e com os princípios autoritários, remetendo à teoria de Kuhn (2000), em que o processo de transformação de um paradigma predominante em outro não ocorre de maneira cumulativa, mas sim em ruptura com ele. Assim, em virtude da confrontação entre a cultura do segredo e a cultura da transparência, é necessário um rompimento de paradigma para que uma política de transparência seja efetiva.

O comportamento burocrático insulado impactou o processo de implantação da política de transparência não sendo possível ser neutralizado, pois qualquer discordância dos atores burocráticos e estratégicos em relação a algum aspecto, conteúdo ou mesmo forma das ações políticas já era suficiente para entrar tal implantação. O argumento usado por eles nem sempre era objetivo ou apto a produzir um debate com a intenção de solucionar a divergência existente durante a implantação da política, pois era velada a sua intencionalidade, o que refletiu na inércia comportamental da burocracia estatal. Pode-se perceber que as mudanças geram resistências no aparelho estatal no sentido de manutenção das relações de poder.

A tendência de quem está em posição inferior é a de ampliar o escopo do conflito político, trazer mais atores à arena, e alterar as relações de poder. Os de posição privilegiada, ao contrário, tendem a monopolizar a participação e as regras do jogo político aos que já participavam anteriormente. Este conflito pela abertura ou fechamento da arena política tem a ver tanto com a qualidade funcional dos participantes quanto ao seu número. Em situações extremas de mercado, os temas políticos nunca são restritos a grupos funcionais ou profissionais especializados, mas tendem a ser discutidos e avaliados por toda a sociedade; a política é feita em termos territoriais; e cada setor, grupo, classe social se apodera dos recursos disputados na arena política segundo a sua capacidade de mobilização econômica e política. No outro extremo, prevalece o monopólio; as posições de poder são estabelecidas de forma tal que existe pouco espaço para disputas, que, quando ocorrem, tendem a ser circunscritas e privatizadas por grupos funcionais e especializados. Trata-se, em síntese, da forma corporativa típica de participação e organização política. (SCHWARTZMAN, 2007, p. 108).

Outro fator que dificulta a implantação de mudanças no aparelho estatal é ausência de cooperação entre os atores burocráticos decorrente da sua baixa coesão que fez com que se acentuassem os conflitos no processo de implantação da política de transparência, visto que cada grupo burocrático agia de forma a manter a sua

estrutura de poder. Logo, cada ator age de forma a maximizar o seu interesse não importando se o resultado decorrente disso seja a não implantação da política (ELSTER, 1989).

Há duas culturas políticas que coexistem no interior do estado no que diz respeito ao segredo das ações estatais ou à sua transparência: a cultura do segredo, mais afeita ao jogo burocrático e à valorização do monopólio do “saber fazer”; e a cultura da transparência, que emerge em um quadro de exigência de maior controle dos cidadãos sobre os governos. A própria legitimação da política não se mostrou suficiente para enfraquecer a resistência do aparelho estatal, uma vez que a pressão social por mais transparência impõe um constrangimento mínimo dos atores burocráticos e, portanto, as mudanças decorrentes da implantação de política pública tendem a ser enviesadas em favor dos interesses das organizações burocráticas.

Por fim, as relações de poder, as prerrogativas e as atribuições produziram duas culturas políticas que, quando tomadas como paradigmas ou modelos, apresentam-se como excludentes. No entanto, a ideia de exclusão de uma pela outra se daria apenas em uma situação extrema de supremacia absoluta de uma em relação à outra. No quadro empírico encontrado no governo do estado do Rio Grande do Sul, no período estudado, há uma efetiva coexistência ora conflitiva ora utilitarista entre ambas, uma vez que os atores burocráticos agem de modo a perpetuar as relações de poder a fim de evitar rompimentos na estrutura estatal.

REFERÊNCIAS

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations**. Newbury Park, Sage, 1989.

ARROW, Kenneth J. **Social Choice and Individual Values**. New Have: Yale University Press, 1963.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de. Cultura política, democracia e hegemonia na América Latina. **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas**, v. 5, p. 79-96, 2011.

COREZOLA, Fernanda Costa; GRIZA, Aida; RAMOS, Marília Patta (Org.). **Políticas Públicas: monitoramento, avaliação, controle e participação social no Governo do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_65.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Robert Dahl. Editora UNB, 2009.

ELSTER, Jon. **The Cement of Society: a study of social order**. Press by Syndicate of Cambridge University, 1989.

ETZIONI, Amitai. "Is transparency the best disinfectant?" *The Journal of Political Philosophy*, v. 18, n. 3, pp. 389-404, 2010.

FEREJOHN, John. "Accountability and authority". In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (org.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 131-153.

FOUNTAIN, Jane. "Questões Centrais no Desenvolvimento Político do Estado Virtual". In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (org.) **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**. Portugal: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2006. p. 149-174 Disponível em: <file:///C:/Users/juliana.foernges/Downloads/SociedadeEmRede_CC.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2017

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Engenharia Institucional e Capital Social. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 11, n. 2, p. 155-168, maio/ago. 2006

HEALD, D. Transparency as an instrumental value. In: HOOD, C.; HEALD, D. (org.). *Transparency: the key of better governance*. Oxford: Oxford University Press, 2006a.

HEALD, D. 2006b. "Varieties of transparency". In: HOOD, C.; . (orgs.). *Transparency: the key of better governance*. Oxford: Oxford University Press.

KUHN, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2000.

LOUREIRO, Maria Rita et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, jan/jun. 2012

MICHENER, Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying Transparency. **Information Polity**, n. 18, p. 233-242, 2013.

MOISES, Jose A. *Desconfiança nas Instituições Democráticas*. Opinião Pública, Campinas, v. 11, n. 1, p. 33-63, mar. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v11n1/23694.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática política do Brasil: Clientelismo, Corporativismo e Insulamento Burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2010.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: benefícios públicos e teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 2015.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos; SPINK, Peter Kevin. (orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2001.

TSEBELIS, George. **Atores com Poder de Veto: como funcionam as instituições políticas**. Rio de Janeiro: Ed. Da FGV, 2014.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Publit Soluções, 2007.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. In: GERTH, Hans; MILLS, C. Wright. (org.). Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. 3. ed. v. 1. Brasília: Unb, 2009.

_____. **Economia e sociedade:** fundamentos de sociologia compreensiva. v. 2. Brasília: Unb, 2009b.

_____. **Ciência e Política:** duas vocações. São Paulo: Editora Cultrix, 2010.

LEIS E DECRETOS

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. **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. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Estadual Nº 45.747, de 14 de julho de 2008.**

Institui o Gabinete da Transparência, Prevenção e Combate à Corrupção. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2045.747.pdf>>.

Acesso em: 18 jan. 2017.

_____. **Decreto Estadual Nº 48.094, de 9 de junho de 2011.** Convoca a 1ª Conferência Estadual sobre Transparência e Controle Social e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=56232&hTexto=&Hid_IDNorma=56232>. Acesso em: 18 jan. 2017.

_____. **Decreto Estadual Nº 48.185, de 21 de julho de 2011.** Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de reestruturar o Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=56409&hTexto=&Hid_IDNorma=56409>. Acesso em: 18 jan. 2017.

_____. **Decreto Estadual Nº 48.728, de 26 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre a estrutura básica da Casa Civil, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=57139&hTexto=&Hid_IDNorma=57139>. Acesso em: 19 jan. 2017.

_____. **Decreto Estadual Nº 49.111, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, a Lei Federal nº 12.527, de 18 de

novembro de 2011, que 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, cria a Comissão Mista de Reavaliação de Informações da Administração Pública Estadual – CMRI/RS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=57723&hTexto=&Hid_IDNorma=57723>. Acesso em: 19 jan. 2017.

_____. **Decreto Estadual Nº 50.152, de 14 de março de 2013.** Dispõe sobre o Módulo Contratos do Sistema de Finanças Públicas do Estado – FPE. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=59093&hTexto=&Hid_IDNorma=59093>. Acesso em: 19 jan. 2017.

_____. **Lei Estadual Nº 8.117, de 30 de dezembro de 1985.** Institui o Estatuto dos Contadores Fazendários da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado - Órgão de Controle Interno. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=21462&hTexto=&Hid_IDNorma=21462>. Acesso em: 21 jan. 2017.

_____. **Lei Estadual Nº 13.601, de 1º de janeiro de 2011.** Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.601.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

_____. **Lei Estadual Nº 14.006, de 05 de junho de 2012.** Dispõe sobre a publicação das súmulas dos contratos celebrados pelos órgãos ou entidades da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul com particulares. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/14.006.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

_____. **Projeto de Lei Nº 248, de 28 de outubro de 2008.** Cria a Secretaria da Transparência e da Probidade Administrativa, e dá outras providências. Disponível em: <<http://proweb.procergs.com.br/Diario/DA20081028-01-100000/EX20081028-01-100000-PL-248-2008.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

ANEXOS

ANEXO A

DETERMINAÇÃO DO GOVERNADOR



Prosperidade

Portar
M. T. M. S. P.
P. S. C. I. T.

- Licitações
- Contratos e execuções orçamentárias do mesmo

de serviços
e obras

- {
 - Compras do Estado
 - Diferença corrente do governo
 - Número de servidores
 - funcionários e terceirizados

■ Dívida Pública

■ Créditos Públicos

■ Censo a ser feito - andamento dos projetos

ANEXO B

PARCER SIGILO FISCAL



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Of. GAB n.º 328/11
(EA n.º 042593-10.00/10-7)
(Ao responder mencionar o n.º do Ofício)

Porto Alegre, 25 de maio de 2011.

Senhor Secretário:

Dirijo-me a Vossa Excelência para encaminhar cópia do Parecer n.º 15.467, desta Procuradoria-Geral do Estado, aprovado em 25 de maio de 2011, para ciência.

Atenciosamente,

Carlos Henrique Kaipper,
Procurador-Geral do Estado.

A Sua Excelência o Senhor **Odir Tonollier,**
Secretário de Estado do Rio Grande do Sul,
Secretaria da Fazenda,
Nesta Capital.

PCM



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**

PARECER Nº 15.467

Tribunal de Contas do Estado. Auditoria na Secretaria de Estado da Fazenda. Acesso a dados protegidos por sigilo fiscal. Possibilidade. Sigilo fiscal e proteção constitucional à intimidade. Direito de caráter não-absoluto. Supremacia do interesse público sobre o privado. Intercâmbio de informações sigilosas no âmbito da Administração Pública. Transferência do dever de sigilo. Requisitos. Inteligência do § 2º do art. 198 do CTN.

Vem a exame desta Assessoria Jurídica e Legislativa do Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado o processo nº 042593-10.00/10-7, no qual consta representação do Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas do Estado em face da negativa de atendimento de requisição de documentos pela Secretaria de Estado da Fazenda.

Acompanha a representação cópia de processos inaugurados com Requisições de Documentos expedidas pelo TCE/RS, na qual são solicitados, com fundamento nos artigos 31, 70 e 71 da CF, artigos 70 e 71 da CE e artigo 33, §§ 1º e 2º, da Lei nº 11.424/00, documentos acerca de benefícios fiscais concedidos a contribuintes, bem como informações sobre a fiscalização realizada pela Receita Estadual.

Constam dos autos também as Informações nº 091706, nº 100129, nº 100363, nº 07164 e nº 07163 da Secretaria da Fazenda (fls. 34/37, 42/48, 55/61, 77/81 e 87/91, respectivamente) as quais concluem, em síntese,



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**

pela impossibilidade do atendimento integral da requisição do TCE/RS por tratar-se de matéria sujeita a sigilo fiscal, cuja divulgação se mostraria vedada por força do art. 198 do CTN.

O processo foi encaminhado inicialmente à Procuradoria Fiscal (fl. 102) e, posteriormente, a mim distribuído, no âmbito da Assessoria Jurídica e Legislativa do Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado, para análise e parecer.

Vem aos autos, por fim, ofício do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça, em exercício, acompanhado de cópia de parecer da Assessoria do Ministério Público Estadual opinando pelo arquivamento da representação encaminhada pelo Tribunal de Contas do Estado e pelo Ministério Público de Contas, de objeto idêntico à dos presentes autos, sob o fundamento de faltar competência àquela Instituição para as providências reclamadas.

É o relatório.

A controvérsia reside na recusa da Secretaria de Estado da Fazenda, por meio da Receita Estadual, em fornecer à auditoria do Tribunal de Contas do Estado documentos e informações acerca de benefícios fiscais concedidos, constando identificação e valores referentes a cada um dos beneficiários.

A Corte Estadual de Contas sustenta que, consoante os §§ 2º e 3º do art. 71 da Constituição Estadual, o Tribunal de Contas terá amplo poder de investigação, cabendo-lhe requisitar e examinar, diretamente ou através de seu corpo técnico, a qualquer tempo, todos os elementos necessários ao exercício de suas atribuições, não lhe podendo ser negada qualquer informação a pretexto de sigilo.

A Secretaria de Estado da Fazenda, por sua vez, fundamenta a sua recusa em atender, na íntegra, a requisição do Tribunal de Contas do Estado,



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**

no disposto no art. 198 do CTN, consoante o qual “*é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades*”.

Ademais, aduz a Receita Estadual que as requisições do Tribunal de Contas do Estado não se enquadrariam nas exceções previstas no próprio Código Tributário Nacional, quais sejam, “*requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça ou solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa*”, de modo que as normas da Constituição Estadual devam ceder em face da legislação tributária complementar à Constituição Federal, especialmente as normas de proteção ao sigilo e à vida privada.

A *quaestio iuris*, contudo, é sobremaneira controvertida. Por um lado, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do art. 70 da Constituição Estadual, compete ao Tribunal de Contas exercer a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, e de quaisquer entidades constituídas ou mantidas pelo Estado, quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas”, de modo que lhe “deve prestar contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

Nos termos do art. 71, § 2º, da Constituição Estadual, “*o Tribunal de Contas terá amplo poder de investigação, cabendo-lhe requisitar e examinar,*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

diretamente ou através de seu corpo técnico, a qualquer tempo, todos os elementos necessários ao exercício de suas atribuições”.

Na esfera infraconstitucional, a Lei nº 11.424/00, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, em seus artigos 33 e 40, dispõe que:

Art. 33 - Ao Tribunal de Contas, órgão de controle externo, no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, compete, nos termos do disposto nos artigos 70 a 72 da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta Lei, o seguinte:

§ 1º - O Tribunal de Contas terá amplo poder de investigação, cabendo-lhe requisitar e examinar, diretamente ou através de seu corpo técnico, a qualquer tempo, todos os elementos necessários ao exercício de suas atribuições, não lhe podendo ser sonogado qualquer processo, documento ou informação, sob qualquer pretexto.

Art. 40 - Na hipótese de sonegação prevista no parágrafo 1º do artigo 33 da presente Lei, o Tribunal de Contas assinará prazo para apresentação dos processos, documentos ou informações, comunicando o fato ao Secretário de Estado, ao Prefeito Municipal ou à mais alta autoridade do órgão ou entidade para as medidas cabíveis.

Parágrafo único - Vencido o prazo e não cumprida a exigência, o Tribunal, sem prejuízo da adoção de outras providências, aplicará a sanção prevista no artigo 67 desta Lei.

Por outro lado, o sigilo fiscal, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial, está inserido no direito à privacidade, protegido constitucionalmente nos termos do art. 5º, X, da CF¹. Esse sigilo não é, porém,

¹ LORENCINI, Bruno César. O sigilo bancário e fiscal à luz do direito à privacidade e hipóteses de relativização. Revista Tributária e de Finanças Públicas. Ano 18, nº 94, set-out/2010, p. 72.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**

absoluto, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal no AI 655298, assim ementado:

*AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. SIGILO BANCÁRIO. QUEBRA. PROCEDIMENTO LEGAL. OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Controvérsia decidida à luz de normas infraconstitucionais. Ofensa indireta à Constituição do Brasil. 2. **O sigilo bancário, espécie de direito à privacidade protegido pela Constituição de 1988, não é absoluto, pois deve ceder diante dos interesses público, social e da Justiça. Assim, deve ceder também na forma e com observância de procedimento legal e com respeito ao princípio da razoabilidade. Precedentes.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 655298 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 04/09/2007)*

O acesso a dados sigilosos pelas Cortes de Contas, no exercício de suas atribuições constitucionais, é questão bastante controvertida, como se pode constatar no precedente citado pelo Tribunal de Contas do Estado à fl. 100 destes autos, em que situação semelhante à ora em análise por este órgão de Consultoria Jurídica do Estado restou enfrentada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, no julgamento do Mandado de Segurança nº 2004.004.02119/TJRJ, cuja ementa é a seguinte:

“MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS – RJ. INSPEÇÃO ESPECIAL. INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO ATO. NEGATIVA DE FORNECIMENTO POR PARTE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DE RECEITA. FUNÇÃO INSTITUCIONAL VIOLADA. CONCESSÃO DA SEGURANÇA.

*Pretensão mandamental deduzida pelo Tribunal de Contas/RJ, contra ato do **Secretário de Estado de Receita, que se negou a apresentar informações e documentos necessários à inspeção especial instaurada com o fim de fiscalizar a arrecadação e renúncia de receitas, postura estatal fundada no sigilo fiscal.***

Ato impugnado que fere a prerrogativa institucional do órgão público que possui capacidade processual reconhecida para a sua defesa.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**

Tribunal de Contas que tem o dever constitucional de proceder à fiscalização financeira da Administração Pública, função que compreende a atividade concernente à obtenção de receitas e a realização de gastos públicos, destacando-se as providências de combate à sonegação, com envio de relatório trimestral à Assembléia Legislativa contendo a análise crítica do comportamento estatal.

Exegese conjunta do art. 49, 70 e 71, todos da CF, assim como o art. 58 da LC 101/00 e o 3º da Lei Estadual 4.230/03."

Como bem referido na representação das fls. 97/101, o *writ of mandamus* precitado restou impugnado por meio de Recurso Extraordinário, inadmitido, e, em seguida, por Agravo de Instrumento ao Supremo Tribunal Federal (nº 592.785-1), o qual foi desprovido pelo Ministro Sepúlveda Pertence em decisão que transitou em julgado em 19/06/2006.

Por outro lado, verifica-se controvérsia semelhante entre o Tribunal de Contas da União e a Secretaria da Receita Federal, judicializada no Mandado de Segurança nº 22.617/DF, *inter plures*, perante o Supremo Tribunal Federal. Neste, o Secretário da Receita Federal impetra o mandado de segurança a fim de afastar a determinação imposta pelo Tribunal de Contas da União de apresentação de processos fiscais objetivando conhecer o procedimento de cobrança e parcelamento dos créditos tributários da União.

Na referida ação mandamental, em suas informações, o Tribunal de Contas da União fundamenta que:

"a) o sigilo fiscal é instituto de natureza infraconstitucional e, portanto, diante da rigidez e supremacia da Constituição, não pode ter, perante o ordenamento jurídico pátrio, o poder de afastar a competência constitucional do Tribunal de Contas de fiscalizar as atividades administrativas dos órgãos e entidades públicas, em especial, da Secretaria da Receita Federal, competência essa que não pode ser cumprida em plenitude, se não mediante o acesso às informações sigilosas;



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**

b) mesmo se se vier a considerar, por hipótese, que o sigilo fiscal tem estatura constitucional, não se pode tê-lo por absoluto, a ponto de não se harmonizar com as competências constitucionais desta Corte de Contas, prejudicando o interesse público, uma vez que a fiscalização do TCU não se dirige aos particulares e os dados de natureza sigilosa nela obtidos não são divulgados ao Congresso Nacional nem ao público em geral;

c) a par do dever de sigilo, o conhecimento, o manuseio e o intercâmbio de informações protegidas pelo sigilo fiscal são poderes já outorgados ao Tribunal de Contas da União no âmbito da Lei nº 8.730/93; e

d) o art. 42 da Lei Orgânica do TCU tem fundamento constitucional e não está hierarquicamente subordinado aos dispositivos do Código Tributário Nacional, uma vez que não há falar em relação de hierarquia entre eles, além de o sigilo fiscal não ser matéria reservada com exclusividade à lei complementar, por assim não estar disposto expressamente na Constituição Federal.”

Conquanto o processo tenha sido extinto sem resolução de mérito por não mais estar o impetrante na função de Secretário da Receita Federal, nele consta o Parecer nº 8.248/GB do então Procurador-Geral da República Dr. Geraldo Brindeiro, assim ementado:

“MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. REQUISIÇÃO DE PROCESSOS FISCAIS A SEREM ESCOLHIDOS ALEATORIAMENTE PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TER ACESSO A INFORMAÇÕES PROTEGIDAS PELO SIGILO FISCAL. OS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS RELATIVOS ÀS ATRIBUIÇÕES DA CORTE DE CONTAS (ARTS. 70 E 71) NÃO IMPÕEM NENHUMA RESTRIÇÃO IMPLÍCITA AO DIREITO DE INVIOABILIDADE À PRIVACIDADE. O CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL (ARTS. 198 E 199) VEDA A DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE CONTRIBUINTES E TERCEIROS, SALVO NAQUELES CASOS DE



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**

DETERMINAÇÃO PROVENIENTE DE ÓRGÃO JURISDICIONAL; DE TROCA DE INFORMAÇÕES ENTRE AS FAZENDAS DA UNIÃO, DO DISTRITO FEDERAL, DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS; E DE REQUISIÇÃO FORMULADA POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (ART. 58, § 3º, CF). ALÉM DO MAIS, A QUEBRA DE SIGILO DE DADOS SOMENTE É POSSÍVEL QUANDO MOTIVADA EM FUNDADA SUSPEITA DE ILÍCITO. PARECER PELA CONCESSÃO DA ORDEM."

Nos fundamentos do referido parecer do Procurador-Geral da República no MS 22.617/STF consta, em síntese, que:

(1) o sigilo fiscal se encontra garantido em virtude da inviolabilidade prevista no art. 5º, X, da CF, pois se liga diretamente à privacidade do indivíduo (em seu aspecto patrimonial);

(2) a natureza constitucional do sigilo dos dados fiscais não a torna uma garantia absoluta, cedendo, em casos excepcionais, à exigência imposta pelo interesse público, porém as hipóteses em que a violabilidade do sigilo dos dados fiscais se afigura legítima e constitucional dependem de fundada suspeita de ilícito, a fim de que não sirva de instrumento de devassa exploratória não destinada à apuração de uma suspeita definida.

Conclui, ao final, o Procurador-Geral da República que a fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial, nos moldes como delineada pela Constituição Federal, não confere à Corte de Contas o poder de obter junto a órgãos estatais dados sobre a privacidade das pessoas.

A controvérsia também é semelhante no Mandado de Segurança nº 28.219/STF, impetrado pelo Secretário da Receita Federal em face de ato do Tribunal de Contas da União que determinou a apresentação de informações acerca do montante relativo à renúncia fiscal de que foram beneficiárias empresas determinadas em face de patrocínio concedido com base na Lei Rouanet.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**

Neste último *writ of mandamus*, o Tribunal de Contas da União, em suas informações, requereu a extinção do processo por perda do objeto em razão de ter acatado as justificativas da Secretaria da Receita Federal (não atendimento das exigências do inciso II do § 1º do art. 198 do CTN) para não apresentar os dados sigilosos.

Vale mencionar, ademais, acerca da matéria, o Parecer nº 1.132/2009 da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no qual se lêem as seguintes razões e conclusões:

a) estão sob o pálio do sigilo fiscal todas as informações pessoais e os dados relativos a operações e negócios dos contribuintes, quer pessoas físicas, quer pessoas jurídicas, fornecidos à Fazenda Pública, por força do art. 198 do CTN;

b) o Supremo Tribunal Federal elevou o sigilo fiscal (ao lado do sigilo bancário e telefônico) à categoria de direito fundamental, por entender representar projeção específica do direito à intimidade, garantido pelo art. 5º, X e XII, da CF;

c) o sigilo fiscal não é absoluto, sendo que o fornecimento de informações protegidas tão-somente não se configurará crime se observado o disposto no art. 198, II e § 2º, do CTN, ou seja, mediante solicitação proveniente de autoridade administrativa, no interesse da Administração Pública, e que se comprove a instauração de processo administrativo cujo objeto seja apurar o cometimento de infração por parte do sujeito passivo ao qual a informação protegida se refira.

No Mandado de Segurança nº 22.801, o Supremo Tribunal Federal, ao conceder a ordem impetrada pelo Banco Central do Brasil contra ato do Tribunal de Contas da União, que, no exercício de suas atribuições constitucionais, ao proceder à auditoria das contas do impetrante, determinou-lhe



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

que disponibilizasse aos auditores acesso às transações do Sistema de Informações do Banco Central, firmou entendimento que “embora as atividades do TCU, por sua natureza, verificação de contas e até mesmo o julgamento das contas das pessoas enumeradas no artigo 71, II, da Constituição Federal, justifiquem a eventual quebra de sigilo, não houve essa determinação na lei específica que tratou do tema, não cabendo a interpretação extensiva, mormente porque há princípio constitucional que protege a intimidade e a vida privada, art. 5º, X, da Constituição Federal, no qual está inserida a garantia ao sigilo bancário”.

Observa-se, neste precedente, que o sigilo (assim o fiscal, como o bancário) está constitucionalmente garantido, visto que inserido no âmbito do direito à intimidade (art. 5º, X, da CF). Contudo, a sua regulamentação se dá por meio de legislação infraconstitucional específica. No caso do sigilo bancário, hipótese apreciada pelo STF no MS nº 22.801, o tema é regulamentado pela Lei Complementar nº 105/01, nele não havendo previsão de acesso direto pelos Tribunais de Contas.

Ressalte-se que o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no já citado Mandado de Segurança nº 22.801 é que o Tribunal de Contas da União não pode determinar o acesso irrestrito ao Sistema de Informações do Banco Central do Brasil. Vale citar as seguintes palavras constantes do voto do Ministro Menezes Direito:

“[...] não estamos dizendo que o Banco Central não deva informações ao Poder Legislativo; ao contrário, nós estamos reafirmando que deve. O que estamos aqui decidindo é se uma Câmara do Tribunal de Contas – e o Tribunal de Contas não é o Poder Legislativo, mas um órgão auxiliar do Poder Legislativo – pode autorizar a invasão do Sistema SISBACEN de forma irrestrita, como foi determinado, além de determinar a aplicação de multa e o afastamento do próprio Presidente da Instituição.”

De igual forma, o tema do sigilo fiscal, constitucionalmente protegido, está disciplinado nos artigos 198 e 199 do Código Tributário Nacional,



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**

com a redação dada pela Lei Complementar nº 104/01. Nestes dispositivos, observa-se, por sua vez, o seguinte:

*Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, **é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.** (Redação dada pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)*

*§ 1º **Excetua-se** do disposto neste artigo, **além dos casos previstos no art. 199**, os seguintes: (Redação dada pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)*

*I – **requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça;** (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)*

*II – **solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública,** desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa. (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)*

§ 2º O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo. (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)

§ 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a: (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)

*I – **representações fiscais para fins penais;** (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)*

*II – **inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública;** (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)*

*III – **parcelamento ou moratória.** (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)*

Art. 199. A Fazenda Pública da União e as dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios prestar-se-ão mutuamente assistência para a fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações, na forma estabelecida, em caráter geral ou específico, por lei ou convênio.

Parágrafo único. A Fazenda Pública da União, na forma estabelecida em tratados, acordos ou convênios, poderá permutar informações com



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

Estados estrangeiros no interesse da arrecadação e da fiscalização de tributos. (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)

A *ratio legis* é, sem dúvida, a preservação da intimidade dos contribuintes, em respeito ao direito fundamental previsto no art. 5º, X e XII, da Constituição Federal. Todavia, como se pode ver na justificativa do PLP nº 77/99, o qual deu origem à Lei Complementar nº 104/01, publicada no Diário da Câmara dos Deputados do dia 16 de outubro de 1999, página 48931, firmada pelo então Ministro de Estado da Fazenda, Pedro Malan:

“O objetivo das alterações propostas para o art. 198 é a flexibilização do sigilo fiscal, retirando de seu âmbito situações em que tal restrição não se justifica, inclusive nos casos de intercâmbio de informações no âmbito da Administração Pública, bem assim nas situações de representações fiscais para fins penais, inscrição na Dívida da Fazenda Pública e parcelamentos concedidos, onde a transparência da ação do Poder Público se sobrepõe aos interesses individuais”.

O *caput* do art. 198 do CTN é expresso ao vedar à Fazenda Pública a **divulgação** das informações que especifica. Excetua, porém, em seu parágrafo primeiro, os casos de (1) **requisição judicial**, (2) **solicitação de autoridade administrativa**, (3) **permuta entre as Fazendas da União, dos Estados e dos Municípios** (art. 199) e, em seu parágrafo terceiro, os casos de (4) **representações fiscais para fins penais**, (5) **inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública** e (6) **parcelamento ou moratória**.

A diferença entre as exceções do parágrafo primeiro com relação às do terceiro reside no fato de que aquelas permanecem com o caráter sigiloso, mesmo após a transferência dos dados, enquanto estas últimas deixam de ser



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**

sigilosas, ou seja, quando houver permuta de informações entre a Fazenda Pública da União e as dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como quando houver requisição judicial ou solicitação de autoridade administrativa, os destinatários deverão guardar sigilo, enquanto nos casos de representações fiscais para fins penais, inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública e parcelamento ou moratória nada impede que haja publicidade².

Veja-se que a hipótese do inciso II do § 1º do art. 198 do CTN trata de situação em que autoridade administrativa, no interesse da Administração Pública, solicite os dados sigilosos para investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, razão pela qual se lhe exige que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, e que este tenha o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.

Nas atribuições constitucionais das Cortes de Contas, a fiscalização por estas exercida recai, ordinariamente, sobre a própria Administração Pública, e não sobre os sujeitos passivos.

Evidentemente que o TCE/RS, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Estadual, em simetria ao artigo 70 da Constituição Federal, poderá investigar qualquer pessoa física, jurídica ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária, situação em que poderá, preenchidos os requisitos do inciso II do § 1º do art. 198 do CTN, solicitar informações protegidas pelo sigilo fiscal referentes ao sujeito passivo.

No entanto, como já se disse, a competência precípua dos Tribunais de Contas é a de fiscalizar os órgãos e entidades da administração

² ALEXANDRE, Ricardo. Direito Tributário Esquematizado. 3. ed. Método: São Paulo, p. 506



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**

direta e indireta. Para tanto, mister se lhe faz ter acesso a informações diversas, inclusive aquelas protegidas pelo sigilo fiscal, dados relativos a sujeitos passivos não necessariamente investigados pela Corte de Contas. Sem essas informações, porém, resta inviabilizada a análise das contas dos órgãos fiscalizados, especialmente no que diz respeito à legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, economicidade dos atos por estes praticados, assim como à aplicação de subvenções e renúncia de receitas, nos exatos termos do *caput* do art. 70, quer da Constituição Estadual, quer da Constituição Federal.

Ressalte-se que, dentre as atribuições dos Tribunais de Contas, está a de realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades integrantes da Administração Pública (art. 71, IV, da CF).

Não se pode conceber uma auditoria contábil, financeira e orçamentária sem acesso a dados que digam, *verbi gratia*, com a concessão de benefícios fiscais, arrecadação e renúncia de receitas.

Há na Constituição Federal, portanto, o princípio da preservação da intimidade (do qual se extrai o sigilo fiscal), assim como há os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência a que está submetida a Administração Pública, cujo cumprimento é verificado por órgãos de controle, tais quais as Cortes de Contas.

Consoante bem coloca Humberto Ávila, o princípio é uma norma que aponta para um estado ideal de coisas a ser promovido sem, no entanto, indicar os comportamentos cuja adoção irá contribuir para a promoção gradual desse ideal³.

³ ÁVILA, Humberto. O que é devido processo legal?. In: Revista de Processo, ano 33, n. 163, set/2008, p. 51.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**

Contudo, essa ausência de indicação dos comportamentos necessários não significa que o seu cumprimento não é obrigatório. Ao contrário, a mera instituição do princípio, de per si, já impõe a adoção de condutas adequadas e indispensáveis à sua promoção⁴.

Dessarte, o dever de adequação da conduta com o princípio é decorrência lógica da própria positivação dele. Todavia, como já sabido, a Constituição não protege apenas um fim, mas vários. Deve-se, então, escolher dentre todos os comportamentos adequados para a promoção de um fim – um estado ideal de coisas – aquela conduta que menos restringe os demais fins do Estado Democrático de Direito⁵.

Assim, é uma constante análise de proporcionalidade entre a promoção de determinado fim e a restrição causada a outro por esta mesma conduta que deve pautar a escolha dos comportamentos mais adequados. Esse dever de proporcionalidade no conflito entre princípios, ou seja, entre os estados ideais de coisas previstos no ordenamento jurídico, decorre da positivação do princípio da liberdade, sendo contrário a ela qualquer comportamento que, a pretexto de promover determinado fim, restrinja demasiadamente outro de mesma envergadura constitucional⁶.

O acesso eventual e regado a dados sigilosos pelos órgãos encarregados do controle externo da Administração Pública há de ser compatibilizado com as normas que vedam a divulgação de informações que digam respeito à situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

⁴ Idem, p. 52.

⁵ Idem, p. 53.

⁶ Ibidem.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

Não se está a afirmar que podem as Cortes de Contas ter acesso irrestrito a dados protegidos pelo sigilo fiscal. Isso implicaria restrição demasiada ao princípio da proteção da intimidade. Contudo, retirar-lhes qualquer acesso a tais informações quando elas são fundamentais ao exercício de seu múnus também implicaria, por sua vez, indevida restrição ao controle que é, *ultima ratio*, a concretização do interesse público.

Desse modo, interpretar-se que, por não se enquadrar na hipótese do inciso II do § 1º do art. 198 do CTN, a atuação do Tribunal de Contas estaria alijada do acesso a dados sigilosos não nos parece a mais adequada no cotejo das normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes, especialmente quando expressamente franqueado o acesso aos dados por órgãos da Administração Pública integrantes de outras esferas federativas, como no caso de permuta entre a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios.

Observe-se que além da figura da solicitação por autoridade administrativa (art. 198, § 1º, II, do CTN) e da permuta entre as Fazendas Públicas (art. 199 do CTN), está a figura do intercâmbio de informações sigilosas no âmbito da Administração Pública (art. 198, § 2º, do CTN). O intercâmbio, por não se tratar de forma de divulgação (esta sim vedada pelo *caput* do art. 198), não está proibido, devendo tão-somente dar-se preenchidos os requisitos de que (1) **seja realizado mediante processo regularmente instaurado**, (2) a **entrega seja feita pessoalmente à autoridade solicitante**, (3) **mediante recibo**, que formalize a transferência e (4) **assegure a preservação do sigilo**.

Acerca da figura do intercâmbio de informações sigilosas dentro da própria Administração vale citar o seguinte excerto:

Hipótese diversa é a prevista no § 2º, que diz respeito ao intercâmbio de informações sigilosas no âmbito da própria Administração. Verifica-se da redação do artigo que o dispositivo prevê



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

a preservação do sigilo perante terceiros e a necessidade de processo administrativo regularmente instaurado. A título de exemplo, seria a hipótese de utilização das informações tributárias de um servidor no âmbito de um processo administrativo funcional⁷.

Observe-se que a Constituição Federal não estabeleceu reserva de jurisdição para a relativização do sigilo fiscal (diversamente do que fez ao tratar das hipóteses de busca domiciliar (art. 5º, XI, da CF), de interceptação telefônica (art. 5º, XII, da CF) e de decretação da prisão (art. 5º, LXI, da CF), ressalvada a situação de flagrante, de modo que o seu intercâmbio entre órgão da Administração, no interesse desta e em situação em que esteja justificado o acesso às informações protegidas, não depende de prévia autorização judicial, por não se tratar propriamente de quebra do sigilo, mas, sim, de mero alargamento entre os obrigados a mantê-lo. Nesse sentido:

*“Outro importante argumento tecido na defesa do acesso de dados bancários e fiscais por órgãos públicos, independente de prévio pronunciamento judicial, é que **a utilização de tais dados no âmbito de um processo administrativo, especialmente o tributário — voltado à consecução do interesse público na arrecadação de recursos —, não constitui, efetivamente, “quebra do sigilo”, mas sim um mero alargamento dos obrigados ao sigilo.** Sob tal tese, **quando se compartilha o acesso dos dados entre instituições financeiras e Fisco, o dever de sigilo perante terceiros é mantido, que é o que, segundo tal entendimento, deve ser preservado pelo direito em questão**”⁸.*

⁷ LORENCINI, Bruno César. O sigilo bancário e fiscal à luz do direito à privacidade e hipóteses de relativização. Revista Tributária e de Finanças Públicas. Ano 18, nº 94, set-out/2010, p. 83.

⁸ LORENCINI, Bruno César. O sigilo bancário e fiscal à luz do direito à privacidade e hipóteses de relativização. Revista Tributária e de Finanças Públicas. Ano 18, nº 94, set-out/2010, p. 89.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA

Seguindo em sua obra, Bruno César Lorencini conclui que a regra do sigilo restou relativizada a favor de órgãos públicos, sempre em face de uma finalidade específica e utilização restrita dos dados:

*Observando as disposições do art. 198 e parágrafos do CTN e os dispositivos da LC 105/2001, o que se observa é **que foi mantida a regra do sigilo acerca dos dados dos indivíduos, sendo que o acesso somente foi relativizado a favor de órgãos públicos, aos quais se estende o dever de sigilo, e sempre tendo em conta uma finalidade pública específica e a utilização restrita dos dados.**⁹*

Importa, outrossim, mencionar precedente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em que restou decidido não haver reserva de jurisdição para a Administração Pública ter acesso a dados protegidos por sigilo:

TRIBUTÁRIO. OMISSÃO DE RENDIMENTOS. SIGILO BANCÁRIO. CONTA CORRENTE CONJUNTA. CO-TITULAR. RESPONSABILIDADE. ART. 42, § 6º, DA LEI Nº 9.430/1996. 1. **Não é razoável, sempre que houver a necessidade de acesso à vida financeira das empresas por parte da fiscalização tributária, seja a administração instada a provocar o Judiciário, ajuizando ação, de procedimento ordinário, postulando autorização. O adequado é se permitir que a autoridade fiscal, através de procedimento administrativo próprio, proceda à quebra do sigilo bancário, devendo eventual arbitrariedade ser provada. 2. A supremacia do interesse público, em última análise, veda a proteção de evasão fiscal, não se podendo admitir que a norma constitucional que garante a privacidade sirva de refúgio à prática da sonegação, contrária aos objetivos do Estado e de efeitos deletérios à sociedade como um todo. 3. A co-titularidade**

⁹ Idem, p. 92.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**

da conta corrente atrai responsabilidade por sua movimentação, e, ausente a comprovação da origem dos rendimentos que nela transitaram, o valor será dividido pela quantidade de titulares, nos termos do art. 42, § 6º, da Lei nº 9.430/1996. (TRF4, APELREEX 2006.70.00.005095-0, Primeira Turma, Relator Jorge Antonio Maurique, D.E. 15/12/2009)

Ademais, o acesso pelo Tribunal de Contas a dados que estejam protegidos pelo sigilo fiscal, sempre que for indispensável ao exercício de sua atividade de controle, amolda-se à hipótese de intercâmbio prevista no art. 198, § 2º, do CTN, visto que os dados permanecerão no âmbito da Administração Pública, preservando seu caráter restrito, de modo que não haverá qualquer vulneração ao direito à intimidade dos sujeitos passivos cujos dados sejam analisados pelo órgão de controle externo.

O intercâmbio se dá mediante o atendimento dos requisitos do § 2º do art. 198 do CTN, quais sejam, (1) **mediante processo regularmente instaurado**, (2) a **entrega feita pessoalmente à autoridade solicitante**, (3) **mediante recibo**, que formalize a transferência e (4) **assegure a preservação do sigilo**. Ademais, o acesso não pode ser amplo e irrestrito, o que já foi vedado pelo Supremo Tribunal Federal, mas, sim, específico e justificado, a fim de que não sirva de instrumento de devassa exploratória não destinada à apuração de uma suspeita definida.

Veja-se que autoridade, conforme definido no inciso III do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.784/99, é o servidor ou agente público dotado de poder de decisão, o que, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado, são os Conselheiros e os Auditores Substitutos de Conselheiro, quando em substituição.

Diante disso, assim como não importa violação ao dever de sigilo fiscal a permuta de informações entre a Fazenda Pública da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, não há quebra do sigilo, mas simples



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**

compartilhamento, intercâmbio, de informações sigilosas entre o Tribunal de Contas do Estado e o órgão ou entidade da Administração Pública auditada, sempre que observados os requisitos acima mencionados.

Em face do exposto, conclui-se que o Tribunal de Contas do Estado pode ter acesso a dados protegidos por sigilo fiscal, sempre que indispensável ao pleno exercício de suas competências constitucionais e em face de definida e fundada suspeita, mediante (1) solicitação firmada pela autoridade competente, (2) em processo regularmente instaurado, em que estejam (3) delimitadas as informações solicitadas, (4) de modo que a entrega seja feita pessoalmente à autoridade solicitante, (5) mediante recibo, que formalize a transferência e (5) assegure a preservação do sigilo, consoante o § 2º do art. 198 do CTN.

É o parecer.

Porto Alegre, 23 de maio de 2011.

**EDUARDO CUNHA DA COSTA,
PROCURADOR DO ESTADO-ASSESSOR.**

Expediente Administrativo nº 042593-10.00/10-7



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 042593-10.00/10-7

Acolho as conclusões do PARECER nº 15.467, da Assessoria Jurídica e Legislativa do Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado, de autoria do Procurador do Estado Doutor EDUARDO CUNHA DA COSTA.

Em 25 de maio de 2011.

**Bruno de Castro Winkler,
Procurador-Geral Adjunto
para Assuntos Jurídicos.**

De acordo.

Encaminhe-se cópia, por ofício, ao Exmo. Sr. Secretário de Estado da Fazenda.

Devolvam-se os autos ao Exmo. Sr. Presidente do Tribunal de Contas do Estado.

**Carlos Henrique Kaipper,
Procurador-Geral do Estado.**

ANEXO C

RELATÓRIO MOVIMENTO TRANSPARENCIA DOS BENEFICIOS FISCAIS

REUNIÃO DO FÓRUM PERMANENTE DE DEBATE PELA
TRANSPARÊNCIA DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

RELATÓRIO 01

Aos dezesseis dias do mês junho do ano de dois mil e onze, às quinze horas, compareceram no terraço da sede Administrativa da AJURIS, sito a rua Celeste Gobbato nº 81, os senhores abaixo nominados, representantes dos setores público e privado da sociedade, para reunião de trabalho, dando continuidade ao Ato de lançamento da campanha “Movimento pela Transparência dos Benefícios Fiscais”, realizado no último dia 25 de maio. Inicialmente, coordenando os trabalhos, João Ricardo dos Santos Costa, Presidente da UNIÃO GAÚCHA e da AJURIS, manifestou-se agradecendo a presença de todos, destacando a extrema relevância deste movimento, essencialmente pela representatividade dos aqui presentes, que somam 56 participantes, oriundos de diversos órgãos estaduais e federais, bem como de entidades classistas. Coloca que esta primeira reunião significa o início de uma caminhada pela transparência dos benefícios fiscais. Solicita que os presentes declinem o nome e o cargo que ocupam, para o conhecimento de todos. Após as devidas apresentações, João Ricardo ressalta a intenção principal do movimento, qual seja, permitir à sociedade o conhecimento das políticas públicas que envolvem os benefícios fiscais para propiciar um debate franco e uma autonomia para analisar, opinar e fiscalizar as políticas que seus representantes estão praticando. Afirma que o movimento não é contra as concessões de incentivo fiscal, porém quer a transparência dos atos que a permeia, por meio da publicização dos mesmos, desde o nascedouro até a contraprestação ao Estado e à sociedade. O Vereador Pedro Ruas coloca sua preocupação com a questão das isenções fiscais, porque atualmente, sem a devida fiscalização, tem prejudicado a sociedade, principalmente pelo impacto orçamentário que representam. Afirma ainda que é preciso verificar se os benefícios concedidos, não estão patrocinando partidos políticos. Face o exposto, desta também a relevância da discussão e do movimento que se forma. João Ricardo informa que entre o material distribuído há uma sugestão de pauta. O primeiro item é o **PL 212/07**, do deputado Raul Pont, que dispõe sobre a transparência dos incentivos fiscais concedidos na forma de crédito presumido do ICMS. O Presidente da União Gaúcha e da AJURIS solicita que os presentes levem para suas instituições a cópia do PL e a estudem, complementando-a ou propondo alterações. **Destaca que item será novamente discutido nas próximas reuniões do grupo.** A seguir, dando continuidade à ordem do dia, com relação ao **site da transparência**, João Ricardo esclarece que são sites aonde devem ser incluídos dados que a população possa acessar. Acredita que o princípio do sigilo fiscal não pode ser invocado, nesse caso, por se tratar de política pública, e que eles precisam ser complementados. Afirma ainda que os sites estão em fase de construção e que esse é o momento da sociedade se manifestar, Entende que o fundamental do site é, diante dos dados inseridos, estabelecer cruzamentos e permitir que um entendido da área possa analisa-los para verificar se o benefício serviu ao que se destinou e se houve contrapartida à sociedade. Reafirma a necessidade de publicização dos dados para que seja exercido o controle social dos atos administrativos dos representantes eleitos pela população. Quanto à questão dos **Comitês paritários**, João Ricardo destaca que essa é uma sugestão inicial, pois atualmente não existem. Prova disso são as freqüentes afirmações dos membros do FUNDOPEM de que muitas vezes é impossível auxiliar, pois não há paridade de participação. João Ricardo pensa em apresentar ao Executivo uma idéia para que seja de construído algo neste sentido. Ao se tratar o próximo item em pauta, qual seja **Contratos Futuros**, os presentes discutem a questão e opiniões adversas são apresentadas, principalmente ao considerarem que não se pode alterar os contratos pretéritos. Para João Ricardo é obrigação das autoridades competentes fiscalizar o cumprimento ou não dos mesmos. Quanto aos contratos futuros, o Presidente da União Gaúcha e da AJURIS, afirma que os dados devem ser tecnicamente apresentados para que possam ser analisados e que isto pode ser feito pelos comitês paritários ou por meio do próprio site da transparência. A Sra. Lorisete Dias, chefe de gabinete do Deputado Luis Laueremann, informa que o parlamentar é membro da comissão de

Economia Sustentável e convida o grupo para participar das audiências públicas que estão sendo realizadas na referida comissão, por entender que a questão dos contratos futuros tem relação com a mesma. Realiza a leitura do documento que norteia o trabalho do grupo. Quanto ao **Impacto Orçamentário**, quinto item da pauta, o Coordenador dos trabalhos fala o quão é importante que dentro da proposta de renúncia fiscal seja contemplada essa questão, permitindo que se faça uma análise apurada. Relata ainda as dificuldades que os governantes, tanto no âmbito estadual como federal, tem em modificar os modelos existentes, que já estão ultrapassados. Acredita que este é momento e o fórum adequado para apresentar essas alterações. O senhor Paulo Conceição, Assessor do Tribunal de Contas do Estado, fala da necessidade de ser criado um Plano Diretor de Incentivos onde sejam analisadas as metas do governo com as concessões concedidas. O Deputado João Fischer destaca que Municípios, Estados e União não estão abrindo mão de finanças com a atual política dos incentivos, mas sim investindo nas empresas que geram riquezas aos Entes. Nesse sentido assevera a importância de se incentivar o aumento da arrecadação. João Ricardo esclarece que o movimento não faz juízo de valor sobre os incentivos fiscais, e que a intenção do debate é no sentido de que a sociedade possa participar e opinar sobre essas políticas, bem como fiscalizar a destinação das concessões. Em relação à **Limitação dos Benefícios**, o Coordenador entende que é preciso se refletir até que ponto o Ente pode comprometer o orçamento com estas renúncias. Luis Fernando de Pinedo Roman Ross, da ASGAF, destaca a importância do tema desta reunião de trabalho. Acredita que é fundamental o auxílio dos Poderes Judiciário e Executivo na discussão. Para ele é essencial mudar a postura com relação à questão, considerando que a mão-de-obra é cara e que há um crescente processo de desindustrialização. O Estado acaba ficando muitas vezes em uma situação delicada ao ver empresas saírem daqui para outras unidades da Federação. Cláudio Augustin, do SINDSEPE, relata as discrepâncias do Brasil no que se refere à questão fiscal, pois o sistema tributário é regressivo e, por outro lado, há uma carga tributária muito alta para a população. Entende que a Receita Pública não pode deixar de ser efetivamente pública, ou seja, é essencial o amplo conhecimento da sociedade. Marcos Flavius de Los Santos, do Sindicato dos Advogados do RS, entende que falta investimento em educação e cultura, ou seja, a base do desenvolvimento das grandes nações. Paulo Olympio, da ASJ e da União Gaúcha, destaca que o objetivo da discussão é o retorno do incentivo com a criação do emprego e os investimentos na sociedade. Por fim, nos **encaminhamentos**, João Ricardo **sugere então que seja estabelecido o Fórum Permanente de Debates, e que internamente os presentes se dividam em grupos, formando Câmaras Temáticas com base nos itens em pauta. Os grupos contarão com um relator e a dinâmica de trabalho será definida pelos componentes de cada Câmara. Aprovadas sugestões por unanimidade.** Acredita que nos desdobramentos destes trabalhos haverá uma conscientização da sociedade do que realmente está ocorrendo e certamente o assunto passará a ser amplamente discutido a exemplo do que ocorreu para a criação da Lei da Ficha Limpa, em que a população teve conhecimento da situação e se mobilizou. A seguir, os presentes se dividiram nos grupos conforme a sugestão, ficando assim organizados:

Primeira Câmara: Temática Legislativa (incluindo os itens 1 e 2 da pauta: PI 212/07, Comitês Paritários) – o objetivo desse grupo é reunir e estudar a legislação pertinente trazendo o material para o debate do Fórum, de forma que todos possam participar das propostas de alteração legislativa.

Relator: Telmo Lemos Filho, Presidente da APERGS.

Participantes: Tiago Machado, da OCERGS; Carlos Neto, da ASJ; Paulo Lourenço Machado, do TCE; Celso Bernardi, assessor do gabinete da Senadora Ana Amélia Lemos; Deputado João Fischer; Albert Abuabara, da APMPA; Carolina dos Passos, da APMPA; e a senhora Mari Perusso, Sub-Chefia da Casa Civil, que indicará um representante.

Segunda Câmara: Temática Transparência (item 2 da pauta) – o objetivo é reunir informações e estudar os sites da transparência, propondo melhorias.

Relatora: Iria Rotunno, chefe de gabinete do SEFAZ.

Participantes: Matheus Thiago Santin, da União Brasileira de Avicultura e da Associação Gaúcha de Avicultura; Luiz Fernando Roman Ross, da Associação Gaúcha de Avicultura; e Neusa Maria Ferreira da Cunha, da Urcamp de Bagé. O Tribunal de Contas do Estado e a Casa Civil indicarão representantes.

Terceira Câmara: Temática das Questões Orçamentárias (incluindo os itens 4, 5 e 6 da pauta) – o objetivo desse grupo é estudar os contratos futuros, o impacto orçamentário e as limitações dos benefícios.

Relator: Matheus Thiago Santin, da União Brasileira de Avicultura e Associação Gaúcha de Avicultura.

Participantes: Luiz Fernando Roman Ross, da Associação Gaúcha de Avicultura; Eduardo Pires, assessor da Deputada Zilá; Lorisete Dias, Chefe de Gabinete do Deputado Luis Lauermann; Antônio Roberto Lausmann Ternes, da FEMA; e Cláudio Augustin, do SINDSEPE. O Tribunal de Contas do Estado e a Casa Civil indicarão representantes.

Por fim, **restou definido que a próxima reunião do Fórum ocorrerá no próximo dia 1º de agosto, às 14hs, no terraço da AJURIS. Será enviado a todos presentes o relatório da presente reunião, bem como a lista dos contatos de todos e das Câmaras temáticas.** A sede da AJURIS está à disposição para os grupos de trabalho se reunirem durante esse período para realizarem seus estudos. E nada mais havendo a tratar, encerram-se os trabalhos às 17h20min Estiveram presentes nessa reunião:

NOME	ENTIDADE
Achylles Braghirolli	Dep. Edson Brum
Albert Abuabara	Pref. POA
Alberto Delgado Neto	Fórum Central POA
Alessandro Campos	DPF
Angelo Borghetti	MPC
Antonio Kramer	SES
Antônio Roberto L. Ternes	FEMA
Carlos Neto	ASJ
Carolina dos Passos	APMPA
Celso Bernardi	Sen. Ana Amélia Lemos
Cláudia Angnes	UNIVATES
Cláudio Augustin	Sindsepe/Cut
Cláudio Pamato	Instituto Germano Rigotto
Cléber Domingues	SEINFRA
Delci May Matos	SINDILOJAS POA
Diógenes Vicente Hassan Ribeiro	AMB
Eduardo Pires	Gab.Dep.Zilá
Eduardo Cunha da Costa	PGERGS
Fabiana da Cunha Barth	APERGS
Germano Bonow	SIMERS
Iria Rotunno	SEFAZ
Ivory Coelho Neto	PGJ - RS

Jackson Raymundo	Sec. Cultura RS
João Fischer	AL/RS
João Paulo R. Damiani	AL/RS
João Ricardo dos Santos Costa	AJURIS e União Gaúcha
Jorge Martins	AL/RS
José Ehlers de Moura	Femargs
Leila Castilho label	CDES
Lorisete Dias	Dep. Luis Lauermann
Luiz Fernando Ross	ASGAF
Márcia Cristina Venter Tesche	SINDILOJAS - NH
Marcus Flavius Santos	Sind. Advogados - RS
Mari Perusso	Governo do Estado
Mario De Conto	OCERGS
Matheus Thiago Santin	ASGAF e UBABEF
Mauri Heinrich	Confederação Nacional dos Municipios
Neusa Maria Ferreira da Cunha	URCAMP - BAGÉ
Patricia Pacheco	Chefe Policia Civil
Paulo Antonio Doering	TCE
Paulo Conceição	TCE
Paulo Lourenço Machado	TCE
Paulo Sebastião Gonçalves Olympio	ASJ
Pedro Ruas	PSOL
Rita Paula da Silva	Secretaria de políticas p/ mulheres
Roberto Pesce	STDS
Rosana Baua	CMPA
Sandro Borba	TCE
Selma Ferreira da Rosa	SINAPERS
Sergio Varnieri Santos	SINTERGS
Telmo Lemos	APERGS
Tiago Machado	Ocergs
Ticiania Machado	SINDIGENEROS
Vinicius Simon	SMF - PoA
Walny Costa Soares	CEJUS

ANEXO D

Normativas da CAGE



CAGE

Contadoria e Auditoria-Geral do Estado

O Túnel do Tempo está ligado entre as datas e .



CAGE

Contadoria e Auditoria-Geral do Estado

O Túnel do Tempo está ligado entre as datas e .

ANEXO E

PRIORIZAÇÃO DA CONSOCIAL/RS

Priorização da Etapa Estadual da CONSOCIAL/RS



Eixo 1

Inclusão, no currículo do ensino fundamental e médio temáticas que despertem nos educandos e educadores a consciência crítica no que se refere a promoção da cidadania no que diz respeito ao acesso as informações relativas aos dados públicos, a transparência e ao controle social (proposta original n. 1).

Quantidade de Votos: 151

1

Capacitação técnica permanente dos servidores e gestores públicos responsáveis pelo registro das ações, visando produzir documentos e bases de dados com linguagem acessível e informações qualificadas (proposta original n. 2).

Quantidade de Votos: 81

2

Campanhas de mídia com linguagem simples e de fácil acesso para a população para atingir todas as classes sociais, divulgando nos vários canais de acesso às informações da gestão pública. Promovendo a divulgação da Lei 12.527/2011 através de mecanismos midiáticos para que a população se aproprie das ferramentas de controle social (proposta original n. 3).

Quantidade de Votos: 79

3

Garantia de fontes de custeio e financiamento para a criação, fortalecimento e modernização das estruturas de arquivo, através de programas de gestão de documentos e modernização e agilização das informações dos arquivos públicos e dos contratos de prestação de serviços e licitações (proposta original n. 4).

Quantidade de Votos: 75

4

Criação de Conselhos Federal, Estadual e Municipal de Transparência pública. Para tanto se dará a implantação e intensificação das diferentes audiências públicas (presenciais e virtuais) como mecanismos de gestão pública (proposta original n. 5).

Quantidade de Votos: 75

5

Voto aberto nos órgãos públicos inclusive nas Casas Legislativas possibilitando um maior controle dos atos dos agentes políticos (proposta original n. 6).

Quantidade de Votos: 69

6

Construir padronizações nos sites e portais transparência para que haja uma linguagem universal em todos os órgãos da administração pública (proposta original n. 7).

Quantidade de Votos: 68

7

Eixo 2

Ampliar e garantir a formação cidadã no ensino formal, e informal implementando de fato os Parâmetros curriculares nacionais, promovendo a educação político-constitucional como conteúdo de educação formal em todos os níveis, garantindo livre acessibilidade para pessoas com deficiência, seja disponibilizando textos em braile como interpretes da língua brasileira de sinais (libras) (proposta original n. 9).

Quantidade de Votos: 67

8

Estimular e fortalecer a participação da sociedade nos processos participativos nas Leis Orçamentárias: PPA, LDO, LOA, bem como criar um sistema nacional de participação social (proposta original n. 10).

Quantidade de Votos: 67

9

Formação para a cidadania, por meio da inclusão da educação fiscal, como tema transversal de forma interdisciplinar no sistema nacional de educação, em todos os níveis (fundamental, médio e superior), para educadores, estudantes e servidores, promovendo a compreensão do funcionamento do poder público, desde a arrecadação de impostos até a sua aplicação final (proposta original n. 11).

Quantidade de Votos: 64

10

Realizar a capacitação técnica continuada para os conselheiros, representações comunitárias ou pessoas que atuam no controle social e transparência da Gestão Pública (proposta original n. 15).

Quantidade de Votos: 62

11

Eixo 3

Os conselhos devem ser órgãos paritários, fiscalizadores, consultivos, propositivos e deliberativos no controle e transparência da gestão de políticas públicas, estimulando a participação do cidadão do segmento ao qual representa e tendo como requisitos para ser conselheiro ter certidão de bons antecedentes e não estar respondendo processo sob qualquer instância visando a idoneidade (proposta original n. 18).

Quantidade de Votos: 56

12

Prever no PPA-LDO-AO orçamento básico para o funcionamento dos conselhos municipais assegurando a autonomia dos mesmos e garantindo o suporte administrativo e operacional para o seu pleno funcionamento e autonomia, com total acesso as informações das atividades do executivo (proposta original n. 19).

Quantidade de Votos: 52

13

Disponibilizar espaços físicos, estrutura adequada e condições financeiras, respeitando as verbas previstas em lei, para a manutenção dos conselhos, proporcionar transparência do trabalho com divulgação permanente das atividades na mídia, intensificando assim, o poder e a atuação dos mesmos, sendo criado o fórum de transparência e controle social nas três esferas administrativas (proposta original n. 20).

Quantidade de Votos: 52

14

Que os governos das esferas federal, estadual e municipal, promovam capacitações continuadas a todos os conselheiros e delegados, inclusive através dos órgãos de controle (TCE, TCU, CGU) entre outros. Assegurem aos conselhos a implementação de recursos técnicos, administrativos, financeiros e materiais, visando a autonomia dos mesmos, fornecendo assim, as estruturas necessárias aos conselhos de direito (proposta original n. 23).

Quantidade de Votos: 50

15

Que os governos das esferas federal, estadual e municipal promovam a capacitação plena e permanente dos membros de todos os conselhos, usando como estratégias: fóruns, conferências, cursos presenciais e a distância, materiais impressos e multimídia (proposta original n. 24).

Quantidade de Votos: 49

16

Eixo 4

Revisar a legislação criminal relativa aos crimes contra a administração pública, criando instrumentos legais e jurídicos capazes de buscar a efetiva punição e indenização e o ressarcimento dos prejuízos resultantes de atos de corrupção, criando uma legislação mais rígida para os corruptos passivos e ativos (proposta original n. 27).

Quantidade de Votos: 47

17

Aperfeiçoamento do sistema de controle interno, visando agir em cima do conflito de interesses: estabelecer, através de mecanismos legais, efetiva autonomia das controladorias, a nível de união, estados e municípios, nas instâncias administrativas, política e financeira, tendo como finalidade a execução, prevenção e acompanhamento da gestão pública (proposta original n. 29).

Quantidade de Votos: 44

18

Financiamento público das campanhas políticas, com maior divulgação dos canais permanentes de centrais de reclamações, ouvidorias, e de uma ampla reforma política (proposta original n. 31).

Quantidade de Votos: 43

19

Penalização mais severa e efetiva para os que praticam qualquer forma de corrupção na administração pública (proposta original n. 34).

Quantidade de Votos: 43

20

35%

20%

25%

20%

100%

ANEXO F

Síntese das Ações Realizadas



Constituição da Estrutura Administrativa

Constituído o corpo administrativo com servidores do quadro efetivo e o espaço físico da Subchefia.

Portal Central do Cidadão com os canais: de serviço de informação ao cidadão, de ouvidoria e de denúncia.

Portal de Dados Abertos.
www.dados.rs.gov.br



Institucionalização de regras

Lei Estadual n 13.888/2011 - que institui o sistema de gestão de ética, Controle Público e Transparência do Poder Executivo com a indicação dos órgãos integrantes e das competências e cria o Conselho de Ética Público.

Decreto Estadual n 48.728/2011 - regulamentação do funcionamento da Subchefia.

Decreto Estadual n 48.707/2011 de adesão do Estado ao Cadastro de empresas inidôneas ou suspensas da CGU.

Decreto Estadual n 48.705/2011, que veda o nepotismo no âmbito do Executivo Estadual.

Decreto Estadual n 48.706/2011, que regulamenta o controle de variação patrimonial e de sinais de enriquecimento ilícito.

Decreto Estadual n 49.111/2012 que regulamenta o acesso à informação no âmbito da Administração Pública Estadual.



Fomento ao Controle Social

Comitê Gaúcho de Dados Abertos - composto pelo Poder Público, Universidades e Sociedade Civil para formulação de uma política pública de dados abertos.

Diálogos Virtuais - canal de debate com os cidadãos via internet.

Cartilha Digital de Acesso à Informação - aplicação para disseminar conceitos necessários ao exercício da cidadania e difundir a cultura da transparência.

Mapa da Transparência - aplicação de visualização gráfica de informações sobre despesa, diárias, servidores e outras. Permite estabelecer dados comparativos entre os mandatos.



Formação de Servidores e Agentes Sociais

Encontro de Sensibilização e Formação nos municípios em Transparência e Controle Social.

Cursos de Extensão para agentes sociais sobre Lei de Acesso à informação.

Curso de Especialização em Cidadania, Transparência e Controle Social para servidores públicos em parceria com a Rede Escola de Governo/FDRH/UNILLASALE.

Formação Permanente para gestores do Sistema Lei de Acesso à informação.



Ações	Lei	Órgão	Atribuições
Coordenação e Articulação	Lei 13.601/11, c/c Lei 13.888/11 Decreto 48.728/11	Subchefia Ética	Integrar órgãos e programas relacionados à ética, controle público e transparência. Articular políticas preventivas e ações de padronização de procedimentos. Gestão do sistema de transparência.
Incremento à Transparência e ao Controle Social	Lei 13.610/11 c/c Decreto 48.728/11 e 49.111/12		Implementar políticas públicas de acesso à informação e de fomento ao controle das políticas públicas e responsável pelo gerenciamento do sistema de informação ao cidadão.
Correcional	Decreto 48.728/11		Recebimento de denúncias e solicitar abertura de sindicância/processo disciplinar.
Fiscalização/ Auditoria	LC 13.451/10 c/c Decreto 38.553/98	CAGE	Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e gestão dos recursos públicos.
Controle de avaliação de resultados e legalidade			Avaliação da eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e examinar contratações, licitações, e convênios.
Transparência			LC 13.451/10 c/c LE 13.596/10 Decreto 38.553/98
Função Jurisdicional	Lei 11.742	PGE	Promover ações civis públicas para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, das finanças públicas e outros e ações de improbidade administrativa e habilitação do Estado como litisconsorte.
Correicional			Realizar processos administrativo-disciplinares.
Controle e Legalidade			Promover procedimento de controle e legalidade dos atos administrativos.
Gestão e mecanismos de inteligência à corrupção	Decreto 48.708	DEGECOR	Providenciar mecanismos de inteligência e tecnologia Desenvolver ações para prevenção e repressão da corrupção.
			Elaborar método de avaliação e mapeamento das áreas de risco de corrupção.
Qualidade da Prestação de Serviço Público	Lei 13.888/11	Ouidoria-Geral	Propor melhorias e providências nas atividades desenvolvidas visando a melhoria na prestação de serviços.
Instância deliberativa e propositiva	Lei 13.888/11	Conselho de Ética Pública	Deliberação na formulação de diretrizes, proposição de normas e políticas e recomendações de procedimentos relativos à ética, controle público e transparência.
Coordenação da ações dos órgãos de controle	Decreto 49.414/11	Fórum de Prevenção e Enfrentamento à Corrupção e Improbidade administrativa	Mapear e diagnosticar irregularidades, sugerir medidas de aperfeiçoamento e melhorias em sistemas, processos e estruturas, propor ações, normas e programas de sensibilização