



DEVER FUNDAMENTAL DE FISCALIZAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA? ANÁLISE A PARTIR DA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO

Fundamental duty to inspect Public Administration? Analysis from the United Nations
Convention against corruption

Revista dos Tribunais | vol. 1028/2021 | p. 159 - 180 | Jun / 2021
DTR\2021\9204

Rodrigo Santos Neves

Doutorando em Direitos e Garantias Fundamentais pela FDV. Mestre em Direito Empresarial pela Universidade Candido Mendes – RJ. Professor Adjunto de Direito Público da Faceli. Membro associado efetivo da Academia Brasileira de Direito Civil. Ex-Vice-Presidente da Comissão de Advogados Públicos da OAB-ES. Procurador Municipal. rodrigo.neves@faceli.edu.br

Adriano Sant'Ana Pedra

Doutor em Direito do Estado, pela PUC-SP. Procurador Federal. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Mestrado e Doutorado – em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV) (conceito CAPES 5), e um dos líderes do Grupo de Pesquisa Estado, Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais deste PPGD. Realizou Pós-Doutorado no Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. adrianopedra@fdv.br

Área do Direito: Administrativo

Resumo: A luta contra a corrupção e contra a má gestão na Administração Pública deve ser constante, tendo em vista que os recursos públicos são escassos, diante de tantas demandas sociais e a necessidade de implementação dos direitos fundamentais. É por essa razão que o tema tem recebido a atenção de diversos tratados internacionais. Investiga-se com o presente trabalho a existência de um dever fundamental de fiscalizar a Administração Pública, por meio do exercício de uma cidadania ativa e como forma de se alcançar o direito fundamental à boa administração, a partir de pesquisa bibliográfica, pelo método dedutivo. Conclui-se que a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção impõe o dever de fiscalizar a Administração Pública ao cidadão.

Palavras-chave: Deveres fundamentais – Corrupção – Direito fundamental à boa administração – Dever de fiscalizar

Abstract: The fight against corruption and mismanagement in Public Administration must be constant, given that public resources are scarce, in view of so many social demands and the need to implement fundamental rights. It is for this reason that the topic has received the attention of several international treaties. The present work investigates the existence of a fundamental duty to inspect Public Administration, through the exercise of active citizenship and as a way to achieve the fundamental right to good administration, based on bibliographic research, through the deductive method. It is concluded that the United Nations Convention against Corruption imposes a duty to inspect the Public Administration to citizens.

Keywords: Fundamental duties – Corruption – Fundamental right to good administration – Duty to inspect

Como citar este texto: NEVES, Rodrigo Santos; PEDRA, Adriano Sant'ana. Dever fundamental de fiscalizar a Administração Pública? Análise a partir da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção. Revista dos Tribunais. São Paulo, ano 110, vol. 1028, p. 159-180. jun. 2021. Disponível em: <https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9b0000017a3e534ce7c42cec20&docguid=I5bcb0a30cece11ebb2bdad20d19af798&hitgu id=I5bcb0a30cece11ebb2bdad20d19af798&spos=1&epos=1&td=1&context=53&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 24 jun. 2021.



1. Colocação do tema - 2. Os deveres fundamentais e a eficácia horizontal dos direitos fundamentais - 3. O controle social sobre a Administração Pública - 4. A Convenção das Nações Unidas contra a corrupção e o controle social sobre a Administração - 5. Considerações finais - 6. Referências

1. Colocação do tema

Os¹ deveres fundamentais têm sido menosprezados pela doutrina e pelos próprios textos constitucionais, não só no Brasil, mas, também, no restante do mundo. Essa tendência pode ser atribuída, ao menos em parte, ao receio de que regimes autoritários utilizassem os deveres fundamentais como forma de aniquilar os próprios direitos fundamentais, por meio de sua funcionalização.

Os referidos deveres são impostos aos indivíduos ou às pessoas jurídicas, com previsão na Constituição. Quando os deveres estiverem previstos em tratados internacionais, eles serão chamados de deveres humanos, em um paralelo aos direitos humanos. Neste trabalho, os termos serão tratados como sinônimos, para facilitar a compreensão, mas se deve ter em mente que o dever que se investiga tem previsão em um tratado internacional.

Para tanto, foi apresentada uma distinção entre deveres fundamentais e eficácia horizontal dos direitos fundamentais. Em seguida, foi tratada a legitimação da atividade administrativa do Estado, pela busca do bem comum e demonstração constante do interesse público, bem como a possibilidade de o cidadão fiscalizar o Estado.

Por último, foi tratado o tema da luta contra a corrupção e a má gestão de recursos públicos. A Convenção das Nações Unidas contra a corrupção se apresenta como o documento internacional mais completo até o momento e trouxe importantes obrigações aos Estados partes, dentre elas a implementação da participação popular na Administração Pública.

2. Os deveres fundamentais e a eficácia horizontal dos direitos fundamentais

Há uma linha tênue entre a eficácia horizontal dos direitos fundamentais e os deveres fundamentais. Neste tópico, será apresentada uma proposta de distinção entre essas duas categorias jurídicas.

2.1. Os direitos fundamentais e a sua eficácia horizontal

É correto afirmar que os direitos fundamentais surgiram como liberdades públicas, como limitação ao poder estatal frente aos indivíduos. Assim, os direitos fundamentais (os de primeira dimensão) foram concebidos como uma proteção concedida aos indivíduos contra a atuação do Estado.

No entanto, percebe-se que os direitos fundamentais, mesmo os individuais, não se limitam a regular apenas relações entre os indivíduos e o Estado. Isso ocorre porque os indivíduos não se relacionam apenas com o Poder Público, mas, também, com particulares. Muitos direitos individuais interferem na forma com que outros particulares vão exercer os seus direitos constitucionalmente garantidos.

Na doutrina portuguesa², tem-se o exemplo de uma empresa que celebra contratos de trabalho com seus funcionários, em que consta cláusula de proibição de filiação partidária ou sindical. Tal contrato de trabalho, ao que parece, estaria a violar o direito à liberdade de filiação partidária e à filiação sindical (art. 8º, CR/88). Outro exemplo é o de uma professora contratada por uma escola particular, que impôs no contrato de trabalho uma cláusula de celibato à funcionária, sob pena de demissão por justa causa. Nesse exemplo, parece haver violação ao direito da funcionária de constituir uma família, que pode ser deduzido das disposições a partir do art. 226, CR/88.

Como se pode ver, tais direitos fundamentais não têm como destinatários o Estado, mas



sim os particulares. Esse efeito dos direitos fundamentais em relação aos particulares é denominado pela doutrina de eficácia horizontal dos direitos fundamentais³. Segundo a teoria da eficácia direta, “os direitos, liberdades e garantias e direitos de natureza análoga aplicam-se obrigatória e directamente no comércio jurídico entre entidades privadas (individuais ou colectivas)”⁴. Segundo Daniel Sarmento⁵, a eficácia horizontal dos direitos fundamentais tem por finalidade corrigir as desigualdades entre os particulares e, assim, promover a justiça.⁶

Mas isso não significa que não há espaço para a autonomia privada. A eficácia horizontal não pode inviabilizar os espaços imunes à atuação estatal,⁷ pois, como os particulares afetados pela eficácia horizontal também são titulares de direitos fundamentais, daí a necessidade de adaptações aos casos concretos na defesa de direitos humanos entre os particulares.⁸

Na verdade, a eficácia horizontal dos direitos fundamentais é apenas um efeito de um direito fundamental, de que um indivíduo é titular, e que afeta outros particulares, podendo até estes serem considerados destinatários daquele direito subjetivo. Portanto, essa eficácia horizontal não pode ser confundida com os deveres fundamentais.

Para Casalta Nabais⁹, essa eficácia horizontal nada mais é do que deveres decorrentes de direitos fundamentais. Nada mais é do que outro aspecto ou lado passivo dos direitos fundamentais. Em relação ao Estado, esses deveres decorrentes de direitos fundamentais consistem: a) na não ingerência nos assuntos relativos a esses direitos relativos à autonomia privada; b) no dever de proteção estatal em caso de violação ou ameaça por parte de particulares; e c) na criação de mecanismo de tutela desses direitos.

Em relação aos particulares, a eficácia horizontal impõe-lhes o dever de não interferir na estrutura protetiva estatal indicada anteriormente, bem como o dever de respeito aos direitos fundamentais fundados na autonomia da vontade.¹⁰

2.2. Os deveres na era dos direitos

Ao analisar-se o comportamento humano, a forma correta de agir, Kant apresenta a noção de boa vontade. Esse conceito desenvolvido pelo autor deve conduzir a conduta humana sempre. Não se trata de uma vontade que ganha essa qualidade pelas finalidades vislumbradas ou pelos resultados obtidos, mas considerada boa em si mesma, sem considerar nenhum intento.¹¹

Partindo daí, Kant afirma que os homens (em geral) conduzem a sua vida “conforme o dever”, isto é, agem no meio social a partir de um padrão de conduta moral pré-estabelecido, mas nem sempre desprendido de intenções.

Esse dever, no entanto, por ser moral, depende da vontade humana. O dever jurídico, por outro lado, por ser heterônomo, é capaz de impor uma conduta ao agente, sob pena de o infrator sofrer uma sanção prevista na norma. Não se quer dizer que a moral não dê conteúdo ao Direito, pelo contrário, pois o Direito é inspirado em deveres morais e estes, independentemente de serem, também, deveres jurídicos, são obedecidos pela maioria das pessoas.

A fala da raposa ao Pequeno Príncipe, de Antoine de Saint-Exupéry, pode ajudar nessa ideia: “Tu te tornas eternamente responsável por aquilo que cativas”. Aplique-se essa ideia a uma relação entre pais e filhos. Ora, aquele que procriou uma criança tem o dever (moral) de a criar e educar. Mas além de um dever moral, este é, também, um dever jurídico, previsto no Código Civil (LGL\2002\400), assim como na Constituição, pelo princípio da paternidade responsável.

O fato é que os indivíduos não vivem isolados, mas estão inseridos em uma sociedade. Como membros de uma sociedade, esses indivíduos gozam da liberdade proporcionada pelo meio social, mas essa liberdade é limitada pela responsabilidade.¹² Para José Carlos



Vieira de Andrade, os deveres fundamentais têm relação com o indivíduo responsável nos campos político e social para com a sociedade na qual ele está inserido.¹³

Sobre essa responsabilidade, retome-se o exemplo acima do dever (moral e jurídico) de manutenção dos filhos. Ele foi apresentado por Stephen Holmes e Cass R. Sustein¹⁴, quando um homem teve seu pedido de casamento negado pelo estado de Wisconsin (USA) por não ter pago pensão alimentícia ao seu filho, em virtude de uma lei daquele estado que assim dispunha. A referida lei tentava tutelar a criança, com a imposição de um dever ao pai, em virtude da responsabilidade que acarreta ser pai. No entanto, posteriormente, essa lei foi declarada inconstitucional pela Suprema Corte dos Estados Unidos.

Os autores afirmam que essa decisão da Suprema Corte desencadeou um processo cultural naquele país em que as pessoas valorizam demais os seus próprios direitos e se esquecem que têm deveres para com os outros à sua volta e com a sociedade.¹⁵ No entanto, foram tomadas uma série de medidas legislativas, com o objetivo de se manter o senso de responsabilidade social, como leis ambientais, proibição de assédio sexual às mulheres trabalhadoras, proibição de empresas de cigarro fazerem propaganda de seus produtos, para a proteção dos jovens etc.¹⁶

Um dos argumentos que são colocados pelos autores a respeito do uso responsável dos direitos é exatamente que estes são financiados pelos impostos. Ou seja, mesmo aqueles direitos de caráter privado somente são passíveis de serem usufruídos se tiverem uma rede de proteção estatal¹⁷. Exemplo disso é o direito de propriedade, que é protegido pelo Estado com a manutenção dos serviços de segurança pública, de combate a incêndios, do aparato judicial, para o caso de invasões etc. Em razão disso, o proprietário tem o dever de dar aos seus bens uma função social.

Portanto, os indivíduos, como se pode perceber, não são titulares apenas de direitos, mas, também, de deveres.¹⁸ Aqui, são objeto de estudo os deveres fundamentais. Estes são denominados por alguns como deveres constitucionais, em contraposição aos direitos fundamentais, por se reconhecer nestes uma natureza pré-estatal e supraestatal, enquanto os deveres constitucionais são comportamentos jurídico e politicamente apreciáveis.¹⁹

O Estado não é capaz, sozinho, de dar efetividade aos direitos fundamentais. Portanto, aos deveres fundamentais é reservada esta nobre tarefa: por meio de ações (ou omissões) de particulares, dar efetividades a direitos fundamentais.²⁰

José Casalta Nabais já se debruçou sobre o tema e de sua obra pode-se extrair uma noção de deveres fundamentais, como se pode ver: "(...) podemos definir deveres fundamentais como deveres jurídicos do homem e do cidadão que, por determinarem a posição fundamental do indivíduo, têm especial significado para a comunidade e podem por esta ser exigidos."²¹

No âmbito do Grupo de Pesquisa Estado, Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais, vinculado ao do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado e Doutorado – em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), foi desenvolvido um conceito de dever fundamental, que se segue:

"Dever fundamental é uma categoria jurídico-constitucional, fundada na solidariedade, que impõe condutas proporcionais àqueles submetidos a uma determinada ordem democrática, passíveis ou não de sanção, com a finalidade de promoção de direitos fundamentais."

O tema não foi tratado a contento pelas Constituições editadas após a Segunda Guerra Mundial.²² Essa tendência nas Constituições promulgadas neste período histórico, entre elas a Constituição italiana (1947), a Lei Fundamental da Alemanha (1949), Constituição Portuguesa (1976), Constituição Espanhola (1978) e a Constituição Brasileira (1988, para se limitar na última), foi um receio de que um novo regime autoritário se instalasse



no país, com a justificativa de imposição de deveres fundamentais e, com isso, colocassem os indivíduos a serviço do Estado.²³

Os deveres fundamentais são baseados na solidariedade²⁴, que foi erigido como um dos objetivos fundamentais da República brasileira, conforme dispõe o art. 3º, I, CR/88. As pessoas precisam ser solidárias em vez de solitárias.²⁵ Isso se deve ao fato de que para que um direito possa ser usufruído por seu titular, muitas vezes é necessária uma conduta por parte de outras pessoas, como é o caso do direito à educação, que exige um dever dos pais de matricular a criança na escola e acompanhar a sua vida escolar.²⁶ Outro exemplo que pode ser identificado um dever fundamental é a proteção de dados, por parte de provedores de internet e detentores de bancos de dados.²⁷ Assim, os deveres fundamentais e os deveres humanos – quando relacionados nos tratados internacionais – tem a ver com aquilo que os indivíduos devem proporcionar ao Estado e à sociedade.²⁸

Não obstante os direitos fundamentais gozem de uma cláusula de abertura (art. 5º, par. 2º, CR/88), os deveres fundamentais, em homenagem ao princípio da liberdade, devem ter previsão constitucional²⁹ (implícita ou explícita) ou previsão em tratados internacionais de direitos humanos, quando serão denominados deveres humanos.³⁰

Mas a pergunta que se coloca é se haveria um dever fundamental de fiscalizar a Administração Pública.

3. O controle social sobre a Administração Pública

A Administração Pública não está livre para fazer o que bem entender. Pelo contrário, um indício de que a atuação administrativa do Estado sofre uma série de limites à o próprio princípio da legalidade, previsto no art. 37, caput, da CR/88.

No presente tópico, será discutida a legitimação da atuação administrativa do Estado, bem como o seu controle por parte da sociedade.

3.1. Por que a Administração Pública deve ser controlada?

Não se pode perder de vista a noção de Estado de Direito, quando se trata de assuntos relativos à Administração Pública. Já se afirmou que o Estado de Direito é "o Estado vinculado e limitado juridicamente em ordem à proteção, garantia e realização efectiva dos direitos fundamentais, que surgem como indisponíveis perante os detentores do poder e o próprio Estado."³¹

Essa ideia se contrapõe ao Estado-Polícia, em que o poder político era exercido sem nenhum limite nem pudor.³²

Final de contas, o Estado é uma instituição³³ – a principal delas – produto de uma concentração de poderes, que são estabilizados pelo consenso e pelo costume. Mas embora o Estado seja produto de uma tal concentração de poder, que lhe faz dirigir toda a sociedade, não é capaz de reter todo o poder existente neste agrupamento social. Há entre os indivíduos e grupos sociais poderes que lhes são resguardados, de modo a que possam interferir nos assuntos de Estado.

Há que se perceber que, embora o Estado de Direito estabeleça limites ao exercício do poder, ele não garante a participação do cidadão na tomada de decisões, como titular do poder soberano.³⁴ Vive-se em um Estado Social e Democrático de Direito, porque é imperiosa a participação da sociedade na tomada das decisões de Estado, com o objetivo de promover a justiça social.³⁵

A atividade do Estado, portanto, tem uma finalidade que não está inserida na própria estrutura estatal. O Estado existe e funciona para proteger e efetivar direitos fundamentais.³⁶ Não há justificativa da atuação da Administração Pública em si mesma, mas sua justificativa consiste em proporcionar serviços públicos para a promoção do bem de todos, ou seja, da coletividade.



A atividade administrativa deve, em todos os momentos, demonstrar a perseguição do interesse público legitimador dessa atividade.³⁷ Daí a necessidade de uma avaliação constante por parte do próprio Poder Público, assim como de órgãos de controle externo e da sociedade, a respeito da legitimidade da atuação estatal.

Esse controle não deve se limitar apenas ao controle de legalidade, mas ao controle de juridicidade, com vistas à conformação dos atos administrativos aos ditames constitucionais³⁸, em especial aos princípios, objetivos e direitos fundamentais.

A própria noção de interesse público – que no passado era usada como um “coringa” contra qualquer pretensão de particulares sobre a Administração Pública – agora deve ser vista como um interesse subordinado aos direitos fundamentais, em especial ao direito fundamental à boa administração.³⁹ Isso não significa o abandono do interesse coletivo. Pelo contrário, trata-se de uma conciliação entre o interesse da coletividade e os interesses individuais.

3.2. O cidadão como fiscal da atividade administrativa do Estado

É nesse contexto do Estado Social e Democrático de Direito que se exige uma nova noção de cidadania. Neste novo paradigma, o cidadão não se limita a atividades episódicas de voto nas eleições. “A ideia-mestra da nova cidadania consiste em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção social: é a ideia de participação”.⁴⁰

Para que o exercício da cidadania seja pleno, é necessário um plexo de atividades a serem executadas por esse titular de direitos e deveres, por meio de mecanismos criados e a serem criados pelo Estado, de modo a viabilizar tal participação no jogo político. Não se impõe ao Estado apenas a criação dos mecanismos que possibilitem a participação, mas também a criação de meios que viabilizem este exercício pleno da cidadania.

Um simples exemplo contemporâneo é a criação de portais da transparência em todos os sites da Administração Pública, mas não haver uma disseminação do conhecimento de como efetivamente se operar nesses portais, quais são as informações mais relevantes etc. Como exercer a cidadania, como fiscal do Poder Público, se o cidadão não conhecer a operacionalidade dos mecanismos criados? Seria o mesmo que criar bibliotecas para analfabetos.

Outro exemplo, este apresentado por Fábio Konder Comparato, é a atuação policial, que não tem uma forma de participação popular de gestão democrática, o que torna a ação policial uma política dos governadores distante da sociedade.⁴¹

No Estado Democrático de Direito

“a participação do particular já não se dá mais nem por delegação do poder público, nem por simples colaboração em uma atividade paralela. Ela se dá mediante a atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. É nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade”.⁴²

Paulo Modesto ao tratar do tema conceitua a participação popular na Administração Pública como “a interferência na realização da função administrativa do Estado, implementada em favor dos interesses da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos se e quando legitimados a agir em nome coletivo”.⁴³

O direito à participação do cidadão na Administração Pública pode se dar por meio de seu ingresso como membro de conselhos de administração, assim como na fiscalização da atividade administrativa. Exemplo disso é o direito de petição, previsto no art. 5º,



XXXIV, a, CR/88, que garante a todos o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, o direito de informação⁴⁴ (art. 5º, XXXIII, CR/88, que foi regulamentado pela Lei de Acesso à Informação⁴⁵, o habeas data, para assegurar acesso a informações de caráter público (art. 5º, LXXII, a, CR/88), a legitimidade de qualquer cidadão para o ajuizamento da ação popular⁴⁶ que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Todos esses direitos acima indicados não podem ser considerados apenas sob o aspecto subjetivo, chamados de uma forma geral de direito de fiscalizar a Administração Pública, pois além de direitos dos indivíduos, tratam-se, por outro lado, do que pode ser denominado como um dever de fiscalizar a Administração Pública.

Ora, todos esses direitos, aqui denominados genericamente de direito de fiscalização, estão relacionados com valores que pertencem a toda a sociedade e não apenas ao indivíduo. Assim, tais direitos não estão na esfera de livre disposição dos indivíduos, para exercê-los ou não. Qualificados como deveres – e como têm previsão constitucional – podem ser classificados como um dever fundamental de fiscalizar a Administração Pública.

Portanto, exigir apenas dos órgãos de controle (internos e externos) que fiscalizem a atividade administrativa, enquanto os particulares permanecem inertes, mesmo tendo conhecimento de atividades ilegais praticadas pelos agentes públicos, com instrumentos jurídicos em mãos para combater tais ilegalidades, seria o mesmo que negar o Estado Democrático e Social de Direito, ao negar sua condição de cidadão responsável socialmente.

Como é clarividente, o Estado e os seus órgãos de controle não podem ter olhos em todos os lugares, o que faz do cidadão, muitas vezes, o melhor fiscal da res publica. Por exemplo, os usuários do sistema público de saúde ou ainda os pais de uma criança em idade escolar são as pessoas que têm as melhores condições de fiscalizar a boa gestão da coisa pública.

A responsabilidade do cidadão com a fiscalização sobre a Administração Pública se deve ao fato de que tanto a corrupção, como o recebimento de propina e a prática de desvios de finalidade nos atos administrativos, quanto a má gestão de recursos públicos, fazem com que faltem ainda mais os recursos, que já são escassos, para a implementação de políticas públicas concretizadoras de direitos fundamentais, além de uma violação ao próprio direito fundamental à boa administração. É por essas razões que a luta contra a corrupção tem sido objeto de tratados internacionais,⁴⁷ não apenas para proteger a presente geração, mas, também, para tutelar as futuras gerações.⁴⁸

4. A Convenção das Nações Unidas contra a corrupção e o controle social sobre a Administração

Somente com a participação da sociedade nos assuntos de Estado, como forma de concretizar uma democracia participativa, será possível viabilizar o alcance de direitos fundamentais de quarta dimensão⁴⁹. Sem os mecanismos de participação popular na Administração Pública, a sociedade continuará alijada dos núcleos de poder que tomam as decisões que interferem na vida da população.⁵⁰

A Organização das Nações Unidas aprovou, no ano de 2003, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada no Brasil pelo Decreto 5.687/2006 (LGL\2006\1380), que representa o instrumento normativo internacional mais completo aprovado até hoje para o combate à corrupção.⁵¹ Neste tratado internacional se estabeleceu a obrigação dos Estados partes implementarem mecanismos de participação popular no combate à corrupção.⁵²

Não se pode admitir a corrupção, por menor que seja. Não se pode tolerar expressões



endereçadas a determinados gestores públicos tais como “rouba, mas faz”, “todos roubam”, o “jeitinho brasileiro”. Aliás, esse jeitinho brasileiro já foi apontado como um entrave ao desenvolvimento.⁵³ Como já se afirmou acima, a existência de corrupção na Administração Pública significa redução de recursos para aplicar em políticas públicas voltadas a concretização de direitos fundamentais e, por conseguinte, o distanciamento dos princípios e objetivos fundamentais.

Os malefícios da corrupção são enormes, como a manutenção de elites políticas no poder de forma ilegítima, o esgotamento dos recursos públicos e o impedimento do surgimento de novos atores no cenário político e mesmo econômico. É por isso que o combate à corrupção merece tanta atenção.⁵⁴

Isso se deve ao fato de que a corrupção está por toda a parte. Não se trata de um fenômeno endêmico brasileiro, mas de um fenômeno global, conforme se nota pela percepção da corrupção pela própria sociedade.⁵⁵

A Convenção das Nações Unidas contra a corrupção não foi a pioneira⁵⁶ a tratar sobre o tema, mas sem dúvida é o tratado internacional mais amplo sobre essa questão. Esta Convenção está dividida da seguinte forma: a) disposições gerais, b) medidas preventivas, c) penalização e aplicação da lei; d) cooperação internacional; e) recuperação de ativos; f) assistência técnica e intercâmbio de informações entre agências; g) mecanismos de aplicação da Convenção e h) disposições finais.

Logo nas medidas preventivas, em seu art. 5.1, a Convenção estabelece que “cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade”.

Por toda a Convenção se fala em transparência, eficiência, capacitação dos servidores públicos, remunerações adequadas, dentre outras medidas, que visam a prevenção da corrupção. Como indicado acima, o art. 13 da Convenção tratou da participação da sociedade na prevenção e combate à corrupção, impondo aos Estados partes que adotem medidas adequadas para fomentar a participação ativa das pessoas e de grupos que não pertençam ao setor público, tais como sociedade civil organizada (associações), organizações não-governamentais, e de organizações com base na comunidade, como por exemplo associações de bairro, na prevenção e na luta contra a corrupção.

Essa participação ativa tem a finalidade de sensibilizar a opinião pública a respeito da existência, das causas e da gravidade da corrupção, assim como a ameaça que ela representa para a própria sociedade e para a democracia.

As medidas indicadas na Convenção para viabilizar essa participação da sociedade, em caráter exemplificativo, são as seguintes:

“a) aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões; b) garantir o acesso eficaz do público à informação; c) realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários; d) respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei e ser necessárias para: i) garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros; ii) salvaguardar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas”.

No que se refere ao direito de acesso à informação, também previsto na Constituição da República, no art. 5º, XXXIII, este foi regulamentado no plano infraconstitucional pela Lei 12.527/2011 (LGL\2011\4603). A referida lei impôs o dever aos órgãos e entidades da Administração Pública de criação dos Portais de Transparência na internet, com as informações mínimas previstas no art. 8º, § 1º.⁵⁷



Além disso, qualquer pessoa, por força desta lei, poderá requerer informações na Administração Pública, que deverá fornecer de imediato (art. 11, caput), salvo nos casos de segurança do Estado e da sociedade ou de intimidade de outra pessoa. Quando não for possível o fornecimento de tais informações de imediato, a Administração deverá, em prazo não superior a 20 dias, informar as razões de não fornecimento imediato, quando e onde as fornecerá (art. 11, § 1º).

Funcionam os órgãos de controle interno (Controladorias) e de controle externo, como Ministério Público estadual e federal, tribunais de contas e o próprio Poder Legislativo em cada esfera da federação, mencionados no art. 70 e em outras disposições da Constituição da República.

Defende-se, na doutrina, a criação de entidades dotadas de autonomia, com atribuições de fiscalizar o cumprimento do dever de transparência da Poder Público.⁵⁸

Em tais órgãos, deve ser garantido que as denúncias sejam feitas de forma anônima, para se preservar os indivíduos de qualquer tipo de represália das autoridades envolvidas nas denúncias.

Há a possibilidade de ajuizamento de ação popular, que tem como legitimado qualquer cidadão "que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural"⁵⁹, sendo garantida a gratuidade da Justiça, bem como a não imposição do ônus de sucumbência⁶⁰, salvo comprovada a má-fé do autor da ação. Essas duas medidas servem para não impor ao cidadão um ônus muito grande, tendo em vista que se essas medidas não existissem seria inviável o ajuizamento de tais ações pelo cidadão comum, diante do grande valor da causa nesse tipo de ação.

Como se pode ver, o ordenamento jurídico colocou à disposição do cidadão uma série de poderes para que possa utilizá-los em prol do interesse coletivo. Como já foi afirmado neste trabalho, os deveres fundamentais (ou deveres humanos) prescindem de uma previsão expressa na constituição (ou em tratado internacional). Os deveres fundamentais (e deveres humanos) necessitam apenas de uma previsão na constituição (ou em tratado internacional), ainda que seja implícita. Há que se lembrar que os deveres fundamentais são um equilíbrio entre a liberdade e a responsabilidade de cada indivíduo para com a comunidade.⁶¹

Embora a Constituição da República brasileira não tenha previsão expressa em seu texto sobre o dever fundamental de fiscalizar a Administração Pública, podem-se citar exemplos de constituições de outros países que o fazem expressamente, tais como Bolívia⁶², Colômbia⁶³, Coreia do Norte (art. 84, 1), Cuba (art. 64 da Constituição de 1976), Haiti (art. 52A, i), Índia (art. 51A, i) e Togo (art. 46).

Essa responsabilidade do indivíduo para com a sociedade tem por fundamento a solidariedade, necessária para a concretização dos direitos humanos, tendo em vista que não apenas por ações estatais os referidos direitos alcançam tal concretude, mas por condutas positivas e negativas dos indivíduos.⁶⁴

Portanto, a utilização dessas ferramentas, que são colocadas à disposição do cidadão e das organizações da sociedade civil, é uma imposição para a manutenção do Estado Democrático de Direito, sempre que verificada a ocorrência de atos de corrupção ou de má gestão dos recursos públicos. Tais instrumentos não podem ser concebidos como uma prerrogativa ou como um direito subjetivo, mas um poder-dever de cada pessoa, que obriga o indivíduo a exercer o seu papel de cidadão e membro da comunidade a proteger o interesse público com a denúncia aos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública, ou o próprio ajuizamento de uma ação popular ou ação civil pública, caso seja um indivíduo ou uma associação, respectivamente.

5. Considerações finais



Diante do que foi tratado neste breve trabalho, pode-se chegar a algumas constatações, que serão tratadas nas linhas a seguir.

Os deveres fundamentais não podem ser confundidos com a eficácia horizontal dos direitos fundamentais. Esta se impõe no campo estritamente privado e decorre de direitos fundamentais de outrem, o que obriga os indivíduos a não interferir na estrutura protetiva estatal aos direitos fundamentais e no dever de respeito a estes direitos de outros indivíduos. Enquanto que os deveres fundamentais são deveres impostos aos particulares, fundados na solidariedade humana, que representam a responsabilidade dos indivíduos para com a comunidade em que estão inseridos.

O Estado não é capaz, sozinho, de dar efetividade aos direitos fundamentais. Portanto, aos deveres fundamentais é reservada esta nobre tarefa: por meio de ações (ou omissões) de particulares, dar efetividade a direitos fundamentais.

Os deveres fundamentais (e deveres humanos, quando previstos em tratados internacionais) não precisam ser expressos, mas necessitam de previsão, pelo menos implícita, no texto constitucional ou em tratado internacional.

A atividade estatal deve ser constantemente avaliada quanto à sua legitimidade, que se verifica quando estiver respaldada no interesse público, sob pena de ser tachada como ilegítima. Portanto, há a necessidade de uma vigilância constante dessa atividade, por meio de mecanismos que dão transparência à Administração Pública.

Como titular do poder soberano, o povo e cada cidadão, em particular, deve exercer o seu poder dever para controlar a atividade estatal, de modo a verificar a sua legitimidade, sempre dirigida ao bem de todos.

A Convenção das Nações Unidas contra a corrupção determina que os Estados partes promovam mecanismos de participação do cidadão e da sociedade civil na prevenção e no combate à corrupção, diante dos malefícios que esta provoca em face da concretização dos direitos humanos e da própria democracia.

Os instrumentos colocados à disposição do cidadão para fiscalizar o Estado não podem ser concebidos apenas como um direito subjetivo do cidadão, mas como um poder dever de fiscalização. O cidadão precisa atuar de forma ativa, como titular do poder soberano, para exercer o seu poder dever de fiscalizar a atividade da Administração Pública.

Não obstante exista um dever fundamental de fiscalizar a atividade administrativa estatal, não pode ser imputado ao particular condutas desproporcionais, ou melhor, demasiadamente duras, mas as condutas que podem ser impostas devem obedecer o critério da razoabilidade, sob pena de se colocar o indivíduo a serviço do Estado.

O cidadão deverá cumprir o seu dever humano de fiscalizar a Administração Pública, sempre que tomar conhecimento de um caso de má gestão da coisa pública ou de corrupção, seja com a denúncia aos órgãos de controle interno e externo ou por meio de ajuizamento da ação popular.

6. Referências

ABADE, Denise Neves. Direito internacional anticorrupção no Brasil. Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, Asunción, v. 7, n. 13, p. 213-232, Mar. 2019. Disponível em: [\[http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2304-78872019001300213&lng=en&nrm=1\]](http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2304-78872019001300213&lng=en&nrm=1) Acesso em: 31.03.2020.

BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa. São Paulo: Malheiros, 2001.

CANARIS, Claus-Wilhelm. Direitos fundamentais e direito privado. Trad. Ingo Wolfgang



Sarlet e Paulo Mota Pinto. Coimbra: Almedina, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CASALTA NABAIS, José. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2015.

CHIARINI, Giovanni. I doveri giuridici nell'ordinamento costituzionale italiano. Revista de direito brasileira, Curitiba, v. 22/v. 9, p. 235-241, jan.-abr. 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, p. 85-106, abr. 1993. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100005&lng=en&nrm=isso]. Acesso em: 31.03.2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. Revista de direito administrativo, Rio de Janeiro, n. 191, p. 26-39, jan.-mar. 1993.

FABRIZ, Dauray Cesar; SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de. Os deveres e a eficácia dos direitos fundamentais. In: BUSSINGER, Elda Coelho de Azevedo (Org.). Direitos fundamentais: pesquisas. Curitiba: CRV, 2011.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar.-abr. 2017.

FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

GIUFFRÈ, Felice. I doveri de solidarietà sociale. In: BALDUZZI, A. et al. (Org.). I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi. Torino: Giappichelli, 2007.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos. Trad. Marcelo Brandão Sipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. Nuevos horizontes de los derechos humanos: la crisis de la modernidad jurídica en la sociedad tecnológica. Revista de direitos e garantias fundamentais, Vitória, v. 19, n. 3, p. 11-46, set.-dez. 2018.

KANT, Immanuel. Fundamentação da metafísica dos costumes. Trad. Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2006.

LANCHESTER, Fulco. Los deberes constitucionales en el derecho comparado. Trad. Valentina Faggiani. Revista de derecho constitucional europeo, Granada, ano 7, n. 13, p. 67-81, jan.-jun. 2010.

LEAL, Rogério Gesta. Os descaminhos da corrupção e seus impactos sociais e institucionais: causas, consequências e tratamentos. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 14, n. 74, jul.-ago. 2012. Disponível em: [www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCnd=81184]. Acesso em: 11.04.2020.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. Revista eletrônica de direito do Estado, Salvador, n. 2, abr.-jun. 2005. Disponível em: [www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=25]. Acesso em: 30.03.2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Legitimidade e discricionariedade: Novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.



MULHOLLAND, Caitlin Sampaio. Dados pessoais sensíveis e a tutela de direitos fundamentais: uma análise à luz da lei geral de proteção de dados (Lei 13.709/18 (LGL\2018\7222)). *Revista de direitos e garantias fundamentais*, Vitória, v. 19, n. 3, p. 159-180, set.-dez. 2018.

MUÑOZ, Rodrigo Salazar. La transparencia em la gestión pública, elementos para garantizarla. *Revista brasileira de estudos políticos*, Belo Horizonte, n. 117, p. 559-585, jul.-dez. 2018.

NOVAIS, Jorge Reis. Contributo para uma teoria do estado de direito: do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito. Coimbra: Almedina, 1987.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. A importância dos deveres humanos na efetivação de direitos. In: ALEXY, Robert et al. (Org.). *Níveis de efetivação dos direitos fundamentais civis e sociais: um diálogo Brasil e Alemanha*. Joaçaba: Unoesc, 2013.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Deveres Humanos Fundamentais Estabelecidos em Tratados Internacionais Firmados pelo Brasil. In: CYRINO, Rodrigo Reis; NEVES, Rodrigo Santos (Coord.). *Temas de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. v. 1.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Apontamentos sobre a aplicação das normas de direito fundamental nas relações jurídicas entre particulares. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

RODRIGUES Leandro Nascimento; LEAL, Pastora do Socorro Teixeira. A eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: análise crítica do recurso especial 201.819-8 e ação direta de inconstitucionalidade 4815. *Revista de direitos e garantias fundamentais*, Vitória, v. 19, n. 2, p. 11-42, maio-ago. 2018.

ROSENN, Keith S. Brazil's legal culture: the jeito revisited. *Florida International Law Journal*, Miami, v. I, n. 1, p. 1-43, 1984.

RUGGERI, Antonio. Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della Costituzione. In: BALDUZZI, A. et al. (Org.). *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*. Torino: Giappichelli, 2007.

SARMENTO, Daniel. A vinculação dos particulares aos direitos fundamentais no direito comparado e no Brasil. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A participação popular na administração pública: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de. Deveres fundamentais e a Constituição brasileira. *Revista de filosofia do direito, do Estado e da sociedade*, Natal, v. 1, n. 2, p. 214-225, ago.-dez. 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

VIEIRA, Pedro Gallo; PEDRA, Adriano Sant'Ana. O rol de deveres fundamentais na Constituição como numerus apertus. *Derecho y cambio social*, Lima, ano 10, n. 31, jan.-mar. 2013. Disponível em: [www.derechoycambiosocial.com/revista031/O_ROL_DE_DEVERES_FUNDAMENTAIS.pdf]. Acesso em: 22.03.2020.

ZENKNER, Marcelo. Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Fórum, 2019.



Legislação

BRASIL. Decreto 5.687, 31.01.2006. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm]. Acesso em: 23.10.2019.

1 .O presente trabalho foi desenvolvido dentro das atividades do Grupo de Pesquisa Estado, Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais, do Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais (Mestrado e Doutorado) da Faculdade de Direito de Vitória.

2 .CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1285.

3 .A esse conceito se contrapõe o da eficácia vertical dos direitos fundamentais. Nesta, são tratadas as relações entre Estado e indivíduos, enquanto na eficácia horizontal são tratadas as relações jurídicas entre particulares, sejam pessoas naturais ou jurídicas.

4 .CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1286.

5 .SARMENTO, Daniel. A vinculação dos particulares aos direitos fundamentais no direito comparado e no Brasil. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 270.

6 .SARMENTO, Daniel. A vinculação dos particulares aos direitos fundamentais no direito comparado e no Brasil. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 248.

7 .PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Apontamentos sobre a aplicação das normas de direito fundamental nas relações jurídicas entre particulares. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 188.

8 .“A teoria da eficácia direta, então, não pretende impor de forma absoluta e incondicional os direitos fundamentais na esfera privada, sendo que a solução mais adequada ao caso dentre as várias possibilidades que podem surgir, será obtida por meio da análise concreta da preponderância dos interesses envolvidos no conflito.” (RODRIGUES Leandro Nascimento; LEAL, Pastora do Socorro Teixeira. A eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: análise crítica do recurso especial 201.819-8 e ação direta de inconstitucionalidade 4815. Revista de direitos e garantias fundamentais, Vitória, v. 19, n. 2, maio-ago. 2018, p. 23).

9 .CASALTA NABAIS, José. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2015. p. 78.



10 .CASALTA NABAIS, José. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2015. p. 80.

11 .KANT, Immanuel. Fundamentação da metafísica dos costumes. Trad. Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2006. p. 21-22.

12 .CASALTA NABAIS, José. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2015. p. 31.

13 .“(...) o homem não existe isoladamente, nem a sua liberdade é absoluta e que os indivíduos são responsáveis no campo político, económico, social e cultural pela segurança, pela justiça e pelo progresso da comunidade”. (VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2001. p. 156).

14 .HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos. Trad. Marcelo Brandão Sipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2019. p. 109.

15 .“Depois da década de 1960, por outro lado, o país foi tomado pela licenciosidade. Os norte-americanos agora pensam que a melhor coisa do mundo é fazer tudo o que têm direito de fazer – receber dinheiro do governo mesmo que se recusem a trabalhar, abusar de drogas e álcool, comportar-se de modo promíscuo ou ter filhos fora do vínculo matrimônio. (...) A irresponsável proteção que o governo concedeu aos direitos ajudou a criar na população um descaso irresponsável pelas obrigações”. (HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos. Trad. Marcelo Brandão Sipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2019. p. 110).

16 .HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos. Trad. Marcelo Brandão Sipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2019. p. 115.

17 .HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos. Trad. Marcelo Brandão Sipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2019. p. 3-9.

18 .“Desde logo, a imagem antropológica de uma pessoa não se compreende sem deveres – pode dizer-se até que a capacidade para ser titular de deveres, assumidos enquanto deveres morais ou de outra ordem, corresponde à natureza humana, sendo tal capacidade, como é, exclusiva da pessoa”. (VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2001. p. 162-163).

19 .“O adjetivo ‘fundamentais’, relacionado com o substantivo ‘direitos’, evidencia ‘direitos pré e supraestatais’, de que as instituições estatais reconhecem e protegem, dos quais derivam direitos de defesa. O adjetivo ‘constitucionais’ ao lado do substantivo ‘deveres’ indica, pelo contrário, comportamentos que a lei considera juridicamente e/ou politicamente apreciáveis”. (LANCHESTER, Fulco. Los deberes constitucionales en el



derecho comparado. Trad. Valentina Faggiani. Revista de derecho constitucional europeo, Granada, ano 7, n. 13, jan.-jun. 2010, p. 72).

20 .PEDRA, Adriano Sant'Ana. A importância dos deveres humanos na efetivação de direitos. In: ALEXY, Robert et al. (Org.). Níveis de efetivação dos direitos fundamentais civis e sociais: um diálogo Brasil e Alemanha. Joaçaba: Unoesc, 2013. p. 282.

21 .CASALTA NABAIS, José. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2015. p. 64.

22 .“Por outro lado, tendo agora em conta especificamente o direito constitucional, estamos a crer que, pata um tal esquecimento, contribuiu decisivamente o facto de uma boa parte das actuais constituições da Europa Ocidental terem sido, em geral, adoptadas na sequência da queda de regimes totalitários ou autoritários, regimes que, pelo menos ao nível da realidade constitucional (se bem que, por via de regra, com importantes apoios que nos respectivos textos constitucionais, quer nas correspondentes dogmáticas), acabaram por atribuir uma predominância praticamente absoluta ao que G, Jellinek, se vem designando pro status passivus ou stasis subjectionis do cidadão”. (CASALTA NABAIS, José. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2015. p. 16-17). Já se conceituou da seguinte forma: “Trata-se, portanto, de categoria jurídica que estabelece a cada indivíduo, à sociedade e ao Estado a necessidade de observância da ordem jurídica legitimamente estabelecida e de proporcionar a formação e a manutenção de uma base material que satisfaça as necessidades básicas das instituições públicas e efetive os bens de primordial importância, para que haja o correto exercício dos direitos fundamentais”. (SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de. Deveres fundamentais e a constituição brasileira. Revista de filosofia do direito, do Estado e da sociedade, Natal, v. 1, n. 2, ago.-dez. 2010, p. 223).

23 .CASALTA NABAIS, José. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2015. p. 17.

24 .“Nesse contexto, a provisão dos deveres constitucionais do cidadão em relação ao Estado e, vice-versa, certamente implica a possibilidade de imposição legislativa (art. 23 da Constituição) de conduta (trabalho, defesa da Pátria, serviço militar, pagamento de impostos, etc.) que parecem necessários para a coexistência politicamente organizada, mas não esgotam a dimensão constitucional do valor da solidariedade. Isto significa que as disposições sobre deveres constitucionais, nos termos do art. 2º, da Constituição, para o objetivo de solidariedade, assumem sobretudo o sentido de normas promocionais ou pedagógicas, que são usados para orientar o comportamento da pessoa e cidadão na vida da comunidade, segundo uma técnica que vai além da tradicional concepção repressivo-protetora do fenômeno jurídico, apenas em consideração da vocação personalista do ordenamento”. (GIUFFRÈ, Felice. I doveri de solidarietà sociale. In: BALDUZZI, A. et al. (Org.). I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi. Torino: Giappichelli, 2007. p. 43). No mesmo sentido, ver CHIARINI, Giovanni. I doveri giuridici nell'ordinamento costituzionale italiano. Revista de direito brasileira, Curitiba, v. 22, v. 9, jan.-abr. 2019, p. 238.

25 .PEDRA, Adriano Sant'Ana. A importância dos deveres humanos na efetivação de direitos. In: ALEXY, Robert et al. (Org.). Níveis de efetivação dos direitos fundamentais civis e sociais: um diálogo Brasil e Alemanha. Joaçaba: Unoesc, 2013. p. 285.



26 .Cf. PEDRA, Adriano Sant'Ana. A importância dos deveres humanos na efetivação de direitos. In: ALEXY, Robert et al. (Org.). Níveis de efetivação dos direitos fundamentais civis e sociais: um diálogo Brasil e Alemanha. Joaçaba: Unoesc, 2013. p. 284.

27 .MULHOLLAND, Caitlin Sampaio. Dados pessoais sensíveis e a tutela de direitos fundamentais: uma análise à luz da lei geral de proteção de dados (Lei 13.709/18). Revista de direitos e garantias fundamentais, Vitória, v. 19, n. 3, p. 159-180, set.-dez. 2018.

28 .Cf. FABRIZ, Dauray Cesar; SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de. Os deveres e a eficácia dos direitos fundamentais. In: BUSSINGER, Elda Coelho de Azevedo (Org.). Direitos fundamentais: pesquisas. Curitiba: CRV, 2011. p. 107.

29 ."Em conclusão, os deveres fundamentais apenas valem como tal – como deveres fundamentais – se e na medida em que disponham de consagração (expressa ou implícita) na constituição, ideia esta que, ao jogar no sentido de conferir primazia ao reconhecimento e garantia dos direitos fundamentais (rectius, dos direitos, liberdades e garantias), presta vassalagem ao princípio da liberdade". (CASALTA NABAIS, José. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2015. p. 63).

30 .Sobre a aplicação da cláusula de abertura também aos deveres fundamentais veja: VIEIRA, Pedro Gallo; PEDRA, Adriano Sant'Ana. O rol de deveres fundamentais na constituição como numerus apertus. Derecho y cambio social, Lima, ano 10, n. 31, jan.-mar. 2013. Disponível em: [www.derechoycambiosocial.com/revista031/O_ROL_DE_DEVERES_FUNDAMENTAIS.pdf]. Acesso em: 22.03.2020.

31 .NOVAIS, Jorge Reis. Contributo para uma teoria do estado de direito: do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito. Coimbra: Almedina, 1987. p. 17.

32 ."Cunha-se, a partir de então, o conceito de Estado de Direito, isto é, de um Estado que realiza suas atividades debaixo da ordem jurídica, contrapondo-se ao superado Estado-Polícia, onde o poder político era exercido sem limitações jurídicas, apenas se valendo de normas jurídicas para se impor aos cidadãos." (SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 36).

33 .MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 56.

34 .SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 49.

35 ."Em termos sintéticos, o Estado Social e Democrático de Direito é a soma e o entrelaçamento de: constitucionalismo, república, participação popular direta, separação de Poderes, legalidade, direitos (individuais, políticos e sociais), desenvolvimento e justiça social." (SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 57).



36 .“Nesta medida, o Estado brasileiro existe para promover o desenvolvimento da pessoa humana, mediante a garantia a todos os indivíduos de um núcleo de direitos fundamentais, a partir de uma perspectiva material e, por vezes, através da ação interventiva do poder público, limitada pelo Direito”. (SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A participação popular na administração pública: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 77).

37 .Sobre o tema, veja MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Legitimidade e discricionariedade: Novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

38 .“Antes de tudo, como mencionado acima, eles oferecem uma direção metódica ao intérprete. (...) Na verdade, eu diria que o objetivo da ‘conformidade’, em uma de suas densas acepções, pode ser centrado precisamente na condição que se possui um esforço convergente, produzido simultaneamente por todos os deveres constitucionais, a serviço da Constituição e para preservá-la, regenerando-a (até onde for possível, e ainda que, às vezes, de uma maneira muito inovadora ...), a vontade do legislador”. (RUGGERI, Antonio. Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della Costituzione. In: BALDUZZI, A. et al. (Org.). I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi. Torino: Giappichelli, 2007. p. 560).

39 .“(...) o princípio do interesse público exige a subordinação das ações administrativas ao primado dos direitos fundamentais de todas as dimensões, notadamente ao direito fundamental à boa administração pública.” (FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 47 – grifo do autor).

40 .COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, p. 85-106, abr. 1993. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100005&lng=en&nrm=iso]. Acesso em: 31.03.2020. (grifo do autor)

41 .“Mesmo nos Estados onde desapareceu o coronelismo, é preciso reconhecer que a polícia estadual obedece à política de segurança dos governadores, sem estar minimamente vinculada aos interesses das comunidades locais. Por isso mesmo, a democratização da polícia civil passa, hoje, pela sua descentralização política, com o estabelecimento e fortalecimento de forças policiais também nos municípios”. (COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, p. 85-106, abr. 1993. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100005&lng=en&nrm=iso]. Acesso em: 31.03.2020.

42 .DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. Revista de direito administrativo, Rio de Janeiro, n. 191, jan.-mar. 1993, p. 32. Para Adriana da Costa Ricardo Schier: “o direito de participação é o direito que se traduz na possibilidade de intervenção direta ou indireta do cidadão na gestão administrativa, de caráter consultivo, deliberativo ou fiscalizatório”. (SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A participação popular na administração pública: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 57-58).

43 .MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. Revista eletrônica de direito do Estado, Salvador, n. 2, abr.-jun.



2005. Disponível em: [www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=25]. Acesso em: 30.03.2020.

44 .“Art. 5º, XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. (Constituição da República – CR/88)

45 .Lei 12.527/2011.

46 .Cf. art. 5º, LXXIII, a, CR/88.

47 .Cf. ABADE, Denise Neves. Direito internacional anticorrupção no Brasil. Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, Asunción, v. 7, n. 13, p. 213-232, Mar. 2019. Disponível em:

[http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2304-78872019001300213&lng=en&nrm=iso] Acesso em: 31.03.2020, p. 213-214.

48 .“Dois aspectos que podem ser definitivamente reconciliados em uma concepção projetiva de direitos humanos: aquilo que sem rejeitar o valor das conquistas históricas e sem recusar seu compromisso com sua realização atual para a emancipação de indivíduos concretos, projeta, seu potencial para o futuro, ciente de que os direitos humanos só o serão se construírem para todos para os presentes e para os que estão por vir.” (JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. Nuevos horizontes de los derechos humanos: la crisis de la modernidad jurídica en la sociedad tecnológica. Revista de direitos e garantias fundamentais, Vitória, v. 19, n. 3, set.-dez. 2018, p. 36).

49 .Aqueles relativos à construção de uma sociedade democrática.

50 .“O mais escandaloso confisco de nossa história constitucional por uma elite legislativa depravada foi aquele que, durante cerca de dez anos, manteve o povo, por omissão, preso à menoridade de seus direitos políticos de participação direta na formação da vontade governativa, e que ainda prossegue de maneira disfarçada, com a pífia e parca disciplina do exercício constitucional das técnicas participativas da democracia direta.” (BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 41).

51 .Cf. ZENKNER, Marcelo. Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 102.

52 .“Artigo 13 – Participação da sociedade

1.Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes: a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos



processos de adoção de decisões; b) Garantir o acesso eficaz do público à informação; c) Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários; d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei e ser necessárias para: i) Garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros; ii) Salvar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas. 2. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção". (BRASIL. Decreto 5.687, 31.01.2006. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm]. Acesso em: 23.10.2019).

53 .“Embora o jeito resulte em vários benefícios importantes, eles são principalmente benefícios de curto prazo. A longo prazo, o jeito e o estilo de operações que permite continuar, constituem graves obstáculos ao desenvolvimento. O desenvolvimento requer um alto grau de integração e cooperação comunitária, bem como um afastamento de padrões de comportamento tradicionais, personalísticos e autoritários. Isto também requer maior produtividade e redistribuição mais justa de renda.” (ROSENN, Keith S. Brazil’s legal culture: the jeito revisited. Florida International Law Journal, Miami, v. 1, n. 1, 1984, p. 43).

54 .“A razão é simples: a corrupção corrói o ambiente democrático, contribuindo para a eternização de grupos políticos no poder, onera em demasia os cofres públicos, desincentiva o surgimento de novos protagonistas no mercado e destrói empresas corretas e com elas os empregos gerados.” (FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, mar.-abr. 2017, p. 28).

55 .“Quase a metade dos europeus consultados (47%) afirmaram que o nível da corrupção em seus países teve um crescimento nos últimos três anos, de igual forma demonstrando diferenças percentuais significativas dependendo do país em que a consulta fora feita: Eslovênia (74%), República Checa (70%), Portugal (68%), Romênia (67%). Apenas um terço dos europeus consultados pensa que o nível de corrupção permaneceu o mesmo nos últimos três anos; apenas 7% dos entrevistados acreditam que estes níveis decresceram.” (LEAL, Rogério Gesta. Os descaminhos da corrupção e seus impactos sociais e institucionais: causas, consequências e tratamentos. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 14, n. 74, jul.-ago. 2012. Disponível em: [www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=81184]. Acesso em: 11.04.2020).

56 .Antes foram celebradas a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) e a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA).

57 .“Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.



§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I – registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III – registros das despesas;

IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)". Lei nº 12.527/2011.

58 .Cf. MUÑOZ, Rodrigo Salazar. La transparencia en la gestión pública, elementos para garantizarla. Revista brasileira de estudos políticos, Belo Horizonte, n. 117, jul.-dez. 2018. p. 571.

59 .Cf. Art. 5º, LXXIII, Constituição da República (CR/88).

60 .A parte que é vencida em uma ação judicial deve pagar ao advogado da parte contrária um valor denominado honorários de sucumbência, fixado pelo juízo, nos termos do Código de Processo Civil (CPC).

61 ."Com base nos pressupostos considerados, é, por conseguinte, necessário recorrer aos métodos do cumprimento concreto dos deveres de solidariedade pelas pessoas, formações sociais e dos aparatos públicos, referindo-se a casos paradigmáticos de como o legislador e a jurisprudência constitucional pode perceber concretamente que a conciliação entre liberdade individual e responsabilidade social, que parece ser a característica mais importante do princípio da solidariedade." (GIUFFRÈ, Felice. I doveri de solidarietà sociale. In: BALDUZZI, A. et al. (Org.). I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice dele leggi. Torino: Giappichelli, 2007. p. 44).

62 .O art. 108, 8 da Constituição da Bolívia assim estabelece: "São deveres das bolivianas e dos bolivianos: (...) 8. Denunciar e combater todos os atos de corrupção".

63 .O art. 95, 7, da Constituição da Colômbia assim estabelece: "São deveres da pessoa e do cidadão: (...) 7. Colaborar para o bom funcionamento da administração da justiça".

64 ."As pessoas devem ser solidárias porque, além da atuação estatal, são necessárias condutas positivas e negativas dos indivíduos para a efetivação de direitos fundamentais." (PEDRA, Adriano Sant'Ana. Deveres Humanos Fundamentais Estabelecidos em Tratados Internacionais Firmados pelo Brasil. In: CYRINO, Rodrigo Reis; NEVES, Rodrigo Santos (Coord.). Temas de direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. v. 1. p. 162).

