



**Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP
Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em
Direito Administrativo**

Julianna Schimmelpfeng Pamplona de Moura Oliveira

**As ações de controle interno do Poder
Executivo Federal diante do dever de sigilo de
dados**

Brasília – DF

2012

JULIANNA SCHIMMELPFENG PAMPLONA DE MOURA OLIVEIRA

**As ações de controle interno do Poder Executivo Federal diante do
dever de sigilo de dados**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador: Flávio Rezende Dematté

Brasília – DF

2012

JULIANNA SCHIMMELPFENG PAMPLONA DE MOURA OLIVEIRA

As ações de controle interno do Poder Executivo Federal diante do dever de sigilo de dados

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em __/__/__, com menção ____
(_____).

Banca Examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

A minha mãe, Irmgard Anna, que antes de qualquer pessoa, sempre acreditou em mim, fazendo-me sentir forte e capaz para enfrentar os desafios da vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus que me deu forças para concluir este curso de Pós-Graduação.

Ao meu marido, Bruno, pelo carinho e companheirismo durante toda a minha formação profissional.

A minha família, incentivadora dos meus projetos.

A Bruno Fabiano, sempre amigo e irmão em todos os momentos.

Ao professor Flávio Rezende Dematté, minha gratidão por ter aceitado supervisionar o presente trabalho.

“Nem tudo o que se enfrenta pode ser modificado, mas nada pode ser modificado até que seja enfrentado.” James Baldwin

RESUMO

Este trabalho tem como propósito analisar aspectos relacionados à atividade de controle interno na administração pública brasileira e o dever de sigilo de dados. São funções do controle interno do Poder Executivo Federal avaliar a execução dos orçamentos da União, fiscalizar a implementação dos programas de governo, realizar auditorias sobre os recursos públicos geridos por órgãos e entidades públicos e privados, entre outras atribuições. Entretanto, ao desenvolver essa atividade de significativa relevância para a sociedade, de importância para a adequada gestão dos recursos públicos, algumas barreiras são impostas, sendo constantes as recusas de compartilhamento de informações entre os órgãos e entidades, mesmo que fundamentadamente solicitado, sob a alegação de sigilo dos dados. Enquanto isso, diversas áreas da Administração Pública sofrem a articulação de grupos criminosos, especializados na realização de fraudes, disseminando práticas delituosas em diversas esferas do governo. Diante dessa realidade alarmante, mostra-se necessário analisar a possibilidade de uma atuação conjunta entre os entes estatais, promovendo o constante intercâmbio de dados, a fim de incentivar a eficiência do gasto público, o combate à corrupção e ao crime organizado, fazendo cumprir precipuamente a função de controle interno, prevista na Constituição Federal.

Palavras-chave: administração pública, controle interno, sigilo de dados, compartilhamento de informações, interesse público, prevenção da corrupção.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. OS FUNDAMENTOS PARA A COMPREENSÃO DO DIREITO AO SIGILO E À INTIMIDADE	10
1.1. Os direitos e garantias fundamentais	10
1.2 Os direitos fundamentais na Constituição Brasileira	13
1.3. O sigilo em face aos interesses privados	16
1.4 A relatividade do direito ao sigilo e à intimidade	20
2. A ATIVIDADE DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL COMO MEIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO	24
2.1 A importância do Controle	24
2.2 Fundamentos do Controle Interno	28
2.3 A evolução do Controle Interno no Governo Federal	31
2.4. As atividades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal ...	34
3. A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E A RELATIVIZAÇÃO DO SIGILO..	38
3.1 A importância do compartilhamento de informações pelos entes estatais	38
3.2. Os recursos públicos e a proteção ao sigilo	42
3.3. O Controle Interno e a qualidade do gasto	44
3.4. Possibilidade de mitigação do sigilo de dados em razão do interesse público....	47
CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53

INTRODUÇÃO

Ao longo do presente trabalho, procurar-se-á discutir a questão do sigilo de dados diante do dever fiscalizar a transparência e a impessoalidade no uso de recursos públicos. O Poder Executivo Federal Brasileiro dispõe de um Sistema de Controle Interno responsável por avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, bem como verificar a regular gestão dos administradores públicos. A Controladoria-Geral da União (CGU) exerce, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem esse Sistema de Controle Interno, prestando a orientação normativa necessária, e, entre outras funções, competindo fazer auditorias e fiscalizações para verificar como o dinheiro público está sendo aplicado. Tais competências contribuem para a construção de uma sociedade justa e solidária, combatendo a corrupção e o desvio de dinheiro público.

Entretanto, no desenvolvimento de sua missão institucional, a CGU enfrenta obstáculos para compartilhamento de informações entre órgãos da Administração, dados que seriam essenciais para a função de apurar, fiscalizar e controlar a lisura da atuação dos agentes públicos. Para a negativa de compartilhamento, os órgãos alegam que haveria quebra de sigilo com a divulgação de informações a outros entes da Administração, não sendo possível conferir ampla publicidade a dados que demandam preservação. Uma vez que o compartilhamento de informações entre órgãos estatais configura ação importante para o combate de crimes e para a verificação da regular atuação de agentes públicos no exercício da atividade pública, mostra-se importante analisar como o compartilhamento de dados no âmbito da Administração Pública é discutido no ordenamento jurídico.

O assunto aqui tratado não é novo, mas a discussão continua acesa por envolver a compatibilização de interesses públicos e privados. Por um lado, sem a disponibilização de todas as informações necessárias ao trabalho da fiscalização, não há como impedir o desvio de recursos. Por outro, há o questionamento de quebra de sigilo, em razão do direito à intimidade e à vida privada. Contestam-se a possibilidade de alegar sigilo diante dos dispositivos que ressaltam a necessidade, o dever e a importância do acompanhamento da aplicação dos recursos públicos sob responsabilidade de órgãos e entidades.

Nesse sentido, procurar-se-á analisar durante o trabalho como o direito ao sigilo deve ser interpretado diante das competências constitucionais reservadas ao controle interno e também quais medidas podem ser adotadas para incentivar a troca de informações/dados entre órgãos da Administração Pública sem a barreira do sigilo, a fim de combater a malversação do dinheiro público, a improbidade administrativa.

No primeiro capítulo do trabalho, a questão do sigilo é estudada a partir de um aspecto constitucional, envolvendo os direitos à intimidade e à privacidade, bem como a relatividade dos direitos fundamentais, ponderando valores estabelecidos na Carta Magna. Em seguida, no segundo capítulo, apresenta-se a estrutura do Controle Interno do Poder Executivo Federal, trazendo o histórico de sua implementação, a importância do trabalho desenvolvido na busca da regular aplicação dos recursos públicos e da efetividade das políticas governamentais. Por fim, no último capítulo, pretende-se fazer um enlace entre os conceitos de direito ao sigilo/privacidade com o trabalho desenvolvido pelo controle, apresentando argumentos para a relativização da proteção de dados quando se está diante de um interesse maior que é o gasto público responsável e o incentivo a um maior acesso de políticas públicas pela população.

É comum se relacionar o tema do sigilo à idéia de quebra, o que representaria a publicidade ou informação de dados protegidos, divulgados a terceiros de forma ampla e gratuita. Entretanto, o acesso a dados restritos é relativizado na situação em que as informações são apenas compartilhadas por razões legais e juridicamente razoáveis, principalmente entre órgãos estatais de controle e fiscalização, assegurando-se a manutenção da característica sigilosa por parte do novo ente público detentor do conhecimento da informação.

O obstáculo que o sigilo de dados representa para a efetividade do controle interno na Administração Pública acarreta sérios prejuízos aos cofres públicos, incentivando a corrupção e a perda de controle sobre a gestão dos recursos públicos. Princípios estruturais do ordenamento jurídico brasileiro, valores éticos predominantes na sociedade, devem justificar uma atuação estatal mais eficiente nas tarefas a que se propõe, sendo razoável a mitigação de direitos individuais em face de um interesse público maior.

1. OS FUNDAMENTOS PARA A COMPREENSÃO DO DIREITO AO SIGILO E À INTIMIDADE

Para o início da análise proposta, entende-se interessante apresentar os fundamentos do direito ao sigilo e à intimidade no ordenamento constitucional brasileiro. Alguns doutrinadores defendem que o direito ao sigilo reserva uma natureza absoluta, em virtude da regra prevista no art. 5º, X, da Constituição Federal Brasileira, que dispõe serem invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, estando assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação. Ao apresentar-se disposto no mencionado artigo da Constituição, o direito ao sigilo teria sido erguido para a categoria de direito fundamental, não podendo ser limitado por outras normas, sequer de ordem constitucional. Para estudar essa discussão, importa compreender os fundamentos para o respeito às reivindicações voltadas ao sigilo e à intimidade.

1.1 Os direitos e garantias fundamentais

Os direitos fundamentais são conceituados na doutrina como os direitos do ser humano reconhecidos por determinada ordem constitucional. São direitos das pessoas, em face do Estado, tendo em vista a previsão na Carta Magna. Segundo SILVA (2007, p. 178), a expressão direitos fundamentais refere-se a *“princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas”*.

Ensina CANOTILHO (2003, p. 377) que os direitos fundamentais são direitos jurídico-positivos vigentes numa ordem constitucional. A positivação de direitos fundamentais significa a incorporação na ordem jurídica positiva dos direitos considerados “naturais” e “inalienáveis” dos indivíduos, sem os quais a pessoa humana não se realiza, não convive devidamente em sociedade. Sem a previsão desses direitos na Constituição, os direitos do homem são apenas esperanças, aspirações, impulsos, ideias.

O constitucionalista BONAVIDES (2007, p. 560), citando Konrad Hesse, orienta que os direitos fundamentais almejam criar e manter os pressupostos

elementares de uma vida na liberdade e na dignidade humana. Em uma acepção mais restrita, os direitos fundamentais são aqueles direitos que o direito vigente qualifica como tais. O autor ainda apresenta o entendimento de Carl Schmitt, que estabeleceu dois critérios formais de caracterização dos direitos fundamentais, como se observa:

Pelo primeiro, podem ser designados por direitos fundamentais todos os direitos ou garantias nomeados e especificados no instrumento constitucional.

Pelo segundo, tão formal quanto o primeiro, os direitos fundamentais são aqueles direitos que receberam da Constituição um grau mais elevado de garantia ou de segurança; ou são *imutáveis* (*unabänderlich*) ou pelo menos de mudança *dificultada* (*erschwert*), a saber, direitos unicamente alteráveis mediante lei de emenda à Constituição.

Já do ponto de vista material, os direitos fundamentais, segundo Schmitt, variam conforme a ideologia, a modalidade de Estado, a espécie de valores e princípios que a Constituição consagra. Em suma, cada Estado tem seus direitos fundamentais específicos.

Conforme acentua CARVALHO (2007, p. 564), “os direitos individuais, entendidos como inerentes ao homem e oponíveis ao Estado surgiram em fins do século XVIII, com as declarações de direitos na França e nos Estados Unidos”. Acrescenta que, na Antiguidade grega e romana, não existiram esses direitos, apesar da referência estoicista às ideias de dignidade e igualdade. Nesse momento histórico, livre era o cidadão que gozava de capacidade para se integrar no Estado, participando das decisões políticas.

Apesar de estarem incorporados ao direito positivo, ensina VIEIRA (2006) que os direitos fundamentais permanecem compartilhando inúmeras características com o universo moral dos direitos da pessoa humana, incorporando esses valores morais, sendo distinguido apenas pela positividade, o reconhecimento na ordem constitucional em vigor. Os direitos fundamentais impõem semelhante tratamento a todas as pessoas que se encontram diante da mesma situação, distribuindo imparcialmente os valores protegidos como direitos.

Convém destacar que os direitos fundamentais evoluíram ao longo de três principais gerações sucessivas baseados na ordem cronológica em que passaram a ser reconhecidos constitucionalmente. De acordo com as palavras de BOBBIO (2004, p. 260), os direitos não nascem todos de uma vez, mas sim:

Nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem – que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens – ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para as suas indigências: ameaças que são enfrentadas através de demandas de limitações do poder; remédios que são providenciados através da exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor.

Como direitos de primeira geração, podem ser destacados os direitos individuais e os direitos políticos, tais como o direito à vida, à intimidade, à inviolabilidade de domicílio. Correspondem aos direitos básicos dos indivíduos, relacionados à liberdade e oponíveis ao Estado, buscando limitar a atuação dos governantes. Conforme bem relata ARAÚJO e NUNES JÚNIOR (2002, p. 87), “foi o primeiro patamar de alforria do ser humano reconhecido por uma Constituição”. São os direitos de defesa do indivíduo perante o Estado, afastando o mesmo das relações individuais e sociais. Surgiram ao final do século XVIII, com interferência das declarações de direitos na França e nos Estados Unidos.

Os direitos de segunda geração são caracterizados pela preocupação com as necessidades do ser humano. Nessa nova fase, o Estado passa a se fazer presente para suprir o ser humano de condições necessárias a uma vida digna, assumindo uma nova posição. Há uma exigência de atuação prestacional do Estado para diminuir os problemas sociais, trazendo maior dignidade à vida dos cidadãos. Passou-se a exigir do Estado uma postura mais ativa na prestação de direitos como habitação, moradia, alimentação, seguro social.

Já os direitos de terceira geração são os denominados direitos de solidariedade ou fraternidade que englobam o direito ao meio ambiente equilibrado, à paz, à autodeterminação dos povos, entre outros direitos difusos. Após as preocupações em torno da liberdade e das necessidades humanas, vem à tona a essência do ser humano, a sua razão de existir (ARAÚJO e NUNES JÚNIOR, 2002, p. 88). De acordo com os ensinamentos de BONAVIDES (2007, p. 569), os direitos de terceira geração não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de determinado Estado, mas sim tem como destinatário o próprio gênero humano. São destaques dessa geração os direitos à paz, ao meio ambiente, ao patrimônio comum da humanidade. Importante destacar a compreensão do Ministro Celso de Mello no voto que proferiu no julgamento do MS nº 22.164/SP, conforme se segue:

Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.

Observa-se que as mudanças das condições históricas muito influenciaram na variação dos direitos dos homens, repercutindo em seus fundamentos¹. Um direito é considerado fundamental na medida da importância do mesmo para o desenvolvimento do Estado e da sociedade, na medida de seu impacto social para direcionar os sentidos das relações vivenciadas pela espécie humana, assegurando a todos uma existência livre, digna e igualitária.

1.2 Os Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira

A Constituição Federal de 1988 conferiu importante destaque aos direitos fundamentais, incluindo-os no início do texto constitucional, chamando atenção para o estabelecimento de um ideal a ser buscado pela sociedade brasileira. Observa-se a intenção do constituinte em lhes conceder significado especial, reconhecendo que os direitos fundamentais são elementos da identidade e da continuidade da Constituição, conforme destaca os estudos de FIRMINO (2009), considerando ilegítima qualquer reforma constitucional tendente a suprimi-los (art. 60, §4º).

O reconhecimento de um direito como fundamental em uma Constituição revela a intenção de colocá-lo no topo das escolhas públicas e políticas de uma sociedade, prevalecendo sobre outros valores e interesses. A Carta Magna brasileira buscou reconhecer diversas categorias de direitos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais). Segundo VIEIRA (2006, p. 41), temos uma Constituição extremamente generosa em termos de direitos, dispondo, somente no art. 5º,

¹ Hoje já se fala na doutrina em Direitos Fundamentais de quarta geração, em decorrência do avanço no campo da engenharia genética e até de uma quinta geração, que seria o direito à democracia e à informática.

inúmeros incisos sobre direitos relativos às liberdades, à não-discriminação, entre outras garantias do Estado de Direito.

Em seu Título II, a Constituição Federal Brasileira classifica os direitos e garantias fundamentais em importantes grupos, a saber: direitos e deveres individuais e coletivos; direitos sociais; direitos de nacionalidade; direitos políticos; participação política através de partidos. Entretanto, conforme manifestação do Ministro Carlos Velloso², os direitos e deveres individuais e coletivos não se limitam ao art. 5º da CF/88, sendo passíveis de serem encontrados em outras passagens do texto constitucional, seja em razão do regime e dos princípios adotados pela Constituição, seja em razão dos tratados e convenções internacionais de que a República Federativa do Brasil seja parte (art. 5º, §2º).

Convém destacar as características dos direitos e garantias fundamentais delineadas pelos autores ARAÚJO e NUNES JÚNIOR (2002), a saber: historicidade, em virtude de ter passado por diversas revoluções e chegado aos dias atuais; universalidade, por destinar-se indiscriminadamente a todos os seres humanos; limitabilidade, por não serem absolutos (relatividade), sendo possível haver conflito de interesses, prevalecendo um direito sobre outro, mas com mínima restrição aos direitos envolvidos; concorrência, podendo ser exercidos concomitantemente; irrenunciabilidade, podendo existir seu não exercício, mas nunca serem rejeitados ou abdicados pelos seus titulares.

As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, conforme reza o art. 5º, §1º, têm aplicação imediata. Entretanto, essa regra pode deixar de prevalecer de acordo com o enunciado do texto constitucional. Como destaca SILVA (2007, p. 408), a aplicação imediata significa que as normas constitucionais possuem todos os meios e elementos necessários à sua pronta incidência aos fatos, situações, condutas ou comportamentos que elas regulam. Apesar da regra de que as normas definidoras de *direitos e garantias individuais* sejam de *aplicabilidade imediata*, as definidoras de *direitos sociais, culturais e econômicos* nem sempre o são, tendo em vista que, geralmente, dependem de providências ulteriores que lhes completem a eficácia e possibilitem sua aplicação. Observa MORAES (2011, p. 35) que os direitos e garantias fundamentais:

² Decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 939-7/DF, 1993, P. 274-275.

São direitos constitucionais na medida em que se inserem no texto de uma constituição cuja *eficácia* e *aplicabilidade* dependem muito de seu próprio enunciado, uma vez que a constituição faz depender de legislação ulterior a aplicabilidade de algumas normas definidoras de direitos sociais, enquadrados entre os fundamentais. Em regra, as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia e aplicabilidade imediata. A própria Constituição Federal, em uma norma-síntese, determina tal fato dizendo que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Essa declaração pura e simplesmente não bastaria se outros mecanismos não fossem previstos para torna-la eficiente (exemplo: mandado de injunção e iniciativa popular).

Interessante o posicionamento de DIMOULIS (2006, p. 84) ao analisar a aplicabilidade do §1º do art. 5º da CF/88. Ensina o autor que o parágrafo garante a aplicação imediata de normas “definidoras” de direitos, não abrangendo normas que configuram de forma incompleta um direito, como as situações de normas com baixa densidade normativa. Acrescenta que, mesmo no caso dos direitos sociais, seria equivocado considerar que se trata de simples desejos ou programas políticos. Apesar de não haver aplicabilidade direta a favor do titular, há a vinculação imediata em relação ao legislador, que deve regular o direito, e também em relação aos tribunais que devem obrigar o legislador a implementar os direitos sociais, ou eventualmente, suprir a deficiência por meio do controle de constitucionalidade das omissões legislativas, o mandado de injunção e as demais garantias constitucionais.

Os direitos fundamentais orientam a interpretação do texto constitucional, consagram valores supremos de uma sociedade. Entretanto, esses direitos não podem ser utilizados para acobertar a prática de atividades ilícitas. Não são direitos absolutos, podendo haver necessidade de ponderação, a fim de não configurar o desrespeito a um verdadeiro Estado de Direito (MORAES, 2011). Nesse sentido, convém observar as lições de CARVALHO (2007, p. 581), a seguir:

Não existe direito absoluto, entendido como o direito sempre obrigatório, sejam quais forem as consequências. Assim, os direitos fundamentais não são absolutos nem ilimitados. Encontram limitações na necessidade de se assegurar aos outros o exercício desses direitos, como têm ainda limites externos, decorrentes da necessidade de sua conciliação com as exigências da vida em sociedade, traduzidas na ordem pública, ética social, autoridade do Estado, etc, resultando, daí, restrições dos direitos fundamentais em função dos valores aceitos pela sociedade.

Mais adiante, será discutido com mais detalhes a ponderação, a mitigação de direitos, em virtude de outras normas e princípios consagrados no ordenamento jurídico. Por ora, traçados alguns conceitos trazidos pela doutrina sobre os direitos fundamentais, importa agora apresentar com mais detalhes o direito à intimidade, à privacidade e ao sigilo de dados, que por estar consagrado na Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, inciso X, está erigido à categoria de direito fundamental, configurando maior dificuldade no afastamento da sua aplicação. Convém compreender um pouco o tratamento doutrinário conferido a esses institutos, a fim de verificar a argumentação, baseada nesses direitos, para impedir os trabalhos fiscalizatórios dos órgãos de controle governamentais.

1.3. O sigilo em face dos interesses privados

Dentre as garantias fundamentais do indivíduo abrigadas no art. 5º da Constituição Federal, foram positivados os direitos à intimidade e à vida privada, percebidos como elementos da integridade moral do ser humano, conforme se observa a seguir:

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

(...)

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

O Novo Código Civil também determina a proteção da vida privada no seu art. 21, *in verbis*: “a vida privada da pessoa natural é inviolável, e o juiz, a requerimento do interessado, adotará as providências necessárias para impedir ou fazer cessar ato contrário a esta norma”. Conforme se observa dos dispositivos, os direitos mencionados foram erigidos ao patamar de direito individual fundamental, sendo considerados como corolários do próprio direito à vida.

Alguns doutrinadores reúnem os conceitos de intimidade e vida privada como se estivessem agregados dentro de um único sentido, por entenderem que o espaço existente entre os conceitos seria muito sutil. Outros autores, entretanto, delimitam a

intimidade e a vida privada de modo separado. Segundo MARQUES (2009, p. 61), essas análises configuram a tentativa de construção de uma relação entre o indivíduo e a coletividade social do qual faz parte, na qual se encontra inserido de modo inafastável, tendo em vista os papéis desempenhados pelo homem, tanto sob a ótica social quanto individual, papéis que muitas vezes entram em contradição.

Interessante frisar a ideia firmada por MIRANDA (2004, p. 204) sobre os conceitos interligados de intimidade e vida privada, a seguir:

A intimidade consiste na esfera particular do indivíduo, seus costumes, manias, cacoetes, fragilidades, sentimentos e sensações, ao passo que a vida privada apresenta-se como o local onde a pessoa manifesta sua intimidade, em suas relações afetivas e pessoais. A proteção à vida privada, na verdade, só tem razão de ser porque nela o indivíduo deposita traços de sua intimidade. O direito à vida privada é, pois, corolário do direito à intimidade.

A delimitação do conteúdo dedicado aos temas intimidade e vida privada é objeto de estudo de algumas correntes doutrinárias. As mais citadas são quatro: a pluralista, a unitarista, a do enfoque negativo e a do enfoque positivo. Conforme apresenta BARBEITAS (2003, p. 54), os pluralistas defendem uma visão demasiadamente imprecisa, tentando delimitar um rol exaustivo de todas as hipóteses de transgressões aos citados direitos, não conseguindo acompanhar uma área tão suscetível a mudanças. Para os unitaristas, haveria uma base conceitual única para a questão em tela (“situação individual”, “modo de ser”, “estado psicológico”), sem haver, entretanto, um consenso sobre qual seria esta base, o que gera debate na própria corrente.

A teoria negativista parte de uma fórmula de exclusão da intimidade e vida privada a partir do que seja vida pública ou do que tenha significação social relevante. O problema encontra-se na dificuldade de fixar precisamente o que seja esfera pública ou privada no mundo dotado de diversas e múltiplas relações. Já a teoria positivista busca conceituar a própria intimidade e a vida privada, seja partindo de enumerações ou utilizando fórmulas gerais. Entretanto, mostra-se difícil alcançar resultados satisfatórios.

Outra doutrina difundida a respeito da divisão entre intimidade e vida privada é a capitaneada por Henkel, citado por MARQUES (2009, P. 62), teoria conhecida como “círculos concêntricos”. Nela, seu autor subdividiu a esfera da vida particular em esferas progressivamente menores à medida em que vai reduzindo o espectro a

intimidade. No círculo da vida privada, segundo FROTA (2007), repousa a extremidade da vida particular mais perceptível ao observador externo e menos reveladora da personalidade de cada um. No círculo da intimidade, residiria os traços peculiares do comportamento humano, desdobrando nas informações confidenciais compartilhadas com familiares e amigos próximos. Já na raiz do círculo nuclear, o círculo do segredo, em volta do qual orbitam os demais, projeta-se a imagem mais autêntica de alguém, adstrito a diários e pensamentos ou desvelada aos parentes e amigos mais chegados. Seria a esfera mais íntima da personalidade.

Observa-se pelas teorias expostas acima que nenhuma delas consegue com segurança e definitividade distinguir o que seria o direito à intimidade e à vida privada. Não obstante, há uma tendência de vincular o sigilo de dados, seja fiscal ou bancário, a esses direitos constitucionalmente protegidos. A doutrina contrária a esse entendimento defende que essa vinculação tem fundamento em proposições abstratas, sem explicações profundas que possam esclarecer o arcabouço jurídico apto a amparar as justificativas dessa ligação, ampliando demais o conceito de personalidade e intimidade.

Discute-se como vincular à ideia de dignidade humana (aquilo exclusivo das opções pessoais, da subjetividade do indivíduo) informações como movimentação bancária, dados fiscais, aquisição de mercadorias e serviços. Conforme cita BARBEITAS (2003, p. 59), o direito à privacidade envolve questões claramente íntimas, conectadas às escolhas e vivências impregnadas na subjetividade de qualquer cidadão, abrangendo a esfera pessoal e familiar, algo bem intrínseco à personalidade do ser humano. Entretanto, acrescenta o autor que ponto marcante nos julgados das Cortes Constitucionais internacionais é que o direito à privacidade “termina onde começa o legítimo interesse público”. Nesse sentido, convém acrescentar ainda o comentário de Luiz Fernando Bellinetti (*apud* BARBEITAS, 2003, p. 59), a saber:

Se o direito à privacidade é uma proteção contra a invasão da sociedade na esfera íntima do indivíduo, por outro lado não pode protegê-lo quando ele sai de sua intimidade e atua na sociedade, provocando a necessidade de que esta tenha conhecimento de fatos que são próprios do indivíduo, a fim de manter o equilíbrio social. E esta é sem dúvida uma questão crucial no atinente ao direito à privacidade, pois diz respeito aos seus limites; diz respeito à demarcação da área que ficará intangível à sociedade e daquela que esta poderá conhecer. Somente um correto e equilibrado ajuste desse intrincado problema pelo Direito é que permitirá que, de um lado, o direito à privacidade tenha existência real e não seja apenas uma ‘garantia’ vã e sem

utilidade prática para as pessoas, protegendo-as efetivamente da curiosidade (ingênua ou maliciosa) do Estado e da população em geral, e, de outro, que não se torne um refúgio que garanta a impunidade de falcatruas e crimes de toda espécie.

Ao analisar o tema sigilo de dados e intimidade, duas vertentes são indubitavelmente observadas: a esfera do interesse público, compreendendo os interesses comuns da coletividade, e a esfera do interesse privado, interesse individual de cada pessoa. No interesse público, abre-se mão de certos direitos privados para gerar um ganho aos direitos coletivos, atingindo uma finalidade pública. Muitas vezes, mostra-se necessário restringir prerrogativas individuais a fim de respeitar interesses atinentes à vida em comunidade.

Observa-se que o instituto do sigilo de dados, muitas vezes, é utilizado indevidamente, em defesa dos direitos protegidos constitucionalmente à vida privada e à intimidade, passando a proteger e estimular a prática de atividades ilícitas. O abuso da alegação desse direito ao sigilo, aplicando indiscriminadamente a qualquer situação, sem uma análise minuciosa do caso, acaba trazendo insegurança na consolidação dos direitos e interesses coletivos, passando a ser uma regra e não uma exceção a defesa de que o acesso a dados apresentaria alguma revelação da vida privada de algum indivíduo. Interessante mencionar o raciocínio de BARBEITAS (2003, p. 63-64) ao tratar do sigilo bancário:

De fato, como inserir aquela parcela – comumente a mais ponderável – da movimentação bancária, que não possui qualquer relação com esfera íntima e privada do indivíduo, na idéia de dignidade humana, que dá justificativa à proteção constitucional? Como equiparar, sem maiores questionamentos, as corriqueiras trocas de ativos financeiros, que o indivíduo inserido no mercado consumidor pratica, visando às aquisições de mercadorias e serviços, com a noção de dignidade do ser humano? Será que sempre que adquirir um bem de consumo qualquer mediante a transferência de ativos financeiros o indivíduo estará projetando a sua personalidade de tal forma que justificará a tutela do sigilo bancário como expressão da proteção constitucional do resguardo à intimidade e à vida privada? E, ainda que a resposta seja afirmativa, não teriam que ser sopesados outros interesses atinentes à vida em comunidade?

Verifica-se que o problema está na banalização do argumento da violação da intimidade e da dignidade humana, ampliando por demais esses conceitos, em detrimento de outros direitos também constitucionalmente previstos, acabando por defender interesses escusos, opostos ao interesse público. O afastamento do direito

à intimidade, do direito ao sigilo de dados, pode ser necessário diante da necessidade de preservação da legalidade e dos interesses coletivos.

É necessária a redução dessa inviolabilidade de direitos sempre que indispensável o acesso a informações para apuração de ilícitos que possam colocar em risco a integridade do Estado ou da sociedade. Uma possível solução para a situação é a ponderação, ou seja, a aplicação proporcional das regras constitucionais e do princípio da razoabilidade, cuja adequada compreensão pode apresentar um desfecho mais apropriado para as situações em que se questiona o sigilo de dados.

1.4. A relatividade do direito ao sigilo e à intimidade

Como já exposto nos parágrafos acima, parte da doutrina sustenta que o direito ao sigilo seria de natureza absoluta, não havendo exceção, tendo em vista a redação do art. 5º, X, da Constituição Federal que preceitua o direito à intimidade e à vida privada. Dessa forma, não poderia tal direito ser restringido por outras normas, inclusive normas constitucionais, uma vez que estaria erguido à posição de direito fundamental.

A Constituição, por sua vez, determina a observância de certos limites em seu texto que ressalvam a existência de uma proteção absoluta dos direitos considerados fundamentais. Em alguns casos, verifica-se que será possível a redução da inviolabilidade de direitos sempre que objetivamente demonstrada a necessidade de acesso a informações para verificar situações de risco à integridade do Estado ou aos interesses coletivos. Como exemplo, pode ser destacada a previsão de limitação ao direito ao sigilo no âmbito da administração pública, como a seguir:

“Art. 145. (...)

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Observa-se que a Constituição permite à Administração Fazendária obter informações necessárias ao seu poder de tributar, desde que dentro dos limites

legais e observados os direitos individuais, demonstrando não haver determinação absoluta ao sigilo. Interessante apresentar também a previsão do art. 70 da Constituição, que determina o dever de fiscalizar as contas públicas, ou seja, o dever de controle, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

O texto constitucional determina o dever de fiscalizar a regularidade das contas de quem administra dinheiro público, verificando se os valores foram declarados corretamente, se seguiram critérios de legalidade, legitimidade, economicidade. Ou seja, ao mesmo tempo em que determina o dever de sigilo, é certo que a Carta Magna também prevê e ordena a necessidade de apurar o uso regular do dinheiro público.

Para solucionar o conflito entre normas, a doutrina elenca algumas regras interpretativas das normas constitucionais, de forma que o texto seja entendido em sua globalidade, de forma integrada, afastando antinomias. Conforme anota CANOTILHO (2003, p. 1223-1226), alguns princípios podem ser observados para facilitar a tarefa interpretativa da Constituição, como os seguintes:

- *Princípio da unidade da constituição*: (...) ganha relevo autônomo como princípio interpretativo quando com ele se quer significar que a Constituição deve ser interpretada de forma a evitar contradições (antinomias, antagonismos) entre as suas normas. (...) o princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a Constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar. (...)

- *Princípio do efeito integrador*: (...) significa precisamente isto: na resolução dos problemas jurídico-constitucionais, deve dar-se primazia aos critérios ou pontos de vista que favoreçam a integração política e social e o reforço da unidade política. (...)

- *Princípio da máxima efetividade*: (...) também conhecido como princípio da eficiência, significa que a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê. (...)

- *Princípio da conformidade constitucional*: tem em vista impedir, em sede de concretização da constituição, a alteração da repartição de funções constitucionalmente estabelecida. O seu alcance primeiro é este: o órgão (ou órgãos) encarregado da interpretação da lei constitucional não pode chegar a um resultado que subverta ou perturbe o esquema organizatório-funcional constitucionalmente estabelecido. (...)

- *Princípio da concordância prática ou da harmonização*: (...) impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício (total) de um em relação aos outros. O campo de eleição do princípio da concordância prática tem sido até agora o dos direitos fundamentais (colisão entre direitos fundamentais ou entre direitos fundamentais e bens jurídicos constitucionalmente protegidos). Subjacente a este princípio está a idéia do igual valor dos bens constitucionais (e não uma diferença de hierarquia) que impede, como solução, o sacrifício de uns em relação aos outros, e impõe o estabelecimento de limites e condicionamentos recíprocos de forma a conseguir uma harmonização ou concordância prática entre estes bens.

- *Princípio da força normativa da constituição*: na solução dos problemas jurídico-constitucionais deve dar-se prevalência aos pontos de vista que, tendo em conta os pressupostos da constituição (normativa), contribuem para uma eficácia óptima da lei fundamental. (...)

Observa-se, diante dos ensinamentos do respeitável doutrinador acima citado, que a solução para impasses verificados no âmbito da Constituição é a aplicação proporcional dos preceitos e o uso do princípio da razoabilidade, a fim de levar a uma conclusão adequada. As normas válidas devem ser interpretadas em conjunto, não sendo consentido o afastamento de uma em favor de outra, apesar de ser possível a mitigação de ambas as normas para permitir uma coexistência tranquila. É preciso ponderar os valores em causa de forma que seja preservado um direito sem desmerecer a necessidade de aplicar outro. Vale destacar o seguinte posicionamento do Min. Celso de Mello em decisão do Supremo Tribunal Federal, a seguir:

É certo que a garantia constitucional da intimidade não tem caráter absoluto. Na realidade, como já decidiu esta Suprema Corte, "Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição" (MS 23.452-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Isso não significa, contudo, que o estatuto constitucional das liberdades públicas - nele compreendida a garantia fundamental da intimidade - possa ser arbitrariamente desrespeitado por qualquer órgão do Poder Público.

Importante atentar também para o fato de que o direito pessoal estabelecido ao sigilo de dados não pode servir a finalidade que não seja a de preservar seu detentor do “olhar curioso” da sociedade. Esse seria o maior objetivo de tal direito e não como atualmente se defende, possibilitando acobertar o detentor de tal direito do poder fiscalizador do Estado para a prevenção e o combate à corrupção (BEZERRA, 2011). Interesses privados são muitas vezes considerados em face dos anseios da coletividade, permitindo que a individualidade ceda lugar às necessidades da sociedade.

A Constituição prevê o direito à privacidade, à vida privada, ao sigilo de correspondências, da comunicação de dados. Observa-se a intenção do legislador em proteger o indivíduo da devassa de sua vida pessoal, da divulgação irresponsável de informações que merecem ser preservadas. Entretanto, fundamentados nesses princípios de intimidade e vida privada, muitos ilícitos acabam sendo praticados e os órgãos de controle encontram dificuldades na realização de suas atribuições por estarem impedidos de acessos a dados sob o constante argumento do sigilo, mesmo diante da previsão legal que estabelece não ser possível a sonegação de informações durante o desenvolvimento das atividades de controle, auditoria e avaliação da gestão, conforme será visto mais adiante.

O que se deseja com acesso a dados restritos, observados por ocasião da fiscalização dos recursos públicos, é proteger a sociedade, lutando pela execução fiel das políticas públicas, sem desperdício e malversação de dinheiro público. Distante dos órgãos de controle está a intenção de possibilitar a divulgação pública de dados, expor informações pessoais de forma irresponsável.

Pretende-se discutir, dessa forma, uma saída possível para o compartilhamento de informações entre órgãos do Estado para o combate conjunto contra a corrupção que assola nosso país, sem encontrar o empecilho e a argumentação de impossibilidade de acesso diante da natureza sigilosa dos dados.

2. A ATIVIDADE DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL COMO MEIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

A corrupção, em suas várias manifestações, acarreta um alto custo para a sociedade. É uma conduta ilegal em todos os aspectos jurídicos (civil, penal, eleitoral e administrativo) que impede os Estados de suprir as necessidades básicas da população. Soluções definitivas para o extermínio do fenômeno da corrupção ainda não existem, mas as consequências de sua expressão podem ser mitigadas com o fortalecimento dos mecanismos de controle. A Administração Pública apresenta em sua estrutura órgãos que gerenciam como os recursos públicos destinados a ações e programas do governo estão sendo aplicados. Neste capítulo, será enfatizada a função de Controle Interno do Poder Executivo Federal, comandada pela Controladoria-Geral da União, órgão que apresenta a nobre missão de defender o patrimônio público, incrementar a transparência da gestão e combater a corrupção.

2.1 A importância do Controle

A expressão “controle” tem uma forte ligação com a área financeira, sendo reconhecida pelo exame das operações formalizadas nos estabelecimentos comerciais. Entretanto, o controle apresenta várias vertentes, compreendendo a forma de fazer com que se alcance determinado resultado, por meio do cumprimento de tarefas específicas previstas em normativos ou idealizadas como boas práticas. O controle pode abranger as áreas financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, contribuindo para uma eficiente execução das propostas desenvolvidas por empresas, governo e até mesmo pelas famílias, sendo uma ferramenta importante para melhorar a aplicação dos recursos disponíveis.

No âmbito das unidades familiares, o controle também se mostra presente, uma vez que os recursos são limitados, diante de tantas necessidades de seus componentes, sendo necessário manter a vigilância sobre as receitas e despesas da casa, monitorar como estão sendo desenvolvidas algumas tarefas domésticas para que as atividades programadas possam ser devidamente cumpridas. Na área governamental, a situação não muda muito de figura. Também diante da escassez

de recursos e das constantes demandas que emanam da comunidade, o controle mostra-se necessário para que a Administração Pública seja eficiente e permita aos membros da comunidade o devido acesso aos serviços públicos que se façam necessários. O controle do que é público e dos recursos ali investidos pela sociedade merecem atenção redobrada, tendo em vista serem administrados por agentes públicos em benefício de toda a população.

Relata BRAGA (2008) que a questão do controle na administração pública não é discussão atual, já tendo sido mencionado como uma das cinco funções essenciais da administração, segundo Fayol, em sua obra Teoria da Administração Científica. A inexistência do controle acarreta efeitos negativos em áreas como planejamento, organização, direção e coordenação, gerando ineficácia e ineficiência da organização. Cabe aqui o esclarecimento de DI PIETRO (2010, p. 728):

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.

(...)

O controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu.

Ele abrange a fiscalização e a correção dos atos ilegais e, em certa medida, dos inconvenientes e inoportunos.

Com base nesses elementos, pode-se definir o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

Segundo MEIRELLES (2002, p. 632), o conceito de controle, em tema de Administração Pública, seria *“a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.”* Acrescenta MARTINS (2009, p. 313) que *“Um Estado sem controle navega contra a ideia de democracia, porquanto não há transparência para a aferição de sua atuação, vigorando a completa submissão de seus governados”*.

Na lição de CONTI e CARVALHO (2011), a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, já estabelecia a preocupação com o direito de pedir a prestação de contas ao agente público, denotando a preocupação com o controle das atividades e das finanças governamentais. No Brasil, foram registradas as primeiras tentativas de organização do orçamento e da contabilidade com a vinda de D. João VI à Colônia. Depois, com a criação do Erário Régio e Conselho de Fazenda, em 1908, iniciou a ideia de controle na Administração Pública.

Destaca ROCHA (2001, p. 124) que o controle das contas públicas foi uma preocupação dos governos democráticos e, no Brasil, ainda nos tempos da Monarquia, já se preocupava com a lei do orçamento e as despesas públicas, conforme cita os dizeres do jurista José Antônio Pimenta Bueno:

Esta lei joga com todos os serviços ou despesas públicas, dá pois lugar e obriga o poder legislativo a examinar não só como esses serviços são feitos, mas a investigar e reconhecer a necessidade ou utilidade de cada uma das despesas e do seu respectivo montante; força os ministros a esclarecer e justificar a verba dela e a corrigir o pouco zelo ou infidelidade do desempenho dos deveres dos administradores.
Fixando ou regulando anualmente as despesas públicas, os representantes da nação têm o direito e o dever de diminuir todas aquelas que não derem à sociedade um proveito correspondente.

O Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 representou um momento importante para a Reforma Administrativa no Brasil, estabelecendo princípios fundamentais para serem seguidos na atividade administrativa, tais como: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Nos ensinamentos de ROCHA (2001, p. 123) o princípio jurídico do controle apresenta os seguintes balizamentos:

O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) Controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) Controle, pelos órgãos de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) Controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade de auditoria.

Atualmente, o controle na Administração Pública vai além do controle meramente burocrático, atento apenas às regras formais; ao contrário, volta-se mais ao controle gerencial, de resultados, de eficiência dos atos administrativos. CONTI e

CARVALHO (2011), citando Jader Branco Cavaleiro e Paulo Cesar Flores, apresentam que na administração burocrática o controle limitava-se à formalidade do processo, verificando, por exemplo, se a licitação para a construção de uma escola foi realizada. Enquanto que, no modelo gerencial, a Administração Pública trata o cidadão como cliente, analisando se os processos atingem os resultados esperados, como exemplo, verificando se houve matrículas nas escolas e se os alunos estão aprendendo. O avanço do controle gerencial no Brasil ganhou força com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e com a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

O controle da Administração Pública pode ser exercido por diversos atores, seja pelo próprio Poder onde ela é desenvolvida, pela população ou pelos outros Poderes estatais. Quando o agente responsável pelo controle compõe a própria Administração que é fiscalizada, fala-se em controle interno, tendo em vista que a própria gestão irá inspecionar como estão sendo exercidas atividades programadas para seus órgãos e suas entidades. Por outro lado, quando o controle é desenvolvido por órgão exterior à estrutura da Administração fiscalizada, o controle é denominado externo, podendo ser exemplificado pelo controle exercido através do Poder Legislativo, dos Tribunais de Contas e de órgãos do Poder Judiciário, todos atuando para reduzir fraudes e irregularidades na gestão pública.

Observa CALIXTO (2006, p. 64) observa que o controle externo possui suas limitações para verificar a legalidade dos atos e dos programas de trabalho na Administração Pública. Assim, para que essas limitações sejam remediadas as entidades governamentais estão sendo estimuladas para instrumentalizar seus sistemas de controle interno, a fim de que os atos de gestão sejam acompanhados mais de perto, permitindo alguma correção de maneira mais rápida e eficaz. No entendimento do autor:

A compreensão de controle, em sua amplitude é, portanto, a soma dos elementos que integram o sistema de controle interno com as ações do controle externo. Nessa perspectiva, quanto maior eficiência apresentar o controle interno e quanto melhor for a sua interação com o controle externo, maior irá ser a garantia de um efetivo controle sobre as ações de natureza administrativa, em qualquer âmbito do governo.

O controle, quanto ao momento do seu exercício, pode ser classificado em: a) controle prévio, realizado antes do exercício do ato, antecedendo sua conclusão; b) controle concomitante, realizado durante a execução do ato, acompanhando-o; c)

controle subsequente ou corretivo, realizado após a consumação do ato, visando à correção de eventuais defeitos, declarando sua nulidade ou eficácia.

As atividades da Administração Pública devem ser legítimas, observando as normas aplicáveis e atingindo o interesse público a que se dispõe. Mesmo os atos discricionários devem observar a legislação e as exigências do bem comum. Segundo ROCHA (2001, P. 125), *“infringindo as normas legais, ou ultrapassando a competência, ou se desviando da finalidade institucional, o agente público vicia o ato de ilegitimidade e o expõe à anulação pela própria Administração ou pelo Judiciário em ação adequada.”* A eficiência do serviço ou a utilidade do ato administrativo, para serem acompanhados, precisam da implementação de mecanismos de controle, a fim de assegurar a regularidade das ações desenvolvidas.

2.2 Fundamentos do Controle Interno

A atividade de controle interno é uma importante ferramenta para a gestão pública, desenvolvendo a tarefa de orientar e vigiar internamente as ações dos administradores, buscando proporcionar a boa aplicação dos recursos e afastar a corrupção. É o conjunto de procedimentos realizados com o intuito de comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão (ROCHA, 2001, p. 125). Faz-se necessária essa atividade para permitir uma adequada administração dos órgãos e Poderes do Estado, que precisam gerenciar orçamentos, recursos humanos e patrimônio. Interessante mencionar a lição de CONTI e CARVALHO (2011), nos seguintes termos:

O controle interno é necessário para avaliar, medir e controlar as atividades do órgão da Administração Pública, de forma independente, prestando assessoria à alta administração. Tem a finalidade de constatar a eficiência, efetividade, eficácia, legalidade e legitimidade das atividades administrativas e financeiras exercidas pelos diversos componentes do órgão em questão, realizando o acompanhamento das políticas traçadas pelo gestor, e dar subsídio para correções, ajustes e aperfeiçoamentos voltados a atingir metas, além de fornecer informações úteis e necessárias para a tomada de decisões. Trata-se de ‘um importante ator na estrutura de governança corporativa e tem como competência principal avaliar o funcionamento dos sistemas de controles internos das organizações e se os regulamentos, instruções e políticas estão sendo observados, de modo a auxiliar essas organizações a alcançar suas missões institucionais’;

O controle interno proporcionou incontáveis mudanças na Administração Pública moderna, tendo em vista sua atuação na prevenção de fraudes e erros da gestão. A atividade contínua e ininterrupta oferece caminhos para que cada setor da Administração Pública desenvolva a qualidade na prestação dos serviços públicos ofertados, com transparência e probidade. O controle é essencial para aperfeiçoar a utilização dos recursos públicos, que são escassos para tantas necessidades da população. Apresenta também papel importante para o cumprimento de objetivos e metas dos programas de governo, mitigando os riscos, bem como para a promoção da defesa do patrimônio público. Saliencia FACCIÓNI (2007, p. 67) que:

Diferentemente do que usualmente muitos administradores afirmam ser o Controle Interno mais um a fiscalizar as ações governamentais emperrando-se a máquina administrativa e por consequência a execução de seus programas, a bem da verdade o controle interno não é nada disso, ele se constitui na longa *manus* do bom administrador, e nele tem seu aliado, porquanto, se bem estruturado e ativo, certamente, auxiliará o gestor possibilitando-lhe uma visão das mais variadas situações que envolvem a administração, oportunizando-se sejam realizados ajustes e correções que venham a evitar o desperdício do dinheiro público. O controle interno trata-se, na verdade, do instrumento mais eficaz dentre todos, no combate à corrupção.

A estrutura do controle interno na Constituição Federal está previsto, essencialmente, nos arts. 70 e 74, estabelecendo um sistema de controle interno para cada um dos Poderes, em todos os entes da federação, conforme se observa:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo **sistema de controle interno** de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (*grifo nosso*)

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e

entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. (*grifo nosso*)

Além da norma constitucional, também são encontrados fundamentos para o controle interno na Lei nº 4.320/64, em seu Título VIII, que trata do Controle da Execução Orçamentária. O art. 75 da mencionada lei determina que o controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a **legalidade dos atos** de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III - o **cumprimento do programa de trabalho** expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. (*grifo nosso*)

O art. 76 da Lei 4.320/64 trata especificamente do controle interno, dispondo que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle acima previstos. A referida norma inova ao reconhecer princípios como os de planejamento, orçamento e controle para permitir o gasto dos recursos públicos disponíveis de forma eficaz. Outro normativo importante para o fortalecimento do controle foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), que trouxe à tona o conceito de gestão fiscal responsável, impactando no controle da arrecadação de receitas e da execução dos orçamentos, exigindo a apuração dos custos. A lei instituiu conceitos de eficiência, economicidade, cumprimento de metas e resultados, mecanismos para fortalecer a gestão da coisa pública.

Embora a estruturação do sistema de controle interno só tenha sido efetivamente realizada nos últimos anos, a sua normatização como instrumento para a boa gestão não é assunto tão atual no ordenamento jurídico brasileiro, estando previsto em outros dispositivos legais e regulamentares. Para melhor entendimento dessa organização do sistema de controle interno no Brasil, no tópico seguinte, será

apresentado um breve histórico de sua evolução, relatando o cenário em que se desenvolveu e fortaleceu como ferramenta indispensável para a luta contra a corrupção.

2.3 A evolução do Controle Interno no Governo Federal

Segundo o Manual sobre Fundamentos de Controle Interno produzido pela Controladoria-Geral da União (2009, p. 5), um estudo sobre a evolução do Sistema de Controle Interno do Governo Federal não pode ser apartado do cenário instável vivido na política e economia do Brasil, com passagem por um período de ditadura, um breve regime democrático, um regime militar, a democratização a partir de 1985, três reformas constitucionais, seis mudanças de moeda, cinco Presidentes da República e 12 Ministros da Fazenda.

Citando CASTRO (2008, p. 92), o Manual da CGU acima mencionado explica que a origem do controle interno ocorreu em 1914 quando o Ministro da Fazenda não conseguiu realizar operações de créditos com banqueiros ingleses por não ter condições de oferecer garantias para os empréstimos. Não havia uma contabilidade organizada que demonstrasse com fidelidade a situação financeira do governo. A partir desse momento, o Governo Federal e a sociedade civil tentaram implantar técnicas de contabilidade com a padronização de registros.

Seguindo os dados do Manual citado (2009, p. 5), em 1921, com a publicação do Decreto nº 15.210, de 28 de dezembro de 1921, criou-se a Contadoria Geral da República, pertencente à estrutura da Diretoria do Tesouro Nacional e dividida em contabilidade orçamentária, financeira e patrimonial. Em 1946, a Constituição Federal atribuiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) o controle prévio dos atos de gestão do executivo. Contratos e notas de empenho eram submetidos à Corte de Contas para obterem efeito prático. O controle contábil era realizado pelo Ministério da Fazenda e o controle administrativo pelo Tribunal de Contas.

A partir de 1964, houve a reformulação da legislação do controle da gestão, das finanças e do orçamento, tendo sido aprovada a Lei nº 4.320, em 31 de março de 1964, que instituiu o Sistema de Controle Interno da Administração Federal, separando o controle interno, exercido pelo próprio governo e o controle externo, exercido pelo Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União.

Em 1967, com a aprovação da nova Constituição, o controle prévio dos atos de gestão foi transferido para o Poder Executivo, ficando definido que a fiscalização financeira e orçamentária da União seria exercida pelo Congresso Nacional, por meio de controle externo e pelos controles internos, instituídos por lei. A aprovação do texto constitucional preparou a base para a aprovação do Decreto-lei nº 200/67 que estabeleceu uma reforma administrativa. No mesmo ano, a Contadoria Geral da República foi transformada em Inspetoria Geral de Finanças (IGF), pertencente à estrutura do Ministério da Fazenda. Vale destacar os ensinamentos de RIBEIRO (1997, p. 17):

Segundo esta perspectiva, a reforma administrativa de 1967 foi um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como o primeiro momento da administração gerencial no Brasil. O decreto-lei nº 200/67 instituiu a descentralização funcional, por meio da qual realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, com o fim de obter maior dinamismo operacional. A referida reforma promoveu, ainda, a racionalização administrativa ao instituir as funções planejamento e orçamento, e ao difundir como princípios gerais de ação: desconcentração, coordenação e controle, competência e informação no processo decisório.

Em 1979, por meio do Decreto nº 84.362/79, houve a transferência do comando do sistema de controle interno do Ministério da Fazenda para o Ministério do Planejamento com o intuito de aumentar o controle sobre os gastos da administração direta. Em 1985, com o fim do regime militar, o controle interno retorna para o Ministério da Fazenda. Posteriormente, com o Decreto nº 92.454/86, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para ser o órgão central, dos sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria.

Com a Constituição de 1988, o controle interno passou a ter como foco o acompanhamento dos programas de governo e da gestão dos administradores, diferente da abordagem anterior em que o controle interno deveria prestar suporte ao controle externo. Em 1994, com a MP nº 480/94, criou-se a Secretaria Federal de Controle (SFC) para cuidar das áreas de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão. O Ministério da Fazenda passa a ser o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Em 2000, com a edição do Decreto nº 3.591, houve a regulamentação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Em 2001, foi aprovada a Lei nº 10.180, originada da conversão da MP nº 480/94, organizando o Sistema de

Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Também foi editada a Instrução Normativa SFC nº 01/2001, definindo diretrizes, princípios para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Com a edição do Decreto nº 4.113/2002, a Secretaria Federal de Controle é transferida para a Presidência da República, atendendo à recomendação apresentada pelo Tribunal de Contas da União. Como destaca o Manual de Controle Interno da CGU (2009, p. 9):

Ainda em 2002, o governo tomou a decisão de transferir a Secretaria Federal de Controle interno para a Corregedoria-Geral da União, que havia sido criada no dia 2 de abril de 2001, com o objetivo de combater a fraude e a corrupção na esfera administrativa. O Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002, consumou este fato, incluindo, ainda, nas atribuições da Corregedoria as competências de Ouvidoria-Geral, até então vinculadas ao Ministério da Justiça.

Finalmente, em 2003, com a edição da Lei nº 10.683, foi criada a Controladoria-Geral da União, sendo seu representante, na época, denominado Ministro de Estado do Controle e da Transparência. No âmbito do Poder Executivo Federal, a função precípua da Controladoria-Geral da União é exercer o controle interno, previsto constitucionalmente e disciplinado pela mencionada lei, *in litteris*:

Art. 17. À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

O Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, veio alterar a estrutura da CGU, passando o órgão a ter competência não apenas para verificar casos de corrupção, mas também de prevenir a realização de situações fraudulentas na administração pública. A CGU, portanto, passou a agrupar funções de controle, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria. Além da função fiscalizadora, também foram agrupadas funções de prevenção e orientação, tudo numa única estrutura, fortalecendo a gestão pública, a transparência e a probidade administrativa.

2.4. As atividades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal

A Controladoria-Geral da União, como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, em razão das finalidades precípuas de raiz constitucional, tem a responsabilidade de realizar, entre outras ações, a avaliação da execução dos orçamentos da União, a implementação de programas de governo, a concretização de auditorias sobre a gestão de recursos públicos federais. É o ente responsável por supervisionar como está sendo desenvolvida a aplicação do dinheiro público, seja por entidades públicas ou privadas, utilizando práticas de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Conforme disciplina a Instrução Normativa SFC nº 01/2001, que define as diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, as finalidades do Sistema de Controle Interno podem ser assim elencadas:

- a) avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e
- d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional

A referida Instrução Normativa apresenta ainda as finalidades básicas do Sistema de Controle Interno, como se apresenta a seguir:

- a) a avaliação do cumprimento das metas do Plano Plurianual que visa a comprovar a conformidade da sua execução;
- b) a avaliação da execução dos programas de governo que visa a comprovar o nível de execução das metas, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento;
- c) a avaliação da execução dos orçamentos da União que visa a comprovar a conformidade da execução com os limites e as destinações estabelecidas na legislação pertinente;
- d) a avaliação da gestão dos administradores públicos federais que visa a comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e examinar os resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais;
- e) o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União que visa a aferir a sua consistência e a adequação;

- f) a avaliação da aplicação de recursos públicos por entidades de Direito Privado que visa à verificação do cumprimento do objeto avençado;
- g) a avaliação das aplicações das subvenções que visa avaliar o resultado da aplicação das transferências de recursos concedidas pela União às entidades, públicas e privadas, destinadas a cobrir despesas com a manutenção dessas entidades, de natureza autárquica ou não, e das entidades sem fins lucrativos; e
- h) a avaliação das renúncias de receitas que visa avaliar o resultado da efetiva política de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Além das atividades precípuas acima elencadas, o Sistema de Controle Interno presta apoio ao órgão de controle externo, fornecendo informações e resultados de ações realizadas; orienta administradores de bens e recursos públicos sobre a forma de prestar contas, e ainda subsidia:

- a) o exercício da direção superior da Administração Pública Federal, a cargo do Presidente da República;
- b) a supervisão ministerial;
- c) o aperfeiçoamento da gestão pública nos aspectos de formulação, planejamento, coordenação, execução e monitoramento das políticas públicas; e
- d) os órgãos responsáveis pelas ações de planejamento, orçamento, finanças, contabilidade e administração federal, no ciclo de gestão governamental. (IN SFC nº 01/2001)

Como atividades complementares desempenhadas pelo Sistema de Controle Interno, podem ser citadas: a elaboração da prestação de contas do Presidente da República, o estímulo ao controle social, a realização de auditoria de Tomada de Contas Especial, a análise de processos de pessoal, a avaliação das unidades de auditoria interna, bem como a execução de diligências.

A elaboração da prestação de contas do Presidente da República tem o intuito de atender ao art. 84, XXIV da Constituição Federal, que determina ao chefe do Poder Executivo a necessidade de prestar, anualmente ao Congresso Nacional, as contas referentes ao exercício anterior. O controle interno recebe informações dos órgãos que executam o orçamento da União, depois os avalia e agrega para encaminhar ao Tribunal de Contas da União.

A função de desenvolver o exercício do controle social tem como objetivo avaliar os mecanismos de controle existentes para que a população participe ativamente da execução dos programas de governo contemplados com recursos do

orçamento da União. Deve ser avaliado se estão sendo prestadas informações suficientes para a sociedade realizar a fiscalização das atividades desenvolvidas, fazendo com que os agentes sociais participem ativamente da execução dos programas e da gestão.

As auditorias de tomada de contas especial são realizadas quando instaurada pela autoridade administrativa competente o processo administrativo de Tomada de Contas Especial (TCE) para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar danos, quando verificada a omissão no dever de prestar contas, a não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, bem como o desvio de valores públicos. O controle interno também é responsável pela análise de atos de admissão, desligamento, aposentadoria, reforma e pensão do serviço público federal, subsidiando os trabalhos do Tribunal de Contas; pela avaliação das unidades de auditoria interna das entidades da Administração Indireta Federal, verificando seu desempenho e estrutura; bem como pela realização de diligências para buscar maiores esclarecimentos junto a gestores sobre atos praticados por agente público na esfera orçamentária, financeira, patrimonial e operacional.

Diante de todas as atividades acima apresentadas, observa-se que as funções do Controle Interno do Poder Executivo Federal são amplas e encontram guarida na própria Carta Magna, que dispõe em seu bojo o dever da Administração Pública controlar e fiscalizar os recursos públicos. Entretanto, para que esse dever seja de fato concretizado, devem ser garantidos mecanismos para a sua consecução.

O controle interno é atividade inerente à fiscalização exercida pelo Estado para a realização de seus fins específicos. Para o desempenho satisfatório de tão importante papel na Administração, deve haver permissão para acessar quaisquer informações necessárias à execução de suas atividades. Nesse sentido, a Lei nº 10.180/2001 determinou o que adiante se segue:

Art. 26. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.

§ 1º O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno, no desempenho de suas funções

institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal. (...)

Cumpra-se ainda o dever de sigilo determinado aos servidores do controle interno para as hipóteses em que tiverem acesso a dados ou informações com caráter sigiloso, como complementa o artigo mencionado:

Art. 26. (...)

§ 2º Quando a documentação ou informação prevista neste artigo envolver assuntos de caráter sigiloso, deverá ser dispensado tratamento especial de acordo com o estabelecido em regulamento próprio.

§ 3º O servidor deverá guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à autoridade competente, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

§ 4º Os integrantes da carreira de Finanças e Controle observarão código de ética profissional específico aprovado pelo Presidente da República.

Depreende-se que por ser a Controladoria-Geral da União o órgão responsável pelo controle interno do Poder Executivo Federal e estando expressamente prevista em lei a possibilidade de acesso a documentos, sejam sigilosos ou não, pelos servidores do órgão, difícil compreender a barreira de acesso aos dados impostos pelas unidades fiscalizadas sob a constante alegação de sigilo.

Sem a análise dos dados necessários à conclusão regular de suas funções, a atividade de controle fica inviabilizada, estimulando a profusão de atos de improbidade administrativa, acarretando imensuráveis prejuízos. A fim de permitir a atuação legal do controle, é imperioso o trabalho conjunto e coordenado entre os órgãos da Administração Pública, com o constante intercâmbio e compartilhamento de informações, atendendo os desígnios legais acima transcritos.

3. A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E A RELATIVIZAÇÃO DO SIGILO

A discussão a respeito do tema sigilo de dados sempre traz à tona a análise sobre interesses públicos em oposição a interesses privados. Mostram-se em pauta os interesses comuns da sociedade em face de interesses individuais de cada pessoa. O interesse público é o objetivo precípua da Administração Pública, balizador de todo e qualquer ato administrativo, podendo gerar restrições ao interesse privado, em razão do bem estar coletivo, da ordem econômica e jurídica do país. Interessante analisar no presente capítulo a necessidade de compartilhamento de informações no âmbito da Administração Pública, entre os entes estatais, como forma de resguardar o interesse coletivo na gestão do patrimônio estatal e mitigar a prática de atividades ilegais.

3.1 A importância do compartilhamento de informações pelos entes estatais

Os atos normativos financeiros, orçamentários e operacionais, ao fazerem referência aos recursos da União que foram destinados a programas, convênios, acordos, ajustes, entre outros instrumentos, destacam sempre o dever de vigilância, de acompanhamento da execução dos recursos destinados, verificando se houve a correta aplicação. O Sistema de Controle Interno, responsável pelo monitoramento dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, tem o dever de analisar todos os detalhes da utilização desses recursos. Entretanto, apesar dos ditames legais, encontram-se dificuldades de acesso a documentos necessários aos trabalhos, em razão de questionamentos a respeito do sigilo de dados.

Como já mencionado, o art. 26 da Lei nº 10.180/01 estabelece que nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores do Controle Interno do Poder Executivo no exercício de suas atribuições. Além disso, os servidores que têm acesso a informações sigilosas devem guardar sigilo, do mesmo modo que os servidores da unidade de origem dos dados. Todos estão servindo ao Estado, cumprindo as funções para os quais foram designados, não havendo a

intenção de divulgar as informações averiguadas de forma vexatória, espalhando para o público em geral. Os dados considerados sigilosos devem chegar ao conhecimento dos servidores do controle apenas como papel de trabalho, a fim de verificar o cumprimento de metas governamentais, a regularidade de procedimentos, o atendimento à legalidade. A utilização das informações deve ser restrita ao objeto do procedimento administrativo em análise.

Muitos são os exemplos de situações em que o Controle precisa do conhecimento de alguns dados, mas vê-se impedido de realizar suas funções por negativas de acesso a informações, como podemos mencionar as seguintes situações: por ocasião de procedimentos de fiscalização, a necessidade de obter cópia de extratos e cheques de contas correntes de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) beneficiária de recursos em face de Programa do Governo, a fim de verificar o repasse de recursos federais e sua adequada utilização; necessidade de ter acesso a questionários de uma pesquisa aplicada por agentes de uma entidade, com o intuito de avaliar a adequação de procedimentos específicos aplicados pela área operacional na realização das pesquisas; acesso a nome de servidores públicos que apresentam patrimônio incompatível com a remuneração percebida no exercício da função pública.

O direito à intimidade e à vida privada significa ter suas preferências, opiniões e atividades não atingidas pelo conhecimento público, mas apenas a quem o indivíduo dispensa confiança e mantém relações mais restritas na esfera pessoal. Entretanto, as situações verificadas em auditorias e fiscalizações pelos servidores dos órgãos de controle não tratam de informações que serão disseminadas a quem entender, ou que serão estendidas ao público indiscriminadamente. Pelo contrário, serão mantidas na guarda da Administração Pública, somente sendo utilizadas para fins de avaliação da gestão de recursos públicos.

Interessante destacar as palavras de CASTRO (2001) sobre o compartilhamento de informações:

A idéia de quebra está relacionada com a comunicação ou informação prestada a terceiros, de forma ampla, dos dados protegidos. Não há quebra quando as informações são transferidas, por razões juridicamente aceitáveis, com a manutenção do traço sigiloso por parte do novo conhecedor. Assim, quando o Fisco toma conhecimento de informações financeiras dos contribuintes não o faz com o intuito ou com o fim de divulgá-las para terceiros. Pelo contrário, todos os agentes fiscais estão

obrigados a resguardar as informações manuseadas sob pena de responsabilidade penal e administrativa.

O Tribunal de Contas da União já debateu em diversas ocasiões a não aplicação do impedimento de acesso a dados protegidos por sigilo na realização de suas ações de fiscalização. Merecem ser destacadas as considerações do Ministro Adhemar Ghisi, citadas no relatório do Acórdão 1834/2007, com os seguintes termos:

“7. Primeiramente, urge atentar para o real significado da palavra ‘divulgação’ insculpida no texto legal [CTN Art. 198 – ‘Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, para qualquer fim, por parte da Fazenda Pública ou de seus funcionários, de qualquer informação, obtida em razão do ofício, sobre a situação econômica ou financeira dos sujeitos passivos ou de terceiros e sobre a natureza e o estado dos seus negócios ou atividades’]. Como bem destacado pelo Sr. Analista José Rui Gonçalves Rosa, segundo o ‘Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa’, Editora Nova Fronteira, 2ª edição, divulgar vem do latim **divulgare**, ou seja, tornar público ou notório; publicar, propagar; difundir; vulgarizar.

8. Essa é aliás, a concepção que tem tido guarida na doutrina jurídica como podemos citar trechos de matéria publicada pelo Dr. Luiz Marcellos Costa de Brito, Auditor Fiscal, Chefe do Serviço de Julgamento de Processos de Tributos sobre o Comércio Exterior, in ‘Sigilo Bancário - Aspectos Fiscais e Jurídicos’, em que esse afirma que: ‘O sigilo bancário deve ser preservado enquanto garantia que vede a possibilidade de divulgação pública de dados’ sobre a movimentação financeira do cidadão ou das empresas cuja quebra e, por conseguintes, a acessibilidade pública, somente se deve operar por ordem judicial... Todavia, ‘a transferência da informação’ acerca da movimentação financeira em caráter global, do Banco Central para a Receita Federal, ‘não constitui quebra de sigilo bancário, mas apenas uma mudança de endereço do depositário da informação’;...’ (grifo nosso)

9. Cita, ainda, o referido autor o Mandado de Segurança nº 15.925-GB, no qual o STF admite o acesso por parte da autoridade administrativa às informações bancárias, **in verbis**: ‘...O sigilo bancário só tem sentido enquanto proteger o contribuinte ‘contra o perigo de divulgação ao público’, nunca quando a divulgação é para o fiscal do imposto de renda, que sob pena de responsabilidade, jamais poderá transmitir o que lhe foi dado conhecer’ (grifo nosso).

10. Verifica-se do exposto que a interpretação dada à vedação contida nos dispositivos legais pátrios, cujos alicerces repousam na garantia dos direitos individuais, refere-se ao acesso à informação para uso de maneira leviana ou vulgar, mas jamais pode ser estendida ao acesso por parte do órgão de Controle Externo da Administração Pública, na consecução de suas atribuições constitucionais.

11. Ademais, pouco interessa a esta Corte a situação econômico-financeira dos contribuintes, uma vez que a ênfase dos trabalhos esteia-se na ação da Receita enquanto órgão responsável pela arrecadação de tributos federais.

12. Importa ressaltar, ainda, que o acesso aos processos fiscais dar-se-á por meio de processo administrativo regular, o qual também encontra-se

resguardado pelo dever de sigilo imposto aos nossos técnicos, conforme disposto no art. 86 da Lei nº 8.443/92, **in verbis**: 'Art. 86. São obrigações do servidor que exerce funções específicas de controle externo no Tribunal de Contas da União: I - II - III - IV - guardar sigilo sobre dados e informações obtidos em decorrência do exercício de suas funções e pertinentes aos assuntos sob sua fiscalização, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à chefia imediata.'

13. Podemos, inclusive, afirmar que tanto o legislador já previa o acesso a dados sigilosos por parte dos funcionários desta Corte, que se não bastasse esse dever de sigilo que obriga o analista foi prevista, ainda, a tramitação no âmbito deste Tribunal de processos em caráter sigiloso, quando a matéria assim o requerer. O que implica em dizer que na realidade não se está tratando aqui de quebra de sigilo fiscal, mas sim de simples transferência da informação, cabendo ao caso os mesmos comentários expendidos pelo digno Auditor Fiscal retrocitado. (...)

Observa-se que o acesso a dados protegidos por fiscais da regular aplicação dos recursos públicos é de caráter instrumental para a realização dos trabalhos de auditoria. Não se objetiva finalisticamente conhecer a situação econômico-financeira de qualquer cidadão para exposição ao público, mas somente como meio para avaliar resultados de programas e ações sob responsabilidade de órgãos e entidades. Uma coisa é a transferência de sigilo, outra diferente é a quebra. Na transferência, os órgãos que terão acesso à informação, continuam com a obrigação de manter o sigilo.

Sendo a CGU órgão responsável pelo controle interno do Poder Executivo Federal e havendo previsão expressa quanto à possibilidade de acesso a quaisquer dados no desenvolvimento de suas atividades (art. 26, Lei nº 10.180/01), além de indicar a responsabilidade dos servidores quanto a sua preservação de informações (art. 26, §3º, Lei nº 10.180/01), não existem motivos para que o acesso a dados protegidos não seja entendido como uma transferência de sigilo. Além desses argumentos, a questão deve ser avaliada com base em princípios mais relevantes que indicam a necessidade e a importância desse acesso a dados, quais sejam, o interesse público, a transparência da gestão, a eficácia da atuação dos órgãos públicos e das entidades públicas.

3.2. Os recursos públicos e a proteção ao sigilo

A atividade fiscalizadora governamental vem se estruturando e os cidadãos também passaram a dispor de instrumentos para auxiliar no controle das contas públicas. A Constituição Federal incentiva esse acompanhamento dos gastos, assim como outros normativos (Lei nº 4.320/64, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101/00), resguardando a transparência, a responsabilidade na gestão de recursos públicos, em favor do princípio da moralidade administrativa. Destaca FRANÇA (2008, p. 76), citando as lições de Caio Tácito:

O controle da legalidade da administração não é, afinal, monopólio ou privilégio de ninguém. Dele compartilham os vários poderes do Estado. Dele se utiliza qualquer do povo quando ferido em direito seu ou em interesse legítimo. A defesa da ordem jurídica é, sobretudo, um dever de cidadania: a mística da lei e a fidelidade ao interesse público são a essência mesma da sociedade livre e moralizada. O culto à liberdade não se coaduna com a tolerância do arbítrio ou aceno à violência. A legalidade não é uma simples criação de juristas, dosada em fórmulas técnicas e símbolos latinos. É o próprio instinto de conservação da comunidade. A todos incumbe, assim, o dever elementar de vigilância, a paz social traduzida na lei e no direito.

A Constituição Federal deixou expressos no seu art. 37 os princípios a serem observados por toda a Administração Pública, firmando as diretrizes para que uma conduta administrativa seja considerada válida e legítima. Um preceito que demonstra a sustentação do regime jurídico administrativo é o princípio da moralidade. Segundo CARVALHO FILHO (2011, p. 19), o princípio da moralidade *“impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que honesto do que é desonesto”*.

A moralidade é princípio regente da atuação administrativa, entretanto, conforme destaca o Ministro Marco Aurélio³, *“o agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade”*, ou seja, ele deve publicizar, divulgar ao conhecimento geral as atividades desenvolvidas para que possa ser fiscalizado. Quando se trata da Administração Pública, a exceção é o sigilo, a regra é a transparência, a divulgação de todos os atos praticados pelo agente público.

³ Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Recurso Extraordinário nº 160381-0 - São Paulo.

Se, por um lado, determina a observância à publicidade e à moralidade nas atividades da Administração Pública, a Constituição, por outro lado, também impõe o direito à intimidade e à vida privada dos indivíduos. Esse último direito protege a vida familiar, os episódios de natureza reservada, acontecimentos pessoais que devem ficar restringidos ao espectro da intimidade. Entretanto, essa interpretação não pode ser estendida para os atos praticados na gestão da coisa pública, uma vez que o direito à informação é indispensável nessa esfera, não havendo como se falar em recursos ou procedimentos clandestinos. Em cada caso concreto, devem ser avaliados os princípios em foco, podendo haver concessões, conforme destaca BARBEITAS (2003, p. 69), citando Ricardo Lobo Torres, *in verbis*:

A teoria da interpretação vem demonstrando, nas últimas décadas, que a aplicação dos princípios constitucionais aos casos concretos deve ser precedida da sua ponderação diante dos interesses em jogo, a fim de que se evitem as antinomias entre eles, de difícil superação no ordenamento democrático. Enquanto a aplicação das regras jurídicas se funda em argumentação binária, em que uma regra corrige ou revoga a que lhe contradiz, a dos princípios se baseia a ponderação, de tal forma que, em determinadas situações, um princípio apresenta peso menor que o de outro que se ajusta melhor ao caso, sem daí se poder concluir pela superioridade de qualquer deles. Os princípios constitucionais vivem em equilíbrio e na permanente busca da harmonia.

A intimidade é indispensável para determinadas áreas da vida humana, conforme bem destaca o Artigo 11, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos que determina “ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência (...)”, entretanto, quando se está em jogo a utilização de bens e dinheiros públicos, não há o que se falar em segredo ou vida privada, por serem as informações de interesse geral.

O argumento da inviolabilidade da intimidade e da vida privada se destina às pessoas que operam com recursos de origem privada. Quando a natureza dos recursos aplicados tem origem pública, o princípio que deve ser sopesado é o da publicidade, atingindo qualquer dos Poderes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios. Qualquer pessoa que gerencie bens ou valores públicos não deve apresentar nenhum impedimento para investigações, tendo em vista o *múnus público* a que se comprometeu, não apresentando as transações direito à confidencialidade. A transparência na gerência de interesses coletivos é um importante aspecto para atingir a almejada justiça social.

3.3. O Controle Interno e a qualidade do gasto

A Carta Magna traz em seu bojo a relevância do controle na Administração Pública como forma de desenvolvimento da atividade do Estado. É importante para o cumprimento dos objetivos constitucionais a manutenção da eficiência, da transparência do serviço público prestado. O controle das contas públicas quando realizado com responsabilidade traz reflexos na qualidade do gasto público. Assim destaca FRANÇA (2008, p. 75):

O poder de controle é ao mesmo tempo um dever, considerando a obrigatoriedade que implica seu exercício e sua natureza integradora a uma função estatal, de conteúdo jurídico. É um poder-dever estruturado sobre a idéia de tutela, cuidado e salvaguarda da ordem jurídica, que adquire uma importância fundamental dentro do Estado delineado pelo constitucionalismo moderno.

Aquele que administra tem o dever jurídico de dar conta de sua administração e de responder por seus atos, conforme essa idéia de controle. Significa, então, pedir conta (controlar) por uma parte e responder (ser controlado) por outra. Estes princípios, fundadores de todo ordenamento jurídico, são aplicáveis ao administrar a coisa pública e constituem o princípio da juridicidade da atuação da Administração.

O Documento Constitucional estabelece critérios para o gasto público, para o uso do dinheiro público de forma mais eficiente, o que deve ser aferido pelos órgãos de controle, de forma a incrementar o patrimônio público, minimizar riscos, protegendo os direitos fundamentais e o regime democrático. Entretanto, essa atividade é constantemente limitada em sua atuação pelos empecilhos impostos à realização de suas competências, que são barradas por base em fundamentos que, na verdade, escondem situações muito mais preocupantes, como a inobservância da legalidade, o não cumprimento de procedimentos próprios, o cometimento de crimes. A dificuldade na troca de informações impede a solução oportuna para a apuração dos casos de desvios de recursos públicos.

O fenômeno da corrupção encontra-se impregnado em diversos setores da atividade estatal, implicando o desvio de grandes quantias de dinheiro que poderiam estar sendo aplicadas em programas sociais para benefício da sociedade. A corrupção é uma forma de criminalidade oculta, incluindo a clandestinidade e o sigilo (MARQUES 2009, p. 157). O volume de recursos públicos que deixa de ser aplicado revela um montante tão absurdo que desperta a necessidade de se pensar em

práticas mais efetivas para permitir o rastreio das atividades ilícitas que levam a tantos prejuízos para o Estado. Segundo observa CAMPELLO (2010, p. 21):

A corrupção inibe a prestação dos serviços públicos, o desenvolvimento social e econômico do país, além de destruir a credibilidade dos cidadãos nas instituições. Por isso, seja qual for o meio utilizado, é preciso combatê-la. Especialmente no Brasil, onde os crimes de “colarinho branco” têm ainda pouca reprovabilidade da população. Talvez seja esta uma das maiores dificuldades na luta contra os desvios de recursos públicos.

A previsão legal para um fiel acompanhamento das contas públicas já está disciplinada, mas faltam caminhos viáveis, o apoio necessário para executar a adequada análise dos dados apontados como fortes indícios de desvios de recursos públicos. O controle interno tem o dever de avaliar o cumprimento de metas estabelecidas, observar a eficiência da gestão orçamentária, verificando o alcance às aspirações das políticas públicas. O controle observa além da legalidade do gasto público, pois também examina o efetivo cumprimento das diretrizes traçadas nas leis orçamentárias, e das políticas públicas elaboradas. Um bom indicador da qualidade dos gastos públicos só pode ser alcançado com a ampla transparência da gestão.

Fala-se muito em transparência, em fortalecimento do controle, mas ainda falta muito trabalho e apoio para que essa importante função possa ter sua efetividade realmente garantida. Para que o controle seja essencialmente respeitado pelos órgãos fiscalizados, não pode haver quaisquer amarras para as realizações das auditorias e fiscalizações, uma vez que as ações desenvolvidas têm como objetivo melhorar os processos, cumprir os normativos, permitir que a gestão dos recursos públicos seja a mais eficiente possível. Ao realizar uma auditoria, o controle deveria ter portas abertas a todos os dados que possibilitassem um adequado exame da implementação da economicidade e da eficiência nos gastos públicos, permitindo a adoção de medidas corretivas quando necessário.

Por estarem permeados de alegações de sigilo, os trabalhos desenvolvidos pelos órgãos públicos não podem ser corretamente avaliados. Nem todas as ações são analisadas em seu inteiro teor, impedindo que as políticas públicas sejam desenvolvidas da melhor forma, atendendo realmente os anseios da população. O sigilo de informações sobre situações de interesse público retraem mecanismos para a adequada fiscalização dos recursos.

A Constituição estabeleceu a função de controle interno, mas as ferramentas para o seu efetivo exercício não são amplas o suficiente. Hoje, da forma como o instituto do sigilo é empregado, fica clara a existência de interesses em confronto com os princípios da publicidade e da eficácia da máquina pública. Devem-se buscar medidas para garantir a efetividade das atividades administrativas, visando à supremacia do interesse público, conforme destaca MARQUES (2008, p. 123):

Só através de eficazes medidas voltadas ao combate à corrupção, ao desvio de recursos públicos, à sonegação, à lavagem de dinheiro, dentre outras atividades que favorecem a desigual distribuição de renda e inibem a atuação estatal em políticas sociais, estar-se-á promovendo iniciativas em favor da igualdade material, ainda que não se tenha a pretensão, em termos práticos, de atingi-la em termos absolutos.

Quando se trata de coisa pública, não há sigilo a ser argumentado. Os agentes públicos devem apresentar um modo de vida compatível com seus rendimentos, não devendo esperar segredos em relação a seu patrimônio da mesma forma que um cidadão comum; as relações jurídicas com o aparelho estatal devem ter a publicidade necessária para averiguar a correta aplicação dos recursos, tendo em vista o dever de prestar contas à coletividade sobre todo o fluxo dos recursos público; os financiamentos realizados com valores públicos também devem ter a transparência necessária ao acompanhamento adequado. Entretanto, quando se estiver diante de uma operação privada, não relacionada ao uso de recursos públicos, a situação muda de figura, merecendo um tratamento diferenciado no que diz respeito ao sigilo, observando cautelosamente a existência de possíveis indícios de ilicitude.

O poder de fiscalização atribuído ao controle interno tem o intuito de prevenir atividades que ofendam a ordem jurídica, não podendo ser utilizada a garantia do sigilo para barrar a nobre missão republicana de impedir imoralidades cometidas com verbas públicas. Não há como deixar de considerar princípios constitucionais que resguardam a Administração Pública, por entraves de interpretação legal, gerando resultados não consentâneos com os anseios da sociedade. Há que se prevalecer o apoio à repressão de atividades praticadas em prejuízo do patrimônio público e do interesse social, por meio de instrumentos que possam realizar um combate mais rígido dessas condutas ilícitas.

3.4. Possibilidade de mitigação do sigilo de dados em razão do interesse público

O conceito de interesse público não é preciso e facilmente determinável. Segundo MARQUES (2009, p. 165), citando Eros Grau, o termo interesse público *“implica em ‘conceito indeterminado’, uma noção contingente, a qual deve ser interpretada em cada caso concreto, porquanto variável no tempo e no espaço”*. Mesmo não havendo um conceito exato, é possível encontrar um entendimento sobre o princípio analisando a quem se destina a atividade administrativa, pois o fim último da ação estatal é voltado ao benefício da coletividade.

Importa considerar a lição de CARVALHO FILHO (2011, p. 29):

Algumas vezes se têm levantado atualmente contra a existência do princípio em foco, argumentando-se no sentido da primazia de interesses privados com suporte em direitos fundamentais quando ocorrem determinadas situações específicas. Não lhes assiste razão, no entanto, nessa visão pretensamente modernista. Se é evidente que o sistema jurídico assegura aos particulares garantias contra o Estado em certos tipos de relação jurídica, é mais evidente ainda que, como regra, deva respeitar-se o interesse coletivo quando em confronto com o interesse particular. A existência de direitos fundamentais não exclui a densidade do princípio. Este é, na verdade, o corolário natural do regime democrático, calcado, como por todos sabido, na preponderância das maiorias. A ‘desconstrução’ do princípio espelha uma visão distorcida e coloca em risco a própria democracia; o princípio, isto sim, suscita ‘reconstrução’, vale dizer, adaptação à dinâmica social, como já se afirmou com absoluto acerto.

Nesse sentido, a defesa da preservação do sigilo de dados, enquanto interesse individual, precisa abrir espaço para o interesse maior que é a investigação dirigida ao combate de condutas ilegais, envolvendo a má aplicação de recursos públicos. O princípio da moralidade precisa ser destacado para que as condutas desviadas da finalidade pública não sejam beneficiadas com a guarida do sigilo. Os direitos individuais não podem ser considerados como absolutos, imutáveis, se valores morais insculpidos na Constituição na forma de princípios jurídicos estiverem sendo afastados. A relevância da movimentação de recursos ilícitos revela a necessidade de uma maior comunicação entre órgãos da administração das operações que estão sendo desenvolvidas. Importante destacar a seguinte visão de CAMPELLO (2010, p. 17):

Diante das exceções ao sigilo elencadas nas normas infraconstitucionais, não existem razões para se confundir direito à vida privada com sigilos

bancário e fiscal, pois o acesso aos dados objetivos pelos órgãos da administração pública incumbidos das funções fiscalizatórias e de controle não devem constituir violação ao direito. Ao contrário, a existência de um Estado fiscalizador eficiente implica uma melhor eficácia da execução dos recursos públicos, o que se harmoniza perfeitamente com diversos princípios e direitos fundamentais constantes da nossa Carta Maior. Além do mais, ao celebrar contratos ou convênios com a Administração Pública, as pessoas físicas ou jurídicas se submetem a um regime de natureza pública, sujeitando-se, portanto, aos controles determinados pela ordem legal: controle interno, controle externo e controle social. Ninguém está obrigado a contratar com o Estado, a relação jurídica tem natureza voluntária. Porém, aquele que contratar deverá se submeter às regras próprias da administração pública e, neste caso, estará sujeito a diversas espécies de inspeções e auditorias.

A vida privada deixa de ser priorizada quando o acesso a dados tem o intuito de dar transparência às atividades da Administração Pública, permitindo o controle de como os recursos estão sendo aplicados pelos gestores. Seria importante para o combate a ilícitos uma flexibilização de acesso a informações protegidas pelos agentes designados legalmente ao monitoramento da utilização dos recursos públicos, uma vez que, sem esse procedimento não há como se falar em um verdadeiro controle e em comprovação de uma gestão pública eficiente.

Para que seja viabilizado o acesso a dados sigilosos, também deve haver o compromisso da preservação das informações prestadas, continuando as informações protegidas com o dever de sigilo pelos servidores que tiverem acesso aos referidos dados, como assim já é legalmente determinado. Se assim não for admitido, as competências previstas na Constituição revelam-se sem aplicabilidade, tendo em vista a falta de instrumentos necessários à devida atuação. É necessária uma mudança de postura na doutrina e jurisprudência de forma a permitir a capacidade do exercício da função de controle com todos os meios necessários a sua efetivação, conforme as atribuições legalmente conferidas.

Não se defende que seja aberta a possibilidade de qualquer agente do poder público acessar dados sigilosos sem motivação, sem um propósito específico. Entretanto, tendo em vista o propósito para os quais foram criados, os órgãos de controle merecem tratamento diferenciado, permitindo-os o acesso de forma direta a informações protegidas, objetivando verificar a melhor prestação de serviços públicos, impedindo que imoralidades sejam praticadas sob a proteção do instituto do sigilo. Nesse sentido, tanto o acesso direto aos dados, como também a constante troca de informações entre os órgãos do Estado devem ser tornados possíveis para que a função de controle aos gastos públicos possa ser exercida em plenitude.

A corrupção gera desigualdades sociais, impede o desenvolvimento, sendo urgente a programação e a implementação de medidas para que seja construída uma sociedade mais justa e igualitária. O fortalecimento dos órgãos de controle é uma das providências para fomentar a transparência pública e o combate à corrupção. Alguns acordos e convenções já foram assinados com o intuito de fortificar a atividade de controle, inclusive para que não sejam impostas barreiras à apuração de crimes. Propostas legislativas também estão em andamento para contribuir com a flexibilização do sigilo bancário e fiscal, o que indica disposição para impedir que valores sejam constantemente desviados dos cofres públicos, deixando de atender as necessidades da comunidade.

É importante novamente ressaltar que os objetivos das auditorias realizadas pelos órgãos de controle não tem por fim conhecer a situação econômico-financeira de qualquer cidadão, por ocasião do acesso a dados protegidos por sigilo. O que a atividade realmente busca é a verificação da efetividade de programas governamentais, a regularidade das contas públicas, não constituindo objetivo a divulgação aleatória e indiscriminada de informações protegidas em seus relatórios. A integração entre os órgãos públicos poderia garantir maior qualidade no controle e eficiência na aplicação dos recursos públicos. A colaboração permite coibir desvios e aperfeiçoar a gestão pública. Um gestor preocupado com o interesse público, com a regularidade de suas ações não teme demonstrar suas contas e corrigir erros.

Cuida-se de confrontar o interesse particular de reserva em relação a dados protegidos e o dever estatal de observar a boa execução dos recursos públicos. Deve prevalecer a preservação das contas públicas para que o Estado possa satisfazer as prestações a que os cidadãos têm direito. Zelar pelo efetivo respeito aos recursos públicos coloca o Estado brasileiro no caminho da construção de uma nação mais justa e solidária, voltada à redução das desigualdades sociais e do desenvolvimento.

CONCLUSÃO

Ao final do presente trabalho, pode ser destacado que a discussão jurídica no sentido de permitir que o controle interno tenha acesso a irrestritos dados nas fiscalizações e auditorias realizadas nos órgãos e entidades ainda é uma matéria que demanda muito esforço para ser resolvida. Difícil romper com décadas de decisões jurisprudenciais anteriores e posicionamentos doutrinários direcionando para uma concepção privatística do direito ao sigilo e à intimidade como direito fundamental absoluto e imponderável do cidadão. De modo que essa interpretação requer um esforço de alteração, em virtude de outros elementos constitucionais ligados a aspectos éticos, morais e sociais.

O direito ao sigilo vincula-se à noção do direito à reserva da intimidade, assim como da vida privada, conceitos que estabelecem a faculdade de impedir a intromissão de terceiros na vida pessoal do indivíduo, o acesso a informações sobre a área privada do ser humano. Entretanto, o argumento do sigilo vem oferecendo guarida para situações em que o interesse público tem preponderância sobre a esfera particular, situações que lidam com a execução de políticas públicas, com a necessidade de verificar o desenvolvimento regular de programas de governo, colocando em risco a sobrevivência das instituições democráticas.

Ponderações sobre o direito ao sigilo como empecilho ao desenvolvimento de atividades de controle devem ser feitas. Mesmo considerando que o direito ao sigilo e à intimidade configuram direitos fundamentais, por estarem presentes em capítulo de destaque na Constituição, importante salientar que não há previsão de direito absoluto, ou plenamente inafastável. O exercício de direitos precisa ser conciliado com outras exigências da vida em sociedade. Além disso, o direito à intimidade protege a esfera particular do indivíduo, seus costumes, suas atitudes, mas quando se está em jogo valores de relevância coletiva, como ética, moralidade, interesse público, a proteção à vida íntima precisa ser abrandada.

A intenção do legislador em proteger o indivíduo de uma devassa na sua vida pessoal é bastante válida, impedindo a divulgação de informações que merecem ser preservadas no âmbito da privacidade. Entretanto, sob o abrigo do dever de sigilo, mesmo matérias que dizem respeito ao desenvolvimento de atividades do poder público, deixam de ser fiscalizadas pelos órgãos de controle diante de dificuldades

impostas na apuração de ilícitos, em virtude do impedimento de acesso a dados protegidos. Uma mudança de interpretação nesse sentido precisa ser implementada, a fim de trazer à tona os princípios fundamentais das atividades públicas, fazendo valer o que realmente se pretende com a atuação dos órgãos públicos fiscalizadores.

A atividade de controle interno tem como objetivo corrigir irregularidades no funcionamento da máquina administrativa, alinhando os defeitos encontrados para a direção da legalidade, buscando promover o bem-estar da população através da excelência na execução das políticas públicas. É dever do controle permitir o bom desempenho administrativo do governo, a fim de viabilizar a defesa da ordem jurídica, a cidadania e o desenvolvimento social. Entretanto, complicado entender como a atividade de controle pode cumprir seu propósito se são impostos obstáculos ao seu trabalho, se informações são impedidas de análise, mesmo sendo essenciais ao desenvolvimento da apuração de irregularidades.

Ao impedir que os agentes de controle tenham acesso a informações que são de interesse público, mas podem tratar de algum detalhe da vida pessoal de um indivíduo, deixa-se prevalecer o interesse particular em detrimento do interesse geral. E, sob esse manto, diversos crimes são cometidos, vultosas quantias de recursos públicos são desviadas sem que sejam devidamente penalizados os responsáveis, passando a ser consentida a prática de atividades ilícitas. Aparentemente, parece estar havendo uma inversão de valores, parece estar em destaque a proteção de outros interesses, diferentes da busca pela legalidade na administração, da correta operação da máquina administrativa e do alcance ao bem-estar social.

É preciso flexibilizar os argumentos de inafastabilidade do sigilo, de impedimento de acesso a informações protegidas, tendo em vista que, ao avaliar a imposição de entendimento contrário, a corrupção, o desvio de dinheiro público, a irresponsabilidade no uso dos bens públicos permanecerão reinando no nosso país. É preciso observar se critérios de legalidade estão sendo atendidos, se o desempenho administrativo está coerente com o tamanho dos anseios da população. Construir uma nação mais justa e solidária deve ser o real objetivo da Administração Pública.

Importante destacar que o acesso a dados protegidos pelo controle da Administração Pública não configura a quebra do sigilo, mas apenas o compartilhamento de informações entre órgãos e entidades que buscam a satisfação do interesse público em suas atividades. Não se busca com esse acesso aos dados expor a vida privada de qualquer indivíduo, publicando sem critérios informações sobre sua intimidade. O objetivo do acesso a dados sigilosos no trabalho do controle é simplesmente verificar a legalidade e a legitimidade de atividades executadas pela Administração Pública. Havendo contato de algum servidor público com informações que digam respeito à privacidade de algum indivíduo, o sigilo tem o dever de ser mantido, em razão do próprio código de ética do cargo ao qual o servidor se vincula.

Diante do exposto, a transferência de informações declaradas como sigilosas nas situações em que estiver presente o interesse público não traz prejuízos à intimidade e à vida privada, devendo ser medida incentivada para coibir a sequência de danos à Administração Pública pela malversação de recursos públicos, pela prática de atos ímprobos e pela corrupção. Os servidores públicos que acaso tiverem contato com dados protegidos são obrigados a manter o dever do sigilo, não sendo objetivo divulgá-los ao público geral. O intuito da atividade é apenas proteger os bens públicos, de forma que possam trazer o adequado benefício à população. É preciso sopesar interesses envolvidos quando se alega o sigilo, de forma a buscar uma compatibilização, afastando teorias absolutas, preservando o bem maior da Administração Pública, o interesse público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BARBEITAS, André Terrigno. *O Sigilo Bancário*. São Paulo: Malheiros, 2003.

BEZERRA, Cléssio de Oliveira. *A incidência de sigilo bancário sobre operações e recursos de natureza pública*. 2011. Faculdade Processus, Brasília.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. São Pulo: Malheiros, 2007.

BRAGA, Mariane de Oliveira. Controle da Administração Pública: aspectos gerais e relevância. *Revista Jus Vigilantibus*, Junho, 2008. Disponível em: <<http://jusvi.com/colunas/33966/1>>. Acesso em: 28 jan. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 jan. 2012.

_____. Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. *Diário Oficial da União*, Brasília, 09 nov. 1992.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 fev. 1967.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 mar. 1964.

_____. Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 07 fev. 2001.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 jan. 2002.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 mai. 2003.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 mai. 2000.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria Federal de Controle Interno. Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 abr. 2001.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 160381 – São Paulo. Relator Ministro Marco Aurélio. Julgamento em 29 mar. 1994. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 19 fev. 2012.

_____. Tribunal de Contas da união. Acórdão nº 1834/2007 – Plenário. Processo nº. TC-020.015/2006-0. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 19 fev. 2012.

CALIXTO, Giniglei Eudes. Sistema de Controle Interno na Administração Pública Federal. Revista Eletrônica de Contabilidade, Edição Especial, Julho 2006. Disponível em :<<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIInEspecial/a05vIInesp.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2012.

CAMPELLO, Maria Denize. *Execução Orçamentária: eficácia das ações de controle frente ao sigilo bancário e fiscal*. Especialização em Orçamento Público. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*. 13. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CASTRO, Aldemario Araujo. *A constitucionalidade da transferência do sigilo bancário para o fisco preconizada pela lei complementar nº 105/2001*. Brasília, 25 mai. 2001. Disponível em: <<http://www.aldemario.adv.br/sigilob.htm>>. Acesso em: 18 fev. 2012.

CASTRO, Domingos Poubel de. Auditoria e Controle Interno na Administração Pública. São Paulo: Atlas, 2008, p. 92.

CONTI, José Mauricio; CARVALHO, André Castro. *O Controle Interno na Administração Pública Brasileira: Qualidade do Gasto Público e Responsabilidade Fiscal*. Direito Público, v. 8, n, 37. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2011.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Fundamentos de Controle Interno*. Brasília: Escola de Administração Fazendária - Esaf, 2009.

DIMOULIS, Dimitri; SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Jurisdição e Direitos Fundamentais: anuário 2004/2005*. Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura: Livraria do Advogado Ed., 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

FACCIONI, Victor J. *As Urgências do Controle Interno*. Interesse Público, ano 9, n. 46. Belo Horizonte: Forum, 2007.

FIRMINO, Nelson Flávio. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Federal*. Universo Jurídico, Juiz de Fora, ano XI, 14 de mai. de 2009. Disponível em: <http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/6274/os_direitos_fundamentais_na_constituicao_federal>. Acesso em: 14 de jan. de 2012.

FRANÇA, Phillip Gil. *O Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

FROTA, Hidemberg Alves da. *A proteção da vida privada, da intimidade e do segredo no direito brasileiro e comparado*. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Montevideo, v. 13, n. 1, t. 2, p. 459-495, 2007. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20072/pr/pr2.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2012.

MARQUES, Karla Padilha Rebelo. *Corrupção, Dinheiro Público e Sigilo Bancário*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do Patrimônio Público: Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MIRANDA, Henrique Savonitti. *Curso de Direito Constitucional*. Brasília: Editora do Senado Federal, 2004.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. *Controle interno e paradigma gerencial*. Brasília: ENAP: 1997.

ROCHA, Lincoln Magalhães da. *A Função Controle na Administração Pública. Controle Interno e Externo*. Fórum Administrativo, v. 1, n. 2, abril 2001. Belo Horizonte: Fórum, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. *Comentário Contextual à Constituição*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2006.