

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**A influência do Direito Administrativo Global no processo brasileiro de Contratação Pública à luz do Princípio da Transparência**

**The influence of the Global Administrative Law in the Brazilian process of public procurement in the light of transparency principle**

Alice Rocha da Silva

Ruth Maria Pereira dos Santos

# Sumário

<b>UMA PERSPECTIVA COMPARADA ACERCA DA (NÃO) EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA LOCAL NO BRASIL E EM PORTUGAL.....</b>	<b>12</b>
---	-----------

Matheus Passos Silva

<b>A “ATIVIDADE-AÇÃO” PUNITIVO-DISCIPLINAR. INTERATIVIDADE E COMPLEXIDADE ENTRE ATO, PROCEDIMENTO E PROCESSO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>30</b>
---	-----------

Sandro Lucio Dezan e Paulo Afonso Cavichioli Carmona

<b>TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA, LEI FEDERAL Nº 12.527/2011 E SIGILO DOS DOCUMENTOS PÚBLICOS: A INCONSTITUCIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES AO ACESSO À INFORMAÇÃO .....</b>	<b>46</b>
---	-----------

Emerson Affonso da Costa Moura

<b>A INFLUÊNCIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL NO PROCESSO BRASILEIRO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA À LUZ DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA .....</b>	<b>66</b>
--	-----------

Alice Rocha da Silva e Ruth Maria Pereira dos Santos

<b>INTERNA CORPORIS ACTA E OS LIMITES DO CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS LEGISLATIVOS.....</b>	<b>90</b>
---	-----------

Cintia Garabini Lages

<b>A RELEITURA DO PRINCÍPIO DA ACTIO NATA QUANTO AOS DIREITOS DIFUSOS NA JUDICIALIZAÇÃO BRASILEIRA .....</b>	<b>105</b>
--	------------

Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Lorena Machado Rogedo Bastianetto

<b>A DEFENSORIA PÚBLICA COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL PROCESSUAL DE ACESSO À JUSTIÇA NA AMÉRICA DO SUL .....</b>	<b>117</b>
---	------------

Antonio Henrique Graciano Suxberger e Alberto Carvalho Amaral

<b>JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA BRASILEIRA .....</b>	<b>133</b>
---	------------

Maria Socorro de Araújo Dias, Diógenes Farias Gomes, Thaís Araújo Dias, Lielma Carla Chagas da Silva, Maria da Conceição Coelho Brito e Manoel de Castro Carneiro Neto

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PROMOÇÃO AO TRABALHO: UMA ANÁLISE DO PRONATEC BSM COM BASE EM UM ESTUDO COM EGRESSOS EM FORTALEZA-CE ..... 147**

Aline de Araújo Araujo Martins e Mônica Duarte Cavaignac

**INTERVENÇÃO ESTATAL NA AGRICULTURA: A POSSIBILIDADE DE UMA AÇÃO ÉTICA A FIM DE MATERIALIZAR A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA..... 164**

Davi Augusto Santana de Lelis e Giovani Clark

**AGRICULTURA ORGÂNICA: SOLUÇÃO PARA O SÉCULO XXI? ..... 185**

Eloir Trindade Vasques Vieira, Denilson de Oliveira Guilherme, Luis Carlos Vinhas Itavo e Lucelia da Costa Nogueira Tashima

**OS DESAFIOS JURÍDICOS E ECONÔMICOS DA AVIAÇÃO REGIONAL NO BRASIL .....204**

Pablo Leurquin e Mariana Magalhães Avelar

**HOMESCHOOLING NO BRASIL: CONFORMAÇÃO DEONTICO-AXIOLÓGICA DO SISTEMA JURÍDICO COMO PLUS À POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL .....222**

Cláudio Márcio Bernardes, Giovani Clark

**BARREIRAS À CIDADANIA NAS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....237**

Luciano Roberto Gulart Cabral Júnior e José Ricardo Caetano Costa

**O CORTE DO FORNECIMENTO DE ÁGUA EM FACE DO INADIMPLEMENTO DO CONSUMIDOR: ANÁLISE À LUZ DO DIÁLOGO DAS FONTES ..... 251**

Leonardo Roscoe Bessa e Gabriela Gomes Acioli César

**A NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DO DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO .....265**

Ruth Santos e Renata Menezes

# A influência do Direito Administrativo Global no processo brasileiro de Contratação Pública à luz do Princípio da Transparência\*

## The influence of the Global Administrative Law in the Brazilian process of public procurement in the light of transparency principle

Alice Rocha da Silva\*\*

Ruth Maria Pereira dos Santos\*\*\*

### RESUMO

O trabalho tem por objetivo a apreciação da influência do Direito Administrativo Global no processo de contratação pública à luz do Princípio da Transparência a partir do direito internacional e europeu. Para tanto apresenta-se o direito administrativo sob a ótica internacional, uma vez que há diversos atores supra ou paraestatais que modificam a estrutura das relações administrativas do Estado. Por essa razão e em decorrência da internacionalização do direito, a contratação pública tem sido objeto de modificações em diversos ordenamentos jurídicos, devendo ser objeto de análise no contexto brasileiro, que ainda orienta o Direito Administrativo com base em uma visão monista. Posto essa razão, propõe-se a inserção do Princípio da Transparência, atribuído como um valor global, oriundo do Direito Administrativo Global (DAG) e inserido nas normas europeias e internacionais de contratação pública, a fim de que possa melhorar a transparência no processo brasileiro, uma vez que o atual cenário brasileiro se orienta mais na gestão do gasto público do que no acompanhamento do processo licitatório. Desse modo, se vislumbra o aumento da *accountability*, com a maior eficiência do gasto público, bem como a proteção dos direitos e implementação dos ideais democráticos por meio da informação e participação do cidadão na esfera pública.

**Palavras chaves:** Contratação Pública. Direito Administrativo Global. Princípio da Transparência. Regulação Top-Down.

### ABSTRACT

The work aims to study the influence of Global Administrative Law in the procurement process at the light of the principle of transparency from the perspective of International and European law. In order to achieve this aim it's presented an analysis of the Administrative Law from an international point of view, since there are several above-state or parastatal actors that modify the structure of the administrative affairs of the state. For this

\* Recebido em 16/04/2016  
Aprovado em 01/06/2016

\*\* Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCEUB. Doutora em Direito pela Université d'Aix-Marseille III. Mestre em Direito pelo UniCEUB. Graduada em Direito pelo UniCEUB e em Ciência Política e Relações Internacionais pela UnB. *E-mail:* rochaalice@yahoo.com.br

\*\*\* Doutoranda em Ciências Jurídico-Internacional e Europeia na Faculdade de Direito, da Universidade de Lisboa, Mestre em Direito das Relações Internacionais. Pesquisadora Bolsista da CAPES. Pesquisadora não bolsista do CEDIS/FDUNL. *E-mail:* ruthmpsantos@gmail.com



reason and due to the internationalization of Law, public procurement has been the subject of changes in various legal systems and should be the object of analysis in the Brazilian context, which still guides the Administrative Law based on a monistic view. Having said that, it is proposed the insertion of the Principle of Transparency, understood as a global value from the so-called Global Administrative Law which is already inserted in the European and International standards of public procurement, in order to improve transparency in the Brazilian process, once the current Brazilian scenario is oriented more on management of public spending than in monitoring the bidding process. In this way, one can increase the accountability, with the greater efficiency of public spending, as well as the protection of the rights and the implementation of democratic ideals through information and citizen participation in the public sphere.

**Keyword:** Public Procurement; Global Administrative Law; Principle of Transparency; Regulation Top-Down.

## 1. INTRODUÇÃO

A inserção de mecanismos de direito europeu e internacional no processo de contratação pública revela possibilidades jurídicas importantes para o desenvolvimento brasileiro, da esfera pública, sobretudo, no aumento da *accountability* dos agentes públicos, com base na adoção do Princípio da Transparência como um valor a ser atribuído nas legislações nacionais. Nesse sentido, o tema revela interesse em virtude da emergência do Direito Administrativo Global, que exerce um papel de regulador global, podendo influenciar positivamente no processo de *accountability*, promovendo a proteção dos direitos e a implementação da democracia.

Cabe ressaltar que o processo de contratação pública já não pode ser entendido como o mesmo de anos atrás, houve a alteração desse direito em virtude da globalização/internacionalização do direito. Isto quer dizer que a visão monista que se tem do direito administrativo não se coaduna mais com as novas relações transfronteiriças que o Estado passou a ter. Nota-se, portanto, a influência do Direito Internacional na óptica da Administração Pública, bem como, na contratação pública, como se verifica no direito europeu, que traça padrões normativos por meio das diretivas europeias a serem incorporadas na ordem interna dos Estados membros do bloco.

Verifica-se, portanto, a aproximação da contratação pública no contexto do direito administrativo global, isto porque o critério da transnacionalidade transpõe o tema para além das barreiras do Estado, justificando a expansão da regulação global, transposta na Teoria do Direito Administrativo Global, pois há a criação de novas relações estatais que estão além da fronteira da Administração interna, e que, conseqüentemente, necessitará de padrões normativos para tornar possível essa regulação, que agora não se restringe a um ou outro país.

Importa destacar que a defesa teórica do Direito Administrativo Global está pautada na ideia de uma construção de governança global, formada por normas internacionais e com base em princípios de direito administrativo. Isto tem por objetivo a reorganização do novo espaço internacional, que agora tem em conta não apenas os Estados, mas também as organizações internacionais e atores privados, além das relações intergovernamentais, que ensejam na formação de mecanismos comuns pautados na cooperação.

É nesse sentido que o direito administrativo global traz consigo mecanismos, princípios, práticas e acordos sociais que respaldam e que promovem e/ou afetam a *accountability* dos órgãos globais administrativos, a fim de assegurar que se cumpra padrões de transparência, participação, tomada de decisões fundamentadas e dentro da legalidade, promovendo a efetiva avaliação das normas e decisões que aprovam.

Diante dessa característica do direito administrativo global, com a construção de entendimentos globais acerca de diferentes temas, bem como a participação das organizações internacionais, Estados e atores privados, dentro de uma mesma esfera, surge a necessidade de averiguar o processo de contratação pública

à luz da criação de valores, regras e princípios comuns, oriundas do direito internacional e do direito comunitário europeu, que serão reguladas pelo direito administrativo global, a fim de coordenar as relações administrativas, podendo levar a melhora do procedimento administrativo de contratação pública no plano do direito nacional.

Por essa razão, o presente trabalho dedicou-se a análise do Princípio da Transparência como um valor do Direito Administrativo Global, em virtude de seu reconhecimento pelas instâncias global e europeia como indispensável ao processo de contratação pública, seja por se tratar de uma ferramenta de governança global, seja por ser um mecanismo de aumento da responsabilidade (*accountability*) da Administração Pública. Além disso, em análise comparada, no Brasil, o Princípio da Transparência está direcionado, quase que inteiramente, para a gestão do gasto público, excluindo o controle das licitações, que geram um alto índice de irregularidades e corrupção.

É necessário alterar o direito administrativo, sobretudo o processo licitatório, que ainda possui a óptica inteiramente nacional, a fim de inserir com mais afinco o Princípio da Transparência nas relações adjudicatórias, a fim de criar maior responsabilidade dos administradores públicos, bem como diminuir os casos de corrupção oriundas das licitações. Posto isto, sugere-se que o princípio da transparência, sendo observado como um valor global e inserido no processo licitatório europeu e global, sirva de parâmetro para a alteração do sistema brasileiro de contratos públicos, que pouco preza pela transparência, muito embora existam mecanismos normativos que possibilitam a verificação da atuação da Administração Pública.

Em virtude disso, propõe-se a atuação do Direito Administrativo Global, por meio da regulação global “top down”, que se origina da administração internacional e das normas internacionais, ante a deficiência de *accountability*, com a ampliação da eficiência e a garantia aos cidadãos da promoção dos direitos individuais e da implementação dos ideais democráticos, de modo que o cidadão esteja plenamente informado, sendo capaz de contribuir para a responsabilização dos agentes públicas ante a sua participação nas ações em prol da coletividade, melhorando o funcionamento do Estado.

## 2. O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA COMO VALOR GLOBAL NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

O princípio da transparência será o ponto de partida para a análise da regulação global dos contratos públicos, por ser um princípio basilar de direito administrativo nacional e que o direito administrativo global toma como sendo um mecanismo importante para a realização da *accountability* porque expõe, publicamente, as decisões administrativas, permitindo o exercício eficaz dos direitos. Nessa perspectiva, o objetivo do presente trabalho é utilizar o princípio da transparência como instrumento do direito administrativo global aplicável ao processo de contratação pública e, não, simplesmente, como um princípio de direito administrativo nacional, mas sim como mecanismo de *accountability* nos contratos públicos.

A transparência é uma das ferramentas adequada para realizar a governança global e aumentar o nível de responsabilidade (*accountability*) da Administração Pública. A escolha do princípio da transparência se justifica por se traduzir num pressuposto básico de governabilidade em respeito ao cidadão e às próprias instituições do Estado, pois permite que as informações sejam mais difundidas e, ao mesmo tempo, o cidadão tem a possibilidade de exercer a sua cidadania tornando o Estado mais eficaz ante a melhoria da sua governança frente aos nacionais e aos demais países.

A transparência pode ser entendida como um dos princípios gerais de direito, fundamental para Administração na consecução dos ideais democráticos, uma vez que se pretende a abertura dos procedimentos administrativos e da própria Administração, partindo, inicialmente, de uma ideia de publicidade do ato administrativo, a fim de legitimar o poder do Estado em prol do cumprimento das regras estabelecidas por

ele. Ao conceber a transparência como um princípio basilar e moral do Estado Democrático de Direito, é possível inserir o cidadão como parte integrante dessa administração, com o direito à informação, à participação pública e às garantias judiciais<sup>1</sup>.

O princípio da transparência estabelece o diálogo entre a Administração e o cidadão, a fim de que este participe das decisões administrativas, expresso de três formas distintas: o direito de saber, o direito de controle e direito de participação dos mecanismos administrativos. O primeiro, o direito de saber, refere-se ao direito do cidadão de ter em conta o funcionamento da Administração, uma vez que ela está atuando a serviço destes. Já o direito de controle, que se refere ao segundo aspecto, está ligado ao “poder” que é dado ao cidadão, ao conhecer a Administração, com a possibilidade de verificar a legalidade do ato administrativo e a gestão do dinheiro público. Isto, conseqüentemente, leva ao terceiro ponto, que se refere à participação do cidadão nos mecanismos administrativos, ou seja, ele deixa de ser um expectador<sup>2</sup>.

Ainda em relação ao conceito de transparência, Fuentes afirma que não há uma definição universal, mas denota um dever de promover a disseminação de informações relevantes e precisas e acessível a todas as partes interessadas. Além disso, a transparência está associada à *accountability*, gerando um dever moral ou legal para os atores envolvidos, que necessita estar inserido em uma sociedade civil forte, para que os mecanismos de prestação de contas/responsabilização possam ser exigidos<sup>3</sup>.

Para a transparência atingir o seu objetivo, a informação deve abranger os aspectos econômicos, sociais e políticos, sendo realizada de forma oportuna, de maneira confiável e de boa qualidade, com amplo acesso às partes interessadas. Isto permite o desenvolvimento humano porque aumenta a eficiência da alocação dos recursos, além de garantir os benefícios sociais sejam melhor distribuídos, não se restringindo apenas a uma parcela da sociedade<sup>4</sup>.

Nessa perspectiva, se faz necessário destacar os posicionamentos de Joseph Stiglitz e Amartya Sen. O primeiro faz uma análise a partir de uma vertente econômica, enquanto o segundo verifica o princípio da transparência como um direito humano em favor da liberdade. Essa análise se faz interessante para o trabalho, porque os dois pontos são cruciais para o desenvolvimento dos princípios norteadores do direito administrativo global, uma vez que, com base nos direitos econômicos e dos direitos humanos, se vislumbra a universalização dos direitos com a devida harmonização entre eles.

A transparência para Stiglitz representa uma diminuição das desigualdades de informações entre os agentes públicos e os cidadãos, a fim de melhorar a gestão no setor público, de modo a minimizar os erros da gestão pública, permitindo maior controle da ação estatal. Portanto, é necessário informar para que o indivíduo possa valorar a prestação do serviço público, bem como o acesso amplo à informação permite maior abertura do mercado econômico, em virtude da diminuição das incertezas de investimento, trazendo maior eficiência do dinheiro pública, pois aloca melhor o resultado dos investimentos. De outra banda, manter o sigilo da informação leva, conseqüentemente, a ausência de responsabilidade e a defesa de interesses pessoais ou especiais em detrimento da esfera pública<sup>5</sup>.

No que se refere à Amartya Sen, não se pretende fazer uma explanação de sua teoria “desenvolvimento como liberdade”, no entanto, se faz necessário explicar os seus pilares, para chegar ao tópico da transpa-

1 FUENTES, Carlos Iván. *Transparency as a Global Goal: towards an unity of principles in Global Administrative Law*. 2008. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1134122>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

2 TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, p. 251-279, out./dez. 2002.

3 FUENTES, Carlos Iván. *Transparency as a Global Goal: towards an unity of principles in Global Administrative Law*. 2008. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1134122>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

4 BELLVER, Ana; KAUFMANN, Daniel. *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. Preliminary draft, August, 2005 for discussion and comments. Local: Editora, 2005. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/INT/WBIG-OVANTCOR/Resources/Transparenting\\_Transparency171005.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INT/WBIG-OVANTCOR/Resources/Transparenting_Transparency171005.pdf) Acesso em: 27 de julho 2015.

5 STIGLITZ, Joseph. *On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life*. Oxford: Oxford Amnesty Lectures, 1999.

rência. Assim, Sen entende que a globalização contribuiu, significativamente, para expandir os direitos e liberdades do homem, porém, com esse mesmo avanço econômico, político, social e cultural, há problemas que persistem, tais como a fome, a pobreza, a violação de liberdades políticas e liberdades básicas, a falta de atenção aos interesses e as ameaças ao meio ambiente. A superação desses problemas pode ocorrer por meio da expansão das liberdades, o que permitirá o desenvolvimento.

A liberdade funciona como um instrumento primordial para o desenvolvimento, que é o meio principal. Para tanto, são enumeradas cinco liberdades instrumentais indispensáveis para o desenvolvimento: oportunidade econômica, liberdades políticas, serviços sociais, garantia de transparência e segurança protetora. Para os fins do trabalho, interessa a garantia de transparência, que Sen define como a necessidade de franqueza que os indivíduos podem esperar um dos outros, ou seja, é a liberdade para se relacionar com a certeza de divulgação de informação e clareza. Consequentemente, quando há a violação da transparência, ou da confiança, com a ausência de franqueza, isto afetará a sociedade, sejam as partes diretamente envolvidas ou terceiros. A liberdade de garantia de transparência é um instrumento para a prevenção da corrupção, da irresponsabilidade financeira e das transações ilícitas<sup>6</sup>.

Na esfera do direito administrativo global, o princípio da transparência é um dos princípios, entre o corpo de princípios que tem origem no direito nacional, que dão legitimidade à norma global. Assim, a transparência atua no direito administrativo global como instrumento para a boa governança e construção do processo de *accountability*, em favor da democracia dentro da nova ordem mundial que requer a participação do cidadão, que ocorrerá por meio do princípio da transparência, entendido como um direito democrático de cidadania<sup>7</sup>, posto que é dever do Estado dar publicidade seja nas suas decisões administrativas ou judiciais. Cabe ressaltar a importância do princípio da transparência se justifica por ser considerado um direito humano, porque favorece o desenvolvimento, por meio de incentivos, redistribuição e inclusão dos benefícios, bem como um direito de o cidadão ter conhecimento do comportamento, tanto dos governos locais quanto organizações internacionais<sup>8</sup>.

Muito embora o princípio da transparência já tenha previsão normativa no direito brasileiro, o processo de contratação pública exige um grau máximo de transparência, seja para manter a legalidade do procedimento, seja para ampliar a participação dos interessados no processo licitatório, ou, sobretudo, para evitar fraudes e corrupção no decorrer da adjudicação. Todavia, os gestores públicos e o próprio cidadão brasileiro pouco se atentam para o critério da transparência ou para buscar se informar sobre os atos administrativos, ainda que recaia diretamente na vida cotidiana do indivíduo no que se refere aos serviços públicos.

Consequentemente, o nível de *accountability* no processo brasileiro de contratação pública é muito baixo ou inexistente. Por essa razão, é necessário buscar na Teoria do Direito Administrativo Global e nas normas internacionais a maximização da responsabilidade/prestação de contas dos agentes públicos. Isto porque é por meio da transparência, entendida como um direito humano, e indispensável para a consecução do objetivo proposto pelo DAG (a proteção dos direitos e a promoção dos ideais democráticos) que são restringidos pela corrupção, pela imoralidade política e pela não publicidade das contas públicas.

Nessa linha, verificar-se-á a inclusão do princípio da transparência nos órgãos regulatórios globais, direcionando a análise para a contratação pública, sobretudo, a previsão normativa no contexto europeu e global, no que se refere à ONU, OMC e FMI. Para, então, passar à apreciação do princípio da transparência no direito brasileiro.

6 SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Trad. Esther Rabasco e Luís Tohária. Buenos Aires: Planeta, 2000. p. 59.

7 HARLOW, Carol. Global administrative law: the quest for principles and values. *EJIL*, v. 17, p. 187–214, 2006.

8 FUENTES, Carlos Iván. *Transparency as a Global Goal: towards an unity of principles in Global Administrative Law*. 2008. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1134122>>. Acesso em: 22 jul. 2015.



### 3. O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA COMO BASE DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA UNIÃO EUROPEIA E GLOBAL

A contratação pública é um tema que tem ganhado amplitude mundial, não se restringindo aos limites territoriais do Estado, no que se refere às normas e à dimensão dos contratos públicos, como explicitado na primeira parte do trabalho. Na esfera global, os princípios da não discriminação, da publicidade, da livre concorrência e transparência, garantem que os entes públicos atuem com clareza para com o interesse público, bem como frente a países terceiros. Além disso, os princípios de direito administrativo que fundamentam o Estado de Direito são essenciais para legitimar os ordenamentos jurídico global.

O princípio da transparência juntamente ao conceito de accountability constituem um dos focos de estudo do direito administrativo global, quais serão aplicados ao processo de contratação pública, a fim de proteger os direitos dos cidadãos e promover os ideais democráticos, com base em uma adjudicação transparente e mais eficiente. Desse modo, o princípio da transparência deve atuar de forma complementar e sincronizada com a vertente nacional e global, a fim de realizar o controle e a accountability nas compras públicas por meio dos órgãos de controle internos que adotarão, ou já adotaram, padrões normativos de transparência que tem origem na ordem global.

Assim, o princípio da transparência está previsto pela ONU, na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), qual foi ratificada em dezembro de 2005, após ser ratificada por um número mínimo de países, incluindo o Brasil e a União Europeia. Em relação aos 71 artigos da convenção, quatro chamam a atenção para o trabalho, que são: art. 5<sup>o</sup>, sobre medidas preventivas; art. 7<sup>o</sup><sup>10</sup>, sobre setor público; art. 9<sup>o</sup> sobre contratação pública; e art. 10, sobre informação pública.

No que se refere à contratação pública, a Convenção determina que cada parte signatária, nos moldes dos princípios vigentes em seu direito interno, adote medidas necessárias para estabelecer um sistema apropriado de contratação pública com base na transparência, na concorrência e em critérios objetivos de decisão, que sejam capazes de prevenir a corrupção, pautado, sobretudo, na difusão pública de informação e nos mecanismos de controle. A promoção da transparência e da *accountability* é um dever de cada Estado Parte, que deve inserir na legislação interna referente à Administração Pública medidas como a instauração de procedimentos ou regulamentos que facilitem o acesso do público aos atos praticados pela Administração Pública<sup>11</sup>.

Ainda na esfera global, destaca-se, também, o princípio da transparência na OMC, que configura, juntamente ao princípio da Nação Mais Favorecida e do Tratamento Nacional, um dos pilares do sistema multilateral de comércio. A transparência, no comércio internacional significa impedir obstáculos ao comércio, de modo que os países membros adotem mecanismos e políticas comerciais transparentes, dando maior previsibilidade e estabilidade ao comércio internacional.

9 Art. 5<sup>o</sup>, §1. Cada Estado-Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas. NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas contra Corrupção*. Escritório Drogas e Crime - UNODOC. 2007. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2015.

10 Cada Estado Parte, quando for apropriado e de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, procurará adotar sistemas de convocação, contratação, retenção, promoção e aposentadoria de funcionários públicos e, quando proceder, de outros funcionários públicos não empossados, ou manter e fortalecer tais sistemas. Estes: a) estarão baseados em princípios de eficiência e transparência e em critérios objetivos como o mérito, a equidade e a aptidão. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas contra Corrupção*. Geneva: UNODOC, 2007. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2015.

11 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas contra Corrupção*. Geneva: UNODOC, 2007. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2015.

Além dos acordos trazerem disposições específicas acerca da transparência, a OMC adota o Mecanismo de Exame das Políticas Comerciais que tem por objetivo promover o cumprimento por todos os membros das normas e disposições da OMC, juntamente aos compromissos assumidos. Isso ocorre por meio da verificação coletiva das políticas comerciais adotadas pelos Membros não para fazer cumprir as obrigações ou procedimentos, tampouco para impor novos compromisso, mas para aumentar a transparência e compreender as políticas e práticas comerciais<sup>12</sup>.

No que se refere à contratação pública, a OMC trabalha com a sua promoção desde 1996, quando instituiu um grupo de trabalho sobre transparência nos contratos públicos que valorizou a inserção desse valor nas políticas nacionais. Quanto ao ACP, o princípio da transparência vem expresso em diversas partes do texto normativo, desde o preâmbulo que reconhece a importância de os países signatários disporem de medidas transparentes no que se refere aos contratos públicos, de modo que as contratações sejam transparentes e imparcial, a fim de evitar conflitos de interesses e práticas corruptivas, em consonância com a Convenção das ONU contra corrupção, outrora mencionada<sup>13</sup>.

De igual modo, estabelece que a execução da contratação deve ser realizada de maneira transparente e imparcial, adotando os métodos de licitação pública, de modo a evitar o conflito de interesses e que impeça a corrupção. Além disso, prevê a transparência da informação sobre a contratação e procedimentos internos de revisão, em que as partes possam apresentar recurso de modo eficaz, transparente e não discriminatório, com o intuito de impugnar o concurso público<sup>14</sup>.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também traça standards de transparência e de troca de informações, bem como a sua implementação. Sobretudo, com base no contexto da crise econômica europeia, houve um esforço em fazer cumprir com as recomendações da OCDE, permitindo maior circulação das informações e aumento da transparência nos mercados econômicos, a fim de evitar as fraudes, a evasão fiscal e o branqueamento de capitais. No contexto europeu, a transparência e a ampliação das informações em redes de cooperação são essenciais, devido ao alargamento do espaço comunitário com a abolição de fronteiras e a livre circulação de pessoas, mercadorias e capitais, tornando-se uma questão crucial para o desenvolvimento do mercado comum europeu<sup>15</sup>.

O princípio da transparência permeia todo o processo de padronização (criação de standards) na União Europeia, desde o Tratado de Maastrich, a partir da Declaração relativa ao direito de acesso à informação. Tal documento considerou que “a transparência do processo decisório reforça o caráter democrático das Instituições e a confiança do público na administração”, determinando que, até o ano de 1993, deveria ser apresentado um relatório com as medidas direcionadas à facilitação do acesso à informação<sup>16</sup>.

A ideia transcrita na Declaração vem disposta no preâmbulo do Tratado de Lisboa, ao tratar sobre o desejo de aprofundar o caráter democrático e transparente da sua vida pública. Isto revela o intuito de aproximar a Comunidade Europeia dos cidadãos, posto que não se pode desenvolver as atividades comunitárias sem o conhecimento do cidadão, pressuposto democrático para reforçar os direitos fundamentais, sobretudo, a partir do direito à informação. Portanto, a transparência tornou um imperativo democrático para a

12 WORLD TRADE ORGANIZATION. *WTO Annual Report 2015*. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/anrep15\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep15_e.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2015. p. 78.

13 WORLD TRADE ORGANIZATION. *Acuerdo revisado sobre contratación pública*. 2014. Disponível em: <[https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/rev-gpr-94\\_01\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/rev-gpr-94_01_s.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2015.

14 WORLD TRADE ORGANIZATION. *Acuerdo revisado sobre contratación pública*. 2014. Disponível em: <[https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/rev-gpr-94\\_01\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/rev-gpr-94_01_s.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2015.

15 AZEVEDO, Patrícia Anjos. *O princípio da transparência e a troca de informações entre administrações fiscais*. Tese (Doutorado). Porto, 2010. Disponível em: <[www.cije.up.pt/download-file/878](http://www.cije.up.pt/download-file/878)>. Acesso em: 27 jul. 2015. p. 13-15.

16 UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1992. Disponível em: <[http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_on\\_european\\_union/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_pt.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2015. p. 229.

integração europeia e necessário para a construção da confiança nas instituições públicas<sup>17</sup>.

No que se refere aos contratos públicos, as normas europeias, incluindo as diretivas acerca do assunto, trazem consigo a obrigação de transparência, que está associado ao Princípio da igualdade de tratamento. A jurisprudência do TJUE<sup>18</sup> entendeu que a obrigação de transparência se refere à garantia no processo adjudicatório que não existirá favoritismo ou arbitrariedade por parte da entidade adjudicante, que deve garantir a todos os proponentes um certo grau de publicidade, permitindo a abertura da concorrência e do controle da imparcialidade do processo. Além disso, todas as condições e as modalidades do processo de adjudicação devem atingir a todos os participantes de uma mesma maneira, de modo que as informações sejam claras, precisas e unívocas, a fim de permitir a todos os proponentes compreendam as condições as modalidades do processo de adjudicação<sup>19</sup>.

Corroborando com o entendimento da Advocacia-Geral, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), no processo T-165/12, entendeu que o Princípio da igualdade de tratamento implica numa obrigação de transparência, bem como o princípio da transparência, nos contratos públicos, deve garantir que nenhum proponente seja favorecido em detrimento dos demais, tampouco existam práticas arbitrárias por parte da Administração Pública, representada pela entidade adjudicante. O TJUE considera que o princípio da transparência cria a obrigação de que todas as informações referentes à adjudicação estejam disponíveis, de modo que as empresas participantes possam compreender o alcance exato da proposta, sem qualquer ambiguidade, facilitando, inclusive, a verificação dos cumprimentos dos critérios por parte do adjudicante<sup>20</sup>.

Por fim, porém, não menos importante, a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, na sua Carta Democrática Interamericana, de setembro de 2001, entende que a transparência é indispensável para o exercício da democracia e das atividades governamentais, bem como a probidade e a responsabilidade dos agentes públicos na gestão administrativa, com o devido respeito aos direitos sociais. Insere a transparência no contexto das organizações políticas, posto que as campanhas eleitorais devem obedecer um regime equilibrado e transparente de financiamento de suas atividades<sup>21</sup>.

Muito embora a Carta Democrática não trate propriamente da contratação pública, ao estabelecer o princípio da transparência como um princípio do Estado de Direito e como um mecanismo necessário para a democracia, reflete, diretamente, nos contratos públicos. Principalmente, quando se trata do aumento da *accountability* na Administração Pública, pois, no caso brasileiro, o nível de responsabilização dos agentes públicos é baixo, bem como a valorização da transparência ainda caminha a passos lentos, como se demonstrará a seguir.

#### 4. A APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ÀS REGRAS BRASILEIRAS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

No presente tópico, a proposta é apresentar o princípio da transparência no contexto brasileiro de contratação pública, tendo em vista a sua pouca adesão nas normas nacionais, isto porque o princípio não se encontra expresso no texto da lei de licitação. Tampouco os princípios regentes do direito administrativo e,

17 GRARD, Loïc. *La transparence un principe ascendant de la réalisation de l'Union Européenne*. Communication et organisation, 17/2000. 2012. Disponível em: <<http://communicationorganisation.revues.org/2351>>. Acesso em: 28 jul. 2015. p. 2-6.

18 Telaarstria, Telefonadress e Parking Brixen.

19 OBSERVATÓRIO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA. *Conclusões do Advogado-Geral Yves Bot, no processo C-91/08*. 2009. Disponível em: <<http://www.contratacaopublica.com.pt/jurisprudencia/comunitaria/Conclusoes-do-Advogado-Geral-no-processo-C-9108-27-de-Outubro-de-2009/712/>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

20 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Processo T-165/12*. Acórdão ECLI: EU: T:2013:646. Data do Julgado 13.12.2013. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62012TJ0165&lang=pt&type=TEXT&ancre=>>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

21 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Carta Democrática Interamericana*. 2001. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/r.Cartademocr%C3%A1tica.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

especificamente, do processo licitatório não inserem a transparência diretamente, chegando mais próximos do previsto na esfera global, a associação dos Princípios da publicidade e da igualdade, sendo tratada como um desdobramento destes.

Na esfera jurídica brasileira, a transparência foi, normativamente, concebida em 2011 por meio da Lei n. 12.527, que regula o acesso à informação, porém não direcionado à contratação pública. A proposta da lei era ampliar e facilitar o acesso às informações do poder público para o cidadão, dando publicidade aos seus atos. Todavia, a norma já nasceu pendente de regulamentação acerca dos prazos para a sua concretização, sendo necessário a elaboração do Decreto n. 7724/12, que regulamentou a referida lei, somente no âmbito do Poder Executivo Federal<sup>22</sup>.

Anteriormente, a Constituição Federal Brasileira de 1988 trouxe a previsibilidade do acesso à informação no art. 5º, XXXIII, art. 37, § 3º e art. 216, § 2º, que dispõe sobre o direito de receber dos órgãos públicos informações, no interesse particular ou coletivo, sob pena de responsabilização, bem como deixando a cargo de lei específica a regulamentação da participação do usuário na Administração Pública. Complementa-se, também, o art. 37, §1º, que traz o Princípio da publicidade dos “atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social”.

A lei n. 9.784/99, que trata do processo administrativo, consolidou a transparência administrativa, ao exigir a participação dos cidadãos no procedimento administrativo e a motivação de suas decisões<sup>23</sup>. Destaca-se, também, a Lei de Responsabilidade de Fiscal (LRF)<sup>24</sup> que busca a criação da responsabilidade na gestão fiscal por meio da ação planejada e transparente, a fim de evitar riscos ou corrigir os desvios nas contas públicas. Ademais, determina que a transparência deverá ser realizada por meio do incentivo à participação popular, acompanhamento pelo cidadão em tempo real da execução orçamentária e financeira e adoção de um sistema de administração e controle.

No que se refere aos contratos públicos, a Lei n. 8.666/94, que disciplina licitações e contratos, prevê a publicidade em relação ao procedimento para o conhecimento de todos os interessados, como também os atos praticados durante as fases da licitação, sendo aberto aos interessados. No entanto, a publicidade varia conforme a modalidade de licitação, torna-se mais ampla na concorrência, pois o interesse da Administração é atrair um grande número de licitantes e é reduzido na modalidade de convite, em que o valor do contrato dispensa maior divulgação<sup>25</sup>.

Além disso, o Decreto n. 5.482/2005, que instituiu o Portal da Transparência, gerido pela Controladoria-Geral da União (CGU) e criou páginas de transparência pública no âmbito federal, estadual e municipal, a fim de assegurar boa gestão e aplicação dos recursos, a partir do aumento da transparência, permitindo que o cidadão acompanhe a utilização do dinheiro público e ajude na fiscalização. Nesse sentido a CGU instituiu o programa Brasil Transparente, por meio da Portaria n. 277/2013, que tem por objetivo promover a transparência na administração pública, aberta à participação social, com a capacitação e conscientização dos servidores públicos na valorização da transparência, bem como do cidadão<sup>26</sup>.

Nesse sentido, destaca-se duas pesquisas realizadas acerca do Portal da Transparência Federal e estaduais. No primeiro<sup>27</sup> 72% (setenta e dois por cento) responderam que o Portal é eficaz na divulgação dos gastos

22 FERNANDES, Claudio Roberto et al. *A transparência como desdobramento do princípio constitucional da publicidade na atual Administração Pública brasileira*. 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/transpar%C3%Aancia-como-desdobramento-do-princ%C3%ADpio-constitucional-da-publicidade-na-atual-admini>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

23 TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, p. 251-279, out./dez. 2002. p. 261.

24 Lei Complementar n. 101/2000.

25 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 375.

26 BRASIL. Controladoria Geral da União. *Brasil Transparente*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/o-programa>>.

27 A pesquisa foi realizada pela Universidade de Brasília no período de 10/2/2014 a 11/4/2014, foram obtidas 1.649 respostas válidas e 98% delas partiram de usuários do Brasil.



do governo federal, sendo considerado por 72% (setenta e dois por cento) do perfil profissional e 65% (sessenta e cinco por cento) do cidadão considera navegação no portal muito fácil ou fácil. No entanto, as informações mais difíceis de serem encontradas e entendidas são as que se relacionam aos tópicos de “quanto e em que o governo gasta”, “como e o que o governo compra” e “**quanto e quais empresas ou entidades recebem do governo**”<sup>28</sup> (grifo nosso).

No que se refere aos portais estaduais, realizou-se uma pesquisa<sup>29</sup> acerca de quão transparente estes portais são. Concluiu-se que os portais do Ceará e do Rio Grande do Sul são os mais transparentes. O portal da transparência do Ceará apresentou todos os itens considerados na pesquisa, de forma integral e compreensível, enquanto o do Rio Grande do Sul apresentou mecanismos de acompanhamento externo. Porém, as informações fornecidas não estavam na íntegra ou inteligível; **além das informações sobre os processos licitatórios entre outras informações foram consideradas incompletas**<sup>30</sup> (grifo nosso).

Os demais portais dos diversos estados mostraram-se negligentes no que se refere aos itens essenciais, como Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e sobre Plano Plurianual, não sendo possível o download dos dados informativos. Ademais, dez portais não forneciam nenhum tipo de informação sobre convênios firmados pelo governo, **tampouco ofereciam informações sobre os processos de licitação** (grifo nosso). Por fim, tanto o PIB quanto o IDH não influenciaram na qualidade das informações contidas nos portais<sup>31</sup>.

Desse modo, a simples divulgação da informação não é suficiente para se alcançar a transparência dos atos administrativos, se torna necessário observar três elementos fundamentais: a publicidade, a compreensibilidade das informações e utilidade para as decisões. O primeiro refere-se à ampla divulgação da informação à população, proporcionando o acesso por diferentes meios, de modo oportuno e tempestivo. Quanto ao segundo aspecto, trata da forma como a informação é apresentada ao público, que deve ser uma linguagem compreensível e orientada ao perfil dos usuários, no sentido de aumentar o entendimento da informação. Por fim, a informação tem de ser relevante e confiável, não direcionada, unicamente, aos interesses dos usuários<sup>32</sup>.

Muito embora a transparência tenha previsão normativa no ordenamento jurídico brasileiro, bem como o esforço da CGU para adotar práticas mais transparentes, a fim de diminuir a corrupção, pode-se observar que a preocupação principal nos portais da transparência é na gestão orçamentária e fiscal, em relação ao gasto realizado pelo governo, tanto por parte do Estado quanto pelo indivíduo. Esquece-se, portanto, que antes de se analisar os gastos, há um processo licitatório anterior, que deve ser pautado, sobretudo, no princípio da transparência, desde a intenção da Administração Pública em contratar até a gestão do gasto público, pois no Brasil as licitações lideram as irregularidades e são inseridas em práticas corruptivas, decorrente de “troca de favores”, oriundos da campanha eleitoral. Portanto, realiza-se o direcionamento de licitação ou licitações fictícias para que os recursos públicos se mantenham com os fraudadores, acarretando, inclusive

28 UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *Relatório: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência do Governo Federal*. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/Boletim/Especial\\_Pesquisa-de-Avaliacao2014.pdf](http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/Boletim/Especial_Pesquisa-de-Avaliacao2014.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2015.

29 Foi levando em consideração relação prática na internet, por meio da análise quantitativa e qualitativa, que buscou avaliar os aspectos informativos e a inteligibilidade no conteúdo oferecido pelos portais, além disso, utilizou o critério de índices econômicos e sociais (PIB e IDH) para explicar o grau de transparência encontrado. Assim, foram verificados 25 portais de transparência estaduais e do Distrito Federal, pois, o do Estado do Rio de Janeiro estava fora do ar.

30 ALMADA, Maria Paula. *Ranking da qualidade dos portais de transparência dos estados brasileiros*: análise da informação pública disponível ao cidadão. 2013. Disponível em: <<http://www.ceadd.com.br/ranking-da-qualidade-dos-portais-de-transparencia-dos-estados-brasileiros-analise-da-qualidade-da-informacao-disponivel-ao-cidadao/>>. Acesso em: 29 Jul. 2015.

31 ALMADA, Maria Paula. *Ranking da qualidade dos portais de transparência dos estados brasileiros*: análise da informação pública disponível ao cidadão. 2013. Disponível em: <<http://www.ceadd.com.br/ranking-da-qualidade-dos-portais-de-transparencia-dos-estados-brasileiros-analise-da-qualidade-da-informacao-disponivel-ao-cidadao/>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

32 PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência. *Contabilidade Vista e Revista*, Belo Horizonte, v.18, n.1, p.75-94, jan./mar. 2007. p. 85-86.

em carteis e práticas conclusivas impedindo a concorrência, bem como diminuindo a eficiência da contratação pública<sup>33</sup>.

Corroborando com isso, destaca o Programa de Fiscalização por Sorteio a CGU fiscaliza os municípios brasileiros anualmente e constatou, de forma seguida, que as irregularidades mais constantes são nos processos licitatórios. Dentre as anomalias, destaca-se a dispensa indevida de licitação, uso da mesma licitação para contratar diversas obras, montagem irregular dos processos licitatórios e vínculos familiares entre os licitantes e o prefeito municipal<sup>34</sup>. Além do uso de notas fiscais falsas, de empresas ou em nome de “laranjas” e direcionamento dos processos licitatórios<sup>35</sup>. Houve, ainda, desvio de recursos e de equipamentos, prática de superfaturamento do contrato e pagamento por serviços não realizados<sup>36</sup>.

Como exemplo destacam-se alguns casos em que a CGU encontrou irregularidades, como a ausência de numeração de páginas, na contratação na modalidade convite, no valor de R\$ 2,5 milhões, podendo incluir ou retirar páginas do documento, bem como a inexistência de empresas convidadas para a referida licitação. Outra situação foi a existência de vínculo familiar entre os sócios da empresa vencedora de várias licitações ocorridas no município e a aquisição de compra de merenda escolar acima da quantidade necessária. No caso em tela, o município de Pimenta Bueno, em Rondônia, adquiriu seis mil quilos de frango, para serem utilizados em uma escola, no período de três semanas. A quantidade é equivalente para o ano inteiro e para todas as escolas do município.

Além desses casos, salienta-se a aquisição de um veículo para a prefeitura, no valor de R\$ 87.5 mil, porém, jamais foi localizado, pois não foi comprado. Verificou-se, também, que a prefeitura contrata empresas para realizar as obras, mas na verdade são realizadas pelos moradores ou por operários sem vínculo com a empresa contratada. Por fim, constatou-se que há inclusão de moradores dos municípios como proprietários de empresas que irão participar da licitação, no entanto, esses moradores são agricultores ou empregadas domésticas, que não tem nenhuma relação com a contratação, servindo apenas de laranjas para as licitações irregulares.

Nota-se, portanto, que, apesar dos mecanismos de transparência acima mencionados, os processos licitatórios não refletem a transparência necessária para se garantir a idoneidade da contratação, fazendo surgir inúmeras irregularidades. Por essa razão, não basta, simplesmente, dispor a informação sobre a gestão do gasto público, deve-se ponderar que o princípio da transparência é mais amplo que a publicidade, isto porque não basta publicitar os atos administrativos, a informação deve ser relevante, dispor de confiança e ser inteligível, bem como permear todo o processo de contratação pública.

É por meio da transparência que se realiza a *accountability*, sendo a publicidade e o acesso à informação um instrumento de concretização da transparência, indispensável e necessária para o processo licitatório brasileiro, que se encontra em um momento de crise, em virtude das inúmeras denúncias de corrupção. Por essa razão, propõe-se a realização da regulação de cima para baixo (top down), ou seja, tomar o princípio da transparência como valor do direito administrativo global e inserir na contratação pública brasileira com a criação da *accountability* e ampliação da eficiência, com a garantia da proteção dos direitos e a implementação da democracia.

33 OLA OLAYA, Dr. Juanita; WIEHEN, Michael. *How to reduce corruption in public procurement: the fundamentals*. In: \_\_\_\_\_. *Handbook for curbing corruption in public procurement*. 2006. Part I, p. 13-105. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1313787>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

34 BRASIL. Controladoria Geral da União. *Licitações fraudadas continuam liderando as irregularidades encontradas pela CGU em municípios*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2010/07/licitacoes-fraudadas-continuam-liderando-as-irregularidades-encontradas-pela-cgu-em-municipios>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

35 BRASIL. Controladoria Geral da União. *Licitações lideram indícios de fraude em municípios*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2004/09/licitacoes-lideram-indicios-de-fraude-em-municipios>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

36 BRASIL. Controladoria Geral da União. *Licitações fraudadas continuam liderando as irregularidades encontradas pela CGU em municípios*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2010/07/licitacoes-fraudadas-continuam-liderando-as-irregularidades-encontradas-pela-cgu-em-municipios>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

## 5. A ATUAL AUSÊNCIA DE ACCOUNTABILITY NO PROCESSO BRASILEIRO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Nota-se que no Brasil, principalmente, no processo de contratação pública, há uma ausência de *accountability* dos agentes públicos. São inúmeros os casos de corrupção que envolvem fraudes e cartéis em licitações, dentre outras irregularidades, como exemplo a atual investigação do Ministério Público Federal (MPF), juntamente à Polícia Federal brasileira, chamada de “Operação Lava-Jato”. A investigação teve início em março/2014, envolvendo diversas empresas, políticos, servidores públicos e setores públicos como petróleo e energia, sendo considerada como o maior caso de corrupção brasileira, levando o Brasil a uma grave crise institucional e financeira que se encontra em seu ápice.

Para que se entenda o caso e a sua relação com o trabalho, é necessário fazer uma breve explanação acerca das investigações do MPF, que foi iniciada em março de 2014, ainda perante à Justiça Federal de Curitiba, quando quatro organizações criminosas, dirigidas por doleiros<sup>37</sup>, foram investigadas e processadas. Isto desembocou em um esquema criminoso de corrupção que teve início, há, pelo menos, dez anos, e envolveu a Petrobras, a maior empresa petrolífera do Brasil, bem como grandes empreiteiras, que estão organizadas em um esquema de cartel e pagavam suborno para agentes públicos e altos executivos do governo em contratos superfaturados<sup>38</sup>.

O suborno ocorria para garantir que as empreiteiras, que estavam associadas em cartel, simulassem uma concorrência aparente, mas na verdade concorriam entre si, em sistema de rodízio ou sorteio e a empreiteira que, supostamente, oferecia o preço mais baixo era contratada pela Petrobras. No entanto, os preços dos contratos eram calculados e ajustados previamente em reuniões secretas. Além da restrição de entrada de outras empresas pelos funcionários da Petrobras, restringiam a entrada de outras empresas que estivessem fora da relação do cartel e privilegiavam aquelas já predeterminadas, com negociações diretas injustificadas, celebração de termos aditivos desnecessários, supressão de etapas relevantes do procedimento licitatório e divulgação de informações sigilosas<sup>39</sup>.

Após diversas fases de investigação da “Operação Lava Jato”, na última semana de julho/2015, verificou-se que o esquema criminoso se irradiou para outros setores, além da Petrobras, envolveu, também, o setor energético. As empreiteiras envolvidas, Engevix, Andrade Gutierrez, Odebrecht e Camargo Correia, dentre outras, participavam de licitações combinadas, sobretudo, para a construção da Usina Nuclear Angra 3. Houve o acordo para que somente dois consórcios participassem do concurso adjudicatório, fazendo com que as empresas ficassem cada uma em um bloco, garantindo o cartel. Por um lado, concorreu a Odebrecht, Camargo Corrêa, UTC e Andrade Gutierrez, representando o consórcio UMA 3; de outro lado Angra 3, representado pela Grupo MPE (Techint e EBE) e Queiroz Galvão. Importa ressaltar que ambos ganharam a concorrência e formaram um único consórcio, o Agramon<sup>40</sup>.

As práticas frustraram e fraudaram as licitações, por meio de combinações, retirando a competitividade dos diversos procedimentos licitatórios, tanto da Petrobras quanto de Angra 3, com o fito de obter para as empresas ou para outras diversas vantagens decorrentes do objeto do contrato. Verifica-se, portanto, um baixo controle e fiscalização nos processos adjudicatórios devido à ausência de transparência durante todo o procedimento licitatório, bem como a falta de responsabilização dos agentes públicos. Por essa razão, se propõe a regulação global *top down*, com base em princípios globais, com ênfase na transparência de procedimentos.

37 Atuação ilegal de câmbio.

38 BRASIL. Ministério Público Federal. *Caso Lava Jato*. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

39 BRASIL. Ministério Público Federal. *Caso Lava Jato*. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

40 LAVA Jato: investigação chega a Eletronuclear. *Carta Capital*, São Paulo, 28 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/lava-jato-a-investigacao-chega-a-eletronuclear-6751.html>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

Nessa perspectiva, não se vislumbra como o possível o aumento da *accountability* nos processos de contratação sem que haja uma ampliação da transparência nos procedimentos adjudicatórios, caso contrário a responsabilização/prestação de contas dos agentes públicos se tornam inócuas. É preciso esclarecer que uma maior transparência invariavelmente diminuirá a corrupção. No entanto, destaca-se que a transparência deve estar presente não apenas na publicitação dos gastos do governo, mas também nos atos praticados por seus agentes. O caso apresentado acima demonstra que há condescendência, em várias esferas do poder público, com os arranjos licitatórios, sendo, nesse ponto, que o Princípio da transparência, tido como valor global, deve incidir, uma vez que é um meio de superar o déficit de responsabilização de maneira a aumentar a *accountability* e a segurança nas instituições do Estado, conseqüentemente levando à sua maior democratização.

Tal afirmação se corrobora por meio do Índice de Percepção do Cumprimento da Lei (IPCLBrasil)<sup>41</sup>, ano de 2015, em que se constatou que apenas 19% da população confia no Governo Federal, 15% no Congresso Nacional e 5% nos Partidos Políticos. Isso reflete diretamente na confiança no Ministério Público, que alcança o montante de 45% e no Poder Judiciário em 25%<sup>42</sup>.

Nesse sentido, a *accountability* não se restringe a uma pessoa ou partido político, pois envolve tanto instituições quanto entidades privadas. O problema que se vislumbra com a ausência de responsabilização é a deficiência dos mecanismos de prestação de contas, que necessitam de uma melhoria ou de um reforço<sup>43</sup>. Verifica-se que há legislação e instrumentos de fiscalização e controle do gasto público, especialmente o realizado por meio da CGU, que foram demonstrados anteriormente, mas nestes não se inserem, ou se omitem, os procedimentos licitatórios, fazendo com que as irregularidades cometidas nas contratações reflitam, negativamente, na própria figura do Estado. Por conseguinte, isso reflete no cotidiano do cidadão – com a baixa qualidade dos serviços públicos e com aumento de preços, por exemplo – em virtude das repercussões econômicas da crise institucional e política e da má prestação dos serviços do Estado, ambos decorrentes de eventuais casos de corrupção.

Diante disso, torna-se imprescindível a adoção de uma política transparente que permita submeter o Estado e seus agentes ao controle da cidadania. Além disso, para o aumento da *accountability*, o cidadão deve saber a quem responsabilizar pelo desempenho do governo<sup>44</sup>. Para tanto é necessário um maior exercício da cidadania, ou uma ação cidadã, em favor da diminuição da corrupção e para controle do Estado. Isto quer

41 Trata-se de um índice de percepção que procura retratar o sentimento da população em relação às leis, bem como analisar a percepção dos brasileiros sobre o respeito às leis e o respeito às autoridades que devem fazer cumprir a lei. O subíndice de percepção é construído a partir de quatro indicadores, quais sejam: (i) indicador de instrumentalidade, que mede a percepção das perdas associadas ao descumprimento da lei – sanções; (ii) indicador de moralidade, que mede a percepção dos entrevistados sobre o quanto é certo ou errado realizar determinada conduta que esteja em desconformidade com a lei; (iii) indicador de controle social, que mede a percepção de reprovação social a determinados tipos de comportamento de descumprimento da lei; e (iv) indicador de legitimidade, que mede a percepção sobre a obediência à lei e às ordens de autoridades que devem fazer com que a lei seja cumprida. A população-alvo da pesquisa é composta de habitantes, com 18 anos ou mais, de oito unidades federativas (UF) brasileiras: Amazonas, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, que juntos constituem aproximadamente 55% da população do país com 18 anos ou mais, segundo dados do Censo 2010. Essa população foi estratificada por UF e a amostra foi alocada de forma a ter um mínimo de 150 entrevistas por UF, procurando-se ao mesmo tempo manter minimamente a proporcionalidade com relação ao número de habitantes dentro desta faixa etária. Nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2015, foram entrevistadas 1.650 pessoas distribuídas por 8 Unidades da Federação (UF): Amazonas (150), Pernambuco (150), Bahia (200), Minas Gerais (300), Rio de Janeiro (200), São Paulo (350), Rio Grande do Sul (150) e Distrito Federal (150). FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Relatório IPCLBRASIL: 1º Trimestre/2015*. São Paulo: FGV Direito, 2015. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13729/Relat%C3%B3rio\\_IPCLBrasil\\_1%C2%BA%20Trimestre%202015.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13729/Relat%C3%B3rio_IPCLBrasil_1%C2%BA%20Trimestre%202015.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 30 jul. 2015. p. 3-5.

42 FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Relatório IPCLBRASIL: 1º Trimestre/2015*. São Paulo: FGV Direito, 2015. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13729/Relat%C3%B3rio\\_IPCLBrasil\\_1%C2%BA%20Trimestre%202015.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13729/Relat%C3%B3rio_IPCLBrasil_1%C2%BA%20Trimestre%202015.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 30 jul. 2015. p. 16-32.

43 KRISCH, Nico. The Pluralism of Global Administrative Law. *The European Journal of International Law*, v. 17, n. 1, p. 249-250, 2006.

44 FILGUEIRAS, Fernando. *Transparência, publicidade e accountability*. Belo Horizonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2011. Disponível em: <[http://democraciajustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/transparencia\\_publicidade\\_e\\_accountability.pdf](http://democraciajustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/transparencia_publicidade_e_accountability.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2015. p. 5.



dizer que, quanto mais próximo o cidadão estiver da esfera política/pública, menores serão as chances de surgir uma representação política imperfeita, com a consequente ausência de responsabilidade<sup>45</sup>.

Assim, é preciso construir uma *accountability* por meio da transparência, permitindo que o cidadão tenha acesso aos atos administrativos. De igual modo, o cidadão precisa buscar se informar sobre a atuação do Estado desde o processo licitatório, não apenas na gestão do gasto público. Desse modo os procedimentos de *accountability* devem garantir que governos, instituições, empresas privadas, funcionários individuais, executivos de empresas, agentes públicos e pessoas que atuem em nome das empresas sejam responsabilizados em qualquer situação em que ocorram violações de obrigações legais ou contratuais, por sanções disciplinares, contratuais, civis e/ou penais<sup>46</sup>.

Ao estabelecer um procedimento adjudicatório pouco transparente, a consequência direta que se tem é a falta de eficiência dos contratos públicos. Isto porque não se vislumbra o *best value*, ou seja, a premissa de que o menor preço é o melhor para o Estado inexistente, pois há a dissimulação dos preços e a conluio de empresas em favor de interesses pessoais. Posto isto, defende-se maior transparência para o aumento da eficiência, uma vez que haverá a ampliação da concorrência.

## **6. A INSERÇÃO DOS VALORES GLOBAIS DE TRANSPARÊNCIA NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA: PROTEÇÃO DOS DIREITOS INDIVIDUAIS E IMPLEMENTAÇÃO DOS IDEAIS DEMOCRÁTICOS**

Ao longo do trabalho, demonstrou-se a necessidade de prezar pelo Princípio da Transparência nos contratos públicos, o que já tem sido uma preocupação das Organizações Internacionais, tais como a ONU e a OMC, e de sistemas regulatórios globais, como a União Europeia, que inseriu tal princípio não apenas nas normas de contratação pública também como um mecanismo para a proteção e promoção do mercado interno europeu. De maneira análoga, defende-se que, por meio da inclusão do princípio da transparência na legislação brasileira, será possível aumentar o nível de *accountability* no processo brasileiro de contratação pública. Propõe-se tal inserção uma vez que os atuais instrumentos de transparência, bem como as atuais normas brasileiras, não são capazes de evitar os problemas de ilicitude nas licitações.

A transparência se torna necessária para garantir um processo licitatório fidedigno, pois o risco de corrupção está relacionado com leis de má qualidade e falta de mecanismos de transparência<sup>47</sup>. Sendo impossível estabelecer uma lei mundial sobre contratos públicos, pela obviedade da questão, torna-se imperioso trabalhar com o valor que a transparência denota no âmbito global. Ora, se a Convenção da ONU contra corrupção, a qual o Brasil é signatário, estabelece um nível global mínimo de transparência, porque os princípios e regras contidas nesta não podem se tornar um valor e um padrão na óptica interna brasileira?

O princípio da transparência é um objetivo a ser perseguido pelo direito administrativo global, não apenas para se tornar uma referência da boa governação, mas também para dar transparência às decisões e para ampliar o acesso à informação, uma vez que são bases importantes para o exercício do direito de participação, do direito de revisão e, ainda, para a promoção da *accountability*, expondo as decisões administrativas e

45 SILVA, Matheus Passos. A cidadania ativa como mecanismos de combate à corrupção. In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonete; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. (Org.). *Estado de direito, direitos fundamentais e combate à corrupção: interfaces Portugal/Brasil*. Brasília: IDP, 2015. Disponível em: <Disponível em: <http://www.idp.edu.br/publicacoes/portal-de-ebooks>>. Acesso em: 30 jul. 2015. p. 20-21

46 OLAYA, Dr. Juanita; WIEHEN, Michael. *How to reduce corruption in public procurement: the fundamentals*. In: \_\_\_\_\_. *Handbook for curbing corruption in public procurement*. 2006. Part I, p. 13-105. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1313787>>. Acesso em: 17 ago. 2015. p. 51

47 Em pesquisa realizada em 18 países, que o risco de corrupção aumenta para 65% quando há a de mecanismos de transparência e a má qualidade das leis, em contraposição que o risco cai para 35%, quando os mecanismos são efetivamente implementados.

os documentos relevantes ao escrutínio público<sup>48</sup>. Tal raciocínio se mostra relevante especialmente quando se considera que é por meio da transparência nas leis, regulamentos, instituições e decisões – que devem ser acessíveis ao público em geral – que se pode alcançar a responsabilização dos agentes públicos, das partes interessadas e dos tomadores de decisão, evitando-se que as práticas ilícitas se prosperem no escuro da legislação.

É indispensável que mecanismos de transparência sejam criados desde o início do processo de adjudicação e que estejam presentes em todas as fases, desde a tomada de decisão até a auditoria, de modo que a Administração Pública forneça voluntariamente e de maneira proativa informações públicas por meio da mídia impressa e eletrônica, bem como todas as partes interessadas sejam plenamente informadas e consultadas sobre todo o processo. Assim, a utilização do dinheiro público com transparência denota a melhoria da eficiência na contratação de bens e serviços, pois diminui-se o emprego do patrimônio público para o favorecimento ou favores a pessoas ou empresas específicas, tratando todos interessados de maneira igualitária e concorrencial<sup>49</sup>.

Ademais, o reforço da transparência – principalmente no sistema europeu e que deve ser levado também para ordenamento jurídico brasileiro –, bem como dos instrumentos de controle da atividade administrativa, que pode partir de qualquer cidadão ou dos participantes no procedimento adjudicatório, tem como pretensão aceder à informação administrativa, inexistindo motivos para limitar o acesso, especialmente quando se analisa a situação da perspectiva do cidadão. Por meio dos mecanismos de transparência se alcança a *accountability* dos agentes públicos e, eventualmente, sua responsabilização pelos seus atos administrativos, além de contribuir, positivamente, para a prevenção da corrupção<sup>50</sup>.

Não se está aqui afirmando que o aumento da transparência extinguirá, automaticamente, a corrupção. No entanto, defende-se que tal aumento levará à ampliação da responsabilidade dos administradores públicos e dos demais envolvidos no processo adjudicatório uma vez que se demonstrou que a transparência nos contratos públicos se funda, primordialmente, nas publicações dos atos administrativos. Defende-se, também, a ampliação do grau de transparência porque aqueles atualmente disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro não abarcam a contratação pública, espaço em que se encontra o maior número de ilicitudes. Diante disso, faz-se necessário buscar no direito administrativo global o padrão de transparência concebido como padrão internacional e que possa ser aplicável ao direito administrativo interno, realizando uma abordagem ou uma regulação de cima para baixo (*top-down*).

É necessária a compreensão de que o direito administrativo se desenvolve em duas vertentes: *bottom-up* (de baixo para cima) e *top-down* (de cima para baixo). A primeira vertente se verifica a partir dos instrumentos do direito administrativo nacional, que são ampliados para a esfera global, buscando-se assegurar a *accountability* e a participação na administração global por meio do direito nacional. Todavia, para o presente trabalho, interessa a orientação *top-down*, a qual se realiza com base em padrões de direito internacional contemporâneo<sup>51</sup>. Isto quer dizer que seria a aplicação, ou ainda a influência, dos padrões e dos instrumentos internacionais referentes ao Princípio da Transparência – e de igual modo dos mecanismos previstos na norma global – no processo brasileiro de contratação pública. Isto permitiria a aplicação de mecanismos de *accountability* de nível global no âmbito interno brasileiro, de maneira que indivíduos, grupos e até mesmo o Estado brasileiro

48 KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard B. Anexe: l'urgence du droit administratif global. In: BORIS, Clementine. *Un droit administratif global? Cahiers Internationaux – CEDIN*, Natterre: Pedone, 2012. p. 345.

49 OLAYA, Dr. Juanita; WIEHEN, Michael. *How to reduce corruption in public procurement: the fundamentals*. In: \_\_\_\_\_. *Handbook for curbing corruption in public procurement*. 2006. Part I, p. 13-105. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1313787>>. Acesso em: 17 ago. 2015. p. 55

50 RAIMUNDO, Miguel Assis. *A formação dos contratos públicos: Uma concorrência ajustada ao interesse público*. Lisboa: AAFDL, 2013. p. 358-368.

51 KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard B. The emergence of global administrative law. *Law and Contemporary Problems*, v. 68, p. 15. Disponível em: <<http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1361&context=lcp>>. Acesso em: 10 jul. 2015. p. 57.

estariam inseridos nos processos administrativos globais e no de revisão das decisões, as quais poderiam ser realizadas por meio de órgãos internacionais<sup>52</sup> a partir de um tratado ou rede de cooperação, que adotaria procedimentos para a promoção da transparência, de informações a todos os interessados e ampliação de participação e da responsabilização dos envolvidos<sup>53</sup>.

É necessário, portanto, a existência de mecanismos que garantam a prestação de contas, ou seja, a *accountability*, no processo brasileiro de contratação pública. A *accountability*, na definição de Grant e Keohane, é o direito que determinados atores têm de julgar outros a respeito de sua conduta e de seu cumprimento das normas, bem como impor sanções no caso de descumprimento das responsabilidades. Nesse caso, pressupõe-se a relação de poder entre aquele que analisa a conduta e determina a sanção e aquele que deve cumprir a norma ou ser responsabilizado, especialmente quando se considera que a legitimidade decorre das normas operacionais para a prestação de contas e do consentimento na autoridade daquele que emana o poder<sup>54</sup>.

A função da *accountability* é expor e punir os abusos no exercício de poder não autorizado ou ilegítimo e decisões que são imprudentes ou injustas, sendo necessário que as instituições forneçam informações para controlar a responsabilidade, seja por ação ou omissão na esfera pública, permitindo impor sanções. A publicitação das informações é indispensável para a realização o processo de *accountability*. Por essa razão, o mecanismo de transparência é um componente funcional para a responsabilização democrática, facilitando a avaliação pública do desempenho no exercício do processo de tomada decisão pública, realizando uma transparência democrática<sup>55</sup>.

Além disso, para ampliar o campo de responsabilização dos agentes públicos, é necessário delimitar o papel público e facilitar a avaliação pública do desempenho dos representantes. O primeiro refere-se à identificação, por parte dos cidadãos, de quais são os poderes exercidos pelos agentes públicos e o papel que cada um exerce dentro do processo de decisão administrativa. Quanto ao segundo, refere-se à necessidade de divulgação dos resultados do processo de tomada de decisão.

Quando se delimita qual é o papel tanto do agente quanto do cidadão nos mecanismos de transparência, é possível atribuir, diretamente, a responsabilidade para quem deveria alcançar o resultado pretendido na ação da Administração Pública e não o fez, bem como torna-se possível para o cidadão identificar o responsável para cobrar o cumprimento do serviço público. De igual modo, tal controle por parte do cidadão é reforçado quando se coloca a atividade do agente público ao crivo da avaliação pública por meio da divulgação completa das informações como o fundamento para a tomada da decisão, os meios utilizados para sanções, fontes de financiamento, detalhes de orçamento, dentre outros<sup>56</sup>. Ou seja, não basta publicitar o interesse da Administração Pública em abrir um processo licitatório; torna-se indispensável, para garantir uma política pública transparente, que os agentes públicos deem detalhes dos resultados e das razões que levaram à escolha daquela empresa em específico, não apenas com base no menor preço, além de demonstrar de maneira fática os resultados de determinada adjudicação.

Dessa maneira, a partir do momento em que a Administração Pública expõe a fundamentação das decisões, aumenta-se a transparência, garantindo que o processo de tomada de decisões esteja aberto ao escrutínio das partes interessadas. Ademais, os custos para ampliação do acesso à informação não deve ser

52 KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard B. The emergence of global administrative law. *Law and Contemporary Problems*, v. 68, p. 15. Disponível em: <<http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1361&context=lcp>>. Acesso em: 10 jul. 2015. p. 57.

53 STEWART, Richard B. U.S. Administrative law: a model for global administrative law? *Law and contemporary problems*, v. 68, p. 63, Summer/Autumn 2005. p. 72.

54 GRANT, Ruth; Keohane, Robert O. Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review*, v. 99, n. 1, Feb, 2005. p. 20.

55 MACDONALD, Terry; MACDONALD, Kate. Non-electoral accountability in global politics: strengthening democratic control within the global garment industry. *The European Journal of International Law*, v. 17, n. 1, 2006. p. 90

56 MACDONALD, Terry; MACDONALD, Kate. Non-electoral accountability in global politics: strengthening democratic control within the global garment industry. *The European Journal of International Law*, v. 17, n. 1, 2006. p. 93.

um impeditivo de realizar uma política pública transparente, pois deve-se garantir as informações sejam disponibilizadas de forma acessível e a baixo custo, em termos de tempo, dinheiro, educação, tecnologia e mobilidade, para que a transparência ultrapasse a perspectiva do valor comum global<sup>57</sup> e se transforme em prática cotidiana nas contratações públicas brasileiras.

Nessa linha, propõe-se que se realize a administração internacional (Explicar) que se refere à regulação global por parte das organizações internacionais formais, o que significa dizer que a regulação global é feita por meio das organizações internacionais, estabelecidas por meio de um tratado ou acordo executivo. No caso em tela, é o Escritório das Nações Unidas contra droga e crime (UNODOC), que estabeleceu a Convenção da ONU contra corrupção, da qual o Brasil é signatário.

Assim, ao torna-se signatário da convenção, o Brasil assumiu o compromisso de promover e fortalecer medidas que previnam e combatam à corrupção por meio da criação de agências anticorrupção, maior transparência no setor público, participação da sociedade, criação de códigos de conduta para os funcionários públicos e regras para a contratação pública, com a devida criminalização dos atos de corrupção.

Como apresentado anteriormente, a CGU tem assumido a responsabilidade acerca dos casos de corrupção, juntamente com o Ministério Público Federal e Estadual e Polícia Federal, com inúmeras investigações, auditorias, elaboração de normas, como já demonstrado. Todavia, com base no Índice de Percepção da Corrupção (IPC), realizado, anualmente, pela Transparência Internacional (TI), nota-se que a corrupção no Brasil, ao longo de dez anos, não modificou, em absolutamente nada, ao contrário, desde a adoção da Convenção da ONU contra corrupção, o Brasil manteve os mesmos resultados.

O Índice de Percepção de Corrupção (IPC) é o indicador de corrupção mais utilizado no mundo e refere-se às pontuações e classificações dos países/territórios com base em quão corrupto o setor público de um país pode ser. Esse índice é composto por uma combinação de levantamentos e avaliações de corrupção, recolhidos por institutos de pesquisa, considerando-se que a pontuação vai de uma escala crescente de 0 a 10, de um baixo nível de corrupção até altamente corrupto. As percepções são baseadas nas práticas corruptivas que surgem após a publicidade na mídia, investigações ou condenações, são analisados o número de procedimentos instaurados ou processos judiciais relacionados diretamente com a corrupção, bem como a eficácia do Ministério Público/Promotores, dos Tribunais e dos meios de comunicação em relação à investigação e exposição da corrupção no setor público, ou seja, administrativa e política<sup>58</sup>.

A partir da análise do IPC do ano de 2004 a 2014, o Brasil manteve-se no mesmo índice de corrupção, variando entre 60<sup>a</sup> e 80<sup>a</sup> posição, pontuando entre 3,3 e 4,3, conforme a seguir:

**Quadro 1 – Índice de corrupção**

	Posição	Pontuação		Posição	Pontuação
<b>2004</b>	59 <sup>a</sup>	3,9	<b>2010</b>	69 <sup>a</sup>	3,7
<b>2005</b>	62 <sup>a</sup>	3,7	<b>2011</b>	73 <sup>a</sup>	3,8
<b>2006</b>	70 <sup>a</sup>	3,3	<b>2012</b>	69 <sup>a</sup>	4,3
<b>2007</b>	72 <sup>a</sup>	3,5	<b>2013</b>	72 <sup>a</sup>	4,2
<b>2008</b>	80 <sup>a</sup>	3,5	<b>2014</b>	69 <sup>a</sup>	4,3
<b>2009</b>	75 <sup>a</sup>	3,7			

Fonte: Transparency International<sup>59</sup>

57 MACDONALD, Terry; MACDONALD, Kate. Non-electoral accountability in global politics: strengthening democratic control within the global garment industry. *The European Journal of International Law*, v. 17, n. 1, 2006. p. 95.

58 TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2014*: indetail. 2014. Disponível em: <[http://www.transparency.org/cpi2014/in\\_detail#myAnchor3](http://www.transparency.org/cpi2014/in_detail#myAnchor3)>. Acesso em: 04 ago. 2015.

59 Dados disponíveis no site da <http://www.transparency.org>.



Verifica-se, portanto, que os mecanismos como a Lei de Acesso à Informação e os portais da transparência, bem como a atuação realizada pela CGU, pouco têm surtido efeito no combate à corrupção no Brasil, não alcançando o padrão mínimo de transparência como disposto na Convenção da ONU sobre a corrupção – já que, como se viu na pesquisa da TI, o índice de corrupção no Brasil tem se mantido o mesmo. Além disso, vale lembrar que o Relatório sobre Barômetro Global de Corrupção, também realizado pela TI, demonstrou que no Brasil as instituições nacionais mais corruptas e que geram preocupação são os partidos políticos, alcançado uma pontuação de 4,5<sup>60</sup> no ano de 2004, e mantendo a porcentagem de 81%, considerando extremamente corrupto, no ano de 2013. O mesmo ocorre com o poder Legislativo que ficou com a pontuação de 4,3 em 2004, e em 2013, com 72%, como corrupto.

Diante disso, nota-se que o controle da transparência no processo brasileiro de contratação pública deve ser realizado não apenas pelas instituições nacionais, papel este que atualmente está sob responsabilidade da CGU em conjunto com MP e PF, mas também dos reguladores internacionais, via UNODOC, por meio da administração internacional, prevista nos tipos de regulação do direito administrativo global. Isto se faz necessário porque os instrumentos normativos e funcionais de transparência não têm sido suficientes para controlar e responsabilizar os agentes públicos e privados envolvidos nos casos corrupção decorrentes dos contratos públicos, portanto, frente à deficiência da administração pública nacional, que se torna necessária a inserção dos valores e as normas globais para o aumento da *accountability* no ordenamento jurídico brasileiro de contratos públicos.

Ademais, torna-se imperiosa a regulação *top-down*, via administração por parte das organizações internacionais, pois há um déficit democrático no Brasil com baixa implementação dos direitos decorrentes dos serviços públicos, o que, em última instância, leva à fragilização e à diminuição do exercício da cidadania no Brasil.

É importante que se destaque que a cidadania é um direito fundamental na ordem constitucional brasileira. Ainda que, formalmente, a cidadania não esteja presente no Título II da Constituição – que traz explicitamente os direitos e garantias fundamentais –, o conceito se reveste do caráter de verdadeiro direito fundamental não apenas por se apresentar como um *fundamento* do Estado brasileiro – já que está presente no inciso II do artigo 1º da Constituição – mas também por refletir *valores* dos mais essenciais da sociedade brasileira.

Se a cidadania é um direito fundamental do cidadão, compete a este exercê-lo, por um lado, e ao Estado em dar as condições necessárias para seu exercício, por outro. No âmbito do tema tratado neste texto, torna-se necessário considerar que um dos aspectos que precisam ser concretizados pelo Estado brasileiro para que o cidadão possa exercer seu direito fundamental à cidadania diz respeito, sem dúvida, à transparência que deve haver em seus contratos públicos. Destaque-se que tal transparência se torna necessária não apenas pela sua presença formal no texto constitucional brasileiro – conforme o *caput* do artigo 37 da Constituição brasileira<sup>61</sup> – mas também, e principalmente, pelo aspecto material do exercício da cidadania, já que não se pode vislumbrar o exercício da cidadania pelo cidadão sem que a este sejam dadas condições materiais para fazê-lo.

No que concerne ao aspecto formal, o próprio texto constitucional já traz, no aludido artigo 37, a determinação explícita de que o Estado brasileiro, em todas as suas instâncias, *obedecerá* ao princípio da publicidade. Veja-se que o texto constitucional é taxativo ao deixar claro que é uma obrigação do Estado brasileiro garantir o máximo de publicidade às suas ações. Em uma interpretação tanto axiológica quanto teleológica

60 A pergunta da pesquisa era: “Em que medida considera que os seguintes setores se veem afetados pela corrupção em seu país? A resposta varia de 1, para não corruptos, até 5, para muito corrupto.

61 “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, *publicidade* e eficiência [...]”. BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 88 de 07 de maio de 2015. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 13. (Grifo nosso.)

do texto constitucional brasileiro, percebe-se que o princípio da publicidade – utilizado como sinônimo do princípio da transparência ao qual se aludiu ao longo deste texto – se reveste de condição *sine qua non* no que diz respeito à possibilidade de ter o cidadão condições mínimas para exercer sua função de verdadeiro *controlador do Estado*. Além disso, destaca-se que, no *caput* do artigo 37, o princípio da publicidade vem associado, dentre outros, ao princípio da *moralidade*, o que significa dizer que o administrador público, premido pela publicidade e pela transparência dos seus atos, não poderá nem deverá realizar ações imorais – tais quais a prática da corrupção – no exercício de suas funções públicas.

Por sua vez, o aspecto material do princípio da publicidade está diretamente relacionado, como já se referiu, à necessidade que o cidadão tem de estar bem informado para que possa efetivamente exercer sua função de controlador do Estado. Nesse contexto, ainda que, por um lado, possa ser possível argumentar que um nível mínimo de conhecimento dependa da atuação do próprio cidadão<sup>62</sup>, por outro, parece ser inegável que o próprio cidadão, por mais que seja escolarizado e interessado na esfera coletiva, não poderá exercer o controle do aparelho do Estado se este não disponibilizar todas as informações necessárias ao cidadão – ou se eventualmente as disponibilizar de maneira incompleta ou mascarada. Portanto, torna-se extremamente relevante que o Estado brasileiro se guie pelo princípio da transparência para que o cidadão, uma vez empoderado acerca do que é realizado pelo Estado no âmbito dos contratos públicos, possa, de maneira consciente, realizar o seu papel em relação ao que ele pode fazer para auxiliar no combate à corrupção.

Um reflexo positivo que pode se originar a partir do exercício da cidadania por parte do cidadão empoderado com base no conhecimento adquirido surgido como reflexo da aplicação do princípio da transparência aos contratos públicos no Brasil é, sem dúvida alguma, o aprofundamento e o fortalecimento da democracia brasileira. Ao partir-se da concepção de que não se pode conceber a ideia de democracia como mera “concretização do ato eleitoral” realizado periodicamente, torna-se necessário compreender a democracia como verdadeira afirmação constante do valor humano do cidadão frente à atuação do Estado. Em outras palavras, entende-se que, em uma democracia, o indivíduo não é mero *objeto* do poder mas sim verdadeiro *sujeito* do poder<sup>63</sup>: significa dizer que o indivíduo não mais se submete ao poder oriundo do Estado, mas sim que, ao contrário, o Estado apenas pode exercer o poder político porque o cidadão assim o permitiu – sendo o cidadão o *titular* do poder político.

Ora, em uma situação de (total) ausência de transparência o cidadão não pode exercer seu poder político para além do momento eleitoral<sup>64</sup>. Em uma situação na qual as informações são retidas – ou eventualmente disponibilizadas apenas a um “seleto” grupo de privilegiados – e não publicitadas, o cidadão perde sua capacidade de tomar decisões – basicamente, de fazer escolhas políticas – com base naquilo que *efetivamente* ocorre na realidade. É um verdadeiro *círculo vicioso* que, em longo prazo, contribui para a *redução* do nível de democracia no Brasil: o cidadão – fonte do poder político do Estado – não tem conhecimento acerca do que ocorre no âmbito estatal; por não ter conhecimento, não exerce sua cidadania para além do momento eleitoral; por não fazê-lo, aqueles que exercem funções públicas veem-se incentivados a continuarem a não concretizar, efetivamente, o princípio da transparência, eventualmente, encobrendo, inclusive, casos de corrupção. Nesse *círculo vicioso*, a *accountability* deixa de existir – consequentemente, deixando de existir até mesmo o vínculo de representação entre o cidadão e o Estado, fragilizando em última instância a própria democracia.

Por sua vez, em sentido oposto, o Estado poderia dar início ao verdadeiro *círculo virtuoso* se colocasse em

62 Já que, em última instância, o cidadão pode até mesmo abrir mão de sua função de controlador do Estado caso decida se utilizar da liberdade individual constitucionalmente garantida de se preocupar, apenas, com sua vida privada, sem intervir na esfera coletiva – ainda que, claramente, não se concorde com tal *apatia* por parte do cidadão já que a vida em coletividade é pressuposto da ação cívica.

63 MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Estrutura constitucional do Estado. Coimbra: Coimbra, 2014. p. 366.

64 E mesmo se o fizer – ou seja, mesmo se o cidadão exercer seu poder político apenas no momento eleitoral –, fá-lo-á sem o embasamento necessário para tomar a decisão de escolher entre o candidato “A” ou o candidato “B”, já que a falta de transparência – geradora de corrupção – impedirá que o indivíduo possa *efetivamente* tomar uma boa decisão.

prática o princípio da transparência conforme os moldes aqui defendidos. Dessa maneira, estando o cidadão devidamente informado poderia exercer sua cidadania por meio, por exemplo, de uma ação popular<sup>65</sup> ou, ainda, por meio de eventual denúncia de irregularidades ao Tribunal de Contas da União<sup>66</sup>. Nessa situação de transparência acerca dos contratos públicos, – o que, em última instância, significa transparência acerca dos gastos públicos, tema relevante a qualquer cidadão – este sentir-se-ia incentivado a realizar tais ações por ter conhecimento não apenas a respeito do tema, mas também a respeito daquilo que se passa no âmbito interno do Estado, bem como por saber que suas ações em prol da coletividade poderiam gerar a melhoria no funcionamento esperado do Estado. É nesse sentido que o maior envolvimento do cidadão com a *res publica* pode aprofundar a democracia, deixando esta de ser vista como o simples ato de votar e passando a ser vista como o mecanismo por excelência para a garantia da cidadania e, em última instância, de própria dignidade humana.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho se propôs a analisar a viabilidade de inserir o Princípio da Transparência, observado como um padrão normativo global, no processo brasileiro de contratação pública, uma vez que a *accountability* tem sido ausente na legislação brasileira, dando espaço para que casos de corrupção e irregularidades permeie todo o processo licitatório tornando pouco eficiente o gasto público, com a pouca proteção dos direitos e a baixa implementação dos ideais democráticos.

Dessa forma, na primeira parte do trabalho, verificou-se a contextualização do Direito Administrativo Global na contratação pública por meio da internacionalização do tema, a aproximação dos contratos públicos com o Direito Administrativo Global, tendo em vista as novas relações construídas pelo Estado que estão das fronteiras nacionais, bem como a importância do processo de globalização para o contexto do direito brasileiro sob o aspecto do princípio da transparência.

No capítulo 2, analisou-se o Princípio da Transparência como valor global a ser inserido no processo de contratação pública. Nesse sentido, foi necessário construir teoricamente o Princípio da Transparência a partir da regulação global, com base no direito internacional e europeu, para se alcançar a aplicabilidade desse princípio nas regras brasileiras de contratação pública, que estão muito mais direcionadas, unicamente, para a publicidade do ato administrativo, o que não é suficiente para tornar o processo adjudicatório plenamente transparente, como demonstrado com base nos dados apresentados.

No último capítulo, foi abordada a ausência de *accountability* no processo brasileiro de contratação pública, mostrando-se necessária a regulação top down realizada pelo Direito Administrativo Global, a fim de que se promova a proteção dos direitos e se implemente os ideais democráticos. Verificou-se que isso se torna possível por meio da ampliação da eficiência do gasto público a partir do aumento da transparência, bem como a inserção do cidadão na esfera pública, por meio da informação e dos meios de participação.

Conclui-se, portanto, que é necessário buscar no direito internacional e europeu, por meio do Direito Administrativo Global, mecanismos para a melhoria do processo licitatório brasileiro, haja vista que as

65 Artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição brasileira: “Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”. BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 88 de 07 de maio de 2015. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 6.

66 Artigo 74, § 2º da Constituição brasileira: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 88 de 07 de maio de 2015. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 21.

regras vigentes não são suficientes para impedir e punir as práticas ilícitas decorrentes dos procedimentos adjudicatórios. De igual modo, a transparência hoje difundida no Brasil deve permear toda a licitação não apenas parte de gestão do gasto público; de outro lado, deve haver a contrapartida do cidadão, que deverá estar plenamente informado, a fim de que possa contribuir para a melhoria da responsabilidade dos agentes públicos, exercendo o seu direito de participação, enquanto cidadão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMADA, Maria Paula. *Ranking da qualidade dos portais de transparência dos estados brasileiros: análise da informação pública disponível ao cidadão*. 2013. Disponível em: <<http://www.ceadd.com.br/ranking-da-qualidade-dos-portais-de-transparencia-dos-estados-brasileiros-analise-da-qualidade-da-informacao-disponivel-ao-cidadao/>>. Acesso em: 29 jun. 2015.

AZEVEDO, Patrícia Anjos. *O princípio da transparência e a troca de informações entre administrações fiscais*. Tese (Doutorado). Porto, 2010. Disponível em: <[www.cije.up.pt/download-file/878](http://www.cije.up.pt/download-file/878)>. Acesso em: 27 jul. 2015.

BELLVER, Ana; KAUFMANN, Daniel. *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. Preliminary draft, August, 2005 for discussion and comments. Local: Editora, 2005.

Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Transparenting\\_Transparency171005.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Transparenting_Transparency171005.pdf)

Acesso em: 27 de julho 2015.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Caso Lava Jato*. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 88 de 07 de maio de 2015. Brasília: Senado Federal, 2015.

LAVA Jato: investigação chega a Eletronuclear. *Carta Capital*, São Paulo, 28 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/lava-jato-a-investigacao-chega-a-eletronuclear-6751.html>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Carta Democrática Interamericana*. 2001. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/r.Carta.Democr%C3%A1tica.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Brasil Transparente*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/o-programa>>.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Licitações fraudadas continuam liderando as irregularidades encontradas pela CGU em municípios*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2010/07/licitacoes-fraudadas-continuam-liderando-as-irregularidades-encontradas-pela-cgu-em-municipios>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Licitações lideram indícios de fraude em municípios*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2004/09/licitacoes-lideram-indicios-de-fraude-em-municipios>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, Claudio Roberto et al. *A transparência como desdobramento do princípio constitucional da publicidade na atual Administração Pública brasileira*. 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/transpar%C3%Aancia-como-desdobramento-do-princ%C3%ADpio-constitucional-da-publicidade-na-atual-admini>>. Acesso em: 28 jul. 2015.



FILGUEIRAS, Fernando. *Transparência, publicidade e accountability*. Belo Horizonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2011. Disponível em: <[http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/transparencia\\_publicidade\\_e\\_accountability.pdf](http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/transparencia_publicidade_e_accountability.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2015.

FUENTES, Carlos Iván. *Transparency as a Global Goal: towards an unity of principles in Global Administrative Law*. 2008. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1134122>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Relatório IPCLBRASIL: 1º Trimestre/2015*. São Paulo: FGV Direito, 2015. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13729/Relat%C3%B3rio\\_IPCLBrasil\\_1%C2%BA%20Trimestre%202015.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13729/Relat%C3%B3rio_IPCLBrasil_1%C2%BA%20Trimestre%202015.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 30 jul. 2015.

GRANT, Ruth; Keohane, Robert O. Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review*, v. 99, n. 1, Feb, 2005.

GRARD, Loïc. *La transparence un principe ascendant de la réalisation de l'Union Européenne*. Communication et organisation, 17/2000. 2012. Disponível em: <<http://communicationorganisation.revues.org/2351>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

HARLOW, Carol. Global administrative law: the quest for principles and values. *EJIL*, v. 17, p. 187–214, 2006.

KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard B. Annex: l'emergence du droit administratif global. In: BORIS, Clementine. *Un droit administratif global? Cahiers Internationaux – CEDIN*, Natterre: Pedone, 2012. p. 335-389.

KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard B. The emergence of global administrative law. *Law and Contemporary Problems*, v. 68, p. 15. Disponível em: <<http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1361&context=lcp>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

KRISCH, Nico. The Pluralism of Global Administrative Law. *The European Journal of International Law*, v. 17, n. 1, p. 249-250, 2006.

MACDONALD, Terry; MACDONALD, Kate. Non-electoral accountability in global politics: strengthening democratic control within the global garment industry. *The European Journal of International Law*, v. 17, n. 1, 2006.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Estrutura constitucional do Estado. Coimbra: Coimbra, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas contra Corrupção*. Geneva: UNODC, 2007. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2015.

OBSERVATÓRIO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA. *Conclusões do Advogado-Geral Yves Bot, no processo C-91/08*. 2009. Disponível em: <<http://www.contratacao publica.com.pt/jurisprudencia/comunitaria/Conclusoes-do-Advogado-Geral-no-processo-C-9108-27-de-Outubro-de-2009/712/>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

OLAYA, Dr. Juanita; WIEHEN, Michael. *How to reduce corruption in public procurement: the fundamentals*. In: \_\_\_\_\_. *Handbook for curbing corruption in public procurement*. 2006. Part I, p. 13-105. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1313787>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência. *Contabilidade Vista e Revista*, Belo Horizonte, v.18, n.1, p.75-94, jan./mar. 2007.

RAIMUNDO, Miguel Assis. *A formação dos contratos públicos: Uma concorrência ajustada ao interesse público*. Lisboa: AAFDL, 2013.

- SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Trad. Esther Rabasco e Luís Toharia. Buenos Aires: Planeta, 2000.
- SILVA, Matheus Passos. A cidadania ativa como mecanismos de combate à corrupção. In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonete; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. (Org.). *Estado de direito, direitos fundamentais e combate à corrupção: interfaces Portugal/Brasil*. Brasília: IDP, 2015. Disponível em: <Disponível em: <http://www.idp.edu.br/publicacoes/portal-de-ebooks>>. Acesso em: 30 jul. 2015.
- STEWART, Richard B. U.S. Administrative law: a model for global administrative law? *Law and contemporary problems*, v. 68, p. 63, Summer/Autumn 2005.
- STIGLITZ, Joseph. *On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life*. Oxford: Oxford Amnesty Lectures, 1999.
- TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, p. 251-279, out./dez. 2002.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2014: in detail*. 2014. Disponível em: <[http://www.transparency.org/cpi2014/in\\_detail#myAnchor3](http://www.transparency.org/cpi2014/in_detail#myAnchor3)>. Acesso em: 04 ago. 2015.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. *Processo T-165/12*. Acórdão ECLI: EU: T:2013:646. Data do Julgado 13.12.2013. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62012TJ0165&lang1=pt&type=TEXT&ancre=>>>. Acesso em: 28 jul. 2015.
- UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1992. Disponível em: <[http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_on\\_european\\_union/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_pt.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2015.
- UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *Relatório: Pesquisa de avaliação do Portal da Transparência do Governo Federal*. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/Boletim/Especial\\_Pesquisa-de-Avaliacao2014.pdf](http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/Boletim/Especial_Pesquisa-de-Avaliacao2014.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2015.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Acuerdo revisado sobre contratación pública*. 2014. Disponível em: <[https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/rev-gpr-94\\_01\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/rev-gpr-94_01_s.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2015.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *WTO Annual Report 2015*. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/anrep15\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep15_e.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2015.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.