

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MURILO BORSIO BATAGLIA

**ACESSO À INFORMAÇÃO E CORRUPÇÃO: INVESTIGANDO O CONTEXTO
INSTITUCIONAL DA CGU**

**BRASÍLIA-DF
2019**

MURILO BORSIO BATAGLIA

**ACESSO À INFORMAÇÃO E CORRUPÇÃO: INVESTIGANDO O CONTEXTO
INSTITUCIONAL DA CGU**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília – PPGD/UnB como requisito para obtenção do Título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Claudia Farranha

**BRASÍLIA-DF
2019**

Ba Bataglia, Murilo Borsio
Acesso à informação e corrupção: investigando o contexto
institucional da CGU / Murilo Borsio Bataglia; orientador
Ana Claudia Farranha. -- Brasília, 2019.
212 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Direito) --
Universidade de Brasília, 2019.

1. Direito de acesso à informação. 2. Corrupção. 3.
Transparência. 4. LAI. 5. CGU. I. Farranha, Ana Claudia,
orient. II. Título.

MURILO BORSIO BATAGLIA

**ACESSO À INFORMAÇÃO E CORRUPÇÃO: INVESTIGANDO O CONTEXTO
INSTITUCIONAL DA CGU**

**Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da
Universidade de Brasília – PPGD/UnB, como requisito para obtenção do Título de Mestre
em Direito.**

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____
Dra. Ana Cláudia Farranha, Universidade de Brasília

1º Examinador: _____
Dra. Ana Frazão, Universidade de Brasília

2º Examinador: _____
**Dr. Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais**

3º Examinador: _____
Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva, Universidade de Brasília

Brasília, 18 de fevereiro de 2019.

*Aos meus avós e meus pais,
por toda ternura regada no cuidado dos filhos
e pelo exemplo de força nas batalhas enfrentadas na vida.*

AGRADECIMENTOS

2013, Santuário Dom Bosco, uma certeza brotava: “Você vai voltar para ficar”. E assim se fez a partir de 2016. Agradeço a Deus pela sua bondade e cuidado em todos os momentos e nesses novos desafios.

À minha família e familiares, minha gratidão pelo apoio, compreensão diante da distância e, por vezes, ausências, além das incansáveis demonstrações de doação: um amor traduzido em ações, mais que em palavras e sentimentos, e que 800 quilômetros são pouco perto desse grandioso ato.

Não conhecia ninguém. Um paulista enfrentando diversas e longas viagens toda semana até aqui enfim se instalar. Aluno que não sabia como seria o semestre seguinte. Que por vezes questionou se isso seria o caminho ideal. Mas que se surpreendeu com o desabrochar da riqueza dessa terra, do poder das novas relações, e dos mananciais de oportunidades, experiências, momentos e pessoas que jorraram no centro do Brasil ao longo desse tempo.

E foi nesse meio de oportunidades que encontrei e conheci minha orientadora, Profa. Ana Claudia Farranha, em um último dia antes de recesso de meio do ano de 2016, quando eu ainda era aluno especial da pós. A ela fica o registro de um especial agradecimento. “A porta se abre quando o discípulo está pronto”, apenas um dentre tantos ensinamentos acadêmicos, profissionais e humanos. Por todas as portas e caminhos que me abriu, pelo ensino, acolhimento, orientação, diversão e pela frequente esperança e alegria em reuniões, aulas, palestras, apresentações de trabalho, refeições, e passeios.

Aos professores desta banca de mestrado, que prontamente aceitaram o convite para este momento de crescimento e de compartilhamento de saberes, possibilitando encerrar um ciclo de modo construtivo: Professora Ana Frazão, Professora Suylan de Almeida e Professor Armindo Teodósio.

Àqueles que foram meus primeiros contatos nesta cidade, e que me ofereceram todo apoio e companhia necessários e se tornaram grandes amigos: Ana Cristina, Cácia, Claudiane, João Paulo, Juliana, Taynara, Thiago, Willian.

Ao GEOPP, que incentivou o crescimento acadêmico e estreitou as redes de amizade: Amanda, Juan, Catalina, João Vitor, Eduarda Cintra, Matheus Lira, Henrique, Leidiane, Flávio, Raianne, Gabriel, Carlos, Wanderson, Jarbas, Albenes, Lucas, Jefferson.

Aos amigos que o tempo e Brasília foram apresentando, responsáveis por compartilhar momentos de felicidade e também de desafios, nascidos em salas de aula, biblioteca, RU, cafés, representação discente, e além da UnB: Alan, André G., Bruno, Bernardo, Clara, Cheggy, David, Diego, Eduarda T., Elias, Emília, Fernanda, Giselle, Henrique A., Ivonne, Izabela, Janny, João, Jorge, Juan, Lahis, Leonardo, Lourival, Lucas BH, Lucas SP, Marina, Maiara, Mariana, Matheus, Milena, Patrick, Thalita, Thiago, Tiago, Tainá, Rafael, Rodrigo.

Ao IDP por toda experiência e crescimento proporcionados enquanto lá desempenhei minhas funções: Alice, Adisson, Advair, Amanda, Ana, Ana, Atalá, Bachur, Caio, Cairo, Camila, Cíntia, Cris, Cristiane, Danilo, Daniel, Débora B., Débora, Diogo, Douglas, Edgar, Fernando, Francisco S., Gabi, Igor, Janete, Jaque, Jesus, Luciana, Luís, Luíza, Madge, Maicon, Márcia, Marciel, Marcelo, Mari, Matheus, Meire, Monique, Philip, Renan, Roberta, Raquel, Rafael, Raphael, Susana, Thaynara, Timóteo.

A toda a secretaria do PPGD, com quem pude contar para burocracia universitária e para tantos diálogos, aprendizagem e incentivo: Aline, Carlos, Carlinhos, Carol, D. Teresa, Euzilene, João, Kelly, Lia, Márcia, Ray, Rosa, Valgmar.

Aos fortes laços que a dança e a academia proporcionaram: Antônio, Dulce, Bianca, Gustavo, Eduardo, Lara, Marina, Michell, Romário.

Àqueles encontros que viagens acadêmicas proporcionaram e que se prolongam no tempo: Bruna e Daniel, D. Coraci e Iraci, Vinícius, e Yairi.

Aos alunos Bruno, Gabrielle, Mikael, Sâmela, pela animação, e dedicação.

Aos profissionais Ademar, Marcio Cunha, Vânia Vieira, por toda disponibilidade e compartilhamento em pesquisa e demais atividades acadêmico-profissionais.

À Profa. Rita Biason, que continuou presente, acreditando neste aluno, e aos(as) Professores(as) que contribuíram para novas aprendizagens: Mario Carboni, Terrie, Lindijane, Márcio Iorio, Alexandre Veronese, Christiana Freitas, Sivaldo, Ricardo.

A Itajobi e Franca, em especial, a Aninha, Juliane, Amanda, Ana Carla, Bia, Duda, Giovana, Jesus, Matheus, Melina, Jaqueline, Sininho, Rhas, Dedonha, Minds, Deia e Felipe, pelo companheirismo e apoio sólidos que o tempo fortalece cada vez mais.

E, tão importante quanto, a Brasília, cidade em que sempre desejei viver, e à UnB, que tão bem me acolheu, adotou, e para a qual desejo continuar contribuindo com todo empenho, disciplina e dedicação. O meu muito obrigado!!!

BATAGLIA, Murilo Borsio. **Acesso à informação e corrupção**: investigando o contexto institucional da CGU. 2019. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Brasília, 2019.

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade verificar a correlação entre as categorias “corrupção” e “acesso à informação”. Para tanto, apresenta o seguinte problema: em que medida o acesso à informação promove o enfrentamento da corrupção? No intuito de encontrar respostas, primeiramente faz-se descrição de tais conceitos, por meio de revisão bibliográfica, verificando abordagens e a influência de convenções internacionais sobre tais temáticas no ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, busca-se compreender tal relação por meio da atuação da Controladoria-Geral da União (CGU). Trata-se de órgão escolhido justamente por monitorar e implementar ações de enfrentamento da corrupção e de efetivação do direito de acesso à informação no âmbito do Poder Executivo Federal. Nesse sentido, verificam-se quais as responsabilidades conferidas à CGU pela Lei de Acesso à Informação (LAI) e pelo Decreto n. 7.724/2012. Assim, para compreender essa dinâmica, mune-se da análise de contexto institucional, ou seja, da configuração e estrutura bem como do conjunto de funções e responsabilidades atribuídas a este órgão, por meio de leis e decretos. Além disso, tendo o escopo de cruzar tais análises, analisam-se os pedidos de acesso à informação que contenham a palavra “corrupção” (no recorte temporal feito entre 2015 a 2017). Desse modo, soma-se a seguinte questão: o que revelam tais pedidos de acesso? Por fim, também se utiliza da técnica de entrevista, coletando dados acerca das experiências e impressões de servidores que atuam ou atuaram na implementação desse direito de acesso pela CGU. Portanto, essa pesquisa possui caráter predominantemente empírico, exploratório e qualitativo. O pressuposto deste estudo é que o direito de acesso à informação promove diretamente um enfrentamento da corrupção. No entanto, pelas constatações, triangulação e análise de dados, averiguou-se que essa correlação não é direta, havendo condicionantes que a intermedeiam, além de demonstrar uma perspectiva de que o direito de acesso à informação não se restringe à prevenção da corrupção, envolvendo também reafirmação de direitos, governança, participação e controle social.

Palavras-chave: Direito de acesso à informação. Corrupção. Transparência. LAI. CGU. Contexto institucional.

ABSTRACT

The present work aims to verify the correlation between the categories "corruption" and "access to information". In order to do so, it presents the following problem: to what extent does access to information promote the fight against corruption? About finding possible answers, first it is made a description of such concepts through a bibliographical review, verifying approaches and the influence of international conventions on such subjects in the Brazilian legal system. In addition, it seeks to understand this relationship through the performance of the Federal Comptroller's Office (CGU, in Portuguese). This entity was chosen precisely because it is responsible for monitoring and implementing actions to combat corruption and to enforce the right of access to information within the Federal Executive Branch. In this sense, it is verified the responsibilities conferred on the CGU by the Law on Access to Information (LAI in Portuguese) and Decree n. 7.724/2012. Thus, in order to understand this dynamic, it relies on the analysis of institutional context, that is, the configuration and structure as well as the set of functions and responsibilities attributed to this institution, through laws and decrees. In addition, having the scope to cross-examine these analyzes, this study analyzes requests for access to information that contain the word "corruption" (between 2015 and 2017). In this way, the following question is added: what do such requests reveal? Finally, it is also used the technique of interview, collecting data about experiences and impressions of servers that act or acted in the implementation of this right of access in the CGU. Therefore, this research is predominantly empirical, exploratory and qualitative. The hypothesis is that the right of access to information directly promotes a confrontation of corruption. However, due to the findings, triangulation and data analysis, it was noticed that this correlation is not straightforward, there are constraints that interfere with it, in addition to demonstrating a perspective that the right of access to information is not restricted to the prevention of corruption, involving also reaffirmation of rights, governance, participation and social control.

Keywords: Right of Access to Information. Corruption. Transparency. LAI. CGU. Institutional Context.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Tipos de corrupção	34
Figura 2 - Índice de Confiança Social nas Instituições do Brasil	37
Figura 3 – Confiança nas instituições conforme pesquisa FGV	38
Figura 4 - Maior causa de angústia.....	38
Figura 5 – Política e instituição – coerência institucional	65
Figura 6 – Fases do percurso institucional da CGU	82
Figura 7 – Esquema da estrutura atual da CGU	89
Figura 8 – Percurso da tramitação da LAI.....	101
Figura 9 – Esquema sobre transparência e mudança de cultura política	176

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Índice de Percepção da corrupção (IPC) de 2012 a 2018	37
Gráfico 2 - Órgãos de pedidos de acesso à informação com a palavra "corrupção" de 2015	133
Gráfico 3 – Órgãos de pedidos de acesso à informação com a palavra "corrupção" de 2016.....	134
Gráfico 4 - Órgãos de pedidos de acesso à informação com a palavra "corrupção" de 2017.	135
Gráfico 5 – Categorias dos pedidos de acesso de 2015 com a palavra "corrupção".	148
Gráfico 6 – Categorias de pedidos de acesso à informação de 2016 com a palavra "corrupção"	149
Gráfico 7 – Categorias de pedidos de acesso à informação de 2017 com a palavra "corrupção".....	150
Gráfico 8 – Atendimento de solicitações de informação de 2015 com a palavra "corrupção”	152
Gráfico 9 – Atendimento de solicitações de informação de 2016 com a palavra "corrupção”	153
Gráfico 10 – Atendimento de solicitações de informação de 2017 com a palavra "corrupção".	153
Gráfico 11 – Pedidos de acesso à informação para a AGU. Jan./Mar.2017.....	158

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipos penais enquadrados no conceito <i>lato</i> de corrupção	25
Quadro 2 – Perfil de entrevistados	25
Quadro 3 – Tipos penais enquadrados no conceito <i>lato</i> de corrupção	30
Quadro 4 - Esfera administrativa, civil e eleitoral de enfrentamento à corrupção	32
Quadro 5 – Tipos de abordagem sobre o fenômeno corrupto	33
Quadro 6 – Resumo das principais convenções internacionais sobre corrupção	45
Quadro 7 – Exemplos de corrupção do art. VI da Convenção da OEA	46
Quadro 8 – Destaques do art. III da Convenção da OEA.....	47
Quadro 9 – Rodadas e recomendações advindas da Convenção da OEA no Brasil	47
Quadro 10 – Destaques da Convenção da OCDE ratificada pelo Brasil.....	49
Quadro 11 – Síntese da Convenção da ONU	50
Quadro 12 – Implementações normativas de enfrentamento à corrupção.....	53
Quadro 13 – Dispositivos constitucionais relacionados à publicidade, transparência e direito de acesso à informação.....	59
Quadro 14 – Mapeamento de normas existentes antes da LAI, com a temática do acesso à informação.....	60
Quadro 15 – Histórico do percurso institucional da CGU.....	82
Quadro 16 – Ministros da CGU nomeados, de acordo com o mandato presidencial.....	84
Quadro 17 – Governo FHC	87
Quadro 18 – Governo Lula 1	88
Quadro 19 – Governo Lula 2.....	88
Quadro 20 – Governo Dilma 1	88
Quadro 21 – Governo Dilma 2	89
Quadro 22 – Governo Temer.....	89
Quadro 23 – Governo Bolsonaro.....	90
Quadro 24 – Competências da STPC	93
Quadro 25 – Competências da OGU	94
Quadro 26 – Competências da Secretaria de Combate à Corrupção	94
Quadro 27 – Algumas Leis de Acesso na América Latina.....	96
Quadro 28 – Comparação de elementos das Leis de Acesso	98
Quadro 29 – Principais ações sobre LAI nos planos para o governo aberto	101
Quadro 30 – Principais projetos de lei que tramitaram até a promulgação da LAI.	103
Quadro 31 – Resumo da estrutura da LAI.....	108
Quadro 32 – Competências da CGU conferidas pela LAI	111
Quadro 33 – Resumo da estrutura do Decreto n. 7.724/2012.....	111
Quadro 34 – Resumo das competências da CGU conferidas pelo Decreto n. 7.724/2012. ...	114
Quadro 35 – Responsabilidades da CGU presentes na LAI e no Decreto 7.724/12	114
Quadro 36 – Quantidade de pedidos de acesso com a palavra "corrupção"	131
Quadro 37 – Significado das categorias dos pedidos analisados	137
Quadro 38 – Exemplos de pedidos categorizados como “consultas”.....	138
Quadro 39 – Exemplos de pedidos categorizados como "LAI e e-SIC"	139
Quadro 40 – Exemplos de pedidos categorizados como "Legislação"	139
Quadro 41 – Exemplos de pedidos categorizados como "Pesquisa"	141
Quadro 42 – Exemplos de pedidos categorizados como "Portal da Transparência"	142
Quadro 43 – Exemplos de pedidos categorizados como "Programas / Ações”	143

Quadro 44 – Exemplos de pedidos categorizados como "Processos / Registros"	144
Quadro 45 – Exemplos de pedidos categorizados como "Reclamação / Desabafo / Sugestão / Elogio"	147
Quadro 47 – Categorias passíveis de negativa de acesso.	151
Quadro 48 – Modelos de respostas.....	155
Quadro 49 – Principais competências da CGU e sua aplicação prática	162
Quadro 50 – Convenções e sua internalização no Brasil	202

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Orçamento CGU 2004 a 2018	87
--	----

LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
BB	Banco do Brasil
BACEN	Banco Central
BASA	Banco da Amazônia
BM	Banco Mundial
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC	Casa Civil
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CEITEC	Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A.
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPEL	Centro de Pesquisa de Energia Elétrica
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CISET	Controle Interno Setorial
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CODEBA	Companhia de Docas do Estado da Bahia
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Tready Commission
CP	Código Penal
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CRE	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CRG	Corregedoria-Geral da União
CRU	Controladoria Regional da União
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
CTC	Comissão de Tomadas de Contas
CTPCC	Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção

CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DAPP	Diretoria de Avaliação de Políticas Públicas
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DF	Distrito Federal
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPU	Defensoria Pública da União
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EBT	Escala Brasil Transparente
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
ELETRORBRAS	Centrais Elétricas Brasileiras
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FCC	Fórum Nacional de Combate à Corrupção
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
HEMOBRAS	Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFAI	instituto Federal de Acesso à Informação Pública
INAI	Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPC	Índice de Percepção de Corrupção
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAPA	Ministério da Agricultura, Abastecimento e Agropecuária
MC	Ministério das Cidades
MCTIC	Ministério de Ciência Tecnologia Inovação e Comunicação
MD	Ministério da Defesa
MDH	Ministério de Direitos Humanos
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
ME	Ministério do Esporte
MEC	Ministério da Educação
MESICIC	Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção
MF	Ministério da Fazenda
MG	Minas Gerais
MI	Ministério da Integração Nacional
MJ	Ministério da Justiça
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Medida Provisória
MP	Ministério do Planejamento
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPF	Ministério Público Federal
MPS	Ministério da Previdência Social
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos

OGP	Open Government Partnership
OGU	Ouvidoria-Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLS	Projeto de Lei do Senado
PPA	Plano Plurianual
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PR	Presidência da República
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
SCC	Secretaria de Combate à Corrupção
SE	Secretaria Executiva
SECIN	Secretaria Central de Controle Interno
SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SGI	Secretaria de Gabinete Institucional
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SisCOR	Sistema de Correição do Poder Executivo Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SPCI	Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas
STPC	Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCI	Termo de Classificação de Informação
TCM	Tribunal de Contas do Município
TCU	Tribunal de Contas da União
TELEBRAS	Telecomunicações Brasileiras S.A.
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
UFAL	Universidade Federal de Alagoas

UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UE	União Europeia
UNACON	Sindicato Nacional dos Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle
UNCAC	Convenção das Nações Unidas Contra Corrupção
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
1 CORRUPÇÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO: categorização e interfaces.....	27
1.1 Entendimento da corrupção.....	27
1.2 Enfrentamento da corrupção no mundo e no Brasil	41
1.3 Direito de acesso à informação	55
1.4 Regulamentação desse direito no Brasil.....	59
2 CGU E CONTEXTO INSTITUCIONAL.....	63
2.1 Conceito de contexto institucional	63
2.2 Funções da CGU	68
2.2.1 <i>Construção institucional</i>	68
2.2.2 <i>Atual configuração e perspectivas</i>	90
2.3 Contexto de criação da Lei de Acesso à Informação	94
2.3.1 <i>Contexto internacional e nacional de elaboração da LAI</i>	95
2.3.2 <i>Atribuições conferidas pela LAI e pelo Decreto 7.724/2012 para a CGU</i>	108
2.4 LAI e e-SIC: o funcionamento desse sistema para concretizar o acesso	116
3 PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E CORRUPÇÃO: uma análise empírica	126
3.1 Coleta de dados: os pedidos de acesso com a palavra “corrupção”	131
3.2 Acesso à informação e corrupção: limites e possibilidades	157
3.2.1 <i>Análise dos pedidos de acesso em suas categorias</i>	157
3.2.2 <i>Os limites e as possibilidades</i>	161
CONSIDERAÇÕES FINAIS	177
REFERÊNCIAS	181
ANEXO I	203
ANEXO II	204
ANEXO III.....	209
ANEXO IV.....	211

INTRODUÇÃO

O presente trabalho possui como tema a análise da atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) na garantia do acesso à informação e como isso se relaciona com o enfrentamento à corrupção. Assim, intitula-se: “Acesso à informação e corrupção: investigando o contexto institucional da CGU”. Logo, para o desenvolvimento desta pesquisa, faz-se a abordagem de duas principais categorias temáticas, tais quais: corrupção e acesso à informação.

Essas categorias, por sua vez, merecem atenção, pois, a partir da compreensão desses conceitos e de como eles se cruzam é que se desenvolverá a linha de raciocínio. Com isso, o eixo norteador é o seguinte: compreender a corrupção e o acesso à informação aliadas a ferramentas (legais, administrativas e tecnológicas) que a CGU disponibiliza para o controle e prevenção de atos corruptos.¹

Nesse intuito, destaca-se a Lei de Acesso à Informação² (LAI), Lei n. 12.527/2011 que congrega a possibilidade de abrir canais institucionais para que interessados solicitem informações que estejam sob a posse do governo. E isso é feito utilizando-se de ferramentas tecnológicas disponíveis na internet: no Executivo Federal, pelo e-SIC (sistema eletrônico do serviço de informações ao cidadão) ou de forma presencial (SIC).

Logo, diante desse panorama de corrupção e de direito de acesso à informação, destaca-se, como instituição, a atual Controladoria-Geral da União (CGU). Mas questiona-se, por que a CGU é relevante nesse trabalho? Elegeu-se a CGU justamente por ser o órgão responsável pelo monitoramento da implementação da LAI no Poder Executivo Federal, além de ser instância recursal para pedidos de acesso que foram negados em outros órgãos federais.

¹Essa perspectiva adotada possui relação com a trajetória acadêmica deste autor: ao longo de sua formação, realizou pesquisas e estudos sobre a temática da corrupção em uma vertente interdisciplinar (envolvendo o Direito, Administração Pública e Ciência Política), focando-se em aspectos administrativos, enquanto integrante do Centro de Estudos e Pesquisas sobre Corrupção (CEPC/Unesp). Ademais, em outros períodos também abordou a análise institucional da CGU – da qual não é servidor – permitindo, neste trabalho, avançar neste campo, aliando-se à pesquisa “Democracia e Informação: aspectos de implementação dos mecanismos de acesso à informação”, desenvolvida pelo Observatório de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (GEOPP/UnB), do qual é membro.

² A LAI é de observância obrigatória por todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como por todos os entes federativos: União, Estado, Distrito Federal e Municípios. Compreende a divulgação de informação proativamente pelo Estado, mas enfatiza e disciplina os procedimentos para elaborar os pedidos de acesso à informação. Ademais, explica o que seria informação pública (sob os cuidados do poder público) e faz a ressalva para informações sigilosas (de segurança nacional, ou de dados pessoais, por exemplo). Compreende também os prazos para obter respostas, e o caminho procedimental e institucional para recorrer em caso de informações negadas. O Decreto n. 7.724/2012 disciplina aspectos sobre pedidos, recursos, prazos no âmbito do Executivo Federal – poder sobre o qual reside a análise deste projeto. (BRASIL, 2011;2012).

Ela compreende também funções atinentes a: ouvidoria, corregedoria, controle interno e prevenção e combate à corrupção. E, diante dessas responsabilidades, evidenciam-se, especificamente, aquelas conferidas pela mencionada LAI, acerca do acesso à informação pública.

Como pressuposto de pesquisa, acredita-se que o acesso à informação possui relação direta com o enfrentamento da corrupção, e isso se tornaria possível pela atuação institucional da CGU. Assim, mune-se de dados quantitativos de índices para justificar importância dessas categorias (IPC, índices de confiança em instituições, FGV/DAPP), além de instrumentos normativos que traduzem tanto o enfrentamento da corrupção, quanto a promoção da transparência. A sucessão de escândalos e as revelações de tais índices, como a crise de confiança em instituições democráticas, revelam preocupação em função de por em risco a própria democracia ou deslocamento de legitimidade democrática (FILGUEIRAS; MARONA, 2012, p. 100-101).

Diante disso, ganha importância a existência de instrumentos regulatórios capazes de prevenir e controlar essa prática. Em termos constitucionais, observa-se a presença desta proposta de prevenção e controle a partir do princípio da publicidade: nos artigos da Constituição Federal de 1988: art. 5º, XIV, XXXIII e XXXIV; art. 37, caput, §3º, II; art. 216, §2º³. No entanto, até 2011 não havia uma lei infraconstitucional específica que regulasse contundentemente a matéria relativa à publicidade e à transparência. Havia apenas legislações esparsas: Lei n. 8.159/1991 (acesso a arquivos públicos); LC n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); Lei n. 11.111/2005 (sobre o sigilo – parte final do art. 5º, XXXIII); LC n. 131/2009 (Lei da Transparência). Até que em 2011 foi promulgada a Lei de Acesso à Informação, ferramenta com a possibilidade de concretizar o princípio da publicidade, transparência (passiva) e direito à informação.

Como afirma Paes, “[...] o direito de acesso à informação é um tema relativamente novo no cenário internacional e nacional e, portanto, está ainda em fase de consolidação”

³ CF, art. 5º, XIV – “é assegurado a todos o acesso à informação [...]”; 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”; XXXIV – direito de petição e de certidão. CF, art. 37 “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de [...] publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII”. CF, art. 216, §2º “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

(PAES, 2011, p.408), fato que também justifica sua relevância. Por ser de recente implementação, sua existência ainda perpassa por desafios.

Ademais, destaca-se a consideração de tal lei como uma ferramenta e também como um processo, no âmbito de direito administrativo. Isso porque ela própria apresenta prazos para ente público responder, responsabilização do servidor, ausência de necessidade de motivação para o pedido e, ainda, possibilidade de recurso em caso de negação do pedido (especificamente sobre o Poder Executivo Federal).

Somado a isso, quando há uma convergência dessa ferramenta legal com o desenvolvimento tecnológico (uso governamental das tecnologias de informação), a potencialidade da efetivação deste direito aumenta. Essas inovações em tecnologia podem ser direcionadas para o empoderamento da sociedade civil, pois “[...] possuem grande potencial para a promoção de maior transparência governamental, diminuindo, assim, a assimetria de informações entre o governo e o cidadão, tornando esse último agente muito mais poderoso em ambientes democráticos” (LOPES, 2007, p. 26).

Diante de toda a contextualização temática e apresentação da relevância e atualidade do estudo dos temas de corrupção, acesso à informação, entremeados pelas ferramentas tecnológicas, deve-se esclarecer o problema envolvendo tais perspectivas.

Sobre isso, aponta-se que a problemática se inicia justamente na tentativa de vincular essas categorias: em qual medida o acesso à informação pode se relacionar e promover o enfrentamento de atos corruptos?

A análise desse problema, por sua vez, ocorrerá tendo por fundamento a compreensão da estrutura e funções da CGU. Assim, um aspecto relevante nesse estudo seria o posicionamento institucional deste órgão: a CGU esteve estruturalmente alocada junto à Presidência da República – o que configurava uma posição de autoridade diante dos demais ministérios, mas houve mudanças, rebaixando-a a ministério. Desse modo, a problemática da relação do enfrentamento à corrupção e do direito de acesso à informação é adensada, merecendo investigação o atual contexto institucional do órgão que tem a responsabilidade sobre a implementação da LAI.

Nesse sentido, como se verá em capítulo específico, o contexto institucional corresponde ao conjunto de regras formais e informais que atribuem responsabilidades e funções a determinada instituição. Isso perpassa pela análise de texto (entendido como política ou instituição) e contexto (compreendendo os elementos políticos, socioeconômicos e culturais que influenciam ou recebem influência do texto). (CALMON; COSTA; 2013). Tal

análise se revela necessária para compreensão das responsabilidades do órgão vinculadas à presente temática desta dissertação.

Ademais, também é importante notar que, na perspectiva da categoria, o acesso à informação por vias tecnológicas não se destina necessariamente ao enfrentamento da corrupção. Prever institucionalmente canais para o acesso à informação não é garantia de que a informação será acessada, tampouco que os cidadãos serão mais engajados para esse controle e prevenção de atos corruptos (PAPACHARISSI, 2009).

Com isso, surge a necessidade de se investigar os pedidos de acesso à informação, e no intuito desse trabalho, especificamente, os pedidos sobre corrupção. Tendo essa base reflexiva, apresentam-se as perguntas de pesquisa: como a CGU atua para possibilitar o enfrentamento da corrupção? Dentre suas diversas ações institucionais, e focando-se na de favorecer o acesso à informação, como ou em que medida essa atividade se relaciona com o enfrentamento à corrupção? O que esses pedidos revelam? Há realmente um controle da corrupção por meio dos pedidos de acesso?

Diante disso, chega-se ao debate acerca da necessidade de ampliação da capacidade institucional; da gestão da informação para disponibilizar as informações públicas; e da dificuldade de acesso aos instrumentos tecnológicos como influência na (in)efetividade desse direito de acesso.

Portanto, essa dissertação tem por objetivo geral verificar a relação entre a prevenção e o controle da corrupção e o acesso à informação, a partir de ferramentas disponibilizadas institucionalmente pela CGU. Para que tal objetivo geral seja atingido, os objetivos específicos são:

- a) Descrever as ações da CGU para o monitoramento da transparência passiva e na execução da LAI e do Decreto n. 7.724/2012;
- b) Mapear os pedidos de acesso à informação direcionados à CGU dos últimos 05 anos de existência da lei;
- c) Analisar a categorização e o direcionamento dos pedidos de acesso à informação disponibilizados pela CGU;

Considerando tais objetivos, apresenta-se a pergunta de pesquisa que vai nortear esse projeto: em que medida a CGU pode prevenir e controlar a corrupção por meio dos pedidos de acesso à informação?

Para desenvolver essa investigação, de início, no capítulo 1 pretende-se fazer abordagem das categorias mencionadas – corrupção e direito de acesso à informação. Nele pretende-se destacar o contexto internacional acerca das primeiras iniciativas sobre o

enfrentamento da corrupção, sua relação com expansão do regime democrático e até mesmo do capitalismo, bem como as convenções e principais tópicos regulatórios e abordagens desse fenômeno. Do mesmo modo, acerca do direito à informação, tem-se objetivo de mapear as convenções internacionais de que tratam desse tema, e como se deu a construção de sua abordagem até sua internalização e previsão em normas constitucionais brasileiras. Para isso, utiliza-se da técnica de revisão bibliográfica no sentido de formar um estado da arte dessas categorias, embasando a pesquisa.

No capítulo 2, por conseguinte, adentra-se na descrição da construção institucional da CGU, e, conforme mencionado, munindo-se da técnica de análise de contexto institucional. Tem-se a finalidade de mapear suas atribuições legais, e, posteriormente, adentrar nas responsabilidades conferidas à CGU pela LAI. Como forma de verificar o instrumento de implementação desse direito, na sequência, faz-se menção ao e-SIC, sob uma perspectiva do uso das TICs pela Administração Pública Federal, ou seja, do governo eletrônico, iniciando o debate acerca da transparência.

Por sua vez, o capítulo 3 consiste na análise empírica deste trabalho. Buscam-se os pedidos de acesso à informação que promovam o cruzamento das categorias descritas (corrupção e acesso à informação). Para investigar tais elementos, utiliza-se o material disponibilizado pela CGU no portal “Acesso à Informação”. Trata-se de banco de dados de pedidos de acesso, no qual se podem buscar aqueles que contenham a palavra “corrupção” – termo de busca utilizado para encontrá-los.

Para essa análise, acerca do recorte temporal, existem duas perspectivas: a) a primeira, referente ao caminho institucional da CGU, vincula-se aos anos de 2001 a 2019, especificando-os de acordo com o mandato presidencial, uma vez que a formação de agenda do governo da época pode influenciar em sua estrutura; e b) sobre os pedidos de acesso, a princípio, pretende-se verificar o banco de dados desde a vigência da LAI, maio de 2012 a 2017 (ano em que a base está consolidada). A partir dos indicadores encontrados por essa pesquisa de cunho exploratório, faz-se tabulação de dados. A esta fase, juntam-se impressões vivenciadas por servidores da CGU, que estiveram/estão vinculados à implementação da LAI, coletadas por meio de entrevistas semiestruturadas. Feito isso, promove-se a análise destas informações e triangulam-se os dados obtidos.

Em termos teóricos, utiliza-se, também, de uma perspectiva neoinstitucionalista, ao adotar abordagem institucional da corrupção, e ao realizar análise de contexto institucional da CGU e de canais institucionais para pedidos de acesso. “Institucionalismo, como o termo é usado, conota uma abordagem geral para o estudo de instituições políticas, um conjunto de

ideias [...] [Instituições] são coleções de estruturas, regras e padrões operando procedimentos que tem um papel autônomo na vida política” (MARCH; OLSEN, 2005, p.4, tradução própria).

Em suma, trata-se de pesquisa com caráter qualitativo, exploratório, empírico, sendo ilustrada no quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Metodologia e técnicas de pesquisa.

METODOLOGIA			
Pesquisa Qualitativa Empírica Exploratória	Revisão de literatura	Categorias: corrupção, acesso à informação.	Neoinstitucionalismo e contexto institucional.
	Coleta e análise de dados	Pedidos de Acesso. <ul style="list-style-type: none"> • Que tipo de pedido de acesso à informação é feito sobre corrupção? Para quais órgãos? E para a CGU? • O que esses pedidos revelam? 	
	Entrevistas	Triangulação de dados. <ul style="list-style-type: none"> • Quais aspectos relevantes nos 15 anos de CGU? • Como se deu o contexto de elaboração e implementação da LAI? • A transparência passiva tem relação direta com a corrupção? 	

Elaboração própria.

Acerca das entrevistas, o quadro a seguir traça elementos das pessoas entrevistadas que foram ou são servidoras da CGU. Não são feitos detalhamentos específicos que possam identificá-las, uma vez que tal diretriz fora acordada por meio de termo de consentimento (presente nos anexos desta dissertação).

Quadro 2 - Perfil de entrevistados.

Entrevista	Ingresso na CGU	Contato com a LAI
I	Concurso de 2008	Entre 2012 e 2016, área de recursos de pedidos de acesso.
II	Concurso de 2008	Entre 2012 e 2018, área de recursos de pedidos de acesso.
III	Concurso de 2008	Entre 2012 e 2016, área de resposta a pedidos de acesso, recursos e sistema e-SIC.
IV	Concurso de 2004	Entre 2011 e 2012, diretoria de setor responsável pela implementação LAI, seu monitoramento, e e-SIC.

Elaboração própria. Fonte: entrevistas com servidores da CGU.

Por fim, diante da junção destes dados e abordagens, pretende-se chegar a resultados que apontem como ou se pode haver prevenção e controle da corrupção a partir dos pedidos de acesso à informação realizados.

Então, retoma-se o pressuposto de pesquisa, de modo a procurar responder a pergunta: em que medida há prevenção e controle da corrupção por meio dos pedidos de acesso à

informação? Inicialmente, entende-se que os pedidos de acesso, também tidos como transparência passiva, permitiriam esse controle e prevenção do fenômeno corrupto. Isso se justificaria pelo fato de que o direito à informação corresponde a um meio de controle e monitoramento das ações governamentais pela sociedade. Tal direito se relaciona, por sua vez, à visibilidade e à compreensão da ação pública, “[...] consistindo em instrumentos, os quais apontam uma preocupação com transparência e com a divulgação da atuação do Estado, ligando-se à cultura da informação na medida em que favorecem a ampliação do controle social” (FARRANHA; SANTOS, 2015, p. 747).

Dessa maneira, fica a questão: a transparência contribui para inibir ato corrupto ou aumenta sua percepção?

1 CORRUPÇÃO E ACESSO À INFORMAÇÃO: categorização e interfaces

Este capítulo tem por objetivo identificar uma resposta para a seguinte questão: o que é corrupção? Assim, procura-se verificar que abordagens existem sobre esse fenômeno, escolhendo uma que se alinhe aos propósitos desse trabalho. Além disso, busca-se, ainda, sem o intuito de esgotar o tema, mostrar como se deu a evolução dos estudos, do enfrentamento e quais são seus elementos e suas principais características – o que envolve todo o seu aspecto regulatório seja na esfera internacional, seja na esfera nacional. Para isso, recorre-se à discussão da literatura identificando a produção internacional e nacional sobre o tema, além da fonte legislativa.

Uma vez concretizada essa etapa, e definido o que se entende por corrupção – fato este necessário para os próximos capítulos, enfrenta-se outro desafio: o que é acesso à informação? Como esse direito está regulamentado no Brasil e de quais Convenções este país é signatário? Logo, finalizando a etapa anterior de conceituação de corrupção, aponta-se a categoria do direito de acesso à informação como uma das formas de seu enfrentamento. E, como forma de enfrentamento, merece atenção e análise, uma vez que corresponde a um dos pontos-chave dessa dissertação. Para isso, também se utilizam como materiais, além do conteúdo legal, as produções científicas sobre esse direito, envolvendo estudos da área jurídica, de administração, comunicação e de ciência política. Do cruzamento dessas categorias – corrupção e acesso à informação – por conseguinte, nascerá o objeto de estudo a ser analisado neste trabalho, os pedidos de acesso à informação sobre corrupção: como a CGU, considerando seu contexto institucional, previne a corrupção por meio do acesso à informação? É o que se pretende para esse momento.

1.1 Entendimento da corrupção

Nesta seção, pretende-se apontar os fundamentos do conceito de corrupção, evidenciando suas vertentes, possíveis causas e consequências e elucidando como se deu seu debate no âmbito internacional, para, assim, adentrar no debate da regulação deste fenômeno no Brasil. Portanto, a discussão proposta neste tópico tem um caráter descritivo e teórico.

A maior parte dos estudos realizados sobre corrupção a apresenta como um fenômeno que envolve o direito, a economia, a ciência política, a psicologia, a antropologia, isto é, trata-

se de algo abrangente, envolvendo diversas ciências – em razão disso, este trabalho também possui este caráter interdisciplinar (BIASON, 2012).

Antes de iniciar a conceituação, é importante dizer que foi adotada a linha de estudos sobre corrupção pública, justamente por envolver entes estatais, cargos públicos, bem como o próprio aparato institucional do Estado como o local em que ela se desenvolve, e como ente responsável por preveni-la e combatê-la. Faz-se a observação, todavia, de que há linhas de pesquisa focadas na corrupção privada⁴, o que não é o objetivo deste caso – ainda que tenha relevância.⁵

Iniciando, portanto, pela sua definição, escolheu-se por marco teórico aquela adotada pela Transparência Internacional⁶, que tem relação com os estudos de Klitgaard⁷ e Susan Rose-Ackerman⁸. Assim, seria “o mau uso do poder confiado para obter benefícios privados” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2000), ou, como Klitgaard aponta: “o abuso do poder público para fins privados” (KLITGAARD, 1991, p. 221).

Em linhas gerais, ela envolve uma relação entre entes, indivíduos ou grupos de pessoas em que há a oferta de vantagem de um lado, e recebimento de algum benefício privado de outro (e, por ser pública, em um desses polos está o funcionário público). Por isso, contempla-se o aspecto do poder estatal e do poder econômico, ou o poder decisional e

⁴ Trata-se daquele que envolve apenas entes privados: corporações, empresas, por exemplo.

⁵ O projeto de lei que trata dessa temática refere-se ao Projeto de Lei do Senado PLS 455/2016, que tipifica o ato de corrupção privada: ele prevê quatro anos de reclusão e multa para “o diretor, o administrador, o gerente, o empregado, o membro de conselho ou de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto, o representante ou o empregado da empresa ou instituição privada” que “exigir, solicitar, aceitar ou receber vantagem indevida”, nas mesmas penas incorrendo “quem oferece, promete, entrega ou paga, direta ou indiretamente, a vantagem indevida”. (proposta de inclusão do art. 196-A) (BRASIL, 2016). Este projeto, que aguarda designação de relator, foi de iniciativa da Comissão Parlamentar de Inquérito do Futebol em 2015, responsável por investigar a gestão desportiva e atuação de entidades ligadas ao esporte brasileiro, em especial o futebol. Há, no entanto, outros projetos mais recentes nessa linha, que preveem penas maiores (dois a cinco anos), como o elaborado pela ENCCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro). (FRAZÃO, 2018).

⁶ A Transparência Internacional é organização não governamental, fundada em 1993 por Peter Eigen, com apoio de ex-funcionários do Banco Mundial, políticos, jornalistas, acadêmicos e empresários, em Berlim. Atua em diversos países mensurando a percepção da corrupção, e no enfrentamento deste fenômeno, que em seu entendimento, perpassa pelas empresas, pelo Estado e pela sociedade. Iniciou suas atividades com o objetivo de combater a corrupção em transações econômicas globais, e, por sua vez, expandiu para temas como reforma em sistemas dos países, prevenção da corrupção, necessidade de transparência em processos eleitorais, licitações. Suas equipes distribuídas em cerca de cem países são denominadas “Capítulos Nacionais”, e a sede, em Berlim, denomina-se Secretariado. Atuam em parceria, trazendo experiências internacionais na tentativa de aliá-las a realidades locais, composta por especialistas. Além do IPC, elabora: Índice de Países Corruptores, e Barômetro Global da Corrupção. (FONTOURA; SOARES, 2008, p. 495-510; TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2018).

⁷ Robert Klitgaard é Professor da *Claremont University*, e referência em temas como: políticas públicas, estratégias econômicas, reformas institucionais e corrupção. É um dos grandes nomes internacionais de estudos sobre economia da corrupção.

⁸ Susan Rose-Ackerman é Professora Emérita da *Yale University*, tendo publicado nos campos do direito, economia, políticas públicas, contribuindo em pesquisas sobre economia e corrupção, além de direito administrativo.

político, e a influência econômica (SCHILLING, 1999): “é a relação entre uma pessoa com poder decisório estatal e outra que opera fora deste poder” (ZAFFARONI, 1990, p.371, tradução própria). Considerando esses elementos, tem-se uma definição em sentido abrangente, sentido *lato*, por poder enquadrar uma série de comportamentos tidos por desviantes da ordem comum.

Nesse ponto, por sua vez, explicita-se que há diversas correntes de análise do fenômeno corrupto e, a depender daquela escolhida, tem-se toda uma construção tanto da definição como da abordagem em termos de causas e consequências. Dessa forma, apresentam-se as correntes de que se tem conhecimento: a) moralista; b) funcionalista; c) legalista e; d) ético-reformista ou sistêmica. (BIASON, 2012). Este trabalho seguirá a corrente sistêmica. Ainda assim, faz-se necessário uma explicação das abordagens anteriores.

A corrente moralista é aquela que muito se relaciona com a moral e com o indivíduo. O agente responsável é “condenado” ou acusado em sua totalidade, e não apenas e especificamente sobre o seu ato de corromper. Desse modo, pode-se retomar a definição de corrupção a partir dos elementos etimológicos: advém do verbo latino *rumpere* (romper) e do substantivo *corruptio* (deterioração). (ZANCANARO, 1995). Na Grécia Antiga, Aristóteles já relacionava corrupção como dissolução e destruição da convivência social (a virtude, ao contrário, tornava o ser humano virtuoso, e era dependente de constantes práticas). (NUNES, 2008).

Por conseguinte, a abordagem funcionalista trata justamente das funcionalidades ou benefícios sociais da corrupção: como a sociedade se apropria dessa atitude de modo a contemplar as condições que ela gera. Daí, portanto, que se diz que está ligada a aspectos culturais (o que pode se relacionar a práticas clientelistas e patrimonialistas).⁹ (BIASON, 2012). Representante desta linha é Samuel Huntington, que defende a ideia de que a corrupção é funcional, ou seja, um lubrificante que auxilia no desenvolvimento econômico diante de uma burocracia estatal rígida e supercentralizada. Ademais, pode acelerar e incentivar a modernização de setores econômicos do local em que ocorre (existiriam, assim, alguns graus benéficos e pontos positivos de sua ocorrência). (SCHILLING, 1999). Tal característica se afeiçoa ao que se denomina por teoria da graxa: a dinâmica burocrática, até então caracterizada por lentidão e por dificuldades para interesses econômicos, é agilizada e

⁹ Exemplo seria o que Weber discute sobre patrimonialismo, ou o que Sérgio Buarque de Holanda (2015) o faz com o “homem cordial”, ao apontar características da cultura do brasileiro. Há ainda Raymundo Faoro, dizendo sobre os donos do poder neste país.

conquistada por quem oferece recompensas ou gratificações a funcionários públicos (por exemplo, para liberação de alvarás ou licenciamento ambiental em obras de infraestrutura).

A corrente legalista, por seu turno, define corrupção como aquilo que a lei traz em seu corpo. Como em muitos países o conceito pode variar, justamente em função do aspecto local, ou seja, do que aquela população considera por corrupção, existem as convenções internacionais (a serem analisadas em momento oportuno) para apontar elementos em comum, na tentativa de fazer um regramento global sobre o tema. A partir delas, cada país define corrupção em seu ordenamento jurídico. Essa definição vem positivada na esfera penal e corresponde ao que se adota aqui por sentido *stricto* de corrupção – passiva e ativa. No caso brasileiro, a corrupção passiva está prevista no art. 317 do Código Penal, consistindo no ato de funcionário público solicitar ou receber vantagem indevida em função de suas atribuições, aumentando-se, em um terço, a pena (de 02 a 12 anos de reclusão e multa) em caso de retardar ou deixar de praticar ato de ofício em consequência da vantagem ou promessa; a corrupção ativa está no art. 333 do Código Penal, e corresponde à oferta ou promessa de vantagem indevida a funcionário público para que este omita, pratique ou retarde ato de ofício (02 a 12 anos de reclusão e multa).

Desse modo, comparando o que está positivado em termos legais, e outras definições adotadas, a corrupção pode ter um sentido amplo ou restrito. O amplo corresponde ao aspecto fenomenológico abrangente (diversos atos que perpassam pelo abuso do poder público para obter benefícios privados). Em função disso, quando aliado à esfera penal, além do aspecto restrito de corrupção (definida nos artigos 317 e 333 do Código Penal Brasileiro), outros crimes poderiam ser enquadrados como ligados à corrupção.¹⁰ Assim, teríamos o seguinte quadro 3 contendo diversos comportamentos que poderiam ser enquadrados no mencionado sentido abrangente:

Quadro 3 - Tipos penais enquadrados no conceito *lato* de corrupção.

Alguns dos principais crimes envolvidos	Legislação respectiva	Descrição (fato típico)
Advocacia administrativa	Art. 321, Código Penal	Patrocinar direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário.
Concussão	Art. 316, Código Penal	Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida.

¹⁰ Comenta-se que não é o intuito deste trabalho focar nos aspectos criminológicos e construção do tipo penal. Além disso, observa-se que é notório vir à mente casos da Operação Lava Jato, cujas ações se iniciaram em 2014. Essa operação carrega grande complexidade de abordagens e de criticidade, que merece um estudo específico sobre ela, o que não é o intuito neste momento e neste trabalho.

Contrabando ou descaminho	Art. 334, Código Penal	Importar ou exportar mercadoria proibida ou iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria.
Corrupção ativa	Art. 333, Código Penal	Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício.
Corrupção passiva	Art. 317, Código Penal	Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem.
Estelionato	Art. 171, Código Penal	Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento.
Evasão de divisas	Art. 22º da Lei nº 7.492/1986	Efetuar operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do País.
Falsidade ideológica	Art. 299, Código Penal	Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, como fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante.
Falsificação de documento particular	Art. 298, Código Penal	Falsificar, no todo ou em parte, documento particular ou alterar documento particular verdadeiro.
Falsificação de documento público	Art. 297, Código Penal	Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro.
Gestão fraudulenta	Art. 4º da Lei nº 7.492/1986	Gerir fraudulentamente instituição financeira.
Lavagem de dinheiro	Art. 1º da Lei nº 9.613/1998	Ocultar ou dissimular natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal.
Peculato	Arts. 312, Código Penal	Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio.
Prevaricação	Art. 319, Código Penal	Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa da lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal.
Tráfico de influência	Art. 332, Código Penal	Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função.

Elaboração própria. Fonte: Código Penal e Leis n. 7.492/1986 e n. 9.613/1998.

Além da esfera penal, por sua vez, aspectos administrativos, eleitorais e cíveis, também poderiam estar vinculados a esse entendimento, como estabelece o quadro 4 a seguir, contendo espécies de comportamentos desviantes que foram positivados:

Quadro 4 - Esfera administrativa, civil e eleitoral de enfrentamento à corrupção.

Corrupção eleitoral	Art. 299, Código Eleitoral	Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita: Pena – reclusão até quatro anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa.
Lei contra compra de votos	Lei n.9.840/1999	Altera a Lei n. 9.504/1997 – Lei contra compra de votos e uso da maquina pública em período eleitoral: Art. 41-A – Captação ilícita de sufrágio.
Lei de improbidade administrativa	Lei n. 8.489/1992	Art. 9º - Atos de enriquecimento ilícito; Art. 10 – prejuízo ao erário; Art. 10-A - aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; Art. 11 - atos contra princípios da administração pública Penas em geral: Pena – perda de bens, ressarcimento, perda da função pública, suspensão de direitos políticos, multa civil, proibição de contratar com o Poder Público, proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais (cf. art.12)
Responsabilidade civil por atos de corrupção de agentes da Administração Pública	Art. 37, §6º, CF Art. 43, Código Civil Art. 122, Lei n. 8.112/1990	CF: As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. CC: As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo. Lei n. 8.112/90: Art. 122 – A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.
Responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira	Lei n. 12.846/2013	Art. 5º - atos lesivos contra administração. Art. 6º - responsabilização administrativa, com penas de multa. Art. 18 – a responsabilização administrativa da pessoa jurídica não afasta a responsabilização na esfera judicial.

Elaboração própria. Fonte: CF e Legislação Infraconstitucional.

Percebe-se, portanto, diversas tipologias em que podem incorrer o funcionário público em casos de atos que têm ligação com o sentido mais geral de corrupção, que não seja apenas na esfera criminal. Exemplificando legalmente o que é exposto acerca da punição civil, penal

e administrativa de servidor público que incorra em tais condutas, o próprio art. 121 do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, Autarquias e Fundações Públicas Federais explicita tal ocorrência¹¹.

Uma vez apresentada a corrente legalista, foca-se agora na corrente sistêmica (ou ético-reformista). Trata-se de corrente adotada neste trabalho, pois envolve aspectos institucionais, abarcando a teoria neoinstitucionalista¹². De acordo com ela, a corrupção estaria de tal forma arraigada em determinado órgão, por exemplo, que o comportamento que estivesse de acordo com a lei seria considerado “desviante”, ou fora do comumente praticado naquele nicho. Ou seja, o corrupto seria a regra, e o legal destoaria da regra praticada. Assim, seriam necessários mecanismos institucionais para prevenir, controlar e combater tais atitudes – algo institucionalmente estabelecido deve ser institucionalmente enfrentado.

Adota-se essa linha pelos seguintes motivos: a) a abordagem desta dissertação é de cunho neoinstitucional; b) pretende-se analisar contexto institucional de órgão do Executivo Federal – no caso, a CGU – e como ele tem ações (enquanto instituição), diante deste fenômeno. Essa mesma corrupção sistêmica (política/administrativa) é cada vez mais objeto dos estudos nos últimos anos (e não aquela corrupção isolada ou cotidiana). Além disso, por envolver o mercado político/administrativo e o mercado econômico social, reside no limite do que é público e privado. (SCHILLING,1999).

Em resumo, as perspectivas de abordagem existentes são estas:

Quadro 5 - Tipos de abordagem sobre o fenômeno corrupto

Abordagem	Definição
Moralista	Ato corrupto vinculado à moral e à totalidade do indivíduo
Funcionalista	Relaciona-se a comportamentos da sociedade e o viés de abordagem é considerar a corrupção como boa para economia, agilidade em serviços, por exemplo.
Legalista	Considera-se corrupção o que se define em leis e tratados.
Sistêmica ou Ético-reformista	Expressa-se em instituições bem como corresponde a mecanismos de corrupção “institucionalizados”.

Elaboração própria. Fonte: BIASON, 2012.

Conforme a definição sistêmica, as causas e consequências da corrupção residiriam em dois grandes grupos ou áreas: econômica e política. Mas, então, o que levaria a tais atos? A título de exemplificação, possíveis causas da associação de mercados burocráticos e políticos corruptos estariam ligadas a: i) excesso de intervenção estatal, ii) instituições públicas com

¹¹ Art. 121: O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições. (Lei 8.112/1990).

¹² A frase que resume essa abordagem é de Douglas North: “As instituições importam”. Segundo o autor, as instituições moldam as interações humanas, estruturam incentivos às transações humanas, no âmbito político, social ou econômico. (NORTH, 1990; PIAIA, 2013).

má governança, iii) regulamentações em demasia, iv) grande concentração decisional na burocracia, v) ausência de competição na esfera pública, vi) discricionariedade em excesso para burocratas e políticos. No entanto, pesquisas também apontam que relacionar tal fenômeno com o tamanho do Estado não é garantia de linearidade: Canadá, Dinamarca, por exemplo, têm considerável participação estatal na economia e não são tidos como países altamente corruptos. (NUNES, 2008). “[...] a corrupção surge principalmente como um problema de governo, em razão da debilidade das instituições e a carência na capacidade de governar a sociedade por meio de estruturas controladoras no âmbito social, judicial, político e econômico” (NUNES, 2008, p. 21).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2004) também afirma que uma causa da corrupção seria a partir da fórmula: “corrupção = (Monopólio + Discricionariedade) – (Accountability + Integridade + Transparência)” (NUNES, 2008, p.21). Isso é explicado ao considerar que quanto maiores os poderes conferidos a poucos setores (monopólios + discricionariedade) e menores as ações que poderiam enfrentar resistência a isso, como a prestação de contas (*accountability*), mecanismos de integridade e ações para transparência, o resultado desse cálculo é o ato corrupto. Logo, grande autoridade dada a funcionários públicos combinada com baixa responsabilidade de prestação de contas ou com a presença de regulamentos informais, pode levar às práticas do tema aqui estudado. (NUNES, 2008).

A referida fórmula também havia sido anunciada por Klitgaard, segundo o qual, concentração de atividades em monopólios, somadas ao “excesso de poderes”, com “menor prestação de contas”, teriam como resultado tal prática (KLITGAARD, 1991). Além dessa fórmula que traduz causas ou condições propícias para indícios deste fato, diz-se que, em se tratando de poder estatal, pode haver momentos específicos para que ela ocorra, e são estes os momentos: a) elaboração de decisões (quanto maior a capacidade de decisão, maior influência e possibilidade de trocas de favores); b) aplicação de normas e de decisões (se houver grande distância entre órgão de elaboração de decisão e a aplicação desta, maior também a possibilidade); c) punição de delitos. Quando relacionado ao ciclo de políticas públicas, podem ser correspondentes à formação da política pública (*design*), à tomada de decisão, e à implementação (fases em que se têm influência dos atores para garantir seus interesses)¹³. (HOWLETT, *et al*; 2013). “Portanto, a corrupção aparece onde existem funcionários com alto

¹³ Não necessariamente a defesa dos interesses nas fases de um *policy making* gera corrupção. Mas, em virtude da possibilidade de definição de diretrizes e da tentativa de garantir determinados vieses, pode-se ser um momento para corromper tomador de decisão, ou quem a implementar.

poder decisório e onde os custos de uma decisão contrária ao interesse do indivíduo são altos (perda de uma licitação, prisão, multa, etc.)”. (SCHILLING, 1999, p.50).

Como áreas de vulnerabilidade, apontam-se: contratos públicos, doações de campanhas eleitorais, relações de parentesco e de amizade; acrescentam-se a teoria dos caçadores de renda (*rent-seeking*)¹⁴, clientelismo, e, ainda, a centralização estatal e a impunidade (CALDAS; PEREIRA, 2007).

Outros fatores seriam: i) ausência de democracia e instituições democráticas que assegurem equilíbrio de forças e fiscalização; ii) ausência de transparência em processos administrativos e na burocracia; iii) formulação e implementação de políticas públicas com elevada discricionariedade; iv) remuneração baixa ou inadequada para o funcionalismo público; v) ausência de códigos de conduta; vi) cultura patrimonialista e clientelista. (NUNES, 2008). A isso se acrescente a ruptura de regimes como causa de crescentes níveis de percepção de corrupção (de autoritários para democráticos, por exemplo).

Uma vez estabelecida, e aliada à perspectiva institucional, ela pode se classificar em grande ou pequena, a depender do montante, responsabilidade da decisão e dos atores envolvidos – agentes públicos eleitos, não eleitos (burocracia estatal) e agentes privados –, bem como da importância da política em debate.

Figura 1 - Tipos de corrupção.



Fonte: ELLIOTT, 2002, p.260.

¹⁴ Voltada para uma linha econômica, corresponde à busca por contratos lucrativos, à maximização de ganhos econômicos, à formação de monopólios pelos agentes do mercado. Essa busca de privilégios não leva necessariamente à corrupção – como seria o caso de alocar recursos para publicidade, ou contratar consultores. Entretanto, é um grande potencial para tal prática, pois se podem transpor os limites legais, como em casos de monopólios, propinas e subornos. “Quando o monopolista separa parte de seus recursos para a manutenção de seu monopólio, as atividades empregadas são improdutivas, o que gera prejuízo para a sociedade [...] Isso é uma das formas de maximizar seu bem-estar sem o *input* necessário”. (CALDAS; PEREIRA, 2007, p. 23).

Seguindo essa classificação:

- **CORRUPÇÃO PEQUENA:** agentes privados interagem com funcionários públicos não elegíveis (principalmente escalões administrativos inferiores). As matérias envolvidas seriam questões de impostos, leis, licenças, alocação discricionária de benefícios do governo (subsídios para moradia, bolsas de estudo, empregos); (ELLIOTT, 2002).
- **CORRUPÇÃO GRANDE:** agentes privados em contato com altos escalões do governo: líderes políticos, burocracia e setor privado. Nesse caso, diz respeito a decisões governamentais que precisam do alto escalão para serem feitas (como exemplos, há aquisições de altos valores: equipamentos militares, aviões civis ou infraestrutura, políticas de alocação de crédito ou subsídios industriais). (ELLIOTT, 2002).

Como o objeto de estudo deste trabalho se volta para o Executivo Federal, ou seja, alta administração federal, o sentido da grande corrupção é o que deve ser considerado para as futuras análises. Logo, ela pode ocorrer por meio de influência pessoal, ou por (i) suborno para que empresas ou pessoas tenham acesso a decisões estatais internas; (ii) suborno para que determinada empresa seja considerada qualificada para desempenhar determinada atividade; (iii) pagamentos a altos oficiais no intuito de agilizar determinado procedimento ou (iv) incentivos ilegais para reduzir custos de taxas e impostos ou de fiscalização regulatória e (v) uma vez selecionado, paga-se para obter preços inflacionados. Tais práticas, friamente, visariam à redução de incertezas (mas, no entanto, na verdade, aumentá-las-iam em longo prazo). (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Diante disso, quais as possíveis consequências? A resposta também transita tanto na esfera econômica quanto na política. Em relação à primeira, “[...] quando muito disseminada e fora de controle, a corrupção tolhe o desenvolvimento econômico e compromete a legitimidade política” (ELLIOTT, 2002, p.256), os produtos e serviços prestados encarecem, reduzem-se os investimentos no país e os padrões de qualidade.¹⁵ Há também as externalidades negativas, escassez de subsídios, e reforço da pobreza. Em termos políticos, ameaça-se a própria democracia (afetando a confiança do regime, e o tratamento igualitário

¹⁵ A literatura aponta para a consideração de que a corrupção favoreceria economicamente áreas vulneráveis, em detrimento de áreas em que ela não encontra campo para se desenvolver.

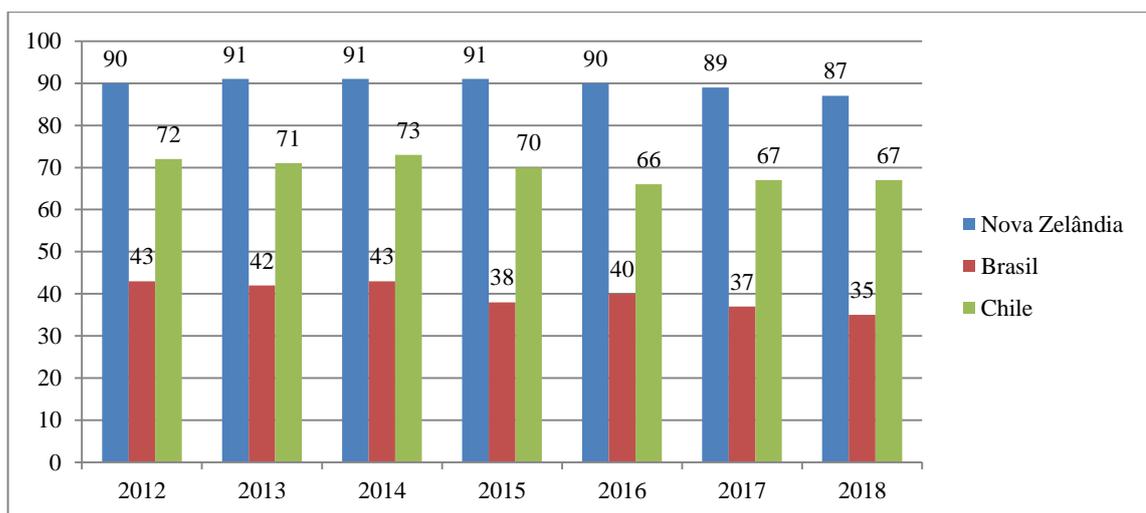
entre as pessoas), aumenta as diferenças sociais, reduz-se a eficiência de políticas públicas, declina-se a eficiência governamental, aumenta o nível de incertezas. (LARSON, 2002).

Corroborando com o aspecto político de confiança em instituições, ou com o aspecto econômico em termos de que a corrupção mina os investimentos, apresentam-se dados de pesquisas que ilustram esse cenário. Citam-se: a) o índice de percepção de corrupção; b) o índice de confiança social; c) indicadores da FGV/DAPP. A apresentação de tais índices se revela importante, pois confere um panorama da opinião pública da atualidade. O uso de dados quantitativos permite justificar ou apontar assuntos ou temáticas que merecem atenção, e, posteriormente, podem indicar caminhos para um aprofundamento qualitativo. No caso em tela, eles ilustram a necessidade de estudos acerca das categorias apontadas, haja vista que preocupação com a corrupção, confiança em instituições, bem como a percepção desse cenário se revelam como principais assuntos dessas pesquisas. (YINN, 2016; MACHADO; 2017; YEUNG, 2017). Assim, são apresentados:

a) Índice de Percepção de corrupção (IPC ou IPCorr):

Corresponde a índice elaborado desde 1995 pela ONG Transparência Internacional, por meio do qual se mede numericamente a percepção de corrupção de determinado país.¹⁶ Como se depreende da análise dos dados, o Brasil sempre girou na casa de 40 pontos, caindo sua pontuação em anos em que ocorreu algum escândalo político ligado a temas de corrupção.

Gráfico 1 - Índice de Percepção da corrupção (IPC) de 2012 a 2018.



Elaboração própria. Fonte: *International Transparency*.

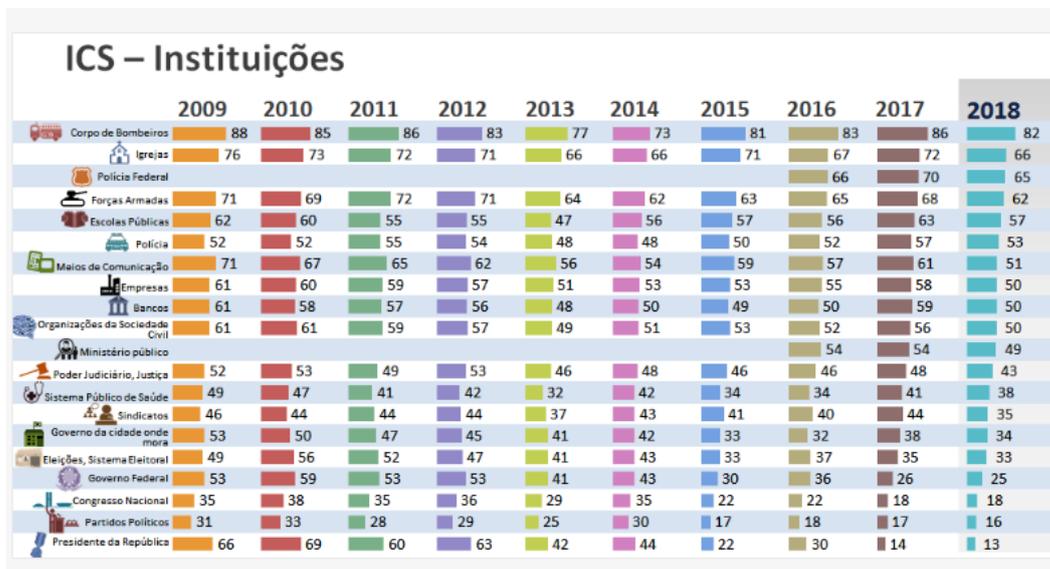
¹⁶ Houve críticas no que se refere à metodologia de elaboração, motivo pelo qual em 2012 passou a ter outro modelo. Ainda que possa ser questionado, é fonte de dados científica que possibilita ser referência neste assunto. Em termos metodológicos, a Transparência Internacional se mune de pesquisas referentes à percepção do setor empresarial, acerca da corrupção de certo país. O índice varia de 0 a 100, ou seja, quanto mais próximo de 100, menor a percepção de corrupção.

Apenas para efeito de comparação, conforme se apresenta neste gráfico, a Nova Zelândia costuma ocupar os primeiros lugares deste índice, o que indica baixa percepção do fenômeno corrupto. O Brasil, como se vê, fica atrás do Chile, por exemplo, dentre os países da América Latina.

b) o Índice de Confiança Social nas Instituições:

Trata-se de índice que mede a confiança do brasileiro nas instituições desde 2009, realizado pelo IBOPE Inteligência. Ao observar os dados, tem-se que, em 2018, as instituições com menor confiança da população são: Presidente da República (13), partidos políticos (16), Congresso Nacional (18), Governo Federal (25). Observa-se que a instituição Presidente da República teve uma grande queda de confiança. Dentre as mais confiáveis tendo por base o ano de 2018, estão: corpo de bombeiros (82), igrejas (66), polícia federal (65), forças armadas (62). Tem-se a seguinte figura 2:

Figura 2 - Índice de Confiança Social nas Instituições do Brasil.



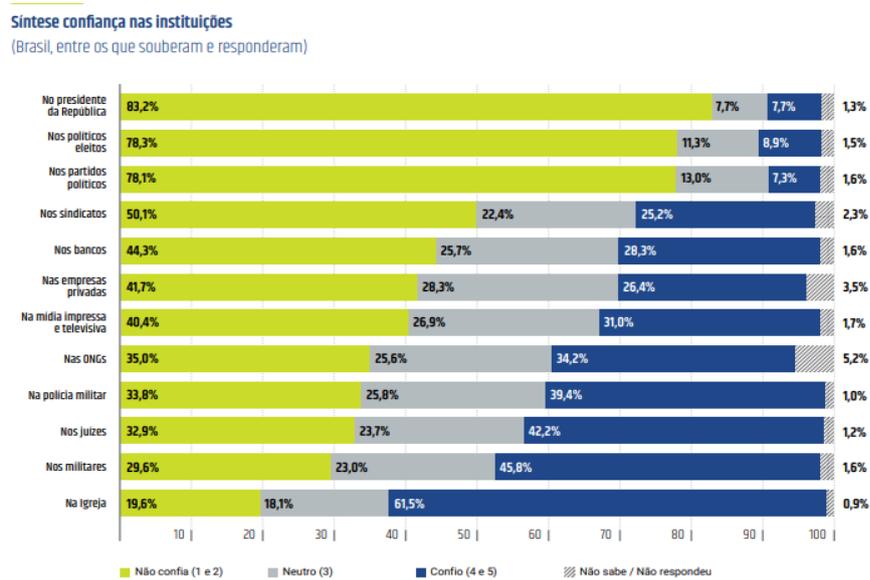
Fonte: IBOPE Inteligência

c) indicadores da FGV/DAPP

Trata-se de pesquisa desenvolvida pelo Departamento de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas, intitulada “O dilema do brasileiro: entre a descrença no presente e a esperança no futuro”. Em linhas comparativas com as instituições avaliadas no índice apresentado anteriormente (ICS Instituições), tais indicadores revelam também descrença da população no presidente (83% dos entrevistados), políticos e partidos (78% respectivamente). Quem estaria com maior grau de confiabilidade, também não destoa do apontado

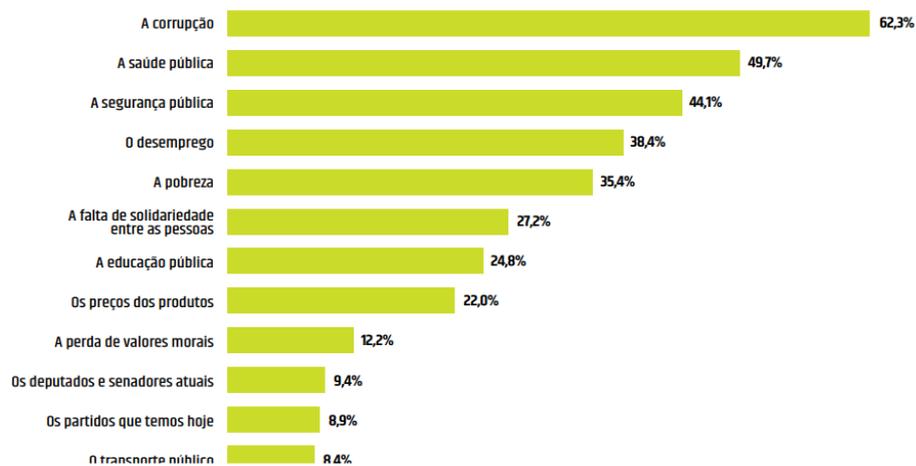
anteriormente: Igreja (61%), militares (46%) e juízes (42%). Além disso, quando perguntados sobre qual problema mais lhe angustia, 63% deles indicaram a corrupção. Em se tratando de perspectivas de mudanças, 65% acredita que é importante levar discussões sobre estes temas nas redes sociais para que governantes mudem comportamentos. Como forma de ilustrar a questão da confiança e credibilidade, tem-se a figura 3 a seguir, e em temas que angustiam o(a) brasileiro(a), observa-se a figura 4:

Figura 3 - Confiança nas instituições conforme pesquisa FGV.



Fonte: FGV/DAPP, p.26.

Figura 4 - Maior causa de angústia.



Fonte: FGV/DAPP, p. 48.

Tais índices podem revelar indícios ou elementos de preocupação social no que se refere à corrupção, bem como ao fato de inúmeros escândalos que aparecem no cenário político afetarem e envolverem instituições, gerando seu descrédito. Essa preocupação com o revelado nos índices elencados anteriormente envolve a própria manutenção do regime democrático. Bobbio (1986) expõe as promessas não cumpridas pela democracia, o que se revelam dignas de atenção. Dentre elas, o poder invisível: a democracia teria como promessa eliminar as obscuridades, fazendo com que os governos publicizassem seus atos. Portanto, a transparência, *accountability* são premissas democráticas que deveriam ser obedecidas. A crise de confiança, o descrédito demonstrados, e a possibilidade de se apoiar regimes autoritários ou antidemocráticos, em que a liberdade de expressão, a transparência e outros valores possam ser extintos, é nociva. Em razão disso, essa atenção é necessária para ensejar medidas e políticas que possam alterar esse possível cenário (FARRANHA, 2013; BOBBIO,1986).

Por fim, essa construção descritivo-teórica foi necessária para que se depreenda o sentido de corrupção a ser verificado em pedidos de acesso. Dessa maneira, “em última análise, definir corrupção é um processo social e político, muito embora seja certo que algumas linhas divisórias podem ser traçadas, e alguns comportamentos condenados universalmente”. (ELLIOTT, 2002, p.259).

Em resumo, a perspectiva de corrupção construída neste trabalho se refere à corrupção pública, em uma abordagem institucional e sistêmica, com enfoque para a grande corrupção. Ademais, é entendida como uma empresa de altos rendimentos e baixos custos, sendo que, na verdade, devem ser adotadas medidas que mudem esse cenário: de tal forma que seja considerada uma empresa de baixos rendimentos e altos custos.¹⁷ Para isso, existem reformas

¹⁷ Nesse sentido, há algumas medidas que podem ser citadas aqui: (i) eliminação de programas – programas governamentais em que tais práticas de malversação estão impregnadas, como pode ser o caso de subsídios governamentais (o que não necessariamente envolve corte de gastos ou aumento de regulação – que podem gerar o efeito contrário, aumentando as práticas corruptas, ou as realocando para outras áreas); (ii) privatização – seria o caso apenas se houver medidas de transparência e editais que não favoreçam grupos econômicos ou empresas, caso contrário, seria uma oportunidade de *rent-seekers* (momento propício para desvios), diz-se também que empresa pública é mais fácil de ser monitorada quando comparada com empresa privada, e que, caso haja privatização para haver um monopólio, entidades reguladores devem ser criadas ou terem seu poder reforçado; (iii) reforma de programas públicos (envolvendo a forma de captação de receitas, regulação de serviços públicos – reduzindo poder discricionário, reformas em programas sociais); (iv) efeito de leis anticorrupção (estariam ligadas à efetiva punição e à capacidade de detecção de esquemas corruptos – com incentivos de leniência diante de existência de controles internos nas empresas, ou mecanismos de recompensas denominados *whistleblowers* para denúncias a autoridades governamentais); (v) reformas no sistema de aquisições ou licitações governamentais (tanto a discricionariade em excesso pode dar margem a condutas desviantes, quanto o excesso de rigidez burocrática pode prejudicar); (vi) reformas no serviço público tendo em vista a eficiência, com funcionários com certa estabilidade, escolhidos por meritocracia, “neutros politicamente”, e com salários justos (para evitar que a corrupção seja uma saída ou sobrevivência estratégia ao aumentar rendimentos). Esta mesma reforma no serviço público perpassaria pela questão do conflito de interesses e, conseqüentemente, pela

estruturais (extinção ou reformas de programas governamentais) que podem ser realizadas, bem como revisão de leis anticorrupção, mudanças no sistema de licitações, e na própria burocracia estatal (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2000; ROSE-ACKERMAN, 1999).

E, para seguir essa linha de raciocínio, passa-se para a análise da construção dos mecanismos internacionais que iniciaram esse debate e promoveram mudanças nos países, justamente no intuito de efetivar esse enfrentamento. Nesse sentido reside a importância da definição adotada: o fato de se ligar com funcionários públicos, envolver todo o aparato estatal e, principalmente em virtude de se tratar de ilegalidade ou crime, ocorrendo no sigilo, é que possui relação com o acesso à informação. A noção de acesso à informação, como será analisada, consiste em um direito fundamental, que depende também de funcionários públicos, do aparato estatal, mas que, ao contrário, tem por premissa evidenciar as ações estatais e informações produzidas e custodiadas pelo Estado.

1.2 Enfrentamento da corrupção no mundo e no Brasil

Antes de adentrar nos mecanismos e instrumentos internacionais e nacionais de regulação da corrupção, apresenta-se a pergunta: por que os Estados passaram a se preocupar com esse tema? Qual o contexto dessa preocupação? Tais questionamentos se enquadram nesta pesquisa, pois tais legislações e estudos tiveram aspectos políticos e econômicos que justificam sua abordagem. Assim, como resposta preliminar, verifica-se o contexto de redemocratização, ou de recentes democracias que surgiam após períodos em que tais nações foram governadas por regimes autoritários (décadas de 80 e 90). Além disso, o capitalismo crescia, e era necessária segurança para investimentos estrangeiros se intensificarem em outras regiões. (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009).

Ao enquadrar os períodos das convenções, como se verá, verifica-se que correspondem ao (re)surgimento de democracias. Esse (re)surgimento pode ser explicado ao se resgatar o trabalho de Dryzek e Dunleavy (2009). Acerca da formação de democracias liberais, eles apontam que entre 1900 e 1960, poucos países possuíam democracia como regime. Após a segunda guerra mundial, bem como posteriormente à descolonização dos

existência de códigos de conduta: isso envolve a contratação de funcionários – que podem ter trabalhado em empresas que tenham interesse estratégico em negócios com o governo. Desse modo, enquadrar-se-iam no fato de que, ainda que funcionários públicos tenham um salário que seja paritário ao do setor privado, eles poderiam usar de sua posição ou do poder de decisão para obter ganhos privados ou influenciar decisões para tanto. (ROSE-ACKERMAN, 1999).

impérios europeus nas décadas de 1950 e 1960, o regime democrático passou a ser adotado de modo mais amplo nos países desse contexto. No entanto, este regime não fora implantado de imediato. Ademais, ditaduras na Espanha, Portugal e Grécia, por exemplo, findaram apenas na década de 1970. No que concerne à América Latina, por sua vez, vivenciou-se contexto de ditaduras nas décadas de 1980 e 1990, quando, então, retomaram-se governos de cunho democrático (o Brasil, após ditadura militar, o Chile após governo do General Pinochet).

Depois da queda do Muro de Berlim em 1989 e o subsequente colapso da União Soviética, muitos estados na Europa Central e do Oriente mudaram para a democracia liberal (embora com alguma resistência autoritária). Em 1994 a África do Sul abandonou seu regime racista de *apartheid* visando uma constituição liberal e eleições populares (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009, p.24, tradução própria).¹⁸

Sem adentrar no debate das teorias do estado, que não é o objetivo neste trabalho, esse impulso da democracia alia-se com a também expansão capitalista neste cenário. Isso se deve pelo fato de a economia ter se tornado uma das principais prioridades de boa parte dos Estados. E, para que a economia seja preservada e seja prioridade, alguns instrumentos são necessários, como: proteção da propriedade privada, promover condições para crescimento econômico. (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009). Logo, criar um ambiente por meio de força legislativa internacional para uma transparência fiscal, impedir os subornos e os favorecimentos entre empresas e funcionários públicos estrangeiros, por exemplo, poderiam ser maneiras para que se assegurasse uma competição justa nos investimentos econômicos entre os países.

Feita a contextualização temporal desse fenômeno, importa verificar os meios do enfrentamento da corrupção, de forma a torná-la um empreendimento de alto custo e baixos rendimentos (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2000). Esse embate pode se dar no campo da prevenção, do controle e da punição. E é sobre os dois primeiros que reside a análise deste trabalho. A pergunta que norteará essa seção é: como se deu o enfrentamento da corrupção globalmente e no Brasil?

Acerca dessa análise de enfrentamento, interessante fazer um panorama global. Assim, os debates iniciais relacionavam-na com aspectos econômicos: práticas de suborno realizadas pelos países no mercado internacional (seja entre empresas, seja entre empresas e funcionários públicos de outros países para lhes abrirem mercados).¹⁹

¹⁸ Na linguagem original: “After the fall of the Berlin Wall in 1989 and subsequent collapse of the Soviet Union, most of the states in central Eastern Europe moved toward liberal democracy (though with some authoritarian resistance). In 1994 South Africa abandoned its racist apartheid regime in favour of an exemplary liberal constitution and popular elections”. (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009, p.24,

¹⁹ Nesse período, defendia-se a prática do suborno para manter os mercados. Logo, era tido como o óleo que mantém a máquina em funcionamento (o que se vincula com a teoria da graxa e a busca de rendimentos – *rent-*

Como destaque nesse cenário, houve o caso *Watergate*²⁰ nos Estados Unidos, que foi um dos motivos para a aprovação, naquele país, do chamado *Foreign Corruption Practice Act* – *FCPA* (Lei Contra Práticas Corruptas Internacionais) em 1977. (PIETH, 2002). Tal legislação vedava empresas estadunidenses e outras (ainda que estrangeiras) que ali exercessem atividades, de praticar suborno (seja internamente, seja em relação a funcionários públicos estrangeiros). Como o suborno era uma prática comum entre alguns países - sendo até motivo para abatimento de impostos, como era na Alemanha (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2000) – e diante da vedação que os EUA impuseram em seu território, esses foram fatores que impulsionaram a ação deste país em organismos internacionais para que começassem a, ao menos, abordar esse tema (suborno visto como corrupção). E esse protagonismo se daria também para não prejudicar as próprias empresas norte-americanas, cuja atuação estava limitada por esse regramento.

A primeira tentativa de levar o debate em escala global foi nas Nações Unidas, especificamente no Conselho Econômico e Social (Ecosoc) em que os EUA pressionaram para aprovação de acordo internacional sobre pagamentos ilícitos. Face a esta proposta, puseram-se contra tanto países do hemisfério sul (que defenderam a extensão do significado de “pagamentos ilícitos” – abrangendo pagamentos ao regime de segregação racial da África do Sul), quanto países industrializados do hemisfério norte que viram com desconfiança e suspeitas esse posicionamento. Houve tentativa em 1976, em que, por meio da Declaração sobre Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais, foram referenciadas práticas de suborno. A Câmara de Comércio Internacional elaborou minuta em 1977 recomendando

seeking). Explicava-se à época que: “[...] as pressões da globalização e da crescente concorrência internacional são tão consideráveis que os círculos comerciais não podem simplesmente se privar da prática do suborno como recurso de emergência para a manutenção de seus produtos em determinados mercados. [No entanto], [...] o que talvez beneficie as empresas a curto prazo pode causar grandes prejuízos sociais em uma escala mais ampla e a longo prazo. Hoje é ponto pacífico que as práticas corruptas desfiguram condições de mercado. Aqueles que possuem acesso a informações vitais, conexões, o capital necessário e um certo grau de crueldade prevalecerão, e não os melhores concorrentes. Esses recursos adicionais não podem ser tratados como meros fatores de mercado, visto que, normalmente, dependem de toda uma série de atos ilícitos: demonstrativos falsificados, evasão de impostos e até fraudes podem ser empregados na criação de ‘caixa dois’ para a corrupção”. (PIETH, 2002, p.185).

²⁰ Trata-se de escândalo estadunidense que se caracterizou invasão e por espionagem (através de gravações de conversas) no escritório do comitê nacional do Partido Democrata, por membro da campanha à reeleição do então presidente republicano Richard Nixon. Iniciou-se a investigação por meio da prisão de homens no dia 17 de junho de 1972, que invadiram o comitê nacional do Partido Democrata para implantar sistema de escutas telefônicas, em Washington. A partir disso, alguns jornalistas do *The Washington Post* passaram a fazer investigação jornalística sobre o caso. Em 1973, os ex-assessores de Nixon que haviam invadido o comitê do partido adversário foram condenados pela justiça por formação de quadrilha e espionagem eletrônica. Posteriormente, ao descobrirem que o presidente reeleito sabia do esquema, tal escândalo levou à sua renúncia em 09 de agosto de 1974 (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2012).

ações para combater extorsões e suborno em transações – que não foi observada até 1996 –. Tais fatores levaram ao abandono do projeto em 1979. (LARSON, 2002; NUNES, 2008).

Tendo em vista que os escândalos de corrupção começaram a surgir por volta dos anos de 1980 e 1990, cresceu o número de líderes mundiais a verificar as ameaças do suborno²¹ internacional para seus interesses. (LARSON, 2002). Com isso, a Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico – OCDE²² aprovou em 1994 a recomendação contra o suborno em transações comerciais internacionais. Em 1996, a mesma OCDE defendeu que o pagamento de suborno feito a funcionários públicos estrangeiros não deveria ser abatido ou deduzido de impostos. A partir da recomendação de 1994, os países passaram a revisar legislações internas acerca dessa temática.

Essa nova preocupação dos países que compõem a OCDE em tomar medidas concretas contra o suborno de funcionários públicos estrangeiros levou outros organismos internacionais a desenvolverem instrumentos no mesmo sentido: assim o foi com OEA, UE, e outras instituições como o Banco Mundial, Câmara Internacional de Comércio. (PIETH, 2002).

A mudança de posicionamento de certos países pode ter decorrido de diversos fatores: percepção da possibilidade de combate conjunto, pressão social, e com, isso, “a questão assumiu papel de destaque bem maior nas discussões públicas [...]” (PIETH, 2002, p.189).

Nesse contexto, o Brasil passou a ser signatário das seguintes convenções internacionais sobre corrupção²³:

- Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996) – OEA;
- Convenção da OCDE sobre suborno a funcionários públicos estrangeiros (1997) – OCDE;
- Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003) – ONU.

Esses instrumentos congregam as abordagens que estão descritas no quadro 6, abaixo:

²¹ O suborno corrompe mercados globais, mina a *accountability* democrática e cria um tipo de barreira não comercial para negociar contra empresas que se recusam a se envolver nas práticas – ou são legalmente barradas de tais práticas pelo *FCPA*. (LARSON, 2002).

²² O Brasil não compõe a OCDE, apesar de buscar esse objetivo e participar de reuniões. Desde 1994, faz parte como membro pleno do Centro de Desenvolvimento da OCDE. Mesmo ainda não integrante oficial, ele aderiu à Convenção.

²³ Quadro nos anexos deste trabalho descreve as datas e decretos de internalização de tais convenções no Brasil.

Quadro 6 - Resumo das principais convenções internacionais²⁴ sobre corrupção.

ANO	ORGANISMO INTERNACIONAL	NOMENCLATURA	TEMAS PRINCIPAIS
1996	OEA	Convenção Interamericana contra Corrupção	<ul style="list-style-type: none"> - Prevenção da corrupção; - Rol de atos de corrupção; - Delito de suborno transnacional a funcionário público estrangeiro e enriquecimento ilícito (caráter preventivo, com acompanhamento da evolução patrimonial das pessoas que exercem funções públicas); - Assistência e cooperação internacional. - Acompanhamento da implementação (MESICIC)²⁵
1997	OCDE	Convenção da OCDE Sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.	<ul style="list-style-type: none"> - Criminalização da corrupção de funcionário público estrangeiro; - Responsabilização de pessoas jurídicas por corrupção a funcionário público estrangeiro; - Lavagem de dinheiro relacionada ao tema; - Medidas de contabilidade para evitar caixa dois; - Delito passível de extradição; - Monitoramento da implementação da Convenção.
2003	ONU	Convenção das Nações Unidas contra Corrupção (UNCAC / Convenção de Mérida)	<ul style="list-style-type: none"> - Prevenção da corrupção; - Criminalização e aplicação da lei; - Cooperação internacional; - Recuperação de ativos.

Elaboração própria. Fonte: BRASIL/MTFC, 2016,a,b,c; Legislação Infraconstitucional; NUNES, 2008.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), por conseguinte, deu-se a primeira convenção sobre corrupção (1996). Em um panorama geral, a convenção primeiramente define alguns conceitos trabalhados ao longo de seu texto (como funcionário

²⁴ Outras ações internacionais podem ser citadas: 1994 – OCDE – Recomendação contra suborno de funcionários públicos estrangeiros. 1996 – OCDE – Recomendação contra dedução fiscal em transações comerciais internacionais; 1999 – Convenções sobre Corrupção, de Direito Criminal e Civil no Conselho Europeu; 2000 – ONU – Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (UNTOC); 2003 – Convenção da União Sul Africana sobre Prevenção e Combate à Corrupção. A agenda internacional sofreu alterações nos anos 90, adotando também políticas contra lavagem de dinheiro, tráfico de drogas e terrorismo, atividades que podem ter ligações com fenômenos corruptos. O fim da guerra fria também contribuiu para que outros temas emergissem para a interna governança de instituições internacionais (BM e FMI). (TOURINHO, 2018, s/p).

²⁵ Trata-se de mecanismo de acompanhamento da implementação de medidas da Convenção da OEA contra a corrupção, por recomendação de Assembleia da OEA. Foi aprovado em 2001 na Segunda Cúpula das Américas, por meio do Plano de Ação: Resolução AG/RES 1784 (XXX-O/01), de 05 de junho de 2011 – Documento de Buenos Aires. A sigla MESICIC significa: Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção. Tem como princípios o respeito à soberania de cada país, não implicando adoção de sanções, e cada decisão deve ser tomada em consenso. O mecanismo possui dois órgãos: a) Conferência dos Estados Partes (responsável por se reunir periodicamente para examinar o funcionamento); e b) Comissão de Peritos (formada por peritos de cada país integrante do MESICIC que avaliam a implementação das medidas da Convenção). A Comissão escolhe um assunto que será objeto de análise da rodada de avaliação, e elabora um questionário. Além desse questionário, há a possibilidade de visita *in loco* caso o Estado autorize, no intuito de sanar esclarecimentos e de apresentar boas práticas, verificar dificuldades na implementação, por exemplo. Posteriormente, faz-se um relatório que é levado à Comissão para aprovação com a análise das informações e recomendações recebidas. (BRASIL, 2016, c).

público, função pública e bens), estabelece os objetivos de sua elaboração (prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, além de facilitar cooperação entre os Estados nessas medidas), e depois adentra em mecanismos preventivos e em tipologias específicas.

No que se refere a atos de corrupção, ela não os define explicitamente, mas os exemplifica, por meio do art. VI. No quadro 7 a seguir, expõe-se o rol de atos estabelecidos nesta convenção.

Quadro 7 - Exemplos de corrupção do art. VI da Convenção da OEA.

1) a solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
2) a oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
3) a realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro;
4) o aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo; e
5) a participação, como autor, coautor, instigador, cúmplice, acobertador ou mediante qualquer outro modo na perpetração, na tentativa de perpetração ou na associação ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo.

Elaboração própria. Fonte: BRASIL. Decreto n. 4.410/2002.

Por meio dela, os países signatários ficam obrigados a estabelecer legislação interna que criminaliza o suborno transnacional a funcionários públicos, e o torna causa de extradição, promove cooperação legal em investigações sobre corrupção, e, ainda, pede confisco e apreensão de bens para ganhos ilícitos (LARSON, 2002).

Quando se alinha com os objetivos traçados neste trabalho, percebe-se que, além dos assuntos mencionados (a necessidade de tipificação do suborno transnacional – art. VIII, do enriquecimento ilícito – art. IX, de ser a corrupção uma causa de extradição – art. XIII, e a previsão de cooperação – art. XIV bem como de autoridade central para comunicação com a OEA – art. XVIII), há também explícita previsão de um rol de medidas para prevenir a corrupção. Nesse rol, presente no art. III²⁶, destacam-se aquelas que possuem vinculação com

²⁶ Medidas preventivas - Artigo III: Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer: 1. Normas de conduta para o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas. Estas normas deverão ter por finalidade prevenir conflitos de interesses, assegurar a guarda e uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções e estabelecer medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. Tais medidas ajudarão a preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública. 2. Mecanismos para tornar efetivo o cumprimento dessas normas de conduta. 3. Instruções ao pessoal dos órgãos públicos a fim de garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das normas éticas que regem as suas atividades. 4. Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos

este trabalho (transparência pública, acesso à informação pelos cidadãos, e órgão governamental de monitoramento dessa implementação):

Quadro 8 - Destaques do art. III da Convenção da OEA.

Art. III, Convenção da OEA
3. Instruções ao pessoal dos órgãos públicos a fim de garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das normas éticas que regem as suas atividades;
5. Sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado de forma a assegurar sua transparência, equidade e eficiência;
9. Órgãos de controle superior, para prevenção, controle e punição de atos corruptos;
11. Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção.

Elaboração própria. Fonte: BRASIL, Decreto n. 4.410/2002.

Dessa Convenção da OEA, portanto, podem-se tirar algumas diretrizes de prevenção e controle, a saber: instruções a funcionários sobre suas responsabilidades, transparência pública em processos de contratação de bens e serviços e de servidores, necessidade de haver um órgão que seja responsável por essas medidas, e geração de mecanismos para maior participação da população nesse arranjo. Tais diretrizes serão verificadas também quando feitas recomendações ao Brasil, nas rodadas de monitoramento da implementação da Convenção (MESICIC) – o que é demonstrado no quadro 09 a seguir:

Quadro 9 – Rodadas e recomendações advindas da Convenção da OEA no Brasil.

Rodadas
<p>Primeira rodada (2003):</p> <p>a) Conformidade legislativa sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conflito de interesses; - Guarda e uso de bens; - Denunciantes de boa fé; - Declaração de receitas, ativos e passivos;

estabelecidos em lei e, quando for o caso, para a divulgação dessas declarações. 5. Sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado de forma a assegurar sua transparência, equidade e eficiência. 6. Sistemas para arrecadação e controle da renda do Estado que impeçam a prática da corrupção. 7. Leis que vedem tratamento tributário favorável a qualquer pessoa física ou jurídica em relação a despesas efetuadas com violação dos dispositivos legais dos Estados Partes contra a corrupção. 8. Sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive a proteção de sua identidade, sem prejuízo da Constituição do Estado e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico interno. 9. Órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas. 10. Medidas que impeçam o suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros, tais como mecanismos para garantir que as sociedades mercantis e outros tipos de associações mantenham registros que, com razoável nível de detalhe, reflitam com exatidão a aquisição e alienação de ativos e mantenham controles contábeis internos que permitam aos funcionários da empresa detectarem a ocorrência de atos de corrupção. 11. Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção. 12. O estudo de novas medidas de prevenção, que levem em conta a relação entre uma remuneração equitativa e a probidade no serviço público. (BRASIL, 2002).

<ul style="list-style-type: none"> - Participação social; - Assistência recíproca. <p>Recomendações:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos de cooperação com as autoridades estaduais e municipais; - Implementação de leis sobre conflito de interesses e obrigatoriedade de funcionários informarem autoridades sobre atos de corrupção; - Fortalecimento de sistemas para declaração de receitas, ativos e passivos e mecanismos para acesso à informação pública; - Necessidade de legislação sobre cooperação, assistência recíproca.
<p>Segunda rodada (2006):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema de proteção ao denunciante de boa fé; - Sistema de contratação de funcionários e aquisição de bens e serviços; - Tipificação dos atos de corrupção; - Revisão das recomendações da primeira rodada. <p>Recomendações:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regulamentar percentual mínimo e condições servidores de cargos em comissão nos Poderes da União (fortalecer sistema de contratação de agentes públicos); - Mecanismos de controle sobre sistemas de contratações pelo Estado; - Regulação sobre proteção de funcionários públicos e cidadãos que denunciem de boa fé atos de corrupção (proteção de identidade, por exemplo).
<p>Terceira Rodada (2009):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tipificação do suborno transnacional; enriquecimento ilícito, extradição; - Revisão das rodadas anteriores. <p>Recomendações:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento das normas de prevenção ao suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros; - Tipificação do enriquecimento ilícito.
<p>Quarta Rodada (2012):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Órgãos de controle superior; - Revisão das recomendações da primeira rodada. <p>Recomendações:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CGU, TCU, DPF, MPF e STF: órgãos analisados, cada qual com recomendações específicas para o respectivo fortalecimento institucional no intuito de prevenir e combater a corrupção.
<p>Quinta Rodada (2016):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instruções aos funcionários de órgãos públicos (para conscientização de suas responsabilidades e normas éticas); - Novos estudos de prevenção (salário e probidade no serviço público); - Revisão das recomendações da segunda rodada. <p>Recomendações (março 2018)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aperfeiçoar lei de licitações (Lei n. 8.666/1993) para maior competitividade e efetividade; - Adoção de legislação abrangente para incentivo de denúncias e proteção de denunciante.

Elaboração própria. Fonte: Cartilha CGU/MTFC, 2016 c.

Depois dessa, outras iniciativas surgiram, provenientes do Banco Mundial²⁷, Organização Mundial do Comércio, dentre outras, em fóruns multilaterais.

Em 1997, por sua vez, estabeleceu-se a Convenção da OCDE Sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Após as recomendações lançadas pela OCDE sobre essas temáticas, firmou-se o presente texto com esse principal objetivo de tratar do suborno. Além da criminalização do ato de suborno praticado a funcionário público estrangeiro, há também medidas que a essa tipologia

²⁷ O Banco Mundial passou a condicionar empréstimos a reformas estruturais e redução de índices de corrupção nos países: “[...] frequentemente exige um amplo leque de reformas do setor público com vistas em aumentar a transparência, o senso de responsabilidade e a participação dos países financiadores”. (PIETH, 2002, p.194).

se relacionam: lavagem de dinheiro com este fim, estabelecimento e manutenção de registros contábeis, realização de auditorias, vedação a caixa dois ou quaisquer outros lançamentos, documentos falsos, ou atitudes que visem ao suborno de funcionário público estrangeiro (arts. 7 e 8). Há ainda normas sobre sanções (art. 3), jurisdição (art. 4) assistência jurídica recíproca (art. 9), extradição (art. 10), bem como mecanismos de monitoramento da implementação destas medidas (art. 12). Assim, para melhor visualizar, tem-se o quadro 10 contendo os principais aspectos abordados e onde se localiza nesta normativa. É nesse marco que floresce a preocupação dos Estados com a corrupção, vinculada a aspectos de condições econômicas e o florescimento de democracias, como mencionado anteriormente.

Quadro 10 - Destaques da Convenção da OCDE ratificada pelo Brasil.

Tipologia	Artigo correspondente
Criminalização do suborno	Art. 1
Registros contábeis	Art. 8
Lavagem de dinheiro	Art. 7
Responsabilização de pessoas jurídicas	Art. 2
Assistência jurídica recíproca	Art. 9
Extradição	Art. 10

Elaboração Própria. Fonte: Decreto n.3.678/2000

A importância deste tratado para esta pesquisa reside no fato de ser instrumento internacional que destacou a transparência de situações contábeis e as relações com outros países, prevenindo esse tipo de propina (ainda que não se tenha focado em aspectos de publicidade para a direta participação cidadã).

Como resultado prático para implementação dessa Convenção no Brasil (que pode ser combinada com os dispositivos que tratam dessa matéria de suborno da mencionada Convenção da OEA), há o acréscimo no Código Penal, pela Lei n. 40.467/2002, dos arts. 337-B, 337-C e 337-D (formando o Capítulo II-A – Dos crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira). (GOMES, 2015). Além disso:

O texto apresenta uma série de enunciados que dizem respeito às medidas que devem ser adotadas nos casos em que funcionários públicos cometerem ou estiverem propensos a cometer delitos de corrupção em transações comerciais internacionais. A Convenção ocupa-se em elaborar critérios que devem ser regulados pelos Estados que a adotem. As orientações de caráter preventivo da Convenção da OCDE instituem parâmetros para o sistema sancionatório, caso se configure a prática delitiva, estratégias acerca do instituto da prescrição, regras de competência e jurisdição, bem como as formas de execução das medidas, sempre tendo em vista o sistema jurídico vigente do Estado subscritor. [...] Essas diretrizes orientam as regulações acerca do tema e são, predominantemente, de caráter preventivo, ou seja, tem por objetivo a prevenção do delito. (GOMES, 2015, p. 33.35).

Ainda nesse viés de efetividade da Convenção, existe também um monitoramento de sua implementação, feito pelo Grupo de Trabalho sobre Suborno de Transações Comerciais Internacionais. Há o registro de três fases dessa atividade: a) na primeira, foi objeto de análise a legislação dos Estados para verificar se estavam adequadas aos termos da Convenção (relatório do Brasil foi aprovado em 2004); b) na segunda fase, foram analisados os avanços no cumprimento de recomendações (o relatório do Brasil foi aprovado em 2007); c) na terceira fase, por sua vez, foram objetos de averiguação questões legais e institucionais abrangendo a responsabilização de pessoas físicas e jurídicas por suborno, lavagem de dinheiro, extradição e cooperação internacional (relatório brasileiro foi aprovado em 2014). (MTFC, 2016, a)²⁸.

Em 2003, por fim, foi realizada a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção, em Mérida, no México. Por meio dela, cristalizaram-se os principais temas abarcados pelas outras convenções multilaterais (OEA, União Europeia, União Africana), valorizando formas de positividade da punição de atos corruptos nos países, a cooperação internacional e os meios de prevenção e controle. Como verificado, faz-se uma discussão relevante para a América Latina. O contexto apontava um cenário de redemocratização (anos 80 e 90) e, nele, a necessidade de confiança nos mercados e de estabilidade democrática, por interesse de grandes potências mundiais. Assim, a adoção de medidas para a expansão econômica fez-se necessária e oportuna, o que refletiu em medidas que visassem ao enfrentamento da corrupção (subornos, conflitos de interesse, esquemas em licitações). A transparência de decisões e ações públicas ganhou destaque nessa janela de oportunidade aberta.

Observa-se que esta convenção é a mais abrangente e universal de todas formuladas nesse período, e juridicamente vinculante, o que exige tomada de decisões por parte estatal. Seu mapeamento compreende o disposto no quadro 11 a seguir

Quadro 11 - Síntese da Convenção da ONU.

Capítulos	Conteúdo
I	Abordagem geral sobre corrupção, contendo as finalidades da convenção (fortalecer medidas de prevenção e de combate; cooperar internacionalmente com assistência jurídica; promover a integridade e a prestação de contas), bem como definições de categorias-chave para entendimento e construção desse diploma normativo (por exemplo: funcionário público, funcionário público estrangeiro, bens, delito determinante, dentre outros);
II	Ilustra medidas preventivas (principal foco deste trabalho);

²⁸ “A CGU é o órgão responsável por coordenar internamente as avaliações em que o Brasil é país avaliado ou avaliador, além de conduzir a participação brasileira no Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE”. (MTFC, 2016, a, p. 7).

III	Aborda a temática da penalização de algumas figuras ²⁹ ;
IV	Trata da cooperação internacional (extradição, assistência judicial recíproca, investigações conjuntas, técnicas de investigação);
V	Diz respeito à recuperação de ativos (detecção e prevenção de transferências de produto de delito, recuperação de bens);
VI	Expõe questões de assistência técnica e intercâmbio de informações sobre corrupção;
VII	Atinente a meios de aplicação da convenção;
VIII	Disposições finais.

Elaboração própria. Fonte: Decreto n. 5.687/2006

Esta Convenção aborda temáticas acerca de um sistema preventivo, objetivando simultaneamente, favorecer o enfrentamento por meio de cooperações entre os países e suas instituições. Assim:

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção traça diretrizes para a construção de um sistema preventivo, de assistência mútua entre os Estados tendo por objetivo o fortalecimento das instituições, o combate à corrupção e a equalização dos sistemas sociais, políticos, econômicos e culturais” (GOMES, 2015, p. 41).

Quando se promove a análise específica da Convenção, percebe-se um destaque para as situações de prevenção. Isso se deve até mesmo pelo fato de a corrupção ser delito que busca não deixar vestígios. Diante dessa necessidade de emprego de recursos humanos, tecnológicos e financeiros nas investigações de atos já praticados, o ideal seria investir para que estes atos não aconteçam. Há uma lógica de que investir na prevenção evita dispendir toda uma estrutura de recursos quando comparada ao que é empregado na descoberta dos atos que já ocorreram. (GOMES, 2015). Assim, em termos de dispositivos gerais que dizem respeito à prevenção, enumeram-se alguns pontos que dão destaque às políticas de transparência. Dá-se ênfase, posteriormente, aos arts.10 e 13 da convenção, pois tratam das informações públicas e de participação da sociedade, respectivamente. Assim, têm-se as seguintes diretrizes:

i) art. 5, item 1 – compromisso dos Estados signatários a formularem políticas eficazes contra corrupção e que promovam a transparência;

²⁹ Refere-se à penalização dos seguintes comportamentos: suborno a funcionários públicos nacionais (art. 15) e estrangeiros (art. 16), peculato, apropriação indébita, (art. 17), tráfico de influência (art. 18), abuso de funções (art. 19), enriquecimento ilícito (art. 20), suborno no setor privado (art. 21), peculato no setor privado (art. 22), lavagem de produto de delito (art. 23), encobrimento (art. 24), obstrução de justiça (art. 25), responsabilidade de pessoas jurídicas (art. 26), participação ou tentativa (art. 27), além de questões processuais, prescritivas, sancionatórias, de embargo, proteção de testemunhas e denunciantes, existência de autoridades e órgãos responsáveis pela luta contra a corrupção com a devida independência (art. 36), cooperação, sigilo bancário, jurisdição. (BRASIL, 2003).

ii) art. 6 – institucionalização de órgão responsável pela prevenção da corrupção, aplicando, supervisionando e coordenando tais políticas, além de proceder à difusão de conhecimento sobre esse tema;

iii) art. 7, itens 1, 3 e 4 – transparência em processos de recrutamento de funcionários públicos; em financiamento de candidatura a candidatos a cargos públicos eletivos e a partidos políticos; para que se previna que ocupantes de cargos públicos se envolvam em casos de conflito de interesses;

iv) art. 9, itens 1 e 2 – gestão de contratações públicas, com sistemas embasados na transparência, com divulgação de informações sobre esses contratos (licitações, adjudicação, critérios objetivos de seleção em editais), e prestação de contas da fazenda pública (gastos e ingressos, normas de contabilidade e auditoria);

v) art. 10³⁰ – adoção de meios de transparência sobre funcionamento da administração pública e sobre processos de tomada de decisão, acesso às autoridades, e a informações sobre corrupção;

vi) art. 12, item 2 – adoção de medidas de transparência entre empresas privadas (identificação de pessoas físicas e jurídicas envolvidas na gestão de empresas), bem como meios para medidas de conflito de interesse para ex-funcionários públicos, e controles contábeis;

vii) art. 13³¹ – fomento à participação da sociedade tendo em vista o aumento da transparência nos processos de tomada de decisão, ao eficaz acesso público à informação, à prática de programas de educação pública sobre esse tema de acesso.

³⁰ Art. 10 - Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo à sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas: a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público; b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública. (ONU, 2007, p. 12-13).

³¹ Art. 13 - 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

Diante dessas análises descritivas, questiona-se: o que mudou internamente no Brasil a partir dessas convenções? Para isso, o quadro 12, a seguir, reúne ações que foram frutos de trabalho legislativo interno, mas que receberam influências do contexto internacional a partir do que foi analisado. Nele, têm-se resultados de recomendações e ações de monitoramento – institutos estes criados pelas respectivas convenções, e que favoreceram essa elaboração normativa. Portanto, seguem:

Quadro 12 - Implementações normativas de enfrentamento à corrupção.

Implementações
<ul style="list-style-type: none"> - Lei 10.467/2002 que acrescentou os crimes dos arts. 337-B e 337-C e 337-D³² no Código Penal, tratando de suborno a funcionário público estrangeiro. - ENCCCLA: em 2003 foi criada a Estratégia Nacional Contra Corrupção e Lavagem de Dinheiro, fórum que congrega os diversos órgãos do Estado e representantes da sociedade civil que lidam com temas de crime organizado, lavagem de dinheiro e corrupção. - CGU como órgão do Executivo Federal responsável pela promoção da transparência pública. (2003). - Programa de Olho vivo no Dinheiro Público (2003), para que cidadãos e munícipes integrantes de conselhos municipais, lideranças locais, agentes públicos municipais, professores e alunos saibam da importância da transparência e necessidade de cumprimento do dispositivo legal. - Criação do Portal da Transparência em 2004 para acompanhamento das contas do governo (transferências de recursos, despesas, cargos, funções e remuneração de servidores). - Capacitação de agentes públicos municipais pela CGU desde 2004. - Programa Fortalecimento da Gestão Pública (2006) possui objetivo de municípios de até 50 mil habitantes fortalecerem “[...] a gestão municipal mediante a promoção de ações relativas ao fornecimento de orientações e informações necessárias à correta aplicação de recursos públicos” (MTFC, 2016, c). Isso envolve seminários, oficinas, cursos à distância oferecidos pela CGU. - Projeto “Um por todos e todos por um! Pela ética e cidadania!”, de parceria entre CGU e Instituto Maurício de Sousa, com trabalhos com crianças para valores de ética e cidadania. - Concurso de Desenho e Redação para ensino fundamental e médio (2007) - Criação, em 2010, de Portais específicos para acompanhamentos de gastos governamentais com a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio de Janeiro em 2016 - Entrou em vigor a Lei de Acesso à Informação em 2012, aplicada aos três poderes da União, Estados e Municípios, possuindo sistema eletrônico de pedidos de acesso (e-SIC). - Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL) (2012), para acompanhamento social do controle da gestão pública (com propostas e diretrizes que vieram de processo conferencial). - Conflito de interesses: Lei 12.813/2013 para exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo Federal (prevenção e sanções para tais casos). Fiscalização depende do cargo ocupado (a

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. (ONU, 2007, p. 16-17).

³² Art. 337-B. Prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a funcionário público estrangeiro, ou a terceira pessoa, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício relacionado à transação comercial internacional: Pena – reclusão, de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa.

Art. 337-C. Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, vantagem ou promessa de vantagem a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público estrangeiro no exercício de suas funções, relacionado a transação comercial internacional: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

Art. 337-D. Considera-se funcionário público estrangeiro, para os efeitos penais, quem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública em entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro. (Código Penal).

Comissão de Ética da Presidência da República fiscalizará casos que envolvam ministros de Estado, presidente, vice ou diretor de autarquias e fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, cargos DAS níveis 6 ou 5. Para os demais, a CGU atuará. Implementação do sistema SeIC (ligado ao setor de RH do respectivo órgão).

- Programa Brasil Transparente em 2013 (auxílio a Estados e Municípios na implementação da LAI).
- Lei 12.846/2013: Responsabilização civil e administrativa de pessoas jurídicas por atos de corrupção contra Administração Pública, nacional ou estrangeira (ex. são responsabilizadas por atos de suborno internacional).
- Escala Brasil Transparente (2015) que avalia elementos de transparência em Estados e Municípios.

Elaboração própria. Fonte: MTFC, 2016, c

Destaca-se, portanto, a necessidade da prevenção da corrupção no enfrentamento a atos corruptos. Nessa prevenção, a transparência se revela fundamental conforme demonstra a própria Convenção da ONU em capítulo específico, além de dispositivos nas outras convenções analisadas. No entanto, questiona-se: a transparência é fundamental para quem? Essa pergunta levanta reflexão sobre a apropriação ou condições de apropriação dessa transparência pelas classes populares.

Em suma, alguns aspectos precisam se destacar, como a construção de uma governança internacional. Essa governança compreende regras de cooperação internacional seja na investigação de crimes ou atos enquadrados nesse tema, o que envolve troca de informações, apoio tecnológico e de recursos humanos, parcerias entre entidades investigadoras, extradição, o que perpassa por normativas que permitam tais realizações. Podem-se mencionar também pesquisas, elaboração de índices quantitativos sobre ocorrências, percepções, causas vinculadas ao fenômeno. As convenções referidas anteriormente frisaram esse aspecto cooperativo, o que direciona ao tema da governança em que diversos países e atores internacionais (instituições de pesquisas, instituições financeiras, organizações não governamentais, fóruns, e organizações internacionais) contribuem para construção de diretrizes, normas, tecnologias no tema de enfrentamento à corrupção (que se emanou com novos temas da ordem global). Além dessa governança, há a respectiva internalização dessas diretrizes, seja em virtude de aspectos coercitivos, seja em razão de inspirações em modelos ou apoio de outros entes; bem como há a continuidade dessa influência internacional por meio de monitoramentos contínuos e modelos internacionais, o que pode ser visto no seguinte esquema:

- 1) GOVERNANÇA INTERNACIONAL: houve formação do regime internacional, normas e instituições. Isso envolve: atores públicos e privados, atores domésticos e internacionais;
- 2) INTERNALIZAÇÃO: com base em a) inspiração e legitimação; b) coerção; c) apoio de implementação;

- 3) INFLUÊNCIA INTERNACIONAL CONTÍNUA: não é mais possível interpretar avanços da legislação interna e de práticas institucionais sem se referenciar a normas e instituições internacionais. (TOURINHO, 2018, s/p).

Logo, trata-se de esquema que revela um possível caminho percorrido pelas normas anticorrupção, elaboradas internacionalmente em convenções (cujo conjunto de tratados formaria um regime internacional). Quando se refere à aplicação de normas pelo próprio país (internalização), a influência pode se dar por inspiração em outras nações, recebimento de apoio destas, além de aprimoramentos internos que se referem a ajustes diante da adaptação da realidade local. E por fim, há a influência internacional constante, em que instituições ou políticas internas podem seguir as tendências externas.

O enfrentamento à corrupção, por sua vez, pode ser dar preventivamente pela transparência, conforme expõem as convenções. Essa mesma transparência pode (e deve) se manifestar em alguns pontos, como nos processos eleitorais, no exercício da atividade pública, em termos de lidar com execuções orçamentárias e gerenciamento de finanças do Estado, na contratação de bens e serviços além de recrutamento de funcionários. O mesmo vale para as tomadas de decisão, na promoção de canais para que a sociedade tenha a possibilidade de exercer o controle social. Diante disso, o acesso à informação, como forma de transparência difundido nessas medidas, ganha sentido nesse contexto.

1.3 Direito de acesso à informação

Uma vez exposto o tema da corrupção e seus diversos elementos, como então relacioná-lo com o tema do acesso à informação? Nesta seção, portanto, pretende-se explanar sobre esse direito de acesso, relacionando-o com categorias de transparência e de publicidade (como fundamentos democráticos) – entendidas como formas de prevenção da corrupção. A pergunta central que se busca responder é: onde encontrar o direito de acesso à informação? Para isso, primeiramente expõe-se o conceito de informação. Adota-se também a abordagem desse direito como um direito humano, e a perspectiva descritiva de como foi regulado em convenções internacionais: vinculado ao direito de liberdade de expressão.

Entende-se informação como produto de verdades regionalizadas presentes em discursos na esfera pública, que preservam os saberes de forma registrada, gerando uma memória social em documentos. Tais registros seguem determinados conjuntos de regras (também denominadas de regime informacional), que compreendem o universo jurídico ou

científico – englobando sujeitos, organizações autoridades informacionais e meios de informação. (LIMA et al, 2014). Além disso, consistem em modo de dar forma a algo, de comunicar algo a alguém, e que se expande com o processo de uso crescente de tecnologias nessa era digital. (ROSA, 2017). Assim, diante dos níveis de informação cada vez mais elevados possibilitados por tecnologias e meios digitais, configurou-se o que se denomina de “sociedade da informação” (MARSDEN, 2000; WEBSTER, 2014; ARANHA, 2011). Em razão disso, quando se relaciona com aspectos de governo e democracia, a disponibilidade de informação possibilitada pelos meios de comunicação e avanços tecnológicos, “[...] contribuíram, todos, para um contexto rico em informações, no qual os líderes, quer queiram, quer não, são mais que nunca forçados a vir a público para prestar contas mais detalhadas de seus atos” (GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 2002, p.29). Além do mais, “[...] sigilo e a manipulação orwelliana da verdade – pedras angulares do regime autoritário e totalitário – tornaram-se cada vez mais difíceis de ser mantidos em um contexto pós-industrial de transparência crescente” (GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 2002, p.29).

Assim, ganham destaque instituições que, em uma democracia e em um meio cada vez mais tecnológico, promovem a transparência de informações públicas, como forma de enfrentar o sigilo – que por vezes é onde residem atos corruptos. Como afirma Jeremy Bentham, essa publicidade poderia gerar um constrangimento, e, pelo medo da sanção, pode fazer com que indivíduos ajam de modo correto; ou ainda pode-se detectar algo que estaria ocorrendo fora da legalidade – o que revela os aspectos de prevenção e de controle. (BENTHAM, 2011). Nessa perspectiva, a publicidade em Bentham é a forma de se evitar abuso de poder pelas autoridades: por meio dela, vista com uma sanção social, espera-se um comportamento virtuoso em situações de “forte tentação”. Ademais, pode-se relacionar com a *accountability* e com a responsabilização de autoridades, com a possibilidade de cidadãos participarem em processos de deliberação sobre políticas públicas, interface entre os que tomam decisões políticas. (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015).

Esse debate sobre a necessidade de transparência como ferramenta democrática e que permite uma prevenção de atos corruptos permeia outras esferas de discussão acerca do nível de transparência e seus elementos de efetividade. Assim, para que haja transparência no poder público, é necessário que a informação daquilo que se produz, contrata, assina, decide, seja publicizada. No entanto, isso não basta: é necessário um olhar atento para a qualidade e para a extensão dessas informações. Vale dizer, ainda, que outra variável consiste nos destinatários dessas informações: a quem elas se dirigem e a quem é permitido o acesso. Essas tipologias foram consideradas por Gomes *et al* (2015) para tentar mensurar quão transparente é um

Estado (quanto maior a qualidade da informação e quanto mais pessoas têm acesso, mais transparente é o Estado analisado) – o que pode ser visto? Quando? Como? Por quem ou por quantas pessoas? – são perguntas que podem nortear essa medição.

Essa publicidade e transparência, traduzidas também em instituições e normas como forma característica da democracia merece atenção. Além disso,

[...] a tendência contemporânea para a transparência tem incluído reforço dos mecanismos que levam a mais abertura do Estado, donde a valorização do jornalismo e de outros recursos e atividades profissionais voltadas para a produção e distribuição de informação, o crescimento de audiências públicas e de iniciativas de dados abertos e o incremento considerável de organizações independentes voltadas para a distribuição de informação sobre governos, sistemas políticos, sistemas financeiros, etc. (GOMES; AMORIM, ALMADA, 2015 p.09).

Adota-se, portanto, perspectiva de que transparência tem seu papel democrático e que precisa de meios de comunicação para que essas informações sejam levadas ao efetivo conhecimento e entendimento a seus destinatários (O’NEILL, 2006). Todavia, há de mencionar alguns contrapontos (que serão debatidos em capítulo oportuno): a) o papel do sigilo como um valor democrático; b) a vulnerabilidade exposta de quem adota postura de transparência; e c) a crise de confiança institucional a partir da exposição ou publicidade constante de escândalos (O’NEILL, 2006; GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015).

Diante disso, a informação – que envolve transparência, publicidade, comunicação, e a própria democracia – apresenta-se como um direito, inicialmente inserido no direito à comunicação, relacionando-se com a liberdade informacional, e esta com a liberdade de expressão (CINTRA, 2016). Tal prerrogativa, por sua vez, já era prevista em organismos internacionais e depois em tratados e convenções.

Em 1946, na primeira sessão da Assembleia Geral da ONU, foi reconhecida a expressão “liberdade de informação” por meio da Resolução n. 59: “A liberdade de informação constitui um direito humano fundamental e [...] a pedra de toque de todas as liberdades a que se dedica a ONU” (ONU, 1946, s/p). (BATAGLIA; FARRANHA, 2017).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu art. 19, dispõe que: “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independente de fronteiras” (ONU, 1948, s/p). Esse mesmo direito também está presente na Convenção Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no artigo 13, segundo o qual:

Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por

escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha (OEA, CIDH 1969).

Mendel (2009) expõe inclusive o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, aprovado em 1966, que também garante liberdade de expressão em seu art. 19:

2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha (BRASIL, 1992).

Cita-se também a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão:

3. Toda pessoa tem o direito de acesso à informação sobre si e seus bens com presteza e sem ônus, independentemente de estar contida em bancos de dados ou cadastros públicos ou privados e, se necessário, de atualizá-la, corrigi-la ou emendá-la. 4. O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito. Esse princípio permite somente limitações excepcionais que precisam ser definidas previamente por lei na eventualidade de um perigo real e iminente que ameace a segurança nacional das sociedades democráticas (CIDH, 2000).

Outros documentos da ONU abordam essa temática, o que ressalta sua relevância internacional.³³

Ressalvam-se informações relativas à segurança nacional, ordem pública, saúde ou moral pública, ou reputação das pessoas, que são informações resguardadas. (art. 13, CIDH, 1969). Percebe-se, portanto, que se trata do direito de informar, de se informar e de ser informado, de tal importância que a informação é considerada uma condição *sine qua non* para o cidadão escolher representantes (MENDEL, 2009; LIMA et al, 2014).

Dessas convenções, portanto, evidencia-se a proteção de direitos humanos, nos quais se insere o direito de acesso à informação pública. Tendo isso por base, recomendam-se aos países signatários a adoção de legislações para o respeito a este direito, vinculado à liberdade de expressão, fundamento para democracia, e para fiscalização dos representantes do povo e controle da corrupção. (MENDEL, 2009).

Por meio dele, assimetrias informacionais podem ser reduzidas havendo canais institucionais que possibilitam o exercício desse direito. Nesse viés, a organização não

³³ Citam-se como os de: 1998 - o direito de liberdade de expressão inclui o direito de acesso à informação sob a posse do Estado; 2000 - importância desse direito para a democracia, a liberdade, a participação e o desenvolvimento; 2004, em Declaração Conjunta com outros responsáveis pelo mesmo tema em demais órgãos, em que se afirmou a inclusão desse direito como direito humano fundamental, “[...] que deve ser efetivado em nível nacional através de legislação abrangente [...] baseada no princípio da máxima divulgação, estabelecendo a presunção de que toda informação é acessível e está sujeita somente a um sistema estrito de exceções” (Declaração Conjunta apud MENDEL, 2009, p.9-10). (BATAGLIA; FARRANHA, 2017).

governamental Artigo 19 considera a informação como o oxigênio para a democracia, haja vista a necessidade de se estar bem informado(a) para tomar decisões; a necessidade de prestação de contas (responsividade ou *accountability*); o favorecimento à participação social e o controle social; a denúncia de violações contra direitos humanos (MENDEL, 2009). “Nesse mesmo regime, a informação e sua circulação se revelam importantes para ‘nivelar’ o conhecimento de representante e representado, e para que este exerça a soberania que lhe é conferida constitucionalmente” (BATAGLIA; FARRANHA, 2017, p.227).

1.4 Regulamentação desse direito no Brasil

Para conferir um roteiro a esta parte, questiona-se: como está regulamentado esse direito no Brasil? Assim, internamente, ele é previsto de modo constitucional e infraconstitucional. Importante dizer que, ao ampliar o entendimento de direito de acesso como transparência, publicidade, abrange-se também o rol de dispositivos que adentram nessa perspectiva. Assim, esta seção visa apontar os dispositivos em que tais princípios se encontram, conferindo destaque final para a Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei n. 12.527/2011). Além disso, busca também apontar princípios norteadores da elaboração desta normativa.

Assim, destaca-se que publicidade e transparência, quando combinadas com o direito de acesso a dados governamentais, podem ser encontrados nos seguintes artigos da Constituição:

Quadro 13 - Dispositivos constitucionais relacionados à publicidade, transparência e direito de acesso à informação.

Dispositivos da CF	Conteúdo
Art. 5º, XIV	Garantia do acesso à informação resguardado sigilo da fonte.
Art. 5, XXXIII	Direito de acesso a informações dos órgãos públicos, seja de interesse particular ou coletivo ou geral, devendo ser prestadas no prazo, com ressalvas para informações cujo sigilo é imprescindível para a segurança, sociedade e para o Estado.
Art. 5º, XXIV	Direito de petição e de certidão.
Art. 5º, LXXII	<i>Habeas data</i> .
Art. 5º, LXXVII	Gratuidade do <i>Habeas data</i> e do <i>Habeas corpus</i> .
Art. 37	Publicidade como princípio da Administração Pública.
Art. 37, parágrafo 2º, II	Publicidade como caráter educativo e não de promoção pessoal.
Art. 93, IX	Publicidade dos julgamentos e decisões do Poder Judiciário, salvo direito de intimidade.
Art. 216, parágrafo 2º	Responsabilidade da Administração Pública para gestão documental e garantia da consulta a documentos dos que necessitarem.

Elaboração própria. Fonte: Constituição de 1988.

Dentre tais dispositivos presentes no quadro 13, destaque se dá para o art. 5º, XXXIII, que trata especificamente sobre o tema desta parte do capítulo I e que foi regulamentado pela lei objeto desta pesquisa – Lei de Acesso à Informação Pública (LAI – Lei n. 12.527/2011).

A título de observação, a LAI será discutida em momento posterior, vinculando seu contexto de criação ao contexto institucional de implementação de seus dispositivos pela autoridade de monitoramento do Executivo Federal – a então Controladoria-Geral da União (CGU). Complementa-se, por sua vez, que até sua sanção, havia leis esparsas, descritas a seguir:

Quadro 14 - Mapeamento de normas existentes antes da LAI, com a temática do acesso à informação.

Normas	Conteúdo destacado
Lei n. 8.159/1991 - Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados	Arts. 22 a 24 – Acesso e sigilo dos documentos públicos
Decreto n. 2.134/1997 – regulamenta o art. 23 da Lei n. 8.159/1991 (documentos públicos sigilosos)	Diz respeito a definições, acesso, sigilo e segurança da sociedade e do Estado, categorias de documentos classificados, não classificáveis, reprodução de documentos sigilosos (ultrassegredos, secretos, confidenciais e reservados), dentre outras particularidades sobre acesso a tais documentos.
Decreto n. 4.553/2002	Revogou o decreto anterior (de 1997), e abarcou definições, graus de classificação com prazos maiores para os tipos de informações (mantendo os quatro anteriores, estendendo infinitamente a renovação para os ultrassegredos).
Lei n. 9.051/1995	Expedição de certidões para defesa de direitos e esclarecimento de situações.
Lei n. 9.265/1996	Elenca pedidos de informação ao poder público como gratuito e necessário para o exercício da cidadania (art. 1º, III).
Lei n. 9.507/1997	<i>Habeas data</i> – remédio constitucional regulamentado pela lei, e que trata da solicitação por via judicial de informações pessoais e individuais, correções e acréscimos de informações do cidadão.
Lei n. 11.111/2005	Regulamenta a parte final do art. 5º, XXXIII da CF 1988, sobre acesso a documentos públicos sigilosos.
Decreto n. 5.301/2004	Regulamentou a Lei 11.111 quando era Medida Provisória.
Decreto n. 5.584/2005	Documentos arquivados e sob custódia da ABIN (produzidos pelos Conselho de Segurança Nacional e Comissão Geral de Investigações e Serviço Nacional de Informações), deveriam ser direcionados ao Arquivo Nacional, recebendo tratamento de públicos.

Elaboração própria. Fonte: Normas e CINTRA, 2016.

Nesse momento, portanto, importa saber que as legislações sobre o acesso receberam influência tanto das mencionadas convenções, resoluções e tratados (no caso brasileiro, recebeu influência da ONU, da OEA, quanto de outros países como Suécia, Finlândia, EUA e México). (PAES, 2011; CINTRA, 2016). A ONG Artigo 19 (2009) também aponta princípios que podem reger a elaboração da LAI nos diversos países. São eles:

- 1) máxima divulgação;
- 2) obrigação de publicar;

- 3) promoção de um governo aberto;
- 4) limitação da abrangência das exceções;
- 5) procedimentos que facilitem o acesso;
- 6) custos;
- 7) divulgação tem primazia;
- 8) proteção dos denunciantes.

Por fim, retomam-se as perguntas que direcionaram este capítulo: o que é corrupção? Como se deu seu enfrentamento no globo e no mundo? Por que pensar em corrupção globalmente? Onde encontrar o direito de acesso à informação e como relacioná-lo com corrupção? Como este direito está regulamentado no Brasil?

Ao longo do capítulo, procurou-se respondê-las. Verificou-se que corrupção envolve setores público e privado, que autores elaboraram fórmulas que podem traduzir os fatores que lhe dão causa (“monopólio menos transparência”), por exemplo. Viu-se que internacionalmente o enfrentamento à corrupção se deu em contexto de redemocratização e de expansão capitalista para gerar confiança em investimentos e impedir subornos e concorrência desleais (como foi defendido pelos Estados Unidos desde final dos anos 70 com a *FCPA*).

No Brasil, este enfrentamento se deu aderindo às convenções internacionais que, por sua vez, tiveram medidas internalizadas. Neste ponto, percebe-se o cruzamento das categorias “corrupção” e “acesso informação pública”, perpassando por outras, como transparência, publicidade, prevenção da corrupção. Ainda que o direito de acesso à informação tenha evoluído de uma faceta da liberdade de expressão como uma liberdade informacional e em convenções próprias, o cruzamento se dá pelo fato de convenções sobre corrupção trazerem esse direito como uma das formas de transparência e, com isso, um dos meios de enfrentar (ao menos em tese) o fenômeno corrupto.

Nesse contexto internacional ao qual o Brasil se insere como signatário, a interface corrupção e direito de acesso vai ao encontro de adotar mecanismos de transparência como meio preventivo. Uma vez signatário (seja de convenções sobre liberdade de expressão que consideram a liberdade informacional como uma garantia fundamental dos cidadãos, seja também de convenções anticorrupção), regulamentaram-se dispositivos que previam constitucionalmente a vertente da transparência como direito de acesso (como é o caso da Lei de Acesso à informação).

Nos próximos capítulos serão discutidas as repercussões desses direitos e da sua positivação interna, ao considerar o contexto institucional do órgão do Poder Executivo Federal que une essas duas frentes, ou categorias, analisadas.

2 CGU E CONTEXTO INSTITUCIONAL

Após verificar aspectos conceituais e normativos acerca das categorias de corrupção e do direito de acesso à informação, agora cumpre o dever de trazer tais categorias para a esfera institucional. Nesse sentido, em virtude do recorte metodológico desta dissertação, foca-se na instituição do Poder Executivo federal responsável por congregá-las em suas diversas funções: a Controladoria-Geral da União (CGU). Assim, procura-se responder ao seguinte questionamento: como a CGU atua para possibilitar o enfrentamento à corrupção por meio do direito de acesso à informação?

Para tanto, tem-se uma abordagem que se mune da técnica de análise do contexto institucional, que será explicitada no início deste capítulo. Acerca dos objetivos, pode-se mencionar que se pretende verificar em etapas:

- a) Como se deu a construção histórico-institucional da CGU de acordo com os períodos governamentais?
- b) Qual sua atual configuração e atribuições?
- c) Especificamente sobre a LAI e decreto regulamentador: quais os contextos internacional e nacional de sua elaboração? Quais as responsabilidades específicas para a CGU que foram atribuídas por essas normativas?
- d) Que instrumentos ela utiliza para efetivar o direito de acesso à informação?

Como material utilizado neste capítulo, além das leis e decretos responsáveis por configurar sua estrutura de funcionamento, e posição frente a demais ministérios, buscam-se dados no próprio *site* da CGU e na literatura sobre o tema. Além disso, mune-se da técnica de entrevistas com servidores do órgão para contribuir na abordagem analítica desses períodos, tendo em vista seu tempo e experiência no órgão (conforme demonstra o quadro 2 na introdução deste trabalho, há servidor(a) que ingressou em 2004 e outros(as) em 2008).

2.1 Conceito de contexto institucional

Nesta seção, pretende-se explicar acerca do conceito de contexto institucional. Para isso, utiliza-se da obra de Lejano (2012), na qual ele situa tal categoria ao trabalhar com o texto e contexto, em abordagem que envolve construtivismo e interpretações hermenêuticas acerca da linguagem.

Para seguir essa analogia, retoma-se a consideração de que a linguagem é uma construção social, da mesma forma que o pensamento. O significado da linguagem e do

pensamento, por conseguinte, envolve uma disputa de poder sociopolítico. Ou seja, é no campo da política que há a disputa de poder para a construção dos significados. Essa construção de significados, no caso em específico de uma política pública, recebe uma analogia envolvendo o texto e o contexto.

O texto envolve a simbologia, as mencionadas estruturas em que o significado se faz presente. “Às interpretações iniciais que o leitor tira do texto, introduzimos o embasamento do contexto. [...] se considerarmos aquela determinada parte de um texto como parte da situação como um todo, o contexto nos permite conectar essa parte ao todo” (LEJANO, 2012, p.123).

O movimento de interpretação pode se dar tanto do texto para o contexto, quanto o contrário também (ciclo hermenêutico). A linguagem (texto) pode receber intervenção em sua interpretação quando se passa a considerar o contexto para “[...] confirmá-la, modificá-la ou [...] conduzir a uma compreensão mais aprofundada”. Nesse processo, “há diferentes *stakeholders*, com diversos graus de poder político, que competem para que cada um de seus significados seja aceito” (LEJANO, 2012, p. 132). E essa tarefa de disputa de poder sobre o significado de um texto, considerando seu contexto, pode auxiliar na redução do espaço entre esses objetos de estudo: “a tarefa da crítica pode ser considerada vital ao nosso objetivo de eliminar a distância entre o texto e o contexto da política, ou entre conceito e a prática” (LEJANO, 2012, p.154).

Diante dessas considerações, chega-se ao fato de que a política é, neste caso, considerada um texto que é criado por pessoas com poder e autoridade para tomar decisão. Esse texto, que pode “[...] literalmente ser um texto, como um novo estatuto, é moldado em alguns *locus* de decisão e, então, importado para diferentes situações e implementado. Neste processo lógico, o texto é criado distanciando do contexto de sua aplicação.” (LEJANO, 2012, p.193). O contexto, por sua vez, seria o conjunto de elementos sociais, econômicos e políticos, disputas envolvendo atores em determinados ambientes e situações, que podem (ou não) ser levadas em consideração na construção do texto. (LEJANO, 2012; SILVA *et al*, 2015).

É nesse fato que reside a crítica: a separação do texto e de seu contexto. Esta constatação, por conseguinte, justifica e faz com que esta dissertação traga os diferentes contextos nos quais o combate à corrupção foi sendo implementado, e com ele o conceito e instrumentos de transparência governamental (especificamente sobre o acesso à informação). E, por fim, como enfoque deste capítulo, traz também qual o contexto institucional em que a CGU se insere e se inseriu, ao se considerar os governos e a importância em forma de capacidade institucional que lhe foi conferida oficialmente de 2003 até atualmente.

Logo, o desafio é não separar o texto e contexto: “[...] as contingências do contexto importam. Em outras palavras, o que está faltando é um mecanismo pelo qual a consideração do contexto pode influenciar ou guiar a formulação do texto”. (LEJANO, 2012, p.193). Isso revela a necessidade de se considerar o fenômeno alvo da política pública como algo complexo, e, a título de exemplificação, a própria análise da corrupção em órgão governamental não seria completa “[...] sem considerar o alcance em que o modelo de escolha racional pode explicar padrões de comportamento” (LEJANO, 2012, p.212).³⁴

Analisar a política pública (aqui podendo ser considerada a política de enfrentamento à corrupção por meio da transparência e acesso à informação como um todo – englobando todo aspecto normativo e institucional), portanto, é ir além dos resultados que ela produz. Devem-se aprofundar as questões que envolvem a construção da política (FARRANHA; SUGUIURA, 2017, p. 167).

Nesse sentido, o cenário interorganizacional, a rede de atores, ganham também importância, o que reforça a ideia de não dissociá-la do contexto institucional. Logo, “o contexto institucional é definido como o conjunto de regras formais e informais que influenciam no comportamento entre pessoas e organizações, assim como os modos de interpretar e aplicar essas regras na prática” (CALMON; COSTA; 2013, p. 11), destacando-se regras formais (leis, normas e estruturas organizacionais) bem como regras informais (tradição, cultura e valores)³⁵. (CALMON; COSTA; 2013). Dessa maneira, apresentam-se os subsistemas de políticas que envolvem aspectos formais e informais:

[...] esses arranjos, compostos por instituições formais e informais, estabelecem as bases da divisão de trabalho, da especialização, da delegação e do monitoramento, assim como um conjunto de instrumentos e arenas que orientam a interação entre esses atores. Esse conjunto de instituições formais e informais, assim como a maneira como elas são interpretadas e aplicadas na prática, é denominado de estrutura de governança. (CALMON; COSTA; 2013; p.14-15)³⁶.

³⁴ Lejano (2012) apresenta mecanismos e métodos nos quais o (a) analista de políticas públicas pode se embasar para realizar sua atividade. Dentre as diversas metodologias e linhas teóricas (estruturalismo, racionalismo, experimentalismo, construtivismo e pós-construtivismo), ele confere destaque para o contexto, a complexidade da política. E isso pode ser observado no seguinte trecho, em que enfatiza a necessidade de observar a linguagem “nativa”: “Uma situação geralmente requer, para melhor compreensão da situação, o emprego de modos de descrição, e na realidade a linguagem real empregada por aqueles que se encontram no meio dos acontecimentos. [...] Temos que buscar modos de descrição partindo dos diretamente afetados pela política, se quisermos compreender algum elemento de sua experiência”. (LEJANO, 2012, p.212).

³⁵ Observa-se, por sua vez, que o enfoque conferido por esta dissertação acerca da análise do contexto institucional reside nas regras formais. Todavia, as regras informais (cultura dos agentes ou atores, cultura existente na instituição), também merecem atenção, sendo possível agenda de pesquisa nessa temática.

³⁶ Esse aspecto de governança será retomado no último capítulo como forma de interpretar os dados e realizar abordagem crítica frente aos resultados desta pesquisa.

Outro argumento que reforça essa necessidade de se considerar o contexto enquadra-se na linha de que as políticas estão inseridas (*embeddeness*) em uma determinada estrutura, que combina elementos dos setores público e privado e sociedade civil. (CALMON; COSTA; 2013).

Nesse ponto, ao retomar as representações de texto e contexto, se se considerar a CGU como texto, isso também possibilita aplicar a linha de raciocínio apresentada, envolvendo o aspecto de “texto” significar também uma “instituição”.³⁷ Dessa maneira, diante de um problema, o encaixe institucional da proposta ou política ou instituição com o problema a ser resolvido (no caso, a corrupção e o aumento da transparência pública) deve ser considerado prioridade. A esse encaixe institucional de texto e contexto dá-se no nome de “coerência” (LEJANO, 2012, p. 227; SILVA *et al*, 2015).

Em relação a essa adequação ou coerência, faz-se observação de que a política ou a instituição (consideradas como texto), em uma visão construtivista, não seriam isomorfas ou iguais em qualquer realidade. Pelo contrário, elas se adaptariam a cada contexto, formando o chamado polimorfismo. “[...] se uma instituição foi capaz de adequar-se a um determinado contexto, ela deve então apresentar diferenças (talvez sutis) de outras instituições que se desenvolveram em um contexto diferente. [...] devemos encontrar alguma diversidade no desenho” (LEJANO, 2012, p. 229).

Com isso, em se considerando as Convenções Internacionais assinadas pelo Brasil sobre o tema da corrupção, OEA, OCDE, ONU, em especial esta última, houve um ponto comum de que era necessária uma instituição ou órgão responsável por representar o país nestes fóruns sobre corrupção (bem como internamente responsável por políticas de prevenção e políticas de transparência). Então, a CGU fora criada com esta finalidade. Ocorre que a política adotada em termos de posicionamento e formato institucionais no Brasil (modelo vinculado ao Poder Executivo Federal) – o que ensejou críticas acerca de sua autonomia institucional –, foi diferente dos formatos em países como no México³⁸ (com modelo de agência, porém, independente, não diretamente vinculada ao Executivo).

Outro ponto a ser alvo do caminho analítico desta seção corresponde, no próprio Brasil, à capacidade institucional conferida a esta instituição em governos distintos. Sabendo que as instituições se desenvolvem ou têm desempenho diferente em contextos diferentes, o

³⁷ “[...] os detalhes institucionais, os pontos mais sutis do projeto, que se encontram ultrapassando o formal, são os que fazem estas instituições eficientes ou não” (LEJANO, 2012, p.198).

³⁸ INAI - *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Informacion y Protección de Datos Personales*. Trata-se de instituto abarcado pela legislação mexicana, e que se apresenta com autonomia e não subordinado a outra autoridade.

mesmo ocorre com as mudanças de governo (contexto) e a realidade político-econômico-orçamentária. Um governo nascido de ruptura democrática que está inserido em um contexto de investigações e operações judiciais sobre corrupção rebaixaria o posicionamento institucional de órgão de controle interno e de prevenção, reduzindo, ao menos, e a princípio, seu poder e *status* – hipótese esta que será objeto de verificação junto a servidores do próprio órgão.

Assim, retomando o aspecto das características de determinada instituição, faz-se a ressalva de que ela não pode ser nem algo etéreo, tampouco somente um edifício concreto. “As instituições devem ser mantidas por atores políticos que tenham os meios de sustentá-las” (LEJANO, 2012, p. 232). Conforme expõe a seguinte figura 5, a instituição pode ser vista em seu ambiente, o campo do qual recebe influência e com o qual interage também influenciando. A parte superior ilustra a construção social e o campo no qual a instituição se insere. Na parte inferior, trata-se do local e contexto em que são inseridas. Assim, a política ou instituição seria também um fenômeno ecológico, ou seja, considera como relevantes fatores externos à política, responsáveis também por sustentar tais modelos (LEJANO, 2012, p.246).

Figura 5 - Política e instituição - Coerência institucional.



Fig. 10.1 Diagrama de coerência institucional (de Lejano, R. e A. Ocampo-Salvador. *Marine Policy*, no prelo)

Fonte: LEJANO, 2012, p. 232.

E, sendo um fenômeno ecológico, elas são postas em ação por pessoas. Nesse ponto, ganha sentido o que Calmon e Costa (2013) retomam sobre March e Olsen (1998):

March e Olsen (1989) sustentam que a melhor forma para entender as instituições é através dos valores dos seus membros. Estes valores criados ou reinterpretados por cada instituição guiam os comportamentos dos membros e, portanto, o seu próprio comportamento. (CALMON; COSTA; 2013; p.25).

Além disso, papel importante se dá na consideração de outras instituições ou políticas que complementam ou conferem suporte, ou apoio, à que se está analisando. É o que se denomina por “suporte institucional”. “[...] ou seja, que instituições [...] dariam suporte ou ajudariam a manter a política proposta e que instituições se oporiam? O foco, então, está na compatibilidade da política proposta com a vida na localidade de origem tanto no sentido formal quanto no cotidiano de uma instituição” (LEJANO, 2012, p. 254).

Portanto, contexto e texto relacionados à política ou à instituição devem ser levados em consideração na elaboração e na implementação da política, o que refletirão como variáveis na análise do gestor público (coerência institucional).

Nesta seção, procurou-se evidenciar a necessidade de que o texto (política ou instituição), ainda que tenha um formato prévio, adapte-se ao contexto ou à realidade institucional, política e econômica em que se insere, ou, no sentido construtivista, que esse texto seja construído levando-se em consideração as particularidades locais. Esse fato envolve o contexto institucional, entendido como as regras formais e informais de uma determinada prática ou local, orçamento, comunidade social, recursos, elementos simbólicos, patrocínio e ambiente (ecologia institucional). Nesse sentido, o apoio ou o conflito com outras instituições (suporte institucional) que possam dar suporte à que está sendo analisada, também merece atenção para explicar configurações, arranjos, capacidades institucionais, alcances e possíveis resultados.

Ademais, a depender de mudanças do contexto, a sustentabilidade da política ou da instituição (ou das redes que se formam para implementar um programa) pode ser afetada. É o que se pretende demonstrar com o caso da CGU. “O grau de governança de uma rede depende da sua sustentabilidade. Ou seja, da capacidade de realizar ações contínuas e de longa duração” (CALMON; COSTA; 2013; p.26).

2.2 Funções da CGU

Baseado no que fora observado na seção anterior, e no intuito de descrever as atribuições atuais da CGU, importante traçar brevemente seu histórico de construção institucional, elencando as leis e decretos que contribuíram para tanto. Para isso, faz-se pesquisa documental e legislativa, com abordagem analítico-descritiva acerca dessa construção, o que se revela importante para analisar sua configuração aliada aos contextos governamentais em que se insere.

2.2.1 Construção institucional

A atual Controladoria-Geral da União (CGU) passou por mudanças institucionais ao longo dos governos. Hoje, tem como principais funções: exercer controle interno da administração pública federal, desempenhar atividades de correição, de ouvidoria, e de promover a transparência, prevenção e combate à corrupção. Tais eixos, por sua vez, são base para a presente análise, uma vez que ela surge como inovação institucional, reunindo tais funções, que, a princípio, estavam concentradas em diferentes órgãos.

Assim, ao iniciar a abordagem analítico-descritiva, em primeiro momento, considerando o controle interno, faz-se menção à própria Constituição Federal de 1988. Com ela, poderes de controle interno (e também o controle externo) foram reforçados, o que levou a uma gradual modernização dos órgãos que o desempenham. Além disso, cita-se que até 1994 o controle interno se encontrava diluído nos ministérios, como secretarias internas (as denominadas Cisets – secretarias de controle interno (ou controle interno setorial) – o que pouco contribuía para sua eficiência, já que era um órgão que se submetia ao ente investigado). Essas funções, por conseguinte, foram centralizadas na Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), que, após alguns rearranjos institucionais (ora pertencente ao quadro da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, ora fora deste quadro, mas pertencente ao Ministério da Fazenda) foi atrelada à Casa Civil (por apenas algumas semanas – decreto n. 4.113/2002) em 2002, e, enfim, migrou para a Corregedoria-Geral da União no mesmo ano, pelo decreto n. 4.177/2002. (OLIVIERI, 2012).

Acerca da função de correição, em 2001, o então governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), por meio da medida provisória n.º 2.143-31/2001 (que alterou a Lei n. 9.649/1998) criou a Corregedoria-geral da União. Esta integrou a Presidência da República (art. 1.º, § 3.º, I, MP 2143-31/2001) tendo por objetivo auxiliar a presidência no que se refere à proteção do patrimônio público do Executivo federal (tendo atribuições de instauração de sindicância em relação a atos de lesão ao patrimônio público), encaminhamento de denúncias e procedimentos administrativos para a Advocacia-Geral da União, por exemplo, em casos de improbidade administrativa, enriquecimento ilícito, lesão ao erário. O fato de a Corregedoria-Geral estar vinculada à Presidência da República e cuidar dessas temáticas pode ter contribuído para posterior rearranjo institucional da atual CGU.

A Ouvidoria-Geral, por conseguinte, pertencia aos quadros do Ministério da Justiça. Pelo mesmo ato que transferiu a SFC para a Corregedoria-Geral, Decreto n. 4.177/2002, também o fez com a Ouvidoria-Geral.

Estas mudanças institucionais possuem relação com denúncias de corrupção que o governo FHC vinha recebendo. Relacionam-se também com as convenções internacionais

contra corrupção que ocorreram na década anterior e que o Brasil foi signatário ou estava prestes a assinar – como visto no capítulo anterior: Convenção da OCDE contra Suborno de Funcionários Estrangeiros (ocorrida em 1997, entrou em vigor no Brasil em 2000) e a Convenção Interamericana contra a Corrupção – OEA (ocorrida em 1996, entrou em vigor no Brasil em 2002, especificamente no mês de agosto).

Assim, tais foram as principais medidas realizadas no governo de Fernando Henrique referente ao início da configuração institucional da, hoje, CGU. Com a mudança de governo, agora sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2006, e 2007 a 2010), novas medidas foram tomadas, também em função de alguns fatores: a) vigência da Convenção da OEA contra corrupção, e das rodadas de avaliação que monitoravam a implementação das medidas, dentre elas aquelas presentes no art. III sobre a necessidade de existir um órgão superior para prevenção, controle e punição de atos corruptos, bem como por ser responsável por conscientizar sobre a responsabilidade dos funcionários; estímulos à participação da sociedade civil para prevenir corrupção; b) realização da Convenção da ONU contra corrupção em Mérida no mesmo ano (ainda que tenha entrado em vigor posteriormente), segundo a qual previa a necessidade de formulação de políticas eficazes de transparência e contra a corrupção (art.5); necessidade também de haver um órgão institucionalizado que fosse responsável pela prevenção da corrupção, coordenação e difusão de políticas dessa área.

Logo, tendo isso em vista, em 01 de janeiro de 2003, foi editada a medida provisória n. 103 que reorganizou a estrutura ministerial, criando a agora denominada, Controladoria-Geral da União (CGU), vinculada à Presidência da República (art. 1º, §3º, I, MP n. 103/2003).

Nesse marco normativo, a CGU reuniu as três funções descritas, a saber: defesa do patrimônio público, controle interno e ouvidoria geral. Na exposição de motivos, mencionou-se a necessidade de adequação da denominação deste órgão às funções que recebeu, envolvendo não apenas a correição interna do Executivo federal, mas incluindo o controle interno e ouvidoria geral “[...] que, nos termos do §3º do art. 37 da Constituição, devem ser orientadas, inclusive para tornar efetivo o direito de reclamação dos usuários de serviços públicos e à proteção dos direitos do cidadão frente à Administração” (BRASIL, 2003, p. 05353).

Quando convertida em lei (Lei n. 10.683/2003), foram acrescentadas funções como de “auditoria” e de “incremento da transparência na Administração Pública Federal” em suas funções (art. 17, Lei 10.683/2003). Posteriormente, foram explicitadas as funções de “correição”, e de “prevenção e combate à corrupção”, por meio da Lei n. 11.204/2005, o que muito tem a ver com a ratificação da Convenção de Mérida, como forma de adequação aos

compromissos internacionais assumidos pelo país (e que entrou em vigor no Brasil em dezembro de 2005).

Recebeu, por sua vez, uma nova secretaria, com a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) pelo Decreto n. 5.683/2006. Tal fato se somou à descrição das funções deste órgão, conforme acréscimo legislativo anterior, e salientou-se a responsabilidade de ser uma agência anticorrupção, possuindo também o enfoque da prevenção e fomento do controle social. Acerca disso, foram explicitadas atribuições desta secretaria em providenciar informações estratégicas sobre investigações, dados sobre corrupção, promoção de ética, prevenção de conflitos de interesse, fomentar participação social na prevenção do fenômeno corrupto, ser órgão responsável por intercâmbio informacional com demais instituições neste tema da corrupção, dentre outras (BRASIL, 2006).

Importa dizer que, analisando este contexto, quem estava à frente da CGU como ministro de estado era Waldir Pires. Sob sua gestão, a CGU organizou o IV Fórum Global de Combate à Corrupção (em junho de 2005). Além disso, foram criados o Portal da Transparência (2004), o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, como forma de incentivo ao controle social, bem como o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (hoje intitulado Programa de Fiscalização em Entes Federativos). (BRASIL, CGU, 2015).

Tal estrutura, que congregou basicamente quatro principais funções, manteve-se constante nos anos seguintes. Acerca dessa configuração, considera-se uma estrutura inovadora, indo além de apenas o controle interno. Gerou-se um órgão que congregou combate à corrupção, monitoramento de políticas públicas, incentivo à transparência governamental, e de controle social. Este é o considerado aspecto inovador:

um órgão burocrático estimulando o controle da sociedade sobre o próprio Estado [...] é a primeira vez que uma agência estatal de controle busca uma articulação tão forte com a sociedade para legitimar a agenda de promoção da transparência e do combate à corrupção (LOUREIRO *et al*, 2012, p. 55)

Nesse sentido, munindo-se dos dados coletados pelas entrevistas a servidores do órgão, perguntou-se sobre o que destacariam de inovação institucional da CGU em seus 15 anos de existência. Em uma delas, retratou-se justamente essa estrutura, com a possibilidade de sinergia e facilidade de encaminhamento de demandas entre esses órgãos internos (Entrevista III)³⁹. Em outra, discorreu-se sobre as funções, que vão além da auditoria: “[...] ampliação da CGU para fora do escopo de auditoria foi uma coisa significativa” (Entrevista

³⁹ As perguntas semi-estruturadas se encontram no Anexo III desta dissertação.

D). E, nessa inovação institucional, valorizou-se o recrutamento de profissionais além da área de engenharia, englobando juristas, cientistas políticos, diversificando o órgão e possibilitando outras ações:

Essa disponibilização de vagas específicas para corregedoria atribui um tipo de profissional diferente para a CGU, porque, às vezes, a CGU era muito mais um pessoal da engenharia, que claro exerce funções importantes, mas acho que diversificou e deu outro enfoque, pessoas *experts* em questões jurídicas e questões de ciência política que a gente pode desenvolver algumas coisas, umas leis, por exemplo. A CGU começou a desenvolver leis, a LAI, por exemplo. (Entrevista I).

Logo, foi destacada essa visão holística, que compreende outras funções que não apenas a auditoria: congregaram-se diversas frentes de atuação contra corrupção em um órgão.

Isso já mudou completamente a cara do órgão. Quando você fala em construção histórica do órgão, você fala em primeiro um órgão de auditoria e controle, [...] formal, ficava na Fazenda, e depois tinha uma corregedoria já instalada e isso foi sendo incorporada e [...] o grande divisor de águas talvez foi o que aconteceu de você ter juntado essas estruturas, e ter essa visão mais holística do controle. Pensar no enfrentamento da corrupção sob diferentes perspectivas. (Entrevista IV).

Percebe-se, portanto, que a estrutura institucional até aqui criada procurou observar as diretrizes internacionais referentes a esta temática. E como verificado por servidores, tal estrutura coincidiu com formatos e tendências internacionais: “Externamente, a gente pode estar muito alinhado com uma tendência mundial, [...] Se você olhar, têm algumas normas que talvez te ajudem a refletir sobre isso, como aquelas regras COSO⁴⁰ de gestão de risco” (Entrevista II), e complementa: “Essas regras incluem governança, transparência *compliance* como valores. Então se você olhar essa trajetória internacional no tempo, você vai ver algumas coincidências” (Entrevista II). Além disso, essa estrutura foi, posteriormente, replicada nos níveis estaduais e municipais: “as quatro áreas [...] são entidades extremamente integradas, são complementares [...] É um modelo que está sendo reproduzido [...] nos estados e municípios. Por exemplo, MG, praticamente é o mesmo formato da CGU”. (Entrevista III).

Nota-se, ademais, que, neste primeiro momento, a vinculação deste órgão à Presidência da República reflete e supera uma dificuldade que anteriormente era enfrentada pelas Cissets⁴¹, no caso específico do controle interno: o novo *status* garantia uma capacidade e *enforcement* perante demais ministérios que estariam sob o juízo de controle dele. Apesar dessa vinculação em certo ponto ser considerada um ganho institucional, organizações

⁴⁰ COSO – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*: corresponde a uma organização norte-americana que desenvolve estudos sobre governança corporativa, controle interno, gestão de riscos, fraudes, dentre outros (PORTAL DE AUDITORIA, 2017).

⁴¹ Como, por exemplo, no período em que institucionalmente elas eram dependentes dos órgãos que elas mesmas investigavam. (OLIVIERI, 2010).

voltadas ao tema, como a Artigo 19, fazem o contraponto: não se trata de um órgão independente. Principalmente no que se refere à aplicação da LAI, tais organismos defendem que o órgão de controle deveria ser isento de indicações ou de relação com o próprio órgão que será monitorado ou investigado (como seria, exemplificando, o modelo mexicano – mas que também possui críticas pelas indicações dos componentes pelos poderes).

No entanto, foi este o modelo escolhido e que operou com tais funções. E, para aprofundar essa fase analítica do trabalho, apresentam-se visões de alguns de seus ministros de estado do controle e da transparência. Tais visões presentes em falas e discursos são enquadráveis neste cenário tendo em vista o recurso metodológico utilizado: análise de contexto institucional. Assim, tendo sido criada e configurada a CGU (entendida como texto), qual o contexto que institucionalmente ela estava inaugurando?

Retomando a medida provisória n. 103/2003 quando foi convertida em lei, o acréscimo de outras funções foi claro no sentido de que seria incumbência dela o incremento da transparência de gestão no governo federal, sem prejuízo das competências dos outros órgãos orçamentários e financeiros. Além disso, criou-se o Conselho e Transparência Pública e Combate à Corrupção, vinculado à CGU, e formado por representantes civis e do poder público, para buscar medidas e aperfeiçoamentos no que tange a tais temáticas. (BRASIL, 2003, p. 05368).

Na gestão do ministro Waldir Pires (2003 a 2006), destacam-se como marcos o lançamento do portal da transparência, bem como o funcionamento do programa de sorteios públicos de municípios (responsável por fiscalizar, *in loco*, municípios que recebem recursos federais), anteriormente mencionados. Em um de seus discursos, no ato de sorteio de municípios que seriam fiscalizados, o ministro destacou a importância da participação social como construção da democracia, bem como a preocupação necessária do Estado democrático com o controle, com a transparência, “[...] para que esses recursos venham da população e possam ser efetivamente destinados, por seu interesse, a reduzir seus sofrimentos e assegurar uma caminhada de transformação e de afirmação nacional do Brasil”. (BRASIL, 2003, a). Além disso, em outro momento, reforçou os ideais e as incumbências do órgão, referentes ao combate à corrupção, e da não tolerância de desvios. (BRASIL, 2003, c).

Constata-se, portanto, que pelo teor da narrativa do chefe da CGU, já se observa a linha de atuação dada para o órgão e, conseqüentemente, para os próprios servidores atuarem neste mesmo sentido. Importante mencionar o apoio conferido pelo chefe do Executivo à época para tais programas e ações, comparecendo a cerimônias ou enviando representantes

(vice presidente, por exemplo, no lançamento do piloto do mencionado Programa de Sorteios Públicos de Municípios – hoje, denominado Programa de Fiscalização em Entes Federativos).

Após Waldir Pires, Jorge Hage assumiu o comando da CGU (entre 2006 e 2014). Foi figura importante também neste cenário de incentivo e de afirmação institucional do órgão. Correlacionando um de seus discursos, situado contextualmente no período em análise (2006), informou também diretrizes para o exercício de sua responsabilidade. Por exemplo, relacionou os compromissos que vinham se firmando internacionalmente (no caso, o projeto de lei sobre conflito de interesses) com as ações adotadas no Brasil. Ponto que se relaciona com esta pesquisa é o incentivo dado à prevenção da corrupção. Mencionou a China que possuía, à época, penas severas para o crime de corrupção, mas mesmo assim a situação não melhorou. “[...] uma das razões apontadas para isso vem a ser justamente a ausência de transparência e outras medidas de natureza preventiva, área em que eles ainda estão particularmente atrasados; [...] uma delegação chinesa veio conhecer o nosso Portal da Transparência” (BRASIL, 2006, a, s/p). Tem-se buscado conferir igual ênfase às medidas punitivas e às preventivas. O Conselho de Transparência, da CGU, nesse viés, atuou em projetos como este de conflitos de interesse, bem como em projetos como o da Lei de Acesso à Informação, que posteriormente foram debatidos em outros espaços. Por fim, o então ministro asseverou este compromisso de “incremento da visibilidade e da transparência de um governo que não quer esconder nada, que abre suas contas, suas licitações e seus contratos, para o completo e permanente escrutínio público”. (BRASIL, 2006, a, s/p).

Em continuidade às alterações na CGU, já no governo de Dilma Rousseff, realizaram-se algumas mudanças, destacando-se, então, a SPCI e a OGU (foca-se nestas duas secretarias em virtude do escopo deste trabalho, que envolve o acesso à informação, promoção da transparência e prevenção da corrupção). Aquela passou a também ser responsável por representar o país em reuniões e convenções nacionais e internacionais; a coordenar pesquisas sobre corrupção; monitorar evolução patrimonial de agentes públicos federais; e coordenar ações de inteligência. A OGU foi responsável por promover treinamentos sobre atividades de ouvidoria, analisar denúncias recebidas na CGU.

Posteriormente, em 2013⁴², diante de novo contexto de influências legislativas e necessidade de adaptação a elas, reestruturou-se a CGU internamente. Para entendimento das mudanças, novamente, resgata-se o contexto do período: aprovação das de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), de Conflito de Interesses (Lei n. 12.813/2013) e a Lei

⁴² Período em que houve protestos e era pauta nos noticiários o julgamento do Mensalão no STF. (BATAGLIA, 2017, b).

Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013). Todas elas atribuem a um órgão do Executivo Federal a competência para fiscalizar, monitorar ou verificar situação em que a respectiva temática foi objeto de disciplina legislativa.

As atribuições da CGU sobre a LAI serão comentadas em momento específico. Logo, especifica-se que a Lei de Conflito de Interesses atribuiu tarefas à CGU (art. 8º Lei n. 12.813/2013), dividindo atribuições com a Comissão de Ética Pública da Presidência (CEP). Para a Lei Anticorrupção, a CGU ficou com a competência de, no âmbito do Executivo Federal, instaurar processos administrativos para responsabilizar pessoas jurídicas, incluindo aqueles praticados contra administração pública estrangeira (art. 8º, §2º; art. 9º, Lei Anticorrupção), além de poder celebrar acordos de leniência no Executivo federal (art. 16, §10, Lei Anticorrupção). Há também o controle sobre nepotismo, também de responsabilidade da CGU, conforme Decreto n. 7.203/2010 (art. 5º, parágrafo único).

Tais legislações também são resultado de monitoramento da implementação de convenções internacionais. Um exemplo, como citado no primeiro capítulo, é a rodada quatro da Convenção da OEA, de 2012, em que indicou recomendações para fortalecimento institucional de órgão, como foi o caso da CGU. Ou, ainda, a Convenção da ONU, em que dispõe sobre a necessidade de se adotar medidas acerca de conflito de interesses para ex-funcionários públicos e medidas de transparência entre empresas privadas, formulação de normas para sua integridade, incluindo códigos de conduta (art. 12, Convenção da ONU).

Levando isso em consideração, destacam-se os seguintes pontos que, diante desse contexto, foram fundamentais para alterar ou acrescentar funções à CGU:

- a) A então SPCI (Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas) passou a se denominar Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), abrangendo funções de transparência e controle social (sendo responsável por políticas de governo aberto e de transparência) e de promoção da integridade e cooperação internacional (representando o país em fóruns nacionais e internacionais). A função que lhe cabia de coletar informações estratégicas passou para a Secretaria Executiva;
- b) A Ouvidoria-Geral da União manteve atribuições, no entanto, como aspecto fundamental para este trabalho, passou a receber e responder pedidos de informação apresentados à CGU (Decreto n. 8.109/2013, art. 14, IV), em especial tratou dos recursos estes pedidos de acesso;

- c) Vale mencionar também que a CRG passou a verificar a responsabilização de entes privados (administrativa e civilmente de pessoas jurídicas), em virtude da Lei Anticorrupção.

Em 2014, em termos de contexto, houve eleições gerais e deflagraram-se as primeiras operações da Lava-Jato, além do início da crise econômica (BATAGLIA, 2017, b). No mesmo ano, houve mudança do chefe da CGU, com o pedido de renúncia de Jorge Hage. No entanto, sobre esse contexto, outra das visões selecionadas ilustra a mudança institucional gerada pelo órgão. Hage refere-se à CGU não como um órgão puramente de controle interno, tampouco apenas uma agência anticorrupção, seria algo para além disso. Após apresentar os quatro grandes blocos de atuação do órgão, frisou a importância de ações conjuntas (em parceria com TCU, AGU, COAF, CADE, Polícia Federal e Ministério Público, dentre outros), haja vista a complexidade da corrupção. Relatou as auditorias, Programa de Sorteios, Portal da Transparência (com 14 milhões de acessos em 2014, comparados aos 300mil em 2005): “Para nós que acreditamos ser a transparência o melhor antídoto contra a corrupção (além de sua óbvia serventia para a melhoria da gestão e dos serviços prestados ao público), esses números são muito animadores” (BRASIL, 2015, a).

Após ressaltar os avanços e conquistas institucionais dos programas e parcerias de atuação, apontou a necessidade de reforços ou de aperfeiçoamentos: complementação do sistema de controle interno (controle concomitante da aplicação de recursos principalmente em órgãos que possuem grandes volumes de transferências), especial foco para empresas estatais na dimensão preventiva; reforma política (redução do número de partidos para maior controle sobre doações realizadas); reforma do processo judicial. Novamente, o relato apresenta os ganhos desse período, e áreas que precisariam receber atenção nos anos seguintes. Além do mais, da mesma forma que refletiu sobre o incentivo aos servidores, aqui também o fez Hage: “Garantia também é a que decorre da excepcional equipe de servidores públicos que compõem os quadros da CGU. Não somente pela competência, mas também pelo compromisso, pela dedicação e até pela paixão que caracteriza esses profissionais” (BRASIL, 2015,a).

O segundo mandato de Dilma Rousseff, no entanto, foi encurtado em razão da ruptura democrática. Ocorre que, neste curto governo, diante da reforma ministerial realizada em 2015 (reduzindo salário de ministros de Estado, e o número de ministérios – de 39 para 31), foi cogitado dissolver a CGU, repartindo suas competências entre a Casa Civil (controle interno) e o Ministério da Justiça (demais funções). Observa-se, todavia, que se tratou de uma

proposta, não se podendo afirmar categoricamente se era de fato ideia do governo ou da Presidente Dilma, conforme ressaltou uma entrevista deste trabalho: “você tem pensamentos e posicionamentos diversos dentro do governo, e que no momento de reforma administrativa, são desenhos que circulam” (Entrevista IV), e complementa: “Será que é possível se falar que houve de fato o intuito do governo em extinguir a CGU porque não concordava ou não valorizava o trabalho dela? Eu nunca tive certeza disso [...]”. (Entrevista IV).

Tal proposta, então, foi alvo de críticas, como o fez o Ministério Público Federal do Rio de Janeiro⁴³, o Fórum Nacional de Combate à Corrupção (FNCC)⁴⁴, o sindicato nacional dos auditores e técnicos federais de finanças e controle (UNACON), Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de São Paulo (OAB-SP)⁴⁵, o próprio ex-ministro da CGU, Jorge Hage⁴⁶. Conforme se relatou em entrevista, “em 2015, houve uma proposta sim de extinção, de fatiamento, não estava muito claro [...] então isso causou uma movimentação muito forte dos servidores, a meu ver, aí, com razão, e isso iria causar, realmente, um prejuízo” (Entrevista I). E, então, “servidores [...] convenceram, talvez com razão, os setores da mídia, Artigo 19, que se uniram contra essa proposta”. (Entrevista I).

A crítica àquela ideia se fundamentava na importância institucional que o órgão ganhou por meio das atividades de enfrentamento da corrupção, além de outras como: investigação e punição de servidores públicos e de pessoas, celebração de acordos de leniência, supervisão do cumprimento da LAI e julgamento dos recursos, e pelo fato de suas despesas corresponderem a apenas 0,05% do orçamento da União – comparando ainda com o que ela evita de desperdício ou desvio de recursos (MARTINS, 2015).

Tal fato já representava uma quebra de perspectivas referentes ao apoio institucional ao órgão, mesmo em meio às diversas conquistas de até então. Uma vez decidido manter a estrutura, Valdir Simão assumiu como novo ministro neste primeiro ano do segundo mandato de Dilma Rousseff. Mesmo após tal ocorrência, o ministro, em seu discurso de posse, procurou reforçar a importância da CGU por meio de seus feitos: intensificação das operações realizadas em cooperação com outras instituições, estímulo à participação social por meio de vigilância na execução de políticas públicas. Destacou também as novas atribuições que o

⁴³ Mais informações disponíveis em: <http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/nucleo-de-combate-a-corrupcao-do-mpf-rj-se-manifesta-contrapossivel-rebaixamento-da-cgu>. Acesso em: 30 nov. 2018.

⁴⁴ Mais informações disponíveis em: <http://www.unacon.org.br/cno-3590/foruns-ligados-a-prevencao-e-a-combate-a-corrupcao-emitem-nota-em-defesa-da-cgu/>. Acesso em: 30 nov. 2018.

⁴⁵ Mais informações disponíveis em: <http://www.oabsp.org.br/noticias/2015/10/nota-publica-em-repudio-a-proposta-de-desclassificar-o-status-de-ministerio-da-controladoria-geral-da-uniao.10420>. Acesso em: 30 nov. 2018.

⁴⁶ Mais informações disponíveis em: <http://www.unacon.org.br/cno-3619/hage-defende-a-manutencao-do-carater-ministerial-da-cgu-em-entrevista-a-rbs/>. Acesso em: 30 nov. 2018.

órgão adquiriu, a saber: gerir o sistema de acesso à informação, controlar o nepotismo e o conflito de interesses, promover a ética e integridade nas relações com empresas privadas (como mencionado nesta pesquisa, fruto da Lei Anticorrupção, por exemplo). Novamente, assim como os outros dois ministros, Simão valorizou o trabalho dos servidores, mencionando-os em sua fala. “É inegável que se trata de carreira da administração pública reconhecida por seu grande profissionalismo e competência. Tenho plena confiança nessa equipe” (BRASIL, 2015, b, s/p.), e complementou: “A valorização contínua destes servidores é um dos pontos que irei perseguir durante toda a minha gestão” (BRASIL, 2015, b, s/p).

Além de valorizar os profissionais integrantes do ministério, deu ênfase ao papel institucional da CGU na questão de interação com outros ministérios e demais entes públicos em termos de governança. A questão do *compliance* neste novo contexto ganhou relevância e necessidade de tanto empresas privadas estruturarem departamentos ou regras que previnam atitudes corruptas, quanto no próprio setor público com planos de integridade. Trata-se de ações “[...] a serem adotadas no ambiente corporativo para que se reforce a anuência da empresa à legislação vigente, de modo a prevenir a ocorrência de infrações ou, já tendo ocorrido o ilícito, proporcionar o imediato retorno ao contexto de normalidade e legalidade”. (FRAZÃO, 2017, p. 41).

Também na mesma linha já comentada, o ministro ressaltou as duas frentes de atuação: prevenção e combate à corrupção, com emprego de tecnologias, dados abertos para maior controle e participação social que ganham mais aplicações ultimamente.

Ainda relatando a questão do contexto, nesse mesmo início de 2015, por sua vez, Dilma apresentou o pacote anticorrupção (com propostas de criminalização de caixa 2, e de enriquecimento ilícito – o que atenderia convenções internacionais; confisco de bens de servidores que apresentassem enriquecimento incompatível com ganhos; ficha limpa para cargos comissionados federais). Entretanto, isto não ocorreu diante de seu antecipado fim de mandato, e em razão de Michel Temer, presidente em exercício, retirar sua urgência nos trâmites do Congresso Nacional. (MATOSO; CALGARO, 2015). Ressalta-se que os principais acontecimentos políticos institucionais da época, que possuem relação com essa temática estudada, eram: avanço no julgamento e investigações da operação lava-jato; crise econômica; crescente oposição no Congresso Nacional; acusações de pedaladas fiscais e de

caixa 2; e por fim, o pedido de fim de mandato de Dilma. (ROSSI, 2015; BATAGLIA, 2017,b).⁴⁷

Assim, quando o Senado aceitou julgar o pedido do chamado *impeachment*, em maio de 2016, Dilma foi afastada do cargo. Tal situação perdurou até seu definitivo julgamento, em agosto do mesmo ano, quando o presidente em exercício tomou o poder em 31 de agosto.

No início da presidência em exercício (enquanto o processo de Dilma ainda aguardava desfecho), Temer editou a Medida Provisória n. 726/2016. Com isso, extinguiu-se a Controladoria-Geral da União no posicionamento institucional e a nomenclatura utilizada. As competências dela passaram a ser transferidas para o denominado Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (art. 7º, III, MP n.726/2016). Após ficar definitivamente no poder, Temer sancionou a Lei n. 13.341/2016, por meio da qual tal feito foi concretizado, apenas ajustando o nome para Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União⁴⁸.

Nessa ocasião, a CGU, que integrava a Presidência da República, foi desvinculada de tal posição, situando-se, agora, como os demais ministérios deste novo governo. Acerca desse fato, há muitos debates que criticam essa perda de *status*, pois se trata de órgão responsável por monitorar, controlar, promover ações que envolvem todo o Poder Executivo Federal. E, estando em patamar igualitário com os demais ministérios, tais tarefas, em tese, não ganhariam respaldo ou apoio dos demais – ou seja, ela poderia sofrer resistência para que eles se sujeitassem a procedimentos da CGU.

Apesar dessas críticas, servidores revelaram o contrário: que tal mudança não prejudicou ou que não viram diferença da atuação da CGU perante demais ministérios e entidades. Alguns dos motivos para não sentirem essa diferença eram: o respeito que já havia adquirido, bem como a presença, na legislação, da autoridade e competência da instituição perante os demais órgãos. Muito se fala também na postura de diálogo por ela adotada com as demais instituições, para, por exemplo, a análise de recursos de pedidos de acesso e para a continuidade do respeito dessa autoridade. “Eu tenho condições de avaliar e eu acho que não, que isso não interferiu” (Entrevista IV). Essa entrevista IV complementa que esse debate de autonomia sempre existiu nos estudos de corrupção: “sempre houve especialistas que defenderam isso. Agora, essa nunca foi uma bandeira da CGU, sequer uma bandeira do

⁴⁷ Retomam-se outros elementos do contexto político, a saber: protestos contrários e a favor do governo, Eduardo Cunha, eleito presidente da Câmara e posteriormente rompendo aliança com governo, após ser apontado na CPI da Petrobras. (BATAGLIA, 2017, b).

⁴⁸ Com a nomeação de novo ministro, Fabiano Silveira, servidores protestaram, ocasionando em sua renúncia. Porém, não se reverteu o rebaixamento institucional do órgão. (MARTINS, 2016)

sindicato ou de próprios servidores. Porque no fundo, eu posso falar porque estive lá, nós nunca sentimos que atuação do órgão estava de alguma forma limitada” (Entrevista IV).

E essa visão é compartilhada em outras entrevistas no sentido de que sair da Presidência e ser um ministério não houve alteração no tratamento com outros órgãos. Pelo contrário, poderia até ser considerada uma estratégia para visibilidade:

[...] realmente não mudou muita coisa porque é uma formalidade muito pequena. Você é um órgão da Presidência com *status* ministerial, e depois você vira um ministério. Mas a lei de acesso continua a mesma, as prerrogativas continuam as mesmas. Então, na minha percepção, isso foi apenas uma estratégia dos servidores do órgão para conseguir apoio para fortalecimento da CGU (Entrevista I)

[...] eu não vejo alteração. Institucionalmente, do ponto de vista corporativo, eu acho que a CGU ter se tornado ministério foi uma elevação de *status*, acho que ela ganha institucionalidade que eu acho relevante não só nacionalmente como no plano internacional. Então não vejo com maus olhos, não vejo com um problema não. (Entrevista II)

[...] a gente sempre defendeu é que o fato de você ter como chefe do órgão um ministro de estado, isso, ao contrário, pode até ser mais vantajoso do que ser presidente de uma agência, porque como ministro de estado você está em *status* de autoridade frente aos demais ministros e você tem então poder de requisição, de solicitar providências, aprovar projetos e que, caso você não tivesse esse *status* de ministro, como chefe do órgão, isso sim poderia ser questionado a atuação. (Entrevista IV).

No entanto, há posicionamento divergente observado nas entrevistas, não quanto ao tema de ter havido mudanças a partir do “rebaixamento institucional”, mas sim quanto ao formato ou modelo institucional da CGU. Ao contrário do que fora exposto, há quem defenda o modelo de agência para maior independência da CGU (não sendo, portanto um ministério ou com ligação com o Poder Executivo federal, mas uma agência independente e com previsão constitucional) (Entrevista III).

Nesse novo contexto, por conseguinte, o ministro que assumiu o controle desta pasta, Fabiano Silveira, na linha do novo governo e da mudança institucional, defendeu a transformação em ministério justificando seu posicionamento com os argumentos de assim se possuir uma maior visibilidade, e que isso traria mais recursos. Além disso, defendeu atribuições de controle interno, e que a Medida Provisória n. 726/2016⁴⁹ havia fortalecido prerrogativas, dentre elas a obrigatoriedade de os órgãos da Administração Pública Federal atenderem as recomendações deste ministério. (BRASIL, 2016, a, s/p). No entanto, este novo

⁴⁹ Tal dispositivo seria o art. 18, VII, que dispõe que cabe ao ministro da transparência, fiscalização e controle: “VII - requisitar a órgão ou entidade da administração pública federal ou, quando for o caso, propor ao Presidente da República que sejam solicitadas, as informações e os documentos necessários a trabalhos do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle”. Ou pelo art. 27, X, que abarca a mesma competência para o órgão em si.

ministro teve áudios vazados nos quais criticava a operação Lava-Jato, e pronunciava orientações para o senador Renan Calheiros e Sérgio Machado, ex-presidente da Transpetro, também envolvido nas investigações, o que obteve má repercussão perante a opinião pública. No próprio ministério houve protestos, e servidores entregaram seus cargos em massa. Diante disso, ele pediu demissão do cargo com um mês de exercício.

Posteriormente, Torquato Jardim foi nomeado para a referida posição. Novamente, analisando pontos principais de algumas de suas posições emitidas em discursos, ressaltou que a transparência significaria responsabilidade legal, responsabilidade política e ética, e que o órgão já é reconhecido definitivamente como conquista republicana. (BRASIL, 2016, b, s/p).

Em 2017, por conseguinte, nova Medida Provisória n. 782 foi editada – convertida na Lei n. 13.502/2017 –, dessa vez alterando o nome para Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Nesta ocasião, assumiu como substituto para comandar o ministério, Wagner Rosário (sendo empossado oficialmente apenas em junho de 2018), com a mudança de Torquato para o Ministério da Justiça.

Em 2018, por sua vez, instituiu-se o sistema de ouvidoria do Poder Executivo federal, tendo por órgão central a CGU, por meio de sua Ouvidoria-Geral da União, conforme consta no Decreto n. 9.492/2018. No mesmo ano, também foi lançado um novo Portal da Transparência, com promessa de melhor usabilidade, apresentações em gráficos, integração de base de dados, além de uma linguagem cidadã. O então ministro destacou (em cerimônia de lançamento do novo formato do portal), que a transparência, além de um direito, seria também uma política pública e princípio da democracia. Ademais, acerca da disponibilização de informações, comentou que não basta elas serem publicadas, mas se deve incentivar seu uso, replicação e engajamento. (BRASIL, 2018, a, s/p).

Tanto em 2017 quanto em 2018, o cenário político foi permeado por operações da Lava-Jato, incluindo prisões de autoridades, ex-presidente, ex-governadores, ex-senadores e deputados. Como se pode verificar pelo capítulo 1, em tais anos a corrupção surgiu como principal fonte de preocupação dos brasileiros (pesquisa FGV/DAPP), além do aumento da percepção da corrupção (pelo IPC da Transparência Internacional). Mas, ainda assim, a CGU manteve sua atividade, com engajamento dos servidores, mesmo em meio a questões de rebaixamento institucional, baixa quantidade de recursos humanos perante o trabalho desenvolvido, por exemplo.

Percebe-se, portanto, diante da observação de todo percurso institucional da CGU que em seu início ela recebeu intenso empenho do governo federal, principalmente na primeira

década dos anos 2000. No entanto, posteriormente, nota-se a aquisição de atribuições advindas de leis como: conflito de interesses, anticorrupção, lei de acesso à informação, decreto de dados abertos, plano de dados abertos, plano de integridade, dentre outros, aumentando a importância de suas ações em um contexto em que mais escândalos de corrupção se apresentavam pelos meios de comunicação.

E, mais recentemente, foi editada a Medida Provisória n. 870 de 2019, e o Decreto n. 9.681/2019, que passa a valer a partir de 30 de janeiro de 2019. Por meio desta Medida Provisória, o até então Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União altera sua nomenclatura, renomeando-se como “Controladoria-Geral da União” (art. 19, XVI, MP n. 870/2019). Também se reordenaram algumas funções da CGU, modificando-se algumas diretorias e criando-se a Secretaria de Combate à Corrupção – art.2, II, do Decreto n. 9.681/2019. Essa nova secretaria passa a concentrar atividades envolvendo negociações e realização de acordos de leniência, operações especiais e informações estratégicas, e congregando esforços quando exigir ações em parcerias com outros países.

Em suma, todo esse percurso normativo pode ser traduzido no seguinte quadro, que contém a relação de datas, governos, norma e breve conteúdo do ato que tenha influenciado ou alterado a estrutura do ministério em debate:

Quadro 15 – Histórico do percurso institucional da CGU.

Data	Governo/Presidente	Norma	Ato
02 de abril de 2001	Fernando Henrique Cardoso	Medida Provisória n. 2.143-31	Criação da Corregedoria-Geral da União, vinculada à Presidência da República.
05 de fevereiro de 2002	Fernando Henrique Cardoso	Decreto n. 4.113	Alteração da SFC até então no Ministério da Fazenda para a Presidência da República/Casa Civil
28 de março de 2002	Fernando Henrique Cardoso	Decreto n. 4.177	Alteração da SFC até então na Presidência da República/Casa Civil para a Corregedoria-Geral da União.
01 de janeiro de 2003	Luiz Inácio Lula da Silva	Medida Provisória n. 103 (convertida na Lei n. 10.683/2003).	Criação da Controladoria-Geral da União (CGU)
28 de maio de 2003	Luiz Inácio Lula da Silva	Lei n. 10.863	Estrutura ministerial do Poder Executivo.
13 de maio de 2004	Luiz Inácio Lula da Silva	Lei n. 10.869	Criação da subcontroladoria-Geral como órgão interno da CGU.
05 de dezembro de 2005	Luiz Inácio Lula da Silva	Lei n. 11.204	Atribuição literal das funções de correição, de prevenção e combate à corrupção no art. 17 da Lei 10.863/2003 referente à CGU.
24 de janeiro de 2006	Luiz Inácio Lula da Silva	Decreto n. 5.683	Criação da Secretaria de prevenção da corrupção e informações estratégicas no quadro regimental da CGU.

19 de agosto de 2010	Luiz Inácio Lula da Silva	Lei n. 12.314	Alterou denominação do ministro de estado do controle e da transparência para ministro de estado chefe da Controladoria-Geral da União.
04 de agosto de 2011	Dilma Rousseff	Decreto n. 7.547	Altera decreto 5.683/2006 e reestrutura CGU.
17 de setembro de 2013	Dilma Rousseff	Decreto n. 8.109	Reformou estrutura regimental e de demais cargos da CGU. - Mudança SPCI para STPC e novas competências - Competências da OGU - Competências CRG
12 de maio de 2016	Michel Temer (em exercício)	Medida Provisória n. 726 (convertida na Lei 13.341/2016)	Altera e revoga organização ministerial da Lei n. 10.863/2003. - Extingue a CGU; - Cria Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.
29 de setembro de 2016	Michel Temer	Lei n. 13.341	Estruturação ministerial a partir da MP n. 726/2016. - Cria Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. - Transferidas competências da antiga CGU para este ministério.
22 de novembro de 2016	Michel Temer	Decreto n. 8.910	Criação de cargos em comissão da CGU. - competências de suas secretarias e diretorias.
31 de maio de 2017	Michel Temer	Medida Provisória n. 782 convertida em Lei n. 13.502/2017	Organização ministerial - denominação de Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.
01 de novembro de 2017	Michel Temer	Lei n. 13.502	Estruturação ministerial a partir da MP n. 782/2017.
05 de setembro de 2018	Michel Temer	Decreto n. 9.492	Cargos comissionados da CGU - instituição do sistema de ouvidoria do Poder Executivo Federal, sendo o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União o órgão central (por meio da OGU).
01 janeiro de 2019	Jair Bolsonaro	Medida Provisória n.870	Retorno ao nome CGU, mantendo o status de ministério (mantém competências).
03 de janeiro de 2019	Jair Bolsonaro	Decreto n 9689	Criação de cargos em comissão da CGU. - competências de suas secretarias e diretorias.

Elaboração própria. Fonte: OLIVIERI, 2010, p.166; *site* da CGU; normas infraconstitucionais.

Na sequência, apresentam-se os ministros que estiveram à frente do órgão, em cada mandato de governo federal, tal como foi introduzido na abordagem analítico-descritiva acerca do contexto e a afirmação institucional da CGU.

Quadro 16 - Ministros da CGU nomeados, de acordo com o mandato presidencial.

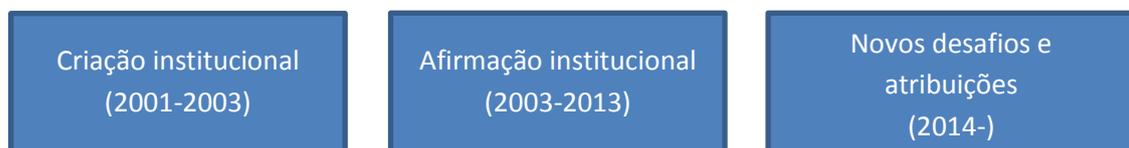
Governo	Período	Ministro
1º mandato – Lula	Jan/2003 a Março/2006	Waldir Pires
1º mandato – Lula	Junho/2006 a Dezembro/2006	Jorge Hage
2º mandato – Lula	Janeiro/2007 a Dezembro/2010	Jorge Hage
1º mandato – Dilma	Janeiro/2011 a Dezembro/2013	Jorge Hage
2º mandato – Dilma	Janeiro/2014 a Dezembro/2014	Jorge Hage
2º mandato – Dilma	Janeiro/2015 a Dezembro 2015	Valdir Simão
2º mandato – Dilma	Março/2016 a Maio/2016	Luiz Navarro
Mandato – Temer (em exercício)	Maio/2016	Fabiano Silveira
Mandato – Temer (em exercício)	Junho/2016-Agosto/2016	Torquato Jardim
Mandato – Temer (após julgamento do <i>impeachment</i>)	Agosto/2016 a Maio/2017	Torquato Jardim
Mandato – Temer	Junho/2017 a Dezembro/2018	Wagner de Campos Rosário
Mandato – Bolsonaro	A partir de Janeiro/2019	Wagner de Campos Rosário

Fonte: Elaboração própria com base no *site* da CGU.

Nota-se que este quadro elenca os ministros escolhidos pelo chefe do Executivo. Os espaços temporais em que não há uma menção a cargo, a CGU foi dirigida interinamente por Secretários Executivos de cada época.

Por fim, diante dessa descrição que envolve elementos de construção legislativa e do arranjo institucional da CGU, podem ser feitas algumas análises. A primeira é agrupar em três fases assim classificadas tendo em vista as próprias medidas normativas responsáveis por estruturá-la, a criação de programas, e, ainda, as atribuições que foram surgindo e os rearranjos diante dos contextos de cada período.⁵⁰

Figura 6 – Fases do percurso institucional da CGU.



Elaboração própria. Fonte: Entrevistas; Normas; *site* da CGU.

⁵⁰ Observa-se que tal classificação pode ter limitações ao conferir em “fases” ao percurso histórico do órgão. No entanto, é importante tal classificação diante da proposta desta pesquisa, para possuir melhor panorama do órgão, realizar análises e até mesmo para verificar possíveis necessidades futuras de investimentos e atenção por parte de governos.

Logo, apresenta-se uma fase de a) “criação institucional”, que tem seu início no governo de FHC e finaliza com a Medida Provisória expedida em janeiro no primeiro governo Lula; b) “afirmação institucional”, período que abrange o governo Lula e o primeiro governo Dilma, tendo em vista as conquistas do órgão, a sua atuação por meio de programas (os já citados: Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos de Municípios, Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, concursos de redação em escolas, campanhas contra corrupção, realização de conferências de controle social – CONSOCIAL, início do funcionamento do Portal da Transparência e do e-SIC, representação em fóruns internacionais, criação da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, por exemplo).

Já no início do segundo governo Dilma, pode-se dizer que compreende a terceira fase: c) “novos desafios e atribuições”⁵¹, em que houve situações importantes acerca de sua desvinculação da Presidência da República, o ministro da transparência pediu demissão após pressão dos próprios servidores diante de repercussões negativas por declarações feitas. A CGU também agrupou algumas funções e começou a desempenhá-las, reafirmando sua estrutura e importância. Tais atribuições também consistem nas já citadas: condução de negociações com empresas para acordos de leniência, incentivo à adoção de programas de *compliance* e de integridade, no setor privado e nos demais órgãos públicos, atuação na abertura de dados, e manutenção do monitoramento da implementação do acesso à informação, bem como no alinhamento de esforços com a Comissão de Ética Pública (CEP) na fiscalização de servidores federais no que compete ao tema de conflito de interesses (independentemente de como essas funções se distribuem nos órgãos internos da própria CGU, pois, como exposto, houve uma readequação interna de competências de diretorias e secretarias com o Decreto n. 9.681/2019, que passa a vigor a partir de 30 de janeiro).

Como forma de triangular esses dados, lançando mão das entrevistas, elas demonstraram suas visões acerca dessa proposta de fases do percurso institucional da CGU. A primeira observação é a de que dividir em fases nem sempre abrange todas as

⁵¹ A princípio, tal fase teria a nomenclatura de “dificuldades, desafios e novas atribuições”, no entanto, após as entrevistas com próprios servidores, essa nomenclatura recebeu a crítica de que dificuldades houve em todas, desde o início da CGU com a junção das antigas Cisets, há falta de funcionários, dificuldades em termos de estrutura física também, etc. Como exemplo: “A CGU já foi criada, embora toda a intenção de ser por parte dos funcionários de ser referência, com dificuldades [...] se nós temos tão poucos funcionários públicos na CGU para fiscalizar os gastos, [...] seria importante a ajuda da sociedade civil justamente na fiscalização do próprio Estado”(Entrevista III). “Cada fase tem seus desafios e seus avanços” (Entrevista I). “Também não caracterizaria a terceira fase como dificuldades. Acho que colocando numa perspectiva histórica, essas dificuldades ocorreram em todas elas” (Entrevista II). E “Eu não diria que a redução do orçamento do órgão e a não aprovação de concursos para o órgão seja de forma tão determinante [...] Se você for fazer um estudo comparativo, [...] todos foram afetados, você vê um processo de crise fiscal muito forte nos últimos anos que atingiu a todos. [...] Há órgãos que estão sem concurso público há muito mais tempo.” (Entrevista IV).

características possíveis (ou, então, restringiria certos aspectos). Todavia, ao mesmo tempo, seria útil para uma visão abrangente e elucidativa (conforme se demonstra na entrevista I). A princípio, há certa concordância com essa classificação, ou, em alguns casos, prefere-se analisar mais minuciosamente tais estruturas a depender do ponto de vista adotado. Em se tratando da classificação segundo a formação de pessoal (recursos humanos), houve entrevistas que concordaram:

Do ponto de vista de gestão de recursos humanos a sua classificação faz sentido. [...] Do ponto de vista de formação pessoal. A gente cresce, cria competências, equipe, as atribuições dos cargos são espelhadas com o edital que exige determinadas competências, [...] então faz sentido do ponto de recursos humanos. (Entrevista II).

Além disso, “eu acho que é possível sim falar que há uma evolução ascendente do fortalecimento institucional da CGU.” (Entrevista IV).

Por fim, em termos de análise orçamentária, tinha-se a hipótese de que diante de momentos de crise financeira ou dificuldades, o orçamento teria reduzido de um ano para outro. Para verificá-la, lançou-se mão de pedido de acesso à informação, uma vez que no Portal da Transparência e averiguando as Leis Orçamentárias Anuais (desde 2004), não foram encontrados os cortes ou contingenciamentos do orçamento, mas apenas os dados brutos. Assim, este autor entrou com o pedido de acesso à informação de número 00075001891201885 (em 30/12/2018) solicitando os valores com cortes de gastos de 2003 a 2018 – haja vista que compreenderia todo o percurso institucional do órgão. Desse modo, a resposta fornecida (em 15/01/2019) foi:

a) sobre o recorte temporal, não possuem dados de 2003: “não foi possível compilar as informações sobre o orçamento aprovado referente ao exercício de 2003, uma vez que tais dados não se encontram disponíveis para consulta no Tesouro Gerencial e nem no Portal de Orçamento Federal” (Resposta II, presente no anexo II desta dissertação); e em 2004, como a CGU estava vinculada à Presidência da República, e “devido ao lapso temporal, algumas informações a respeito dos contingenciamentos aplicados foram perdidas, de forma que não dispomos em nossos arquivos dados a respeito dos cortes aplicados aos orçamentos da CGU no período de 2004 a 2009”. (Resposta II, presente anexo II desta dissertação).

b) Assim, foram enviados os gastos detalhados, conforme anexo II desta dissertação, interessando os seguintes dados, com valores em moeda nacional (reais):

Tabela 1 - Orçamento CGU de 2004 a 2018.

Exercício	Orçamento - Total (Discricionárias e Obrigatórias sem -cortes)	Orçamento - Total (Discricionárias e Obrigatórias pós -cortes)
2004	172.310.588,00	
2005	203.578.178,00	
2006	322.138.811,00	
2007	414.839.289,00	
2008	484.912.765,00	
2009	599.984.018,00	
2010	696.833.943,00	672.520.343,00
2011	700.524.153,00	686.326.249,00
2012	706.881.190,00	706.065.411,70
2013	815.792.727,00	810.394.456,70
2014	848.441.109,00	847.915.842,00
2015	904.172.826,00	904.062.661,00
2016	934.831.353,00	927.834.154,00
2017	1.023.771.647,00	1.022.782.665,00
2018	1.082.654.205,00	1.082.654.205,00

Fonte: CGU, pedido de acesso à informação.

A partir disso, percebe-se que, ainda que tenha sofrido cortes, o orçamento da CGU sempre foi crescente, recebendo considerável aumento de 2017 para 2018, por exemplo. Os cortes, por sua vez, provocaram uma adequação interna para programas desenvolvidos.

A seguir, para finalizar esta seção, apresentam-se quadros referentes a principais dados da CGU em sua construção institucional. Optou-se por realizar tal enquadramento tendo em vista a importância conferida a ela em cada governo, estando também presentes variáveis comparativas (a saber: denominação, ministro de estado, estrutura básica e normas).

Quadro 17 - Governo FHC.

FHC 2 1999-2002	
Denominação	Corregedoria-Geral da União
Ministro	Vinculada à Casa Civil, Anandyr de Mendonça Rodrigues (Corregedora-geral da União) ⁵²
Estrutura básica	Junção das funções de ouvidoria (do Ministério da Justiça), à de corregedoria; além da alocação da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) para a estrutura da Corregedoria-Geral da União.

⁵² Já em sua gênese, em discurso presidencial de criação, a Corregedoria-Geral da União já tinha o embrião de ser órgão responsável por articular demais instituições responsáveis pelo combate à corrupção. O ESTADO DE SÃO PAULO. **FHC anuncia a criação de Corregedoria Geral da União**. 2001. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fhc-anuncia-criacao-de-corregedoria-geral-da-uniao,20010402p36452>

Normas	Medida Provisória n. 2.143-31 Decreto n. 4.113 Decreto n. 4.177
---------------	---

Elaboração própria. Fonte: Legislação.

Quadro 18 - Governo Lula 1.

Lula 1 2003-2006	
Denominação	Controladoria-Geral da União
Ministro	Waldir Pires e Jorge Hage
Estrutura básica	Gabinete, Assessoria Jurídica, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação e Controle interno, Secretaria Executiva, Corregedoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União e duas secretarias, sendo uma a Secretaria Federal de Controle Interno (Lei n. 11.204 de 2005); Criação da SPCI em 2006 (Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas).
Normas	Medida Provisória n. 103, convertida na Lei n. 10.683. Lei n. 10.869 Lei n. 11.204 Decreto n. 5.683

Elaboração própria. Fonte: Legislação.

Quadro 19 - Governo Lula 2.

Lula 2 2007-2010	
Denominação	Controladoria-Geral da União
Ministro	Jorge Hage
Estrutura básica	Gabinete, Assessoria Jurídica, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação e Controle interno, Secretaria Executiva, Corregedoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União e duas secretarias, sendo uma a Secretaria Federal de Controle Interno (Lei n. 12.314 de 2010).
Normas	Lei n. 12.314

Elaboração própria. Fonte: Legislação.

Quadro 20 - Governo Dilma 1.

Dilma 1 2011-2013	
Denominação	Controladoria-Geral da União

Ministro	Jorge Hage
Estrutura básica	Gabinete, Assessoria Jurídica, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação e Controle interno, Secretaria Executiva, Corregedoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União e duas secretarias, sendo uma a Secretaria Federal de Controle Interno. (manutenção) Alteração da SPCI para STPC e realocação de funções entre a STPC e a Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas (vinculada ao ministro diretamente).
Normas	Decreto n. 7.547 Decreto n. 8.109

Elaboração própria. Fonte: Legislação.

Quadro 21 - Governo Dilma 2.

Dilma 2 2014-2016	
Denominação	Controladoria-Geral da União
Ministro	Jorge Hage, Valdir Simão e Luiz Navarro
Estrutura básica	Gabinete, Assessoria Jurídica, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação e Controle interno, Secretaria Executiva, Corregedoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União e duas secretarias, sendo uma a Secretaria Federal de Controle Interno. (manutenção)

Elaboração própria. Fonte: Legislação.

Quadro 22 - Governo Temer.

Temer 2016-2018	
Denominação	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
Ministro	Fabiano Silveira, Torquato Jardim e Wagner Rosário
Estrutura básica	Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação e Controle interno, Corregedoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União e duas secretarias, sendo uma a Secretaria Federal de Controle Interno.
Normas	Medida provisória n. 726, convertida na Lei 13.341 Lei n. 13.341 Decreto n. 8.910 Medida Provisória n. 782 convertida em Lei n. 13.502 Decreto n. 9.492

Elaboração própria. Fonte: Legislação.

Quadro 23- Governo Bolsonaro.

Bolsonaro 2019-2022	
Denominação	Controladoria-Geral da União
Ministro	Wagner Rosário
Estrutura básica	Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação e Controle interno, Corregedoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União, Secretaria Federal de Controle Interno, e até suas Secretarias. (Criação da Secretaria de Combate à Corrupção)
Normas	Medida Provisória n. 870 Decreto n. 9.681

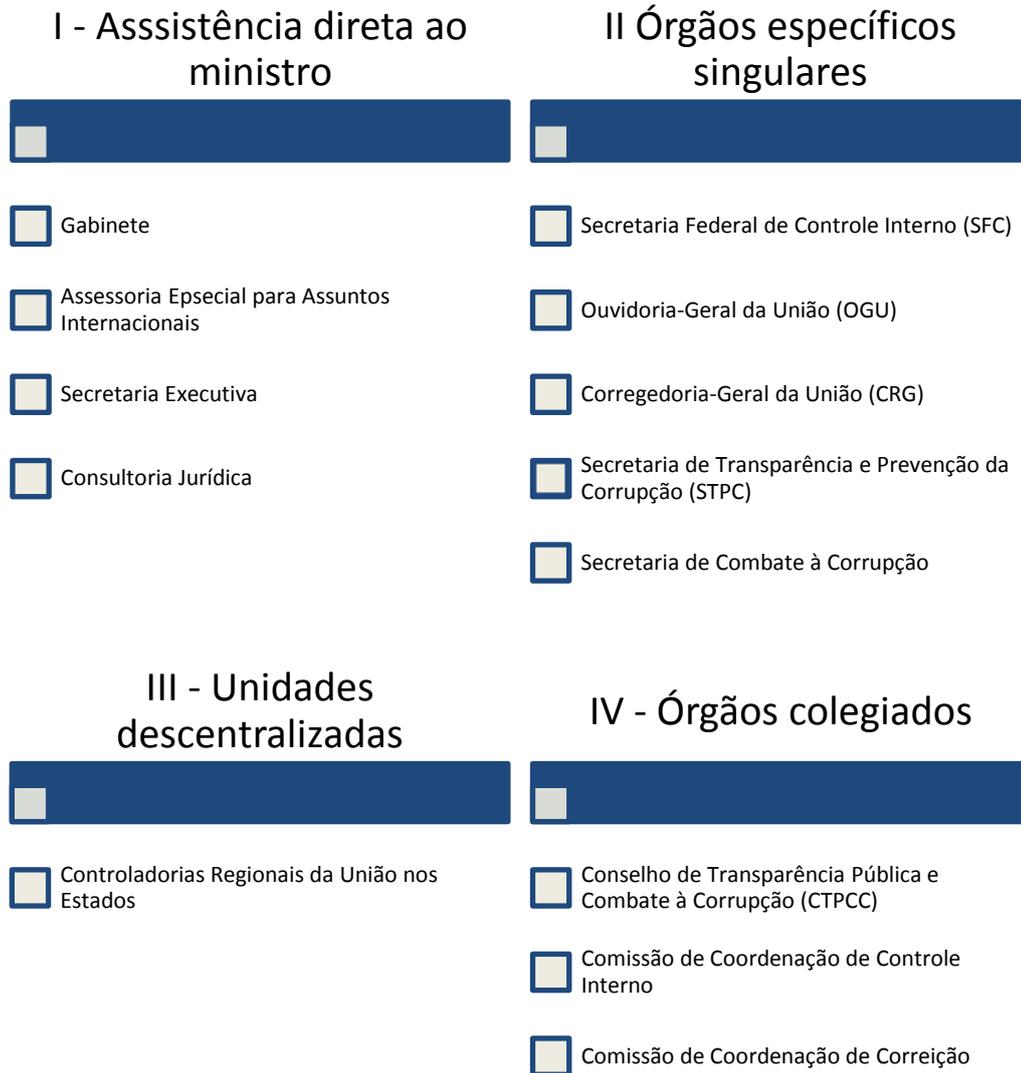
Elaboração própria. Fonte: Legislação.

2.2.2 Atual configuração e perspectivas

Após verificar a análise histórico-institucional da CGU, parte-se para a sua atual configuração e competências gerais. Nesse intuito, analisa-se a última Medida Provisória editada, responsável por configurar os quadros ministeriais do Poder Executivo, bem como os decretos que regulamentaram a estrutura e organização de cargos da recente renomeada Controladoria-Geral da União (sigla “CGU”). Logo, pela MP n. 870, de 01 de janeiro de 2019, e Decreto n. 9.681/2019, a Controladoria Geral da União (art. 19, XVI MP n. 870/2019), possui a seguinte estrutura básica (art. 53, MP n. 870/2019): Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação de Controle Interno; Corregedoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União; Secretaria Federal de Controle Interno; e até duas Secretarias, além de sua estrutura detalhada.

Sua estrutura regimental (Decreto n. 9.681/2019), em breve descrição, é composta da seguinte maneira:

Figura 7 – Esquema da estrutura atual da CGU.



Elaboração própria. Fonte: Decreto n. 9.681/2019.

O foco desta pesquisa reside em fazer uma breve construção sobre toda a CGU, porém, à medida que o trabalho se desenvolve, especificam-se os órgãos internos que possuem mais contato e responsabilidades específicas com a transparência, acesso à informação e prevenção da corrupção: a atual Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) e a Ouvidoria-Geral da União (OGU). Isso se justifica pelas atribuições conferidas a elas pelo mesmo Decreto n. 9.681/2019 e pelo Decreto n. 9.492/2018. A inovação é a nova secretaria de combate à corrupção, conforme mencionado.

Em termos de estrutura e respectivas competências, a STPC e a OGU apresentam as seguintes características:

À STPC, criada por meio do Decreto n. 8.109, de 17 de setembro de 2013, compete, entre outras atividades: formular, coordenar, fomentar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e normas voltados à prevenção da corrupção e à promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social na administração pública; promover a articulação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuem no campo da prevenção da corrupção, de promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social; gerenciar, acompanhar e avaliar os programas de cooperação internacional e os compromissos e convenções internacionais assumidos pela União inseridos em assuntos de sua competência.

Ela, por conseguinte, é composta por três diretorias: a) Diretoria de Transparência e Controle Social, b) Diretoria de Promoção da Integridade e c) Diretoria de Prevenção da Corrupção.⁵³ A seguir, tem-se a representação com as principais competências dessa estrutura em específico:

⁵³ Art. 17. À Diretoria de Transparência e Controle Social compete:

I - promover a articulação com órgãos e entidades federais com vistas à elaboração e à implementação de políticas de transparência e governo aberto; II - executar o disposto nos art. 68 e art. 69 do Decreto nº 7.724, de 2012, em articulação com as unidades da Controladoria-Geral da União, observadas as competências dos demais órgãos e entidades; III - apoiar e orientar os Estados, os Municípios e o Distrito Federal na implementação de políticas e programas de prevenção da corrupção, de promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social; IV - propor e coordenar a realização de ações que estimulem a participação dos cidadãos no controle social; V - gerir o sistema eletrônico específico para registro de pedidos de acesso à informação estabelecido pelo Decreto nº 7.724, de 2012; VI - gerir o Portal da Transparência do Governo Federal; e VII - Promover a valorização do comportamento ético e do exercício da cidadania, junto a crianças e jovens.

Art. 18. À Diretoria de Promoção da Integridade compete:

I - desenvolver, apoiar e fomentar iniciativas para incrementar a integridade nos setores público e privado; II - promover, apoiar e disseminar estudos e pesquisas sobre metodologias e instrumentos voltados ao fortalecimento dos sistemas de integridade do Poder Executivo federal; e III - acompanhar, apoiar e monitorar a implementação dos programas de integridade dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, nos termos dos art. 19 e art. 20 do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, em articulação com as demais unidades da Controladoria-Geral da União.

Art. 19. À Diretoria de Prevenção da Corrupção compete:

I - propor ao Ministro de Estado a normatização, a sistematização e a padronização dos procedimentos e atos normativos que se refiram às atividades relacionadas à prevenção da corrupção, ética pública e conflito de interesses; II - propor e desenvolver, em articulação com as demais unidades da Controladoria-Geral da União, medidas para identificar e prevenir situações que configurem conflito de interesses, na forma da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013; e III - promover atividades e estudos que disponham sobre a conduta ética no âmbito do Poder Executivo federal.

Quadro 24 – Competências da STPC

art. 16, Decreto n. 9.681/2019

- atuar em planos e normas para prevenir a corrupção e promover a transparência, o acesso à informação, a conduta ética seja no setor público seja no setor privado (e na relação deste com aquele), promover a integridade e controle social na administração federal;
- realizar estudos e pesquisas para produzir e disseminar conhecimento nessas áreas;
- promover articulação com órgãos nacionais e internacionais que atuem na temática em tela;
- participar de fóruns nacionais e internacionais que debatem tais assuntos;
- monitorar o cumprimento dos dispositivos do Decreto 7.724/11 sobre formulários, implementação, relatórios, campanhas de acesso à informação da CGU e dos demais entes do Executivo Federal;
- apoiar comissões de negociação de acordos de leniência.

Elaboração própria. Fonte: Decreto n. 9.681/2019.

Em relação à OGU, recentemente foi publicado o Decreto n. 9.492/2018, que a estabelecia como órgão central do sistema de ouvidoria do Executivo Federal. A razão de ser explicitada neste trabalho se dá pelo fato de ser responsável por analisar os recursos dos pedidos de acesso à informação direcionados à CGU após a resposta da autoridade superior do órgão da administração federal (art. 12⁵⁴, IV, V e VI, Decreto n. 9.681/2019 c/c arts. 21 a 24 do Decreto n. 7.724/2011). Além disso, também lhe é incumbida a tarefa de analisar pedidos de acesso à informação direcionados ao órgão (art. 12, II, Decreto n. 9.681/2019). Logo, acerca das atribuições gerais, temos os seguintes destaques:

⁵⁴ Art. 12. À Ouvidoria-Geral da União compete:

I - exercer as competências de órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal; II - receber e analisar denúncias, reclamações, solicitações, elogios, sugestões e pedidos de acesso à informação direcionados à Controladoria-Geral da União e encaminhá-los, conforme a matéria, ao órgão ou à entidade competente; III - monitorar, para fins estatísticos, a atuação das ouvidorias federais no tratamento das manifestações recebidas; IV - assistir o Ministro de Estado na deliberação dos recursos previstos no parágrafo único do art. 21 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012; V - apreciar e decidir os recursos de que trata o art. 23 do Decreto nº 7.724, de 2012; VI - acompanhar, em articulação com as demais unidades da Controladoria-Geral da União, o cumprimento das decisões de que trata os art. 23 e art. 24 do Decreto nº 7.724, de 2012; VII - promover a conciliação e a mediação na resolução de conflitos evidenciados no desempenho das atividades de ouvidoria entre cidadãos e órgãos, entidades ou agentes do Poder Executivo federal; VIII - receber e analisar as manifestações referentes a serviços públicos prestados pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo federal, propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação desses serviços; IX - promover capacitação relacionada a atividades de ouvidoria no âmbito do Poder Executivo federal; X - produzir estatísticas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo federal; XI - promover a articulação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuem nas unidades de sua competência; e XII - promover formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços públicos.

Quadro 25 – Competências OGU

art. 12 Decreto 9.681/2019
<ul style="list-style-type: none"> - órgão central do sistema de ouvidoria do Executivo Federal; - apreciar reclamações, denúncias, solicitações, elogios e demais pedidos de ouvidoria, além de pedidos de acesso à informação direcionados à CGU, e encaminhar para órgão competente; - auxiliar na deliberação sobre recursos a pedidos de acesso à informação; - promover conciliação e mediação em atividade de ouvidoria perante os órgãos e os cidadãos; - capacitar atividades de ouvidoria; - produzir estatística de satisfação dos serviços públicos federais; - prevenir e corrigir falhas na prestação de serviços; - articular órgãos nacionais e internacionais que atuem dentro em temas de sua competência; - promover participação popular na prestação e fiscalização dos serviços públicos.

Elaboração própria. Fonte: Decreto n. 9.681/2019.

A Secretaria de Combate à corrupção, por sua vez, possui três diretorias: a) de Acordos de Leniência; b) de Operações Especiais e c) de Pesquisas e Informações Estratégicas. A ela incumbe propor normatização de atividades relativas a acordos de leniência, auxiliando as unidades da CGU nas negociações; desenvolver atividades de inteligência; e coordenar ações integradas com outros órgãos e entidades de combate à corrupção no âmbito nacional e internacional.

Quadro 26 – Competências da Secretaria de Combate à Corrupção

SCC
art. 20 Decreto 9.681/2019
<ul style="list-style-type: none"> - normatização de procedimentos para acordos de leniência; - supervisão das negociações de acordos de leniência; - desenvolver atividades de inteligência e produção de informações estratégicas; - coordenar ações integradas com outros órgãos nacionais e internacionais no combate à corrupção.

Elaboração própria. Fonte: Decreto n. 9.681/2019.

2.3 Contexto de criação da Lei de Acesso à Informação

Nesta seção, por conseguinte, uma vez explicitadas as principais competências da CGU em termos gerais, e as competências gerais de órgãos internos, objetiva-se verificar quais as atribuições que a LAI e o Decreto conferiram à CGU especificamente sobre o acesso à informação. Antes disso, porém, discute-se sobre a LAI: qual o contexto de sua elaboração?

Como foi a tramitação de seu projeto em linhas gerais? Quais legislações estrangeiras e aspectos internacionais influenciaram nessa elaboração? Para isso, mune-se dos trabalhos de Maria Eduarda Cintra (2016), Marcio Cunha Filho (2014), dentre outros autores que se debruçaram sobre essas questões, além das entrevistas e de documentos de organismos internacionais e de outros países.

2.3.1 Contexto internacional e nacional de elaboração da LAI

Em termos de contexto internacional, elencam-se os seguintes pontos responsáveis pela elaboração interna no Brasil:

- a) Legislações estrangeiras sobre lei de acesso à informação (Lei do Reinado da Suécia, da Finlândia, dos Estados Unidos, do México e do Chile, por exemplo)⁵⁵;
- b) Convenções internacionais contra corrupção (OEA e da ONU principalmente);
- c) Recomendação do Conselho de Direitos Humanos da OEA sobre disponibilização de informações sobre o caso da Guerrilha do Araguaia;
- d) Articulação para a criação da parceria para o governo aberto (*Open Government Partnership - OGP*), cofundada pelo Brasil e Estados Unidos em 20 de setembro de 2011.

Como mencionado ao final do capítulo 1, as legislações da Suécia, Finlândia, Estados Unidos, e, no caso da América Latina, do México e do Chile foram referências seja de modelos de garantia do direito de acesso à informação (com ressalvas para algumas perspectivas contrárias, como a dos EUA), seja por serem umas das primeiras a tratarem desse direito. Assim, alguns pontos de cada uma delas merecem destaque para analisar o marco legal neste contexto internacional (CINTRA, 2016).

No caso da Lei do Reinado da Suécia (que à época, abrangia a Finlândia), *Freedom of Writing and of the Press*, de 1766, foi a primeira a cuidar deste assunto, em especial, do princípio da publicidade. Em seguida, a República da Finlândia apresentou a Lei n. 83 de 1951, *Act on the Publicity of Official Documents*, em estrutura similar à brasileira (princípios, finalidade de aplicação, objetivo, definições legais, direito de acesso, forma de exercício, obrigações dos agentes, sigilo, disposições finais sobre recursos, sanções e regras de transição). (CINTRA, 2016).

⁵⁵ Observa-se que o intuito não é realizar uma análise comparativa, mas apontar elementos de destaque nestas legislações que serviram de referência pra replicação na realidade brasileira.

No que se refere à Lei americana, *Freedom of Information Act (FOIA)*, de 1966, importante observar que a crítica reside no fato de ela ter se dedicado mais às hipóteses de sigilo e de exceções ao acesso (ao menos em seus primeiros anos de vigência) do que à publicidade – não se aplica ao Congresso Americano, ao Executivo dos Estados, aos órgãos de assessoramento direto do Presidente, tampouco às Cortes federais; e aplica-se aos demais órgãos, agências, e departamentos federais⁵⁶. Foi aprovada no governo de Lindon Jhonson. No entanto, sua aplicação foi aperfeiçoada com direitos garantidos por meio de decisões judiciais (e posteriores reformas normativas): no governo Clinton (1996), com o *Executive Order*⁵⁷ 12.958, tratando de regras para classificação e desclassificação de informações de segurança nacional; e com o *Electronic Freedom of Information Act (EFOIA)* em 1996, para regulamentar o uso de tecnologias na realização de requerimentos e na divulgação de informações. No governo Obama, por sua vez, a *Executive Order* 13.526 substituiu a 12.958, aperfeiçoando os níveis de sigilo, autoridades competentes para classificar, renovação da classificação, desclassificação, revisão dentre outros procedimentos. (CINTRA, 2016). O prazo para resposta é de 20 dias, prorrogáveis, mediante aviso ao solicitante, por mais 10 dias. Em caso de negativa, pode-se recorrer à autoridade máxima do órgão demandado. E, caso haja reiteração da negativa ou ausência de resposta no prazo estabelecido, pode-se recorrer diretamente à esfera judicial (não havendo uma última esfera recursal administrativa na realidade estadunidense).

Em termos de América Latina, tem-se a seguinte sequência de algumas leis:

Quadro 27 - Algumas Leis de Acesso na América Latina.

México	<i>Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental / 2002</i>
Peru	Lei n. 27.806/2002
Panamá	Lei n.6/2002
Argentina	Decreto n.1772/2003

⁵⁶ Além disso, são nove as exceções ao direito de acesso: “informação classificada referente à defesa nacional ou política externa; normas e práticas referentes a processos internos da Administração; informações protegidas por sigilo legal específico; informações referentes a transações ou informações confidenciais de negócios; cartas de interentidades ou intraentidades, desde que protegida por privilégios legais; dados pessoais ou médicos; informações ou registros referentes à aplicação de leis; informações sobre supervisão bancária; informações geológicas ou geofísicas” (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 27). Em âmbito estadual, todos os cinquenta estados americanos disciplinaram o direito com leis próprias. (CUNHA FILHO, 2014). Há um sistema de taxa de cobrança a depender do tipo de pedido: a) uso comercial: podem ter cobrança de taxa razoável para pesquisa, reprodução e análise do material; b) uso por instituições educacionais ou científicas: somente taxas razoáveis para reproduzir o documento; c) demais: podem ser cobradas a pesquisa e reprodução. (MENDEL, 2009).

⁵⁷ Como aponta Cunha Filho (2014), *Executive orders* equivalem, na realidade brasileira, às medidas provisórias emitidas pelo Presidente da República, com força de lei.

República Dominicana	Lei n. 200-04/2004
Uruguai	Lei n. 18.381/2008
Chile	Lei n. 20.285/2008

Elaboração própria. Fonte: CINTRA, 2016.

Quanto à Lei Mexicana, ela é referência em termos de garantia de direitos. Recentemente em 2015 e 2017, ela recebeu alterações, sendo alterada de *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* para *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Seus pontos que tratam de transparência ativa se assemelham com os elencados na LAI do Brasil, a saber:

[...] a estrutura orgânica, as competências de cada unidade administrativa; o diretório de servidores; a remuneração desses servidores; o endereço físico e eletrônico para receber pedidos de acesso à informação; as metas e objetivos das unidades em consonância com os programas; os serviços que são prestados; os procedimentos, requisitos e formatos; informações sobre o orçamento e sua execução; o resultado das auditorias com respectivo ano de exercício; a concepção, execução e verba atribuída, bem como critérios de acesso aos programas de subsídios; as concessões, permissões e autorizações outorgadas; as contratações realizadas; a base legal; os relatórios criados em razão de obrigação legal; os mecanismos de participação social e, por fim qualquer informação que seja de utilidade pública ou que se considere relevante. (CINTRA, 2016, p. 41-42).

Por sua vez, como exemplos de diferenças, a lei mexicana abrange mecanismos para os três poderes (a brasileira, apesar de abarcar os três poderes, abrange dispositivos especificamente para o Executivo), o grau de sigilo (enquanto a mexicana traz apenas o reservado e o confidencial, a brasileira possui os graus de reservado, secreto e ultrassecreto). (CINTRA, 2016).

Ressalta-se que a constituição do México, após as reformas de 2013 e 2014, passou a contemplar o direito de acesso (art. 6º). Além disso, quanto à lei em específico, em caso de violações graves de direitos fundamentais e crimes contra humanidade, proíbe-se a classificação da informação. Como instância recursal, por sua vez, na própria constituição é abarcada a previsão de órgão autônomo, imparcial, colegiado, de patrimônio próprio responsável tanto pela implementação do direito em debate, quanto pela proteção de dados pessoais. Há, ainda, os Comitês de Informação em cada entidade pública, responsáveis por responder os pedidos de acesso (art. 61 da nova lei de acesso mexicana). Estes, se negados, podem ser direcionados, por meio de recurso, para o agora denominado INAI (Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais), autônomo,

não subordinado a qualquer autoridade (anteriormente era intitulado como IFAI – Instituto Federal de Acesso à Informação Pública). (CUNHA FILHO, 2014; MÉXICO, 2017).

A lei chilena, por sua vez, foi elaborada em um contexto envolvendo condenação daquele país na OEA (Corte Interamericana de Direitos Humanos), no caso *Claude Reyes vs Chile*⁵⁸. Tal julgamento envolveu pedidos de acesso sobre projeto de desflorestamento, que haviam sido negados pelas autoridades chilenas. Diante da negação e de recurso à OEA, esta entidade condenou o Chile em 2006 a prestar a informação considerada de interesse público, bem como à elaboração de marco normativo regulando esse direito – lei esta que foi sancionada em 2008 e que entrou em vigor em 2009. (CINTRA, 2016).

Quando comparada com a legislação brasileira, apresenta um rol de transparência ativa semelhante. Além disso, também apresenta o prazo de 20 dias pra resposta, prorrogáveis por mais 10 dias. Como diferença, trouxe apenas dois graus de sigilo (secreto e reservado). Não se aplica para o Legislativo e Judiciário. Como entidade que monitora a implementação, há o Conselho para a Transparência (*Consejo para la Transparencia*), autônomo e de direito público. Acima dele, o cidadão poderia recorrer para a Corte de Apelações do domicílio do reclamante. Há sanções de multa previstas para o agente público que negar o acesso (CINTRA, 2016).

Em termos de comparação, o quadro a seguir baseia-se naquele elaborado por Cunha Filho e Xavier (2014, p. 39-40), em que expõem questões como autoridade administrativa recursal, mandato dos membros do órgão que analisa os recursos,

Quadro 28 - Comparação de elementos das Leis de Acesso.

	Brasil	EUA	México	Chile
Prazo	20 dias prorrogáveis por mais 10	20 dias prorrogáveis por mais 10	20 dias prorrogáveis por mais 10	20 dias prorrogáveis por mais 10
Autoridade	SIM (CMRI)	NÃO	SIM (INAI)	SIM (CONSEJO PARA

⁵⁸ O caso envolveu solicitação de informação a um comitê do Chile acerca de um projeto de desflorestamento na região sul do país, envolvendo empresa Florestal Trillium e o Projeto Rio Condor (pedido este realizado por Marcel Claude Reyes, Sebastián Urrejola e Arturo Guerrero à Comissão de Investimentos Estrangeiros do Chile). Após receberem uma negação de acesso, entraram com recurso para Corte de Apelações de Santiago, que também denegou. Após essas negações, eles recorreram à OEA, que entendeu que o governo deveria fornecer as informações, tidas no julgamento como de interesse público. (impacto ambiental). Nesse sentido, argumentou-se que feriu o artigo 13 da convenção, que dispõe sobre o direito de buscar, receber e transmitir informação, sendo restritas – e especificadas na convenção – as restrições. Além do mais, as possíveis restrições que o país pode alegar devem estar previstas em dispositivos normativos, o que não era o caso. Em virtude disso, sem observar estes requisitos, o Chile foi condenado a prestar a informação requerida, bem como elaborar lei que regulamente tal direito, além e promover capacitação dos servidores e demais membros de órgãos públicos. A lei chilena foi sancionada em agosto de 2008, entrando em vigor em 2009. (CINTRA; 2016; CUNHA FILHO; XAVIER; 2014).

Administrativa Recursal Externa				LA TRANSPARENCIA)
Graus de informação classificada	Reservada Secreta Ultrasecreta	Confidencial Secreta Ultrasecreta ⁵⁹	Reservada Confidencial	Secreta Reservada
Permite recurso ao Poder Judiciário	SIM	SIM	SIM	SIM

Elaboração própria. Fonte: CUNHA FILHO; XAVIER, 2014 e Leis de Acesso dos países mencionados.

Tais foram referências para a LAI brasileira. Além das legislações de outros países, bem como daqueles princípios norteadores citados por Toby Mendel (2009), como verificado ao final do capítulo 1, há as convenções internacionais que influenciaram nesse ponto.

Essa influência das convenções foi verificada no capítulo anterior, em que se discorre sobre corrupção, transparência e direito de acesso:

- a) Declaração Universal de Direitos Humanos (1948);
- b) Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos (1966);
- c) Convenção Interamericana de Direitos Humanos (1969);
- d) Convenção Interamericana contra Corrupção (1996);
- e) Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000);
- f) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003).

Tais convenções influenciaram seja no aspecto de os países cumprirem o estabelecido sobre liberdade informacional, e, com ela, o acesso à informação, seja no aspecto de transparência como forma de prevenir e combater a corrupção.

Em relação a outros aspectos segundo os quais situações internas no Brasil provocaram decisões internacionais, tem-se a recomendação da OEA acerca do caso da Guerrilha do Araguaia. De modo semelhante ao caso da lei chilena (que foi alvo de decisão em que OEA condenou o Chile para elaborá-la), a mesma OEA recomendou que o Brasil também tivesse essa legislação. O caso brasileiro envolveu representações perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos que, após notificar o Brasil, e sem respostas efetivas, encaminhou o processo para a Corte. Nele, instituições não governamentais ingressaram em nome de familiares de pessoas desaparecidas no contexto da Guerrilha do Araguaia (anos de 1970). As alegações residiam no fato de o Estado brasileiro ser responsável pelos

⁵⁹ No original, segundo o *Executive Order 13526: confidential, secret, top secret*. (ESTADOS UNIDOS, 2010).

desaparecimentos, bem como por não ter realizado investigações. Apesar de o caso se tratar de temática acerca da lei de anistia, a questão do direito de acesso à informação tangenciou o debate justamente no aspecto da não obtenção de informações pelos familiares.

Na sentença, a Corte da OEA esclarece que o direito à liberdade de expressão não compreende apenas o direito de expressar seu pensamento, mas a busca, recebimento e divulgação de informações, conforme consta tanto na Convenção Interamericana, quanto na Declaração Universal de Direitos Humanos, e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (OEA, 2010). Assim, esta perspectiva engloba o presente direito no sentido dos envolvidos conhecerem a verdade dos fatos. Além do mais, expressou-se que, em casos de violação de direitos humanos,

as autoridades estatais não se podem amparar em mecanismos como o segredo de Estado ou a confidencialidade da informação, ou em razões de interesse público ou segurança nacional, para deixar de aportar a informação requerida pelas autoridades. (OEA, 2010, p. 77).

Diferentemente do caso chileno, o Brasil não foi condenado a elaborar uma legislação sobre acesso à informação. Na realidade, nos autos do processo mencionaram-se outras legislações esparsas que tangenciam essa temática, além do projeto de lei em tramitação. Diante disso, a Corte valorizou essa iniciativa e solicitou que a aprovação do projeto se dê em conformidade com o disposto na Convenção Interamericana ratificada, tanto no que se refere a garantias (prazos, princípios de máxima divulgação, informação sob a posse do Estado presumida como pública e acessível), quanto no que se refere a hipóteses de restrição ao exercício deste direito (regime limitado de exceções, negação justificada e motivada). Assim,

277. [...] o Tribunal não considera necessário realizar uma análise da normativa existente no Brasil sobre o direito de acesso à informação. Sem prejuízo do anterior, o Tribunal observa que o Estado informou sobre o Projeto de Lei nº 5.228/09, apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, o qual reformaria substancialmente o marco normativo que regulamenta esse direito. Esse projeto estabelece, *inter alia*, que “não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais” e que “as informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos, praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas, não poderão ser objeto de restrição de acesso”.

228. A Corte valoriza a iniciativa do Estado de remeter um projeto de lei com a finalidade de otimizar e fortalecer o marco normativo do direito à liberdade de pensamento e de expressão, estabelecido no artigo 13 da Convenção Americana, em relação com o direito de aceder à informação pública em poder do Estado. (OEA, 2010, p. 84).

Como resultado do processo, o Estado brasileiro foi condenado a indenizar familiares, investigar os desaparecimentos, fazer esforços para localização das vítimas e devolver restos mortais, bem como publicar toda informação sobre a guerrilha e sobre as violações praticadas pelo Estado no período da ditadura militar. (CINTRA, 2016).

Por conseguinte, no que se refere ainda ao contexto internacional, cita-se a Parceria para o Governo Aberto (em inglês, *Open Government Partnership – OGP*). Apesar de ter sido firmada em período próximo à promulgação da LAI brasileira (setembro de 2011, enquanto a LAI foi promulgada em novembro do mesmo ano), seus eixos de negociação que datam de 2010 (por iniciativa do Presidente estadunidense Barack Obama) também influenciaram no andamento do processo legislativo. Os objetivos desta parceria, que reúne atualmente 79 países e 20 governos subnacionais, consistem na adoção e compartilhamento de medidas que visam ao avanço na transparência governamental, enfrentamento à corrupção e estímulo ao engajamento participativo da sociedade civil, utilizando-se também de tecnologias de informação e de comunicação. Para isso, os países elaboram seus próprios planos de ação nacionais. (BRASIL, 2011, a; OGP, 2018).

A OGP tem sua relevância no contexto da capacitação institucional da CGU, bem como na implementação da LAI. Isso se deve a algumas ações que foram estabelecidas como metas nos quatro planos até então elaborados. Assim, observa-se que, por exemplo, dentre as metas do primeiro plano de ação elaborado⁶⁰ pelo Brasil, estava a efetivação de sistema federal de acesso à informação, o que foi realizado institucionalmente pela vigência da Lei n. 12.527/2011 em 2012 e pela sua regulamentação com o Decreto n. 7.724/2012. (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014). Nestes planos, citam-se temas e/ou ações específicas que foram selecionadas por este autor e que possuem relação com o presente tema de pesquisa:

Quadro 29 - Principais ações sobre LAI nos planos para o governo aberto.

Planos	Ações destacadas
1º plano	Sistema de Acesso à informação: - capacitação de servidores públicos no tema de acesso à informação por meio de curso EAD e cartilhas; - estudos de diagnósticos sobre papel das ouvidorias no Executivo Federal; - pesquisas qualitativas sobre cultura de acesso à informação.
2º plano ⁶¹	- fortalecimento da CGU;

⁶⁰ Foi apresentado no mesmo dia do lançamento da OGP, 20 de setembro de 2011. A CGU congregou esforços para participação de instituições governamentais e não governamentais da sociedade civil. Atualmente o Brasil encontra-se em seu quarto plano de ação. 1º plano (2011-2013); 2º plano (2013-2016); 3º plano (2016-2017); 4º plano (2018) (BRASIL, 2018, a).

⁶¹ “1.3 Fortalecimento da CGU: implementar conjunto de ações de caráter organizacional, de gestão de pessoas e de infraestrutura, incrementando a capacidade institucional da CGU. A adequada qualificação dos servidores, a construção e a reforma de sedes próprias do órgão e a adesão a iniciativas como o Programa de Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública Brasileira (Proprevine, em parceria com o Banco

	<ul style="list-style-type: none"> - implementação da publicação de enunciados sobre decisões recursais sobre pedidos de acesso à informação; - criação de relatórios e painéis de indicadores no e-SIC; - programa Brasil Transparente; - abertura de dados do orçamento da união
3º plano	<ul style="list-style-type: none"> - política de acesso à informação no governo federal (celeridade e qualidade nas respostas de pedidos de acesso, bem como proteção de identidades de solicitantes), - transparência na justiça eleitoral (implantar processo judicial eletrônico); - transparência no legislativo (institucionalização de parlamento aberto).
4º plano	<ul style="list-style-type: none"> - LAI nos estados e municípios; - transparência no processo legislativo, no processo de reparação de Mariana-MG.

Elaboração própria. Fonte: 1o ao 4o planos de ação brasileiros para o governo aberto.

Deve-se destacar algumas medidas do 2º plano de ação que viabilizaram esta pesquisa. A publicação, na internet, das decisões dos recursos (realizada em 2013, e aperfeiçoada com campo para instrumentos de busca em 2014) direcionados à CGU foram fruto dessa parceria para o governo aberto. Os responsáveis, verificando o potencial dessa disponibilização, expandiram a ação para o conteúdo dos pedidos de acesso e respectivas respostas – principal fonte de dados a serem coletados e analisados nesta pesquisa. Relatórios de utilização do e-SIC também passaram a ser publicados⁶².

Interamericano de Desenvolvimento) permitirão que a Controladoria-Geral da União tenha maior alcance e efetividade nos resultados desenvolvidos, a partir de suas atribuições precípuas [...] 2.1 Implementação da “Biblioteca do Acesso Transparente à Informação”: desenvolver ações com vistas à publicação de enunciados referentes às decisões adotadas pela Controladoria-Geral da União, no exercício da competência de instância recursal da Lei de Acesso à Informação, a fim de dar transparência a esses processos decisórios. Em um segundo momento, será criado um vocabulário controlado para a elaboração de ementários, de forma a permitir pesquisas temáticas com maior grau de acuidade. Adicionalmente, o sítio deverá conter informações quantitativas acerca de indicadores de provimento, provimento parcial e indeferimento dos pedidos/recursos em cada instância. 2.4 Relatórios de monitoramento do Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC): serão criados relatórios e painéis de indicadores, a partir de informações obtidas no Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Os relatórios servirão para que a sociedade acompanhe informações relativas à Lei de Acesso a Informação no Brasil e auxiliarão os órgãos na gestão de seus serviços de informação. [...] 3.3 Programa Brasil Transparente: apoiar a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) e conjugar esforços para o incremento da transparência pública e da adoção de medidas de governo aberto nos Estados e Municípios. Para tal, serão desenvolvidos tanto seminários, cursos e treinamentos quanto materiais técnicos e orientativos sobre os temas em questão. Além disso, serão realizadas campanhas e ações de disseminação sobre a LAI, bem como atividades de instrução a respeito do desenvolvimento de Portais da Transparência e de sistemas de informação ao cidadão (e-SICs) em nível subnacional” (BRASIL, 2013 2º PLANO DE AÇÃO, p. 20.23.123).

⁶² A Controladoria Geral da União ainda pretende avançar na oferta de informações sobre a lei, construindo e tornando públicos mais indicadores sobre os trabalhos dos SICs. Este trabalho foi passado para 2017. Isso porque houve atraso na implementação da ferramenta que será utilizada para o trabalho com os dados e, ademais, julgou-se de maior relevância abrir o acesso aos conteúdos das perguntas e respostas feitas por meio da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), no Executivo Federal, permitindo que cidadãos consultem perguntas e respostas já realizadas. A ferramenta permite aos cidadãos ganhar tempo; aos órgãos, reduzir as respostas repetidas; e à sociedade civil, monitorar a qualidade das respostas. A consulta não revela o nome ou dados pessoais do solicitante, apenas os conteúdos das perguntas e das respostas. O acesso pode ser feito pelo link <http://www.acessoinformacao.gov.br/assuntos/busca-depedidos-e-respostas>. p.80 (extensão do prazo para dez/2016) (BRASIL, 2013 – 2º PLANO DE AÇÃO DO BRASIL, P. 80)

Tais medidas explicam programas adotados pela CGU e melhoramentos como os realizados no sistema e-SIC, todos relacionados a formas de implementação da LAI, e, conseqüentemente, do direito de acesso.

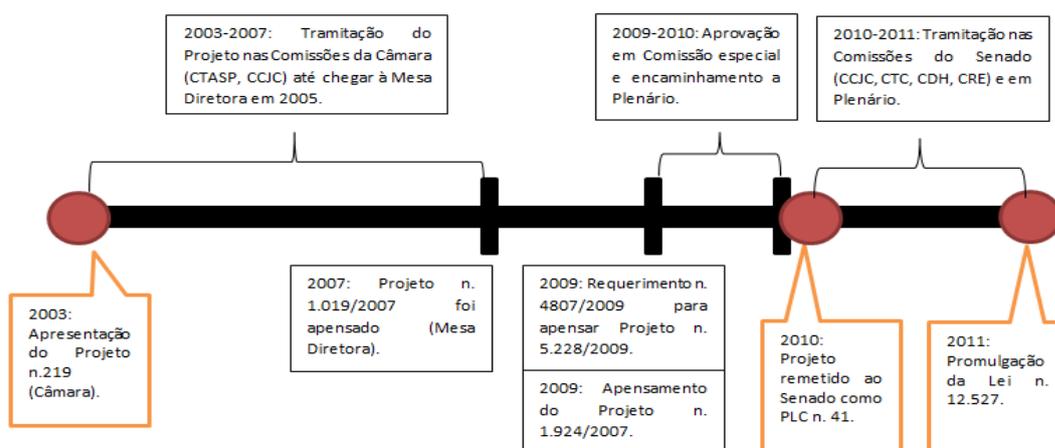
Em relação ao contexto nacional, que recebeu essa influência internacional, discorre-se especificamente e, de modo sucinto, sobre o percurso da elaboração legislativa da LAI.⁶³

Quadro 30 - Principais projetos de lei que tramitaram até a promulgação da LAI.

Projeto	Autor(es)	Assunto
Projeto de lei n. 219/2003 (Câmara) Projeto de lei da Câmara n.41/2010 (Senado)	Deputado Reginaldo Lopes (Câmara) Fernando Collor (Revisor do projeto no Senado)	Objetivo de regulamentar o inciso XXXIII do art. 5º da CF 1988.
Projeto n. 1.019/2007	Celso Russomano	Tema se debruçava sobre o direito de acesso, de modo mais simples que o de Reginaldo Lopes (prazo improrrogável de 30 dias, crime de responsabilidade em caso de negar acesso no prazo).
Projeto n. 1.924/2007	Chico Alencar	Acesso a documentos sigilosos (democratização da deliberação sobre manutenção de sigilo por meio de comissão de análise com integrantes de setores do poder público e da sociedade).
Projeto n. 4.611/2009	Ciro Pedrosa	Apensado ao Projeto n. 1.019. Acrescenta crime de responsabilidade de prefeitos por não entrega, dentro do prazo, de documentação sobre recursos recebidos da União e do Estado.

Elaboração própria. Fonte: CINTRA, 2016 e projetos de lei.

Figura 8 – Percurso de tramitação da LAI



Elaboração própria. Fonte: CINTRA, 2016 e projetos de lei.

⁶³ A exposição do marco normativo que tangenciava o tema, antes da entrada em vigor da LAI, foi realizada no primeiro capítulo deste trabalho.

De modo resumido, esta figura apresenta o percurso feito pelos projetos que viriam culminar na LAI. Destacam-se os projetos n. 219/2003, de autoria do Deputado Reginaldo Lopes, e o n. 5.228/2009, de autoria do Poder Executivo. Houve outros como os relatados no quadro “principais projetos de lei que tramitaram até a promulgação da LAI”, todos apensados ao principal. Especial atenção se dá na elaboração do projeto de lei por parte do Poder Executivo. Historicamente, foi elaborada em 2005 uma minuta de anteprojeto na CGU no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, o que consistiu no início de discussões sobre o tema. Posteriormente, foi encaminhado um anteprojeto para a Casa Civil, e, por também envolver competências ou assuntos de interesse de outros ministérios, recebeu a contribuição de diversos entes, resultando na Exposição de Motivos Interministerial n. 0007 de 05 de maio de 2009. Nessa exposição de motivos, que reuniu o entendimento do Poder Executivo, foram congregados posicionamentos com a participação dos ministérios: Casa Civil, Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, Advocacia Geral da União, Secretaria de Direitos Humanos, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Comunicação Social e a Controladoria-Geral da União. (CINTRA, 2016).

Essa informação é importante, pois revela os órgãos que estiveram mais envolvidos na conscientização e nos trabalhos de regulamentação desse direito. Como afirmado, o fato de estarem próximos ao texto elaborado, poderia permitir que internamente desempenhassem maior conscientização e valorização das ações ao receberem os pedidos de acesso, quando comparados com outros órgãos que estiveram fora desse contexto.⁶⁴

⁶⁴ Tal afirmação consiste em agenda de pesquisa, na qual se poderá verificar, a partir dos relatórios estatísticos, os órgãos que mais negam informações, compreendendo se estes se incluem ou não no rol destes ministérios e secretarias que se envolveram nos debates. Esse fato também foi levantado em entrevista, mas para título de menção, alguns órgãos foram citados no sentido de apresentarem alguma dificuldade de implementação ou até mesmo como necessidade de ter havido melhor regulamentação em setores como o de inteligência (acerca de critérios específicos para informações classificadas, por exemplo). Assim, em dada entrevista, mencionou-se MRE, e Ministério da Defesa: “A minha percepção da resistência é de que ela partiu de atores que participaram do processo legislativo. [...] Não foi por falta de participação no processo legislativo que eles fizeram resistência [...] Eles fizeram resistência durante o processo inteiro [...] principalmente o GSI. Ministério da Defesa também, MRE. Eles foram os que resistiram” E complementou: “esses atores, GSI, MRE, CC, eles exigiam um tratamento diferenciado, “não, para falar com a gente tem que ser por ofício”. Isso prolongava, estendia o processo de conversa. Muitas vezes eu sentia isso, [...] que o ouvidor, que era o decisor, não conseguia, não poderia dar uma decisão contra esses órgãos”. (Entrevista I). Outros ainda definem que o fato de o MD e Comandos terem dificuldade de responder pedidos de acesso se deve à ausência de documentação, principalmente quando se trata do período militar. “Não que eles não queriam cumprir a lei, mas porque para cumprir a lei você precisa ter a informação. Quando a informação é histórica, [...] pressupõe uma boa gestão da informação [...] mas principalmente para a própria localização dessa informação [...]. Durante o período da ditadura militar, [...] a gente não tem o registro de forma adequada. A gente, muitas vezes, depara com situações corriqueiras de que as informações simplesmente não existiam. [...] Durante o período da ditadura, havia um decreto que autorizava a destruição de documentos do próprio modelo A, mas autorizava também a destruição do

Diante de questionamento apresentado para servidores sobre o papel desempenhado pelos órgãos na adesão a esse projeto e posterior lei, foram destacados o Ministério da Justiça, e o Ministério de Direitos Humanos, na fase de elaboração. E na fase de implementação, que ficou a cargo da CGU, a Casa Civil atuou com seu apoio e *enforcement* ao receber relatórios semanais sobre a adaptação dos demais ministérios à LAI e ao entrar em contato para cobrar os que precisavam se ajustar. “A gente teve muito apoio da Casa Civil na implementação, porque a Casa Civil por determinação da presidente chamou pra si essa responsabilidade, essa competência, pra poder fortalecer o processo, dar mais *enforcement*.” (Entrevista IV).

Após um longo período na Câmara (07 anos), o projeto aprovado foi remetido ao Senado como Projeto de lei da Câmara n. 41/2010. Ao longo desse trajeto todo, foram feitas algumas emendas que ajustaram certos pontos como: a troca da palavra “cidadão” para “pessoa”; instituição da Comissão de Reavaliação de Informações; possibilidade recursal administrativa para a CGU após apreciação de autoridade superior do órgão demandado; prazo de envio de relatório de implementação do Executivo para o Legislativo).

No entanto, destaque se dá quando o projeto se submete à apreciação de relatoria na Comissão de Relações Exteriores (CRE), cujo relator foi Fernando Collor de Mello. Tal relator, por seu turno, apresentou um substitutivo alterando profundamente o disposto até então⁶⁵.

No entanto, este substitutivo não foi aprovado, tampouco foram aprovadas emendas que o mesmo senador fez quando da votação em plenário. Permaneceu muito semelhante ao projeto original vindo da Câmara, sendo promulgado em 18 de novembro de 2011, juntamente com a Lei que instituiu a Comissão Nacional da Verdade (Lei n. 12.528/2011).

Diante desse contexto de elaboração até sua promulgação, evidenciaram-se os atores institucionais que se envolveram no processo, bem como a recepção e influência internacional que tal procedimento recebeu (Convenções, decisão da OEA, Parceria OGP). Tais influências se traduziram na sistematização do direito de acesso à informação na LAI, abrangendo: a transparência ativa e passiva; a existência de um sistema de informação à disposição do cidadão (ou pessoa interessada – englobando pessoas físicas e jurídicas); a responsabilização de servidores por não responderem pedidos de acesso; a estipulação de prazo para resposta;

A, a decisão que mandou destruir a informação. [...] O próprio órgão autorizava destruir o próprio termo [...]” (Entrevista III).

⁶⁵ A título de exemplo, ele retirou algumas atribuições até então previstas para a Comissão de Reavaliação, e transferindo-as para as Forças Armadas. Também suprimiu o dispositivo que vedava a necessidade de o pedido de acesso ser motivado ou justificado com a finalidade daquela demanda. Transferiu a plataforma de publicidade dos documentos (da internet para o Diário Oficial da União); e concentrou a abrangência do projeto apenas para a União (e não mais para demais entes federativos, Estados e Municípios). (CINTRA, 2016).

além de estabelecer instâncias recursais para análise de pedidos que foram negados. Ponto importante reside também na impossibilidade de informações que se referirem a violações de direitos humanos serem consideradas sigilosas (como relatou a Corte Interamericana de Direitos Humanos).

Essas características permitiram classificar a LAI brasileira no *Right-to-information rating*, atualmente, na posição de número 22, dentre as 115 leis de acesso à informação existentes no globo. Dentro de uma escala de 0 a 150 pontos, em que quanto maior a pontuação, melhor posicionado, o Brasil possui 108 pontos. Assim, considera-se que este país possui uma excelente estrutura de acesso à informação. Como pontos vulneráveis da estrutura brasileira, a organização dirige o olhar para a composição da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, definições conceituais vagas em áreas essenciais como recursos, exceções ao acesso, e sanções⁶⁶ (GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATING, 2018).

Por fim, outras legislações permitiram a criação de um ambiente para que a LAI desempenhasse seu papel. Tais leis seriam a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei da Ficha Limpa como é apontado:

As bases da LAI são comparativamente amplas e profundas, abarcando todos os níveis de governo, poderes e todas as entidades responsáveis por administrar dinheiro público, de organizações não lucrativas que provêm serviços às empresas públicas [...]. O alicerce da LAI não reside apenas na Constituição (especialmente artigo 5o [XXXIII]), mas igualmente em leis aprovadas nos anos 1990 e 2000, tais como as dedicadas ao tema da Improbidade Fiscal, a Lei da Responsabilidade Fiscal e a Lei da Ficha Limpa (Bernardes, Santos e Rover, 2015) (MICHENER *et al*, 2018, p.612)

Mesmo com essas conquistas, no entanto, recente decreto emitido pelo atual governo de Jair Bolsonaro ameaçou essa trajetória. O Decreto n. 9.690/2019, assinado pelo Presidente em exercício, Hamilton Mourão, alterou o Decreto n.7.724/2012 em termos de classificação de informação. Até então, o procedimento de classificação de informação era feito por um rol específico de atores. Atribuir a uma informação a característica de ser reservada, secreta ou ultrassecreta, impedindo-a de ser divulgada para os cidadãos por 05, 15 e 25 anos, respectivamente, era responsabilidade de determinadas autoridades. A delegação de competência de classificação dos graus ultrassecreto e secreto era vedada pelo art. 30, §1º do Dec. n. 7.724/2012. Ademais, quem possuía essa prerrogativa para classificar como ultrassecreta eram: Presidente da República e seu vice, Ministros de Estado, Comandantes

⁶⁶ Também não haveria um redirecionamento a outra autoridade caso aquela responsável não desclassifique a informação ou tenha baixa performance diante das solicitações de desclassificação.

(Marinha, Exército e Aeronáutica) e Chefes de missões diplomáticas e consulares permanentes no exterior. (art. 30, I, Dec. n. 7.724/2012). Para o grau secreto, por conseguinte, além das autoridades mencionadas, acrescentavam-se os dirigentes de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista. (art. 30, II, Dec. n. 7.724/2012). Para o grau reservado, além das autoridades mencionadas no art. 30 incisos I e II do Decreto n. 7.724/2012, também se enquadram servidores DAS 101.5 ou superior (art. 30, III), além de quem exerça funções de direção, comando ou chefia.

No entanto, a partir dessa modificação, permitiu-se a delegação da competência para o grau ultrassecreto (imposição de sigilo por 25 anos): as autoridades do inciso I do art. 30 poderão conferir essa competência para servidores comissionados DAS nível 101.6 e dirigentes máximos de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista (vedando subdelegação). Acerca do procedimento de classificação de grau secreto (imposição de sigilo por 15 anos), as autoridades do inciso II do art. 30 poderão delegar tal competência para servidores dos cargos DAS 101.5, vedada a subdelegação. Para o grau reservado, a delegação poderá se dar pelo dirigente máximo do órgão a quem exerça função de direção, comando ou chefe. (art. 30, §3º).

Tal modificação provocou intenso debate. O governo (na pessoa do Presidente em exercício), por sua vez, e inclusive o ministro da CGU, Wagner Rosário, informaram que tal medida objetivou desburocratizar o procedimento, e incentivar a transparência para a desclassificação de documentos. (EBC, 2019). Entretanto, pesquisadores da área, além de ONGs que monitoram o tema criticaram fortemente a medida. O Instituto Não Aceito Corrupção também se pronunciou. O instituto considerou perplexa essa alteração, sem discussão no Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção da CGU. Reafirmou que a democracia perpassa pela transparência, que fica obstruída, agora, com a edição do decreto. (INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO, 2019). A ONG Contas Abertas expressou seu lamento com essa modificação sem consulta alguma à sociedade civil. “O decreto, tal como está redigido, prejudica a transparência, o controle social das instituições públicas. O sigilo deveria ser exceção” (OLIVEIRA, 2019, s/p). A Transparência Brasil manifestou-se atribuindo a decisão como retrocesso e um risco à transparência, tendo em vista uma possível variação de critérios para classificar o documento como ultrassecreto. A entidade, que possui representante no Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção da CGU, criticou essa medida unilateral, sem consulta ao CTPCC. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019).

Diante disso, analisa-se a situação de publicação desse decreto e de seus efeitos com elevado receio e preocupação. A conquista e a efetiva regulamentação do direito de acesso, traduzindo empiricamente a publicidade da administração pública por meio da LAI – ainda que possa ter limitações – foi ameaçada e agravada. A possibilidade de mais autoridades justificarem a negativa de acesso com base na classificação de informações como secretas ou ultrassecretas se revelou um risco e mereceu revisão e constante observação por parte da sociedade civil e demais entidades.

Em virtude desse receio e ameaça às conquistas de até então no campo da transparência, a Câmara dos Deputados aprovou um projeto que susta os efeitos do mencionado decreto. Trata-se do projeto de decreto legislativo n. 03/2019 apresentado em 04 de fevereiro de 2019. Em virtude dessa apresentação e aprovação na Câmara, o novo governo teve sua primeira derrota, o que levou a receios frente a reformas que pretende pautar em agenda (como a da previdência). Assim, ao se considerar tais questões de contexto, o governo decidiu revogar tais pontos polêmicos do Decreto n. 9.690/2019, publicando o Decreto n. 9.716/2019 no dia 27 de fevereiro de 2019. Organizações viram nesse ato uma vitória para construção da agenda por transparência.

2.3.2 Atribuições conferidas pela LAI e pelo Decreto 7.724/2012 para a CGU

Nesta subseção, por conseguinte, uma vez analisado o contexto de elaboração da LAI em termos nacionais e internacionais, debruça-se sobre a LAI e o respectivo Decreto Regulamentador, objetivando especificar as atribuições conferidas à CGU por estas normativas. Para isso, novamente, analisa-se a legislação, buscando ir além de um aspecto descritivo, agregando elementos que estabeleçam também um caráter analítico e, por vezes, crítico.

Assim, a LAI, Lei n. 12.527 (aprovada em 18 de novembro de 2011 e com entrada em vigor em 16 de maio de 2012), apresenta os seguintes temas e estrutura:

Quadro 31 - Resumo da estrutura da LAI.

Seção	Conteúdo
Disposições gerais	- Abrangência nacional (art. 1º e 2º); - Direito de acesso à informação como direito fundamental (art. 3º); - Vocabulário (art. 4º).
Do acesso à informação e da sua divulgação	- Tipos de informação que devem ser fornecidas (exemplo: produzida ou acumulada ou custodiada pela entidade; sobre sua organização, serviços, patrimônios, recursos, licitações, auditoria, programas – art. 7º); - Especificação mínima de informações fornecidas pelo órgão, e obrigatoriedade de uso da internet, além de requisitos técnicos do <i>site</i>

	<p>(competências, transferências, despesas, licitações, projetos, perguntas frequentes – art. 8º);</p> <p>- Criação do serviço de informações ao cidadão, incentivo à participação popular, além de audiências e consultas públicas como forma de assegurar o acesso à informação (art. 9º).</p>
Do procedimento de acesso à informação	<p>a) Do pedido de acesso:</p> <p>- qualquer interessado, pedido com identificação do requerente, mas vedadas exigências que o inviabilizem (art. 10);</p> <p>- acesso imediato, caso contrário, prazo de 20 dias renováveis por mais 10 dias, e, em caso de negação, conter a justificativa e a possibilidade de recurso (art. 11);</p> <p>- gratuidade, exceto em caso de reprodução documental excessiva (art. 12);</p> <p>b) Dos recursos:</p> <p>- prazo recursal de 10 dias a partir da ciência do interessado;</p> <p>- prazo de 05 dias para resposta do órgão; procedimento e níveis recursais – órgão, autoridade hierarquicamente superior à que respondeu, autoridade máxima do órgão, CGU, CMRI. (arts. 15 e 16)</p> <p>- previsão de Poder Legislativo, Judiciário e Ministério Público regulamentar seus procedimentos (art. 18);</p> <p>- aplicação da lei de processo administrativo (lei n. 9.784/1999 subsidiariamente (art. 20).</p>
Das restrições de acesso à informação	<p>a) Disposições gerais:</p> <p>- vedação de negar acesso a informações relacionadas a direitos fundamentais (para tutela judicial ou administrativa – art. 21);</p> <p>b) Da classificação da informação quanto ao grau e prazos de sigilo:</p> <p>- hipóteses de classificação de informações referentes à segurança da sociedade ou do Estado (art. 23);</p> <p>- tipos de classificação: ultrassecreta (25 anos), secreta (15 anos) e reservada (05) anos) (art. 24);</p> <p>c) Da proteção e do controle de informações sigilosas:</p> <p>- dever do Estado sobre o controle de informações sigilosas, procedimentos e pessoas credenciadas para respectivo acesso (arts. 25 e 26);</p> <p>d) Dos procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação:</p> <p>- competência das autoridades para classificar informações (art. 27)</p> <p>- formalização da decisão de classificação e sua reavaliação (arts. 28 e 29);</p> <p>- publicação no sítio da <i>internet</i> de informações desclassificadas e relatórios de pedidos de informação (art. 30);</p> <p>e) Das informações pessoais:</p> <p>- tratamento de informações pessoais (honra, intimidade, vida privada, imagem, liberdades e garantias fundamentais); prazo de 100 anos; própria pessoa, agentes e terceiros autorizados ao acesso com respectivas hipóteses para tal (art. 31);</p>
Das responsabilidades	<p>- condutas ilícitas dos agentes: recusar fornecer informação, retardar deliberadamente, ou fornecer de modo incorreto, destruí-las, ocultá-las, dentre outras (art. 32);</p> <p>- espécies de sanções: advertência, multa, rescisão do vínculo com poder público, suspensão para participar de licitação ou impedimento de contratar com administração; declaração de inidoneidade (art. 33).</p>
Disposições finais e transitórias	<p>- instituição da CMRI e suas competências (art. 35);</p> <p>- instituição do Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC) no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (art. 37);</p> <p>- designação de autoridade nos órgãos para ser responsável pelo</p>

	<p>monitoramento e implementação das normas (art. 40);</p> <ul style="list-style-type: none"> - indicação, pelo Poder Executivo Federal, de autoridade responsável pelo monitoramento e implementação da lei, além de treinamento de servidores públicos e realização de campanhas para tal. (art. 41); - regulamentação em 180 dias (art. 42); - definição de regras específicas pelos Estados e Municípios em seu âmbito (art. 45); - revogação da lei 11.111/2005 (art. 46); - entrada em vigor 180 dias depois da publicação (art. 47).
--	--

Elaboração própria. Fonte: Lei n. 12.527/2011

Portanto, partindo desse panorama geral que a LAI apresenta em termos de função, abrangência, competências, procedimentos administrativos de pedidos de acesso, apesentam-se, na sequência, as competências elencadas por ela para o órgão do Executivo Federal objeto deste estudo – a CGU.

Verificou-se anteriormente que determinados órgãos internos da CGU possuem competência relacionada ao acesso à informação por força da normativa que os regulamentam e/ou instituem⁶⁷. Nesta análise, por conseguinte, abordam-se as competências conferidas pela própria lei de acesso.

Assim, tem-se que a CGU, além de ser órgão do Executivo Federal que recebe pedidos de acesso à informação, é responsável também por cuidar de recursos com que solicitantes ingressam após seus pedidos terem sido negados por autoridades superiores de outros entes federais a que se dirigiram (aquela autoridade hierarquicamente superior à que respondeu e a autoridade máxima do órgão). Para esse aspecto recursal, a CGU realiza primeiramente um trabalho de mediação e de diálogo para que o órgão recorrido libere o acesso à informação voluntariamente. No caso de a CGU ratificar a negativa da informação, o cidadão poderá recorrer ainda a outra instância – a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, conforme o art. 16, LAI.⁶⁸

⁶⁷ Apenas retomando: STPC (art. 16 do Decreto n. 9.681/2019, que confere a ela as responsabilidades de promover, programar, articular órgãos, participar de fóruns nacionais e internacionais, todos sobre a temática do acesso à informação, além de monitorar o cumprimento do Decreto n. 7.724/2012. A respectiva Diretoria de Transparência e Controle Social tem a função de monitorar o cumprimento do mencionado decreto regulamentador, verificar funcionalidade do sistema e-sic, bem como do Portal da Transparência. (art. 17, Decreto n. 8.910/2016). A OGU, por conseguinte, além de acompanhar também os pedidos de acesso direcionados à CGU, delibera a questão dos recursos de pedidos de acesso (art.13 Decreto n. 9.492/2018).

⁶⁸ LAI, Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;
 II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;
 III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e

Além de ser órgão recursal para pedidos de acesso direcionados ao Executivo Federal, o art. 41 da LAI confere à CGU as responsabilidades de promover campanhas nacionais para cultura de transparência; treinar agentes públicos para esse tema; monitorar a aplicação da LAI na administração federal; e produzir relatórios anuais de informações sobre implementação desta lei. O quadro a seguir retrata essas funções:

Quadro 32 - Competências da CGU conferidas pela LAI.

LAI – Lei n. 12.527/11	Art. 16	Após negação de acesso por órgão do Executivo Federal e pela autoridade hierarquicamente superior deste órgão, cabe recurso à CGU.
	Art. 41	Promoção de campanhas nacionais para cultura de transparência e para conscientizar sobre o direito de acesso; Treinamento de agentes públicos para esse tema; Monitoramento da aplicação da LAI na administração federal; e Encaminhamento de relatórios anuais ao Congresso Nacional contendo informações sobre implementação da Lei.

Elaboração própria. Fonte: Lei n. 12.527/2011.

Para além dela, quem complementa e especifica algumas funções é o Decreto n. 7.724/2011, cuja estrutura presente neste quadro é a seguinte:

Quadro 33 - Resumo da estrutura do Decreto n. 7.724/2012.

Seção	Conteúdo
Disposições gerais	- Especificação para Executivo Federal; - Vocabulário (arts. 1 a 3).
Da abrangência	- órgãos de abrangência (art. 5º); - hipóteses de sigilo em que não se aplica o decreto (bancário e fiscal, mercado de capitais, comércio, profissional, industrial, segredo de justiça, projetos científicos – art. 6º).
Da transparência ativa	- Espécies de informações para divulgação na <i>internet</i> (art. 7º); - Requisitos para os <i>sites</i> da <i>internet</i> (art. 8º).
Da transparência passiva	a) Do serviço de informação ao cidadão: - competências e funções do SIC (art. 9º); - unidade física do SIC (art. 10); b) Do pedido de acesso à informação: - qualquer pessoa natural ou jurídica poderá fazer o pedido (art. 11); - outros meios de recebimento do pedido (art. 11); - requisitos do pedido (art.12); - hipóteses de não atendimento a pedidos: genéricos, desproporcionais ou desarrazoados ou que exijam trabalhos adicionais (art. 13); c) Do procedimento de acesso à informação:

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.

§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35. (BRASIL, 2011).

	<ul style="list-style-type: none"> - resposta imediata, caso contrário, prazo de até 20 dias, renováveis por mais 10 (arts. 15 e 16); - pagamento em caso de reprodução de muitos documentos (GRU) (art. 18); - justificativa da negação do pedido, informando sobre recursos ou pedido de desclassificação, se for o caso (art. 19); d) Dos recursos: <ul style="list-style-type: none"> - prazo de 10 dias da ciência do interessado, e 5 dias para resposta (art. 21); - omissão de resposta e reclamação à autoridade de monitoramento (art. 22); - reclamação infrutífera direcionada à CGU (art. 23); - caminho recursal (art. 24).
Das informações classificadas em grau de sigilo	<ul style="list-style-type: none"> a) Da classificação de informações quanto ao grau e prazos de sigilo: <ul style="list-style-type: none"> - hipóteses para classificação de informações (art. 25); - graus de classificação (ultrassegredo - 25 anos, secreto - 15 anos ou reservado - 05 anos) (arts. 26 e 27); - autoridades responsáveis pela classificação (art. 30); b) Dos procedimentos para classificação de informação: <ul style="list-style-type: none"> - Termo de Classificação de Informação (TCI) com os requisitos para preenchimento (art. 31); c) Da desclassificação e reavaliação da informação classificada em grau de sigilo: <ul style="list-style-type: none"> - requisitos para reavaliar a classificação (art. 35); - pedido de desclassificação e reavaliação independente de existir prévio pedido de acesso (art. 36); - recurso em caso de negativa (art. 37); e) Disposições gerais: <ul style="list-style-type: none"> - preservação de informações (arts. 39 e 40); - vedação à classificação de informações relativas a violações de direitos humanos (arts. 41 e 42); - segurança no tratamento de informação classificada (art. 43) - publicação no <i>site</i> as informações classificadas e desclassificadas (art. 45).
Da comissão mista de reavaliação de informações classificadas	<ul style="list-style-type: none"> - Composição da CMRI (art. 46); - competências (rever classificação, requisitar informações, decidir recursos e prorrogações, orientações normativas sobre lacunas da LAI - art. 47); - periodicidade (uma vez ao mês - art. 48).
Das informações pessoais	<ul style="list-style-type: none"> - tratamento de informações pessoais (honra, intimidade, vida privada, imagem, liberdades e garantias fundamentais) (art. 55); - prazo de 100 anos para acesso restrito; - agentes com possibilidade de acesso: própria pessoa, agentes e terceiros autorizados com respectivas hipóteses para tal (arts 56 a .61).
Das entidades privadas sem fins lucrativos	<ul style="list-style-type: none"> - publicidade de documentos de entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos públicos (art. 63).
Das responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> - condutas ilícitas dos agentes: recusar fornecer informação, retardar deliberadamente, ou fornecer de modo incorreto, destruí-las, ocultá-las, dentre outras (art. 65); - espécies de sanções: advertência, multa (e valores), rescisão do vínculo com poder público, suspensão para participar de licitação ou impedimento de contratar com administração; declaração de inidoneidade (art. 66).
Do monitoramento da aplicação da lei	<ul style="list-style-type: none"> a) Da autoridade de monitoramento: <ul style="list-style-type: none"> - nomeação de autoridade para cumprir e monitorar LAI e Decreto (art. 67); b) Das competências relativas ao monitoramento: <ul style="list-style-type: none"> - CGU: definição de formulário para o (e-)SIC; campanhas, treinamento de agentes públicos; monitoramento da implementação da LAI e do Decreto; elaboração de relatórios para Congresso (art. 68); - GSI: regras de indexação sobre classificação de informações; credenciamento de pessoas para tratamento de informações classificadas; Núcleo de Credenciamento de Segurança (art. 70).
Disposições transitórias e finais	<ul style="list-style-type: none"> - definição de políticas de gestão de informação pelos órgãos (art. 71); - desclassificação automática de informações secretas e ultrassecretas não avaliadas no prazo. (art. 72);

	- aplicação subsidiária da lei n. 9.784/1999 (art. 75); - entrada em vigor do decreto em 16 de maio de 2012 (art. 76).
Anexo	Formulário para classificação de informações.

Elaboração própria. Fonte: Decreto n. 7.724/2012.

Assim, são responsabilidades que este decreto elenca para a CGU, aquelas de incentivo a programas sobre transparência, capacitação de servidores e promoção de cultura de transparência (que também estão presentes na LAI), mas outras mais específicas. O artigo 23⁶⁹ aborda a questão da “reclamação infrutífera”, caracterizada pela ausência de resposta de algum órgão durante o prazo, ao todo, de 30 dias. Nesta situação, mesmo a pessoa tendo reclamado ao órgão, direcionando sua reclamação por ausência de resposta à figura da autoridade de monitoramento da LAI, este mesmo órgão não responde o pedido. Neste caso, há essa possibilidade de entrar com reclamação infrutífera diretamente à CGU, que poderá determinar que a entidade demandada preste esclarecimentos em prazo que a própria CGU determinar. Pelo art. 46, X, por conseguinte, a CGU também compõe a Comissão Mista de Reavaliação de Informações Classificadas (CMRI).

Os arts. 67 e 68 definem a CGU como a autoridade de monitoramento à qual os órgãos do Executivo Federal devem enviar relatórios anuais sobre a implementação e cumprimento da LAI, atribuindo as competências previstas no mencionado art. 41 da LAI (como estabelece o art. 68⁷⁰ do Decreto). Além dessas competências (de ser autoridade de monitoramento da LAI e do Decreto n. 7.724/2012; de promover a cultura de acesso e de capacitar servidores), atribuiu-se à CGU o estabelecimento de padrões de divulgação de informações e do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) (art. 69, Decreto n. 7.724/2012). Em suma:

⁶⁹ Art. 23. Desprovido o recurso de que trata o parágrafo único do art. 21 ou infrutífera a reclamação de que trata o art. 22, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de dez dias, contado da ciência da decisão, à Controladoria-Geral da União, que deverá se manifestar no prazo de cinco dias, contado do recebimento do recurso. § 1º A Controladoria-Geral da União poderá determinar que o órgão ou entidade preste esclarecimentos. § 2º Provido o recurso, a Controladoria-Geral da União fixará prazo para o cumprimento da decisão pelo órgão ou entidade.

⁷⁰ Art. 68. Compete à Controladoria-Geral da União, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto: I - definir o formulário padrão, disponibilizado em meio físico e eletrônico, que estará à disposição no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades, de acordo com o § 1º do art. 11; II - promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação; III - promover o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública; IV - monitorar a implementação da Lei nº 12.527, de 2011, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 45; V - preparar relatório anual com informações referentes à implementação da Lei nº 12.527, de 2011, a ser encaminhado ao Congresso Nacional; VI - monitorar a aplicação deste Decreto, especialmente o cumprimento dos prazos e procedimentos; e VII - definir, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, diretrizes e procedimentos complementares necessários à implementação da Lei nº 12.527, de 2011. (BRASIL, 2012).

Quadro 34 - Resumo das competências da CGU conferidas pelo Decreto n. 7.724/2012.

Decreto n. 7.724/12	Art. 23	Reclamação infrutífera
	Art. 46, X	Composição da CMRI
	Art. 67	Previsão de uma autoridade de monitoramento da implementação da LAI em cada órgão público. Por meio dessa autoridade, a CGU recebe relatórios sobre implementação da LAI.
	Arts. 68 e 69	Definir formulário padrão para preenchimento dos pedidos; Fomentar cultura de transparência e do direito de acesso por meio de campanhas; Treinamento de agentes públicos sobre o tema; Monitoramento de como tem sido aplicada a LAI na Administração Federal; e Encaminhamento de relatórios anuais ao Congresso Nacional contendo informações sobre implementação da Lei; Monitoramento da implementação do Decreto; Estabelecer padrões de divulgação de informações ao público e procedimentos para busca e prestação de informações pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)

Elaboração própria. Fonte: LAI e Decreto 7.724/2012.

Ao reunir ambos os quadros de competências atribuídas à CGU pela LAI e pelo respectivo Decreto, apresenta-se o seguinte quadro:

Quadro 35 - Responsabilidades da CGU presentes na LAI e no Decreto 7.724/12.

LAI – Lei n. 12.527/11	Art. 16	Após negação de acesso por órgão do Executivo Federal e pela autoridade hierarquicamente superior deste órgão, cabe recurso à CGU.
	Art. 41	Promoção de campanhas nacionais para cultura de transparência e para conscientizar sobre o direito de acesso; Treinamento de agentes públicos para esse tema; Monitoramento da aplicação da LAI na administração federal; e Encaminhamento de relatórios anuais ao Congresso Nacional contendo informações sobre implementação da Lei.
Decreto n. 7.724/12	Art. 23	Reclamação infrutífera.
	Art. 46, X	Composição da CMRI.
	Art. 67	Previsão de uma autoridade de monitoramento da implementação da LAI em cada órgão público. Por meio dessa autoridade, a CGU recebe relatórios sobre implementação da LAI.
	Arts. 68 e 69	Definir formulário padrão para preenchimento dos pedidos; Fomentar cultura de transparência e do direito de acesso por meio de campanhas; Treinamento de agentes públicos sobre o tema; Monitoramento de como tem sido aplicada a LAI na Administração Federal; e Encaminhamento de relatórios anuais ao Congresso Nacional contendo informações sobre implementação da Lei; Monitoramento da implementação do Decreto; Estabelecer padrões de divulgação de informações ao público e procedimentos para busca e prestação de

		informações pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).
--	--	--

Fonte: Elaboração própria, com base na Lei n. 12.527/11 e Decreto n. 7.724/12.

Uma vez expostas a estrutura e as atribuições que a LAI e o Decreto conferiram à CGU, importante trazer à análise aspectos críticos dessa mesma legislação. Assim, como verificado, a LAI é analisada no *Right to Information Rating* com boa avaliação quando comparada com outras legislações (108 pontos em uma escala que vai até 150). Além disso, a própria ONG Artigo 19 (2017) afirma que, em um balanço apontado em relatório de implementação de 05 anos da LAI, houve avanços como: a) aumento considerável do volume de informações acessíveis para a população; b) adoção de diversas práticas de transparência ativa; c) adaptação de órgãos públicos para recebimento de informação; d) aumento do número de cidades e estados que regulamentaram a LAI; e) elevação da taxa de pedidos respondidos, de trabalhos jornalísticos que usaram a LAI para interesse público, bem como sociedade civil utilizando mecanismos ofertados. (ARTIGO 19, 2017).

Todavia, existem também desafios nesse processo de construção de cultura de transparência, que perpassam pela heterogeneidade entre os poderes e níveis federativos: na implementação da lei; nas exigências de determinados órgãos federais para identificar requerentes; bem como na qualidade e completude das respostas (aplicando justificativas das exceções previstas legalmente); além de dúvidas na classificação de documentos; baixa divulgação à população para a transparência ativa; a ausência de *sites* especializados para outros entes federativos – apesar de ter se avançado e as ferramentas federais existentes serem positivas. (ARTIGO 19, 2017).

Outros temas relevantes que se mencionam ao analisar a LAI e o Decreto regulamentador são os princípios que ambos abarcam: transparência ativa e passiva. Logo, apesar da LAI focar nos pedidos de informação, ou seja, na transparência passiva, há também disposição acerca da transparência ativa, ou seja, na divulgação proativa de informações por parte do Estado.

Acerca dessa transparência ativa (art. 7º, Decreto n. 7.724 e art. 8º, LAI), há quem afirme que ela se traduz, na prática, em alguns pontos, como o Portal da Transparência que centraliza “[...] informações transversais, detalhando gastos e arrecadações do Governo Federal; informações sobre o seu quadro funcional, incluindo salários de servidores civis e militares; sanções e punições aplicadas a servidores, cidadãos, empresas e ONGs” (CALSSING; SANTOS, 2017, p.123). Outro ponto, relativo às práticas de transparência ativa, são as informações de interesse coletivo mantidas por cada órgão, disponibilizando-as em

seus *sites* por meio de barra específica e categorizadas de acordo com o estabelecido em lei, “[...] por meio de um banner de acordo com a barra de identidade do Governo Federal, conforme art. 7º, do Decreto n. 7.724/2012, alterado pelo Decreto n. 8.408 de 2015” (CALISING; SANTOS, 2017, p.123).

Ainda sobre tais princípios, esclarece-se que a transparência passiva, ou seja, as solicitações de informação se dão:

[...] por meio de canais de contato com o cidadão, que podem ser presenciais (todos os órgãos devem fornecer esse atendimento) e eletrônicos. O sistema eletrônico se chama *E-sic* e permite a solicitação de informação, acompanhamento de prazo e recebimento de respostas. É um canal inovador e de fácil acesso, sem custo para o usuário, que evita filas ou deslocamentos. Além disso, o sistema único do governo federal permite que o Órgão Responsável pela fiscalização da Lei, a Controladoria-Geral da União, acompanhe o cumprimento da LAI e gere relatórios estatísticos e gerenciais (CALISING; SANTOS, 2017, p. 124).

Nesse aspecto de busca por dados públicos, importante ferramenta que possibilitou essa concretização foi o mencionado e-SIC (sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão). “[...] o sucesso da Lei também é devido ao sistema E-sic, que facilitou o uso do direito de acesso à informação, que pode ser realizado por qualquer cidadão por meio da internet e sem custo algum”. (CALISING; SANTOS, 2017, p. 125). Tal ferramenta, por sua vez, é objeto de análise do próximo tópico.

2.4 LAI e e-SIC: o funcionamento desse sistema para concretizar o acesso

Tendo sido analisada a LAI e o Decreto regulamentador como um todo, e especificando as competências que a CGU adquiriu por meio desses instrumentos normativos, cumpre responder a seguinte questão: que instrumentos o órgão utiliza para concretizar o direito de acesso à informação? Nesse intuito, e buscando fazer um recorte para essa pergunta de pesquisa, as atenções da análise se voltam para o meio digital. Logo, categorias como governo eletrônico, tecnologias de informação e comunicação são expostas de forma teórica, e, posteriormente, estudos sobre o próprio sistema e-SIC, suas funcionalidades e características, são analisados. Esta parte se revela importante tanto para verificar essa concretização de como pedidos de acesso são feitos, como para embasar o entendimento para o próximo capítulo, acerca da coleta de dados de pedidos de acesso à informação armazenados em banco de dados públicos, disponibilizados pela CGU.

A literatura, ao abordar a questão do governo eletrônico, traz diversas definições, sendo a mais abrangente aquela que se refere ao uso de tecnologias de informação e

comunicação (TIC) pela administração pública. Além disso, relaciona-se o uso dessa tecnologia para aperfeiçoamento de relações entre o governo e o próprio governo ou outros governos, entre governo e as empresas ou pessoas jurídicas, os cidadãos ou os próprios servidores governamentais. A tais relações, são atribuídas determinadas siglas: relações G2G (intra ou inter-governos), G2B (governos e empresas, pessoas jurídicas), G2C (governos e cidadãos), e G2E (governo e seus próprios servidores). (BATAGLIA; FARRANHA, 2018, b).

A finalidade desse uso, por conseguinte, é aperfeiçoar essas relações, melhorar serviços públicos, e também conferir maior eficiência na administração governamental. Ademais, são exemplos do emprego das TICs nas seguintes áreas:

[...] regulamentação das redes de informação [...] prestação de contas públicas, transparência e monitoramento da execução orçamentária; ensino à distância, alfabetização digital e manutenção de bibliotecas virtuais; difusão cultural [...]; aquisição de bens e serviços por meio da internet, como licitações públicas eletrônicas pregões eletrônicos, cartões de compras governamentais, [...] e outros tipos de mercados digitais para bens adquiridos pelo governo; estímulos a negócios eletrônicos, através da criação de ambientes de transações seguras (SANTOS; REINHARD, 2016, p. 121-122).

A implementação de recursos para governo eletrônico, por conseguinte, envolve aspectos atinentes às políticas públicas, gestão e comportamento organizacional, além das TICs, e perpassa pelo que é “tecnicamente possível, organizacionalmente adequado e socialmente desejável”. (SANTOS; REINHARD, 2016, p. 123).

Em termos de aspectos positivos, e fundamentando com pesquisas quantitativas sobre o uso de governo eletrônico, há a pesquisa TIC governo eletrônico, realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) que mede índices de impactos do governo eletrônico e de uso da internet e tecnologias, aliado ao Comitê Gestor da Internet (CGI.br).

Na edição de 2017, traz indicadores que medem como o governo se apropria das tecnologias:

- a) 97% dos órgãos federais e estaduais utilizam conexões via cabo ou fibra ótica;
- b) 93% dos órgãos federais possuem *software* livre;
- c) 52% dos órgãos federais que desenvolveram software livre compartilharam-no;
- d) 97% dos órgãos federais possuem plano diretor ou estratégico de TI, 80% deles com plano de segurança da informação;
- e) 57% dos órgãos federais continham planos de interoperabilidade. (CGI.br, 2017).

Percebe-se, portanto, a grande inserção tecnológica em termos de equipamentos e estrutura especialmente por parte dos poderes federais. Tais dados já são indicadores de embasamento da estrutura de um governo eletrônico. Por sua vez, quando se verificam dados

referentes a serviços eletrônicos, ganha evidência essa imersão do governo no meio digital.

Ilustram essa análise:

- a) 90% dos órgãos públicos federais e estaduais possuíam *website* (100% dos federais);
- b) desta porcentagem, 85% oferecia o serviço de *download* de documentos e formulários, 56% por sua vez, o preenchimento ou envio desses formulários;
- c) consulta a processos administrativos ou judiciais correspondia a 48% desses órgãos;
- d) 37% com emissão de documentos;
- e) 28% emitiam boletos bancários;
- f) 16% possibilitavam a realização de pagamentos (CGI.br, 2017)

Portanto, ainda existe espaço para a ampliação da oferta on-line de serviços públicos transacionais. No âmbito da esfera federal, entre os oito serviços medidos pela pesquisa, o menos disponibilizado pelo website das entidades foi a emissão de boletos de tributos ou outras guias de pagamento (20%), seguido da opção de se fazer pagamentos de taxas e impostos (19%) (CGI.br, 2017, p. 129-130).

Essas medidas, portanto, vêm reforçar as estratégias já mencionadas, munindo o poder público de tecnologias que possam auxiliar em ações como “[...] prover serviços eletrônicos mais efetivos, acessíveis e responsivos às necessidades dos usuários, ampliar a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão e tornar as instituições públicas mais transparentes (ONU, 2016)” (CGI.br, 2017, p.120). Corroborando com esse intuito, “[...] as TIC, em especial a internet, podem auxiliar na promoção da transparência dos dados públicos, garantindo o acesso desse tipo de informação para a sociedade”. (CGI.br, 2017, p.120).

Tendo isso por base, insere-se nesse contexto a implementação de recursos tecnológicos para permitir que se façam pedidos e se recebam respostas referentes ao direito de acesso à informação: e-SIC. Obviamente, os dados da pesquisa TIC Governo eletrônico referem-se a 2017, mas foram objeto de análise para ilustrar a atual perspectiva tecnológica dos poderes, em especial do governo federal, que desenvolveu o e-SIC⁷¹. O e-SIC, por sua vez, foi criado entre 2011 e 2012, e até hoje recebe melhorias, e este fato é o que permite inseri-lo no atual contexto de emprego de TIC para aperfeiçoar, neste caso, as relações governo-cidadão (G2C) e governo-governo (G2G).

⁷¹ O modo em que se deu esse desenvolvimento foi a partir de contratação de pessoas físicas que o desenharam após reuniões e experiências de servidores da CGU com portais e sistemas estrangeiros, em especial o utilizado no México (Entrevista IV).

No entanto, relevante é considerar como contraponto – a acessibilidade da *internet*. Segundo a pesquisa TIC Domicílios (CGI.br, 2017) esse acesso pode ser assim caracterizado: a) 61% dos domicílios possuíam acesso à internet; b) 61% da população era usuária de internet; e c) 93% os usuários conectaram-se pelo celular em 2016.

Tais índices revelam um considerável uso da internet pelos cidadãos brasileiros, revelando sua conectividade. No entanto, ao adentrar nas especificações de alguns dados, a própria pesquisa revela que há desigualdade nesse uso da internet. E essa desigualdade, por sua vez, demonstra o contraponto da (não) acessibilidade, e isso gira em torno das variáveis: renda, de território (área urbana e rural), região (norte/nordeste, frente a sul, sudeste e centro-oeste), tecnologia, faixa etária, “analfabetismo digital” (conhecimento e manuseio das tecnologias).

Tais considerações são importantes, pois permitem que o gestor de política pública vise também outros fatores – além da informatização e da digitalização do governo (governo eletrônico) com cada vez mais serviços *online*. O outro aspecto é a abertura de possibilidades pelo Estado, para que as pessoas consigam ter esse canal digital (ou eletrônico) de comunicação com o governo. Há também o incentivo para usar esses recursos e participar desse gerenciamento informacional. Com isso, retoma-se o que se considerou essencial nos estudos de governo eletrônico: o “tecnicamente possível, organizacionalmente adequado e socialmente desejável”. (SANTOS; REINHARD, 2016, p. 123). E ilustrando quantitativamente em números algumas dessas variáveis, apresentam-se, por exemplo, que, dos 61% de domicílios com acesso à internet (cerca de 42 milhões de domicílios), 65% pertencem à área urbana e apenas 34% dos domicílios localizados em áreas rurais possuem este acesso. Da mesma forma ocorre com as classes sociais: classes A e B possuem, respectivamente, 99% e 93% de acesso, já as D e E, 30% em conjunto.

Como também aponta a pesquisa:

[...] apesar desse crescimento, permanecem as desigualdades socioeconômicas e regionais que caracterizam esse acesso, com proporções maiores de domicílios não conectados nas regiões Norte e Nordeste, na área rural e entre os domicílios de classes e rendas mais baixas [...]

Os dados desta edição da pesquisa também revelam aumento no número de domicílios com acesso à Internet, mas que não têm acesso a computador. Nesse caso, se reafirmam as diferenças socioeconômicas, tendo em vista que o acesso à Internet em domicílios sem computador ocorre principalmente naqueles mais pobres e localizados em áreas com limitação de infraestrutura de acesso às TIC. Neles, a conexão à rede se dá, sobretudo, por meio de telefones celulares. (CGI.br, 2017, a, p.111-112).

Assim, é importante compreender o fenômeno do governo eletrônico e aliá-lo ao acesso à informação, destacando o papel da LAI nesta perspectiva.

Como verificado no primeiro capítulo, foi adotada neste trabalho a visão de que o direito de acesso à informação é um direito fundamental, previsto na Constituição Federal deste país. No entanto, reconhecê-lo como direito humano não é garantia automática de sua efetividade. São necessários instrumentos vários para sua eficácia social. As TICs, governo eletrônico, e certos meios de comunicação, dentre eles o e-SIC, passam a entrar em cenário, contribuindo como esse instrumental no intuito de possibilitar a transparência passiva (e-SIC) – considerado uma inovação para o governo federal.

Nesse viés de abordagem, a própria LAI e o respectivo Decreto n. 7.724/12 também inovam tratar da questão tecnológica. Assim, a seguir, aponta-se tal aspecto, bem como o sistema eletrônico criado para que facilite o acesso à informação pela via digital:

- i) Art. 3º, III, LAI: o direito de acesso à informação deve ter também como diretriz “a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação” (BRASIL, 2011);
- ii) Art. 8º, §2º, LAI: a divulgação de informações em *sites* (“sítios oficiais”) da internet pelos órgãos públicos;
- iii) Art.8º, §3º, II, LAI: os arquivos sob a custódia pública gravados em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários;
- iv) Art. 8º, §3º, VII, LAI: a divulgação de instruções para comunicação por via eletrônica com a entidade detentora do sítio;
- v) Art.11, §§ 5º e 6º, LAI: outras previsões de formato eletrônico ou digital da informação, para pronta disponibilização.

Por essa visão, percebe-se que a LAI abarcou as TICs no objetivo de promover e viabilizar o direito ao acesso à informação, por meio de sistema eletrônico, bem como por formatos de arquivos a serem disponibilizados, ou, ainda, a partir de apontamentos para que seja possível a comunicação com a entidade (com *site* ou outra forma digital nessa finalidade). Ao verificar o Decreto n. 7.724/2011, também se segue essa linha:

- i) Art. 3º, II: definição de dados processados (significando aqueles que são operados ou tratados por meios eletrônicos ou por emprego de tecnologia da informação);
- ii) Art. 4º: previsão de mídias digitais, custos para reprodução do conteúdo solicitado;

- iii) Art. 7º, §§ 1º, 2º, 3º, VIII, §4º: sítios na internet dos órgãos do Executivo Federal contendo item para divulgações de informações com seção específica para essa finalidade, e endereço eletrônico para contato com a autoridade;
- iv) Art. 8º: requisitos que os órgãos devem observar para seus sites (formulário, ferramenta de pesquisa, formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, acesso automatizado, meio de comunicação eletrônica com a entidade);
- v) Art. 8º, III e IV: formato aberto das informações em meio digital;
- vi) Art. 9º, parágrafo único, II: imposição do uso do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC – com registro do pedido em sistema eletrônico específico, com número de protocolo;
- vii) Art. 11, §§1º e 2º: disponibilização de formulário padrão de pedido de acesso, em meio eletrônico na internet, ou por outra forma de correspondência eletrônica;
- viii) Art. 34, IV: disponibilização de rol de informações desclassificadas na internet;
- ix) Art. 12, IV; art. 15, §1º, I: endereço (físico) ou eletrônico do requerente do pedido de acesso para receber comunicação e para acessar a informação;
- x) Art. 17: previsão de formato eletrônico da informação;
- xi) Art. 45: rol de informações classificadas e desclassificadas a serem disponibilizadas pela autoridade máxima de cada órgão, em endereço da internet;
- xii) Art. 63, §§ 1º e 2º: divulgação de convênios com o poder público nos sítios da internet, pelas entidades privadas;
- xiii) Art. 68, I: definição do formulário padrão em meio eletrônico (competência da CGU).

Logo, o decreto regulamentador da LAI também abarca o caráter tecnológico que deve articular a implementação da lei. Ele também prevê em maior número a necessidade de divulgação de informações em meios eletrônicos (seja em sítios da internet, seja também seus respectivos conteúdos). Ademais, devem-se explicitar endereços eletrônicos das entidades; formatos eletrônicos de arquivos; formulários de pedidos disponibilizados em meio digital; bem como o próprio sistema de pedido de acesso deve existir em meio digital também (e-SIC).

Acerca dele, sabe-se que há o serviço de informações ao cidadão em local físico, e também, como é o caso em tela, em formato eletrônico. Ao aprofundar sobre ele e suas

funcionalidades, como referencial teórico, há o trabalho de Cunha (2014) e o de Michener *et al* (2018) além de relatórios da CGU.

O e-SIC é o sistema presente na internet e que concentra os pedidos de acesso à informação feitos ao Executivo federal. Ele permite que tanto pessoa física ou jurídica (“qualquer interessado”) o faça, e, “[...] além de fazer o pedido, será possível acompanhar o prazo pelo número de protocolo gerado e receber a resposta da solicitação por e-mail; entrar com recursos, apresentar reclamações e consultar as respostas recebidas”. (CUNHA, 2014, p 189).

Trata-se de iniciativa governamental para a reorganização, a centralização e a integração interna das “[...] informações disponibilizadas pelos serviços de informação de cada órgão público até então disponibilizados de forma presencial, tornando a prestação de serviço mais eficaz, eficiente, célere e transparente” (CUNHA, 2014, p.189).

O portal para acesso⁷² é de janela única, ou seja, centralizado, e por ele os pedidos são distribuídos para cada entidade do Executivo especificada pelo interessado no momento da solicitação. Após o cadastro, pode-se fazer consulta de pedidos, recursos, e atualizar dados. Outro caminho é entrar no *site* do órgão a ser demandado, e localizar a seção de acesso à informação.

No *link* do e-SIC há disponibilização de itens com procedimentos de solicitação de acesso – seja pela internet, seja em SIC físico; passo-a-passo para recorrer caso haja negativa de acesso; lista de SICs federais; manuais sobre uso da LAI por servidores públicos federais; banco de dados tanto de pedidos quanto de decisões recursais da CGU e da CMRI; além de dados estatísticos de pedidos feitos e respondidos, com acesso permitido ou negado, além de tempo médio de resposta (BRASIL, 2018).

Segundo estudo de Michener *et al* (2018), deve-se ter em conta a importância de canais para que o cidadão se comunique com o Estado, especificamente em relação à transparência passiva. Para o mencionado autor, quando o governo oferta canais específicos de pedidos de acesso, as chances de obter resposta é muito mais alta (quando se faz a comparação entre tais canais designados e canais não designados). Assim, tem-se que:

Os resultados sugerem que, para os pedidos enviados por um canal designado, a probabilidade de obter uma resposta é 114% maior [...] em comparação a um canal não designado e para aqueles enviados por meio de uma plataforma específica de AI [acesso à informação], ela é 258% maior. (MICHENER *et al.*, 2018, p. 621-622).

Nesse sentido, quando se comparam dados de respostas a pedidos em meio físico e em meio digital (ou eletrônico, aqui entendidos como sinônimos), percebe-se certa diferença

⁷² O link para acesso é este: <http://www.acessoinformacao.gov.br/>.

também. Como se verifica em relatório gerado no sistema, no período de janeiro a dezembro de 2018 (recorte temporal apenas para exemplificar), 98,54% delas foram enviadas via sistema (com avisos por e-mail), já pessoalmente foram 1,10%, e, por meio de correspondência física (com custo), 0,35%. Quando se traz ao debate pesquisa feita por Calsing e Santos (2017), ao verificarem o mês de julho de 2015, também fato semelhante se observa: “apenas 5,14% dos pedidos foram feitos presencialmente, mostrando franca preferência pelo uso da internet e do sistema *e-SIC*, que abrange 304 Órgãos e entidades do Poder Executivo Federal” (CALISING; SANTOS, 2017, p. 130).

Refirmando esta análise, Michener *et al* (2018) também verificou que “as estatísticas descritivas apontam taxas de resposta superiores para solicitações enviadas via Sistemas LAI” (MICHENER *et al*, 2018, p. 620).

Avalia-se, portanto, que o sistema eletrônico revela grande potencial para tornar eficiente e ampliar o uso de ferramentas públicas, reduzindo tempos e custos. Ele facilita o contato dos cidadãos com a máquina governamental, com procedimento simples e direto, que dispensa intermediários ou representantes. Da mesma forma que fora exposto o contraponto quando se abordou a temática da disseminação e acessibilidade da internet, faz-se também a ressalva de que não se pode fazer de tal sistema algo elitista: deve favorecer possibilidade a todos(as), “uma ferramenta de controle social, [...] inclusive [para] aqueles que [...] não têm condições de acessar a rede mundial de computadores. Atualmente, [...] os órgãos têm por obrigação manter um serviço pessoal de atendimento ao cidadão. (CALISING; SANTOS, 2017, p.130-131).

Nesse sentido, retomando variáveis acerca de desafios para acessibilidade e para o uso de sistemas digitais, como o nível de escolaridade ou “analfabetismo digital”, partilha-se da seguinte crítica:

Existem questões problemáticas em relação ao dispositivo legal e à adaptação na lei ao cenário brasileiro. Citamos dois exemplos: o sistema recursal, que fica circunscrito à própria administração que negou a informação e o acesso/utilização pela população com baixa escolaridade e/ou dificuldade no uso da internet. Como os direitos humanos são construções históricas, e pela recente evolução do direito de acesso à informação, acreditamos que o balanço de utilização da Lei de Acesso à Informação é positivo, mas que carece de cuidados e investimento para se tornar realmente efetivo e consolidar uma democracia ainda nascitura como a do Estado brasileiro (CALISING; SANTOS, 2017, p.132).

Ademais, examinando não apenas a possibilidade de obter resposta, mas analisando a precisão dela, tem-se que, de acordo com o que foi levantado, quando se enviam pedidos pelo meio indicado pela entidade para submissão de solicitações, as chances de se receber uma

resposta precisa é de 110% quando comparadas com envio de pedidos através de meios não indicados. Em se tratando de plataformas específicas, a porcentagem de obter tal precisão nas respostas é 81% maior. (MICHENER, *et al.*, 2018). Tais dados desvelam a importância do e-SIC como plataforma específica de transparência passiva, revelando uma melhor atuação estatal por meio de mecanismos específicos de acesso.

Essa importância tecnológica (em especial do próprio e-SIC) é enaltecida pelos servidores entrevistados. Um dos motivos levantados acerca dessa importância da tecnologia é a avaliação do pedido de modo impessoal – “Então tecnologia traz impessoalidade, velocidade para o trabalho, traz institucionalidade, ajuda a avançar na reflexão, no conhecimento” (Entrevista II), além de ser determinante para implementação da LAI. “[...] era absolutamente necessário e imprescindível ter um sistema único, completo e abrangente, de todos os órgãos, para tramitação de pedidos da LAI, sob pena de você perder eficácia *enforcement* da lei. O modelo mexicano foi de fato onde a gente se inspirou” (Entrevista IV).

Face a essa informação, identifica-se a realização dos objetivos propostos para esse capítulo. Ainda que de uma forma tendente a descrever categorias e aspectos legislativos, procurou-se permear tais relatos com aspectos analítico-críticos. Assim, verificou-se do discorrer desta fase da pesquisa como se dá a atuação da CGU para possibilitar o enfrentamento à corrupção, tendo por enfoque o direito de acesso à informação.

A análise histórico-institucional do órgão permitiu traçar alguns períodos relacionados aos investimentos realizados, que perpassam tanto pela sua criação (desde o final do governo FHC até início do governo Lula); outra fase de empoderamento institucional (governos Lula e primeiro governo Dilma) – em que se investiu em recursos humanos, e a instituição ganhava espaço no cenário nacional e internacional; e, por fim, uma fase de novos desafios (segundo governo Dilma, governo Temer e governo Bolsonaro) – em que novas atribuições lhe são conferidas, mantendo-se no seu espaço institucional com novo rearranjo.

Expôs-se a sua atual configuração, como agência anticorrupção, mas não somente isso: elencou-se sua atual estrutura administrativa e funcional (SFC, OGU, STPC, CGR, SCC) e a nova posição institucional equivalendo-se como os demais ministérios. Entendeu-se que sua autoridade foi mantida por meio legal e pela credibilidade de atuação ao longo do tempo – o que contribuiu para que não fossem sentidas mudanças no diálogo com outras instituições frente às funções que a própria legislação lhe atribuiu perante outros órgãos.

Por fim, verificaram-se influências internacionais para o tratamento da transparência em termos legislativos no ordenamento jurídico das nações, tanto no aspecto de prevenção da corrupção quanto no aspecto de efetivação do direito fundamental vinculado à liberdade

informativa (buscar, receber e transmitir informação). Nessa influência, e especificamente no caso brasileiro, além de ter como alvo a própria CGU como órgão que seria responsável por implementar tais políticas, a própria LAI e respectivo decreto elencaram competências para a instituição, declarando-a centro do sistema de acesso à informação.

E para, de fato, implementá-la, destacam-se os mecanismos de comunicação, envolvendo TIC, internet, concretizando o governo eletrônico. Acerca desse panorama sobre o uso de tecnologias pelo governo e pelos próprios cidadãos, esse contexto de emprego de ferramentas na prestação de informação se revelou fundamental e até mesmo principal veículo para a transparência passiva (o e-SIC retrata essa plataforma específica).

A partir desse sistema único, coletam-se os dados que serão objetos de análise do próximo capítulo: pedidos de acesso à informação que tenham por temática ou por menção a palavra “corrupção”.

3 PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E CORRUPÇÃO: uma análise empírica

Tendo em vista o caminho percorrido neste trabalho acerca do papel institucional da CGU e como se encontram suas atribuições, em especial sobre a transparência passiva, cumpre verificar como se dão os pedidos de acesso à informação. Logo, assim como há o fluxo de promover institucionalmente caminhos para o controle social e a participação por meio da disponibilização das informações, é importante verificar como isso acontece na prática. Para isso, metodologicamente escolheu-se o caminho, dentre outros possíveis, de analisar como são feitos pedidos de acesso à informação que contenham a palavra “corrupção”. Isso se justifica em virtude de cruzar essas categorias do acesso à informação, com a temática da corrupção. Assim, questiona-se: Como são respondidos esses pedidos? Do que se tratam? São perguntas que traduzem o objetivo geral deste capítulo.

Partindo-se delas, pode-se elencar uma série de outras perguntas que revelam as etapas para tal investigação:

- 1) Como são os pedidos de acesso encontrados pela busca com a palavra chave “corrupção”?
- 2) A que órgãos são dirigidos? O que esses órgãos têm a ver com a corrupção?
- 3) Como agrupá-los em categorias?
- 4) Como se dá o caminho desses pedidos? São respondidos?
- 5) Ao final, o que eles revelam?

Para isso, como material, tem-se o banco de dados de pedidos de acesso disponibilizados pela própria CGU em endereço eletrônico próprio⁷³ - cuja elaboração (citada no capítulo anterior) ocorreu no contexto de planos de ação referentes à Parceria para o Governo Aberto (sigla OGP, em inglês). Ademais, ainda no sentido metodológico desse capítulo, utiliza-se o seguinte termo de busca “corrupção”, no intuito de encontrar pedidos que remetem a essa temática⁷⁴.

⁷³ Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/DownloadDados.aspx>. Acesso em: 16 out. 2018.

⁷⁴ Faz-se observação que o caminho metodológico escolhido foi o de adotar termo de busca que explicita a palavra corrupção. Justifica-se essa escolha para um recorte metodológico adequado, porém, tem-se a consciência de que “pedidos que se referem a atos de corrupção”, se fossem assim descritos (e se fosse assim mencionados nesta pesquisa), poderiam abranger outras áreas ou palavras – entendidas, como verificado no capítulo 1, como “áreas de vulnerabilidade”. Como exemplos de outros possíveis termos para outros recortes metodológicos encontram-se: “licitação”, “contrato”, que remeteriam a situações em que se suspeitariam de desvios ou falhas, propícios para levantar suspeitas de atos corruptos. No entanto, por questões de desenho e volume de pesquisa, registra-se apenas a realização do primeiro caminho apontado.

À medida que os resultados desses questionamentos forem se evidenciando, cruzam-se tais dados com aqueles coletados por meio das entrevistas semiestruturadas, realizadas com gestores ou servidores da CGU que possuem ou possuíram contato com os pedidos de acesso e que, portanto, detêm experiência acerca dos possíveis efeitos gerados por tais pedidos.

No que se refere ao recorte temporal, observa-se o seguinte: o intuito inicial era realizar a coleta e a análise dos pedidos compreendidos no período de maio de 2012 até o dezembro de 2017, uma vez que se tratam: a) do início da vigência da LAI em 2012 e b) de anos em que as bases de dados já se encontram consolidadas (a de 2018 ainda não fora consolidada até o momento da coleta de dados deste trabalho). Logo, pretendia-se analisar os pedidos de 2012 a 2017.

No entanto, em consulta ao portal, estão disponíveis apenas pedidos dos anos de 2015 a 2018 (este último, sem consolidação da sua base ainda). Diante disso, muniu-se do próprio recurso que é objeto de análise deste capítulo: realizou-se pedido de acesso à informação solicitando as bases de conteúdo dos pedidos de acesso direcionados a todos os órgãos federais nos anos de 2012, 2013, e 2014 – os anos que têm lacuna nessa disponibilização. Segue a solicitação feita por este autor em 26 de novembro de 2018:

Prezados(as),

1) Desejo verificar se é possível disponibilizar banco de pedidos de acesso à informação referente aos anos de 2012, 2013 e 2014.

Realizo esta solicitação tendo em vista que o banco disponível que encontro se inicia a partir de 2015.

2) Caso não seja possível para todos os órgãos, poderiam disponibilizar o banco de pedidos, deste mesmo período (2012 a 2014), que foram destinados para a CGU?

A finalidade é para pesquisa acadêmica de mestrado em direito, com o termo de busca "corrupção".

Desde já agradeço, caso seja possível.

Atenciosamente. (Pedido I presente no anexo II deste trabalho)

Em resposta, enviada no dia 07 de dezembro de 2018 (após 10 dias da solicitação – cumprindo-se o prazo estabelecido, portanto), o autor deste estudo foi informado que não há ainda disponível o banco de dados dos pedidos realizados antes de julho de 2015. A concessão desse acesso envolveria solicitação que demanda um tratamento adicional de dados. E que, além disso, engloba questões de recursos técnicos de disponibilização, além de processo de verificação se os pedidos contêm dados pessoais (para que, assim, sejam divulgados). Para maior detalhamento, pode-se observar a resposta completa⁷⁵:

⁷⁵ O registro da página, seja referente à solicitação, seja referente à resposta, encontra-se em anexo a este trabalho.

Prezado(a) Senhor(a),

Em atendimento ao seu pedido de acesso à informação, registrado no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) sob o protocolo 00075.001738/2018-58, comunicamos que:

Estão disponíveis na internet, para acesso público, os pedidos cadastrados no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), do Poder Executivo Federal, a partir de 1º de julho de 2015, com exceção dos que contenham informações restritas (pessoais ou sigilosas).

Tal marco temporal persiste, pois, para que houvesse a publicação na internet dos pedidos de informação e suas respectivas respostas, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) precisou desenvolver uma ferramenta no e-SIC que permitisse que o órgão/entidade indicasse quais pedidos e respostas poderiam ser livremente divulgados, ou seja, quais deles não contém informações sujeitas à restrição de acesso.

Essa medida foi necessária para evitar que pedidos com informações sigilosas ou pessoais fossem divulgados, uma vez que cabe aos órgãos e entidades do poder público proteger tais informações (art. 6º, inc. III da Lei nº 12.527/2011).

Somente após a entrada em operação da ferramenta de triagem e da capacitação dos servidores para sua utilização, foi possível lançar a “Busca de Pedidos e Respostas”. Por isso, dados anteriores à primeiro de julho de 2015 não estão disponíveis para consulta.

Ressaltamos que para a divulgação dos pedidos de informação realizados no período anterior a 1º de julho de 2015, seria necessário fazer uma análise no campo detalhamento das solicitações e das respostas apresentadas, uma a uma, de modo a separar aquelas que contém algum tipo de restrição de acesso, omitindo tal conteúdo por meio de tarja ou dispositivo similar. Esse procedimento é inviável, dado o elevado número de pedidos de acesso realizados para todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, de maio de 2012 a julho de 2015 (cerca de 300.000 pedidos, sendo 4.000 somente para CGU).

Dessa forma, considerando que o inciso III do artigo 13 do Decreto regulamentador nº 7.724/2012 dispõe que não serão atendidos pedidos de acesso à informação que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, a presente solicitação não será atendida.

Seguimos à disposição.

Atenciosamente,

Área responsável pela resposta: Diretoria de Transparência e Controle Social
Autoridade a ser direcionado eventual recurso de 1ª instância: Secretária de
Transparência e Prevenção da Corrupção

Prazo para interposição do recurso de 1ª instância: 10 dias (Resposta I presente no anexo II deste trabalho).

A partir dessa resposta, podem-se destacar alguns pontos para uma primeira e breve análise. Há um(a):

a) evidente necessidade de demanda temporal para responder os pedidos que exigem maior processo de pesquisa de informação;

b) questionável quantidade de recursos humanos para realizar, tanto as demandas cotidianas do órgão, como também a própria resposta a pedidos de acesso (que remetem a questões de transparência, que o próprio órgão tem por cuidado e gestão);

c) respeito ao sigilo de dados sensíveis/sigilosos/pessoais. No caso em tela, apesar da demanda não ter sido atendida em seu mérito, revelou-se a cautela para evitar divulgação de tais tipos de dados. A CGU recentemente aderiu ao sigilo na identificação do solicitante (a

chamada “desidentificação”). Trata-se de procedimento que fora sugerido em pesquisas realizadas pela FGV (RODRIGUES; MICHENER, 2018) acerca da diferenciação de tratamento que o órgão conferia em respostas a pedidos de acesso, a depender de quem solicitava. Percebe-se que o cuidado com o sigilo a dados pessoais é observado. Além disso, isso está de acordo com a Lei n. 13.460/2017⁷⁶ (que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública). Além do mais, se encontra no contexto de recente aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) – Lei n. 13.709/2018. Se tal informação for triangulada com as entrevistas realizadas com servidores, duas das realizadas explicitaram tal recurso, informando que se daria na tentativa de não identificar o(a) solicitante:

Acho que a implementação recente do mecanismo onde a pessoa pede para ser mantida a privacidade do seu nome quando apresenta um pedido de acesso à informação, tem um potencial transformador muito grande. Aquelas pessoas que poderiam se sentir intimidadas ou poderiam alegar perseguições, [...] Ela preenche um cadastro, mas o órgão que recebe a informação não vê a identidade dela se ela optar por manter sigilosa essa identidade. No Brasil, não é permitido fazer pedido de acesso anônimo, mas sigiloso sim, isso desde o mês passado [novembro de 2018] [...]

Esse tipo de iniciativa desenvolvida pela CGU, ela tem o condão de operar uma transformação interessante na LAI. [...] garantia da imparcialidade na análise dos pedidos para ficar mais fácil. (Entrevista II).

Nesse aspecto, apesar da iniciativa e o intuito de não conferir um enviesamento, há servidores que acreditam que isso não será resolvido, em virtude de se ter a experiência tanto do tipo de questionamento quanto da forma de solicitar a informação, em pedidos realizados por jornalistas. Nesse sentido, outra entrevista expõe seu ponto de vista:

Foi alguma coisa que fizeram para reduzir o viés para julgar pedido de jornalista. [...] mas apesar de bem intencionada, acho que tende a não produzir os efeitos. A gente sabe quem é jornalista não só pelo nome da pessoa, mas pelo conteúdo do pedido. “eu quero saber os registros de controle de entrada do palácio do jaburu em maio de 2017”. Você não sabe o nome, mas óbvio que é um jornalista [...]

Então essa questão do anonimato foi bem intencionada, mas não vai resolver o problema difícil do enviesamento recorrente. (Entrevista I).

d) emprego de recursos tecnológicos e constante busca de aperfeiçoamentos e disponibilização de dados para efetivar transparência (como o foi mencionado sobre a criação de melhoramentos no sistema para disponibilizar diretamente os pedidos de acesso que não contenham informações pessoais ou sigilosas).

⁷⁶ Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterá a identificação do requerente § 7º A identificação do requerente é informação pessoal protegida com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Percebe-se, ademais, que essa solicitação de banco de dados já foi objeto de pedido de acesso em anos anteriores, como em quatro solicitações encontradas sobre isso em 2016.⁷⁷

Feita essa breve consideração, e dando seguimento ao objetivo proposto, selecionou-se o recorte temporal de análise de pedidos referente a julho de 2015 até dezembro de 2017, em razão de sua disponibilidade no endereço eletrônico.

Portanto, trata-se de capítulo que aplica técnicas de coleta de dados (por meio de busca em base de dados), com abordagem exploratória e analítico-descritiva para mapear esses pedidos de acesso. Além disso, possui caráter qualitativo ao adentrar no conteúdo dos pedidos, agrupando-os de acordo com a temática de cada um, o que revela também uma pesquisa empírica. Uma vez apresentados os dados, faz-se reflexão e debates.

Observa-se que, para essa coleta de dados, conforme explana Yinn (2016), procede-se à compilação, decomposição, recomposição, para posterior interpretação e conclusão. Trata-se de “fases” que auxiliam no tratamento e categorização do que for encontrado. Após reunir dados, ou seja, após compilá-los (que, de um modo geral, na teoria, podem advir de entrevistas, de bases de dados – como o é neste capítulo –, de observação participante ou não participante, por exemplo), faz-se um ajuste transformando-os em elementos menores – processo denominado de decomposição (ou também vistos como “códigos de nível 1”). Posteriormente, lança-se mão de temas abrangentes nos quais os dados ficam agrupados – processo intitulado de recomposição (“códigos de nível 2”). Isso possui ligação com a chamada “teoria fundamentada”, segundo a qual é responsável por indicar procedimentos para codificação⁷⁸.

Nesse caminho metodológico,

À medida que você for avançando nesse primeiro nível de codificação, você pode começar a pensar que modo os códigos de nível 1 se relacionam entre si, e seu próximo objetivo é passar progressivamente para um nível conceitual ainda mais alto, reconhecendo as categorias nas quais os códigos de nível 1 possam se enquadrar. Assim, a codificação prossegue para um segundo conjunto de códigos, de nível superior, que pode ser chamado de Nível 2 ou de categoria. (YINN, 2016, p.167)

⁷⁷ Essa identificação foi possível com a análise dos pedidos de acesso conforme o procedimento metodológico descrito anteriormente neste capítulo. Assim, foram os pedidos de acesso de número: 08850000611201624; 00075000247201628; 00075000376201616 e 00075000822201692. Em 2015, por exemplo, há o 00075000591201536 que solicitou os pedidos de maio/2012 a maio/2015.

⁷⁸ Há a chamada codificação aberta (geração de categorias) – que pode estar aliada à fase de decomposição; e as codificações axiais (ligadas a subcategorias), seletiva (refinamento de categorias) e processual (envolvendo categorização por sequências de ação e de reação) – estas vinculadas mais à recomposição. (YINN, 2016).

Esse procedimento, por conseguinte, não está alheio a críticas, uma vez que envolve a classificação elaborada pelo próprio autor, mediante agrupamento e categorização que, ao longo da pesquisa, ele considera pertinentes. As escolhas, por sua vez, devem ser revistas e submetidas a “falseamentos” ou contradições para que se tornem cientificamente adequadas e embasadas.

O processo de recomposição inevitavelmente envolve um número cada vez maior de escolhas arbitrárias. Cada escolha – por exemplo, sobre o que recuperar da base de dados, além de como construir relações hierárquicas e delinear matrizes – envolve julgamentos do pesquisador. [...] [são necessárias] precauções para minimizar ou ao menos revelar tais vieses, e três procedimentos podem ajudar: fazer comparações constantes, atentar para casos negativos e praticar pensamento rival (YINN, 2016, p.176).

Dessa maneira, parte-se, portanto, para a coleta de dados seguindo tais procedimentos.

3.1 Coleta de dados: os pedidos de acesso com a palavra “corrupção”

Ao aplicar a metodologia descrita anteriormente, para os bancos de dados de 2015, 2016 e 2017, foi encontrado um universo de pedidos de acesso que contém a palavra “corrupção” no seguinte montante:

Quadro 36 - Quantidade de pedidos de acesso com a palavra "corrupção".⁷⁹

2015	2016	2017	TOTAL
181	253	233	667

Elaboração própria. Fonte: banco de dados do e-SIC.

Diante do questionamento: Como são os pedidos de acesso encontrados pela busca com a palavra chave “corrupção”? A primeira constatação a ser observada na coleta de dados realizada, é que a palavra “corrupção” pode ser encontrada:

- a) Na própria solicitação, em trechos descritos pelo (a) próprio (a) solicitante; ou
- b) Na resposta fornecida pelo órgão ou instituição:
 - b1) seja no texto da resposta ou em documentos anexos;

⁷⁹ Importante registrar que o total de pedidos registrados nos bancos de dados eram de: 37.230 (a partir de julho de 2015); 83.648 (2016) e 93.350 (2017). Tais pedidos desconsideram aqueles que têm dados sensíveis ou sigilosos. Nota-se também que não é possível realizar um balanço de quem solicitou esses pedidos especificamente analisados, pois a base de dados fornecida não vincula os (as) solicitantes a eles. Há uma planilha anual de solicitantes, porém, ela se refere a todos os pedidos, deixando-se claro também que nem todos os interessados informam, por exemplo, sua profissão ou atividade no momento da solicitação – o que impede também uma identificação ou mapeamento analítico mais profundo.

b2) seja em descrições de órgãos, ou próprio órgão que respondeu ou que receberá recurso.

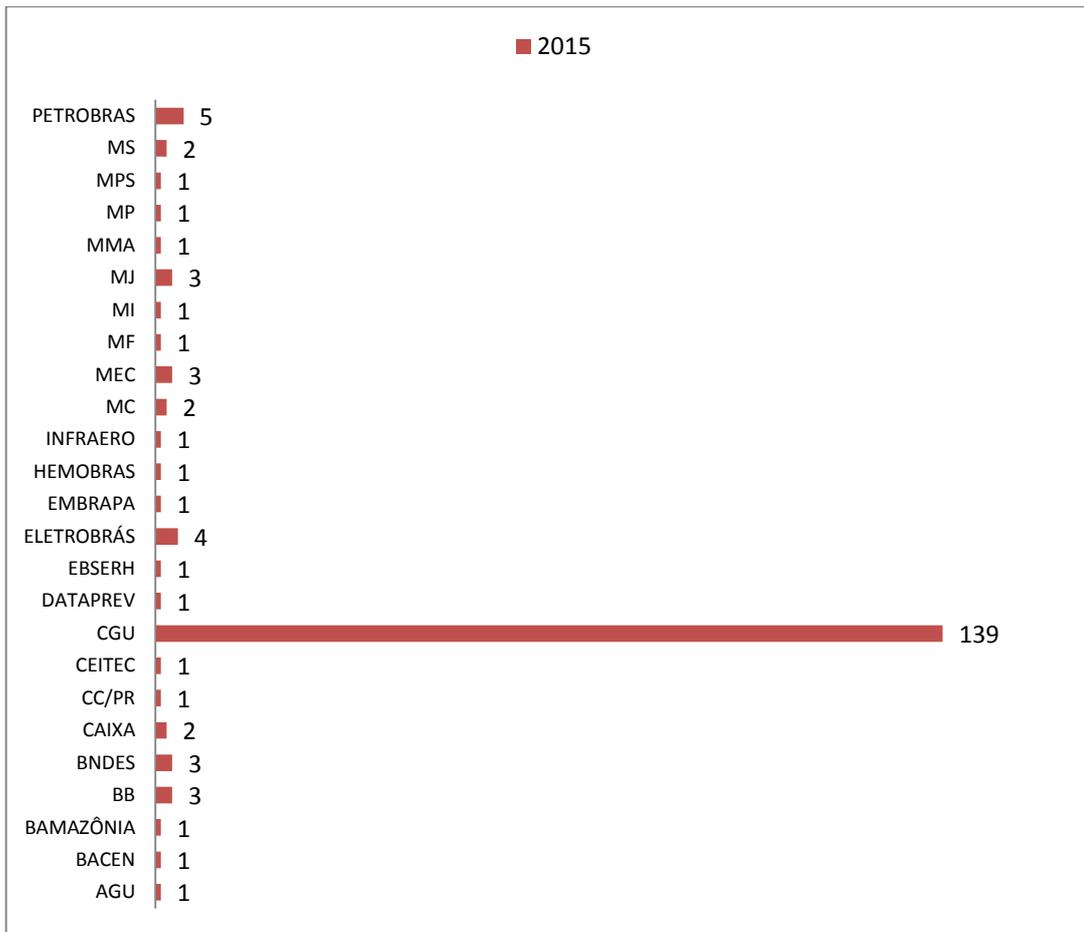
No caso do item b2, por exemplo, verificou-se que muitos pedidos com a palavra corrupção se tratavam de pedidos respondidos pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), da CGU. Logo, tem-se outro ponto que se nota:

- i) Há os pedidos direcionados a órgãos diversos (Por exemplo: Casa civil, Eletrobrás, Ministério das Cidades, dentre outros); e
- ii) Há os pedidos direcionados à própria CGU, e, dentro de seu universo organizacional, especificamente para a STPC – o que permite dizer que se verificaram, se não no todo, ao menos em grande parte, os pedidos que a Secretaria responsável por ações de fomento à prevenção da corrupção recebeu ao longo do período analisado.⁸⁰

Nesse sentido, retomam-se as perguntas feitas no início do capítulo: A que órgãos são dirigidos? O que esses órgãos têm a ver com a corrupção? Dessa maneira, observa-se o direcionamento de pedidos para os seguintes órgãos, assim distribuídos por ano, e juntando todos os dados:

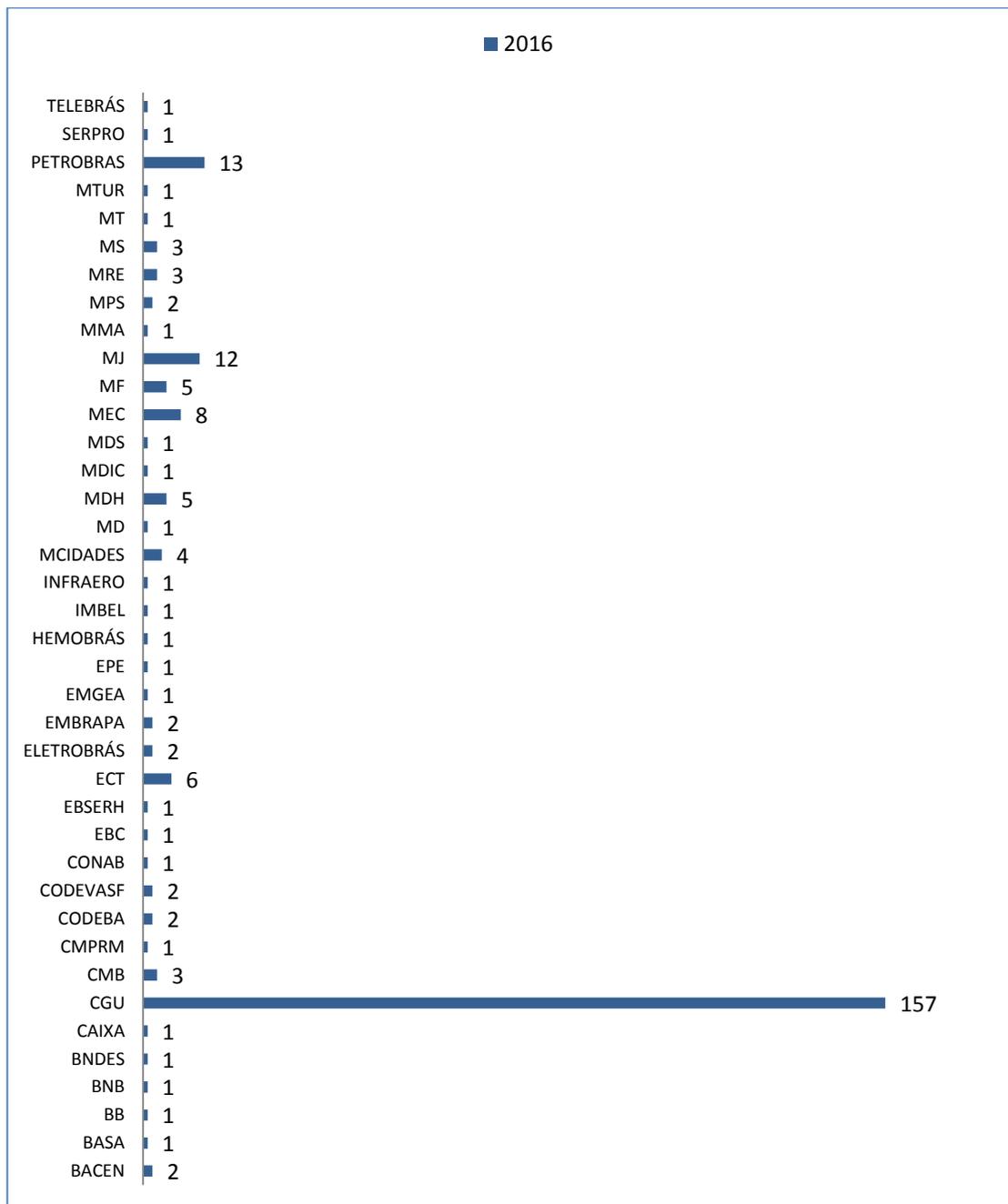
⁸⁰ Nem todos eram direcionados à STPC. Caso contivessem palavra “corrupção” na parte da solicitação, poderiam ser direcionados, por exemplo, à Secretaria Executiva. Em um desses direcionados à SE foi-se questionado sobre quantos acordos de leniência teriam sido firmados após a vigência da Lei Anticorrupção (como é o caso do pedido de n. 00075000577201702).

Gráfico 2 - Órgãos de pedidos de acesso à informação com a palavra "corrupção" de 2015.



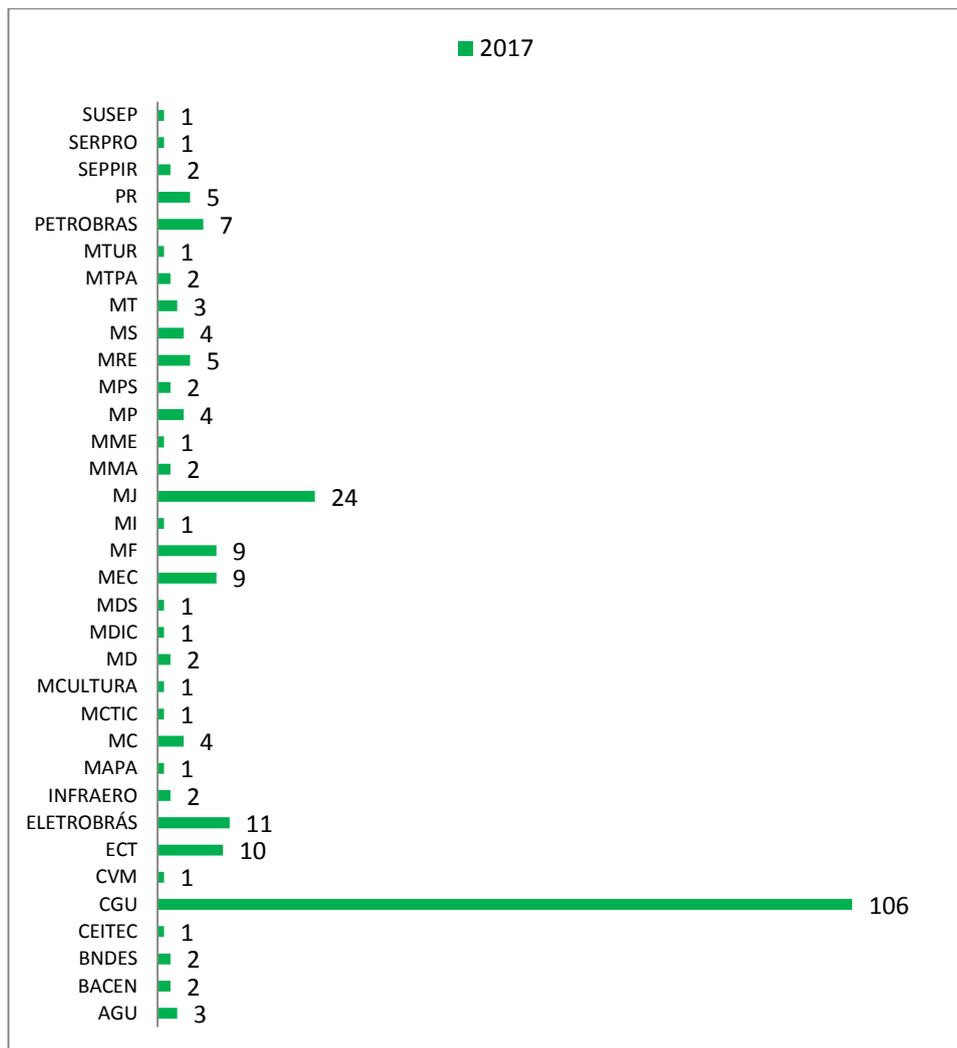
Elaboração própria. Fonte: Banco de pedidos de acesso à informação.

Gráfico 3 - Órgãos de pedidos de acesso à informação com a palavra "corrupção" de 2016.



Elaboração própria. Fonte: Banco de pedidos de acesso à informação.

Gráfico 4 - Órgãos de pedidos de acesso à informação com a palavra "corrupção" de 2017.



Elaboração própria. Fonte: Banco de pedidos de acesso à informação.

Analisando tais gráficos, verifica-se que o principal órgão que tem as menções “corrupção” em seus pedidos, seja pelo (a) próprio (a) solicitante, seja pela própria descrição do órgão – o que está intrinsecamente ligado à sua função, é a CGU. Como se observa, foram 139 pedidos em 2015 (a partir de julho), 157 em 2016, e 106 pedidos em 2017, contendo a palavra “corrupção” cujo órgão responsável pela resposta é a CGU. Isso se justifica, em grande parte, pela presença da palavra usada como termo de busca no próprio nome da secretaria da CGU (responsável por tais políticas de enfrentamento e prevenção da corrupção): a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. Tal fato, por sua vez, permite analisar com maior densidade como esta secretaria responde os pedidos e que tipo de informação lhe é solicitada.

Pode-se dizer que alguns outros órgãos, quando o conteúdo dos pedidos for verificado, tenham certa relação com a temática, como é o caso da Petrobras, por exemplo. E nesses casos, em grande parte, a palavra “corrupção” se encontra no texto do (a) solicitante. Muitos pedidos questionam ações, investimentos da empresa após operação Lava-jato, além de atitudes, programas de prevenção e *compliance* (seguindo a Lei Anticorrupção), e, ainda, servidores/empregados envolvidos com corrupção.

Outro exemplo também se trata do próprio Ministério da Justiça. Diversas solicitações atentam para números e dados de operações e inquéritos com a temática do crime de corrupção (ativa ou passiva, e outras figuras penais vistas no primeiro capítulo, como concussão, prevaricação, por exemplo).

Constata-se, como verificado, que em 2015, os dois principais órgãos que mais receberam pedidos de acesso segundo a metodologia utilizada neste trabalho foram em 2015: CGU, e Petrobras com 139 e 5 pedidos, respectivamente; CGU e Petrobras, em 2016, 157 e 13 (e o Ministério da Justiça com 12 pedidos), e, em 2017, CGU e MJ, com 106 e 24 pedidos.

Importante observar que, alguns destes órgãos foram abarcados pelo banco de dados como “grandes órgãos” pelo fato de autarquias ou outras entidades a eles se vincularem. Um caso elucidativo é o Departamento de Polícia Federal (DPF) que não foi explicitado na descrição, mas que teve pedidos a ele direcionados e que foram enquadrados pelo próprio sistema também, como vinculados ao Ministério da Justiça. Tal fato até mesmo foi objeto de pedido de informação, n. 00075.000605/2015-11:

Cabe ressaltar que alguns órgãos optaram por criar SICs setoriais para seus órgãos vinculados ou para uma unidade específica. Por esse motivo, nem todos os SICs registrados representam órgãos distintos, como é o caso do Departamento de Polícia Federal, que possui SIC, mas que integra a estrutura do Ministério da Justiça. Adicionalmente, por outro lado, alguns órgãos optaram por não criar esses SICs setoriais. Nesses casos, para facilitar que o cidadão localize as unidades administrativas para qual deseja direcionar seu pedido, foram criadas “tags” que possibilitam que o pedido seja direcionado para o órgão superior responsável por responder o pedido. Como exemplo, a Receita Federal do Brasil é uma tag do Ministério da Fazenda. Abaixo as tags existentes no sistema e os respectivos destinatários das solicitações: • Presidência da República (PR – Palácio do Planalto) • IRBR – Instituto Rio Branco (MRE – Ministério das Relações Exteriores) • Itamaraty (MRE – Ministério das Relações Exteriores) • CEFET-BA (IFBA – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia) • UFSJ - Universidade Federal de São João Del-Rei (FUNRei - Fundação Universidade Federal de São João Del Rei) • RBF - Receita Federal do Brasil (Ministério da Fazenda) • STN - Secretaria do Tesouro Nacional (Ministério da Fazenda) • ESAF - Escola de Administração Fazendária (Ministério da Fazenda) • MPOG (MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) • BB Tecnologia e Serviços (COBRA – COBRA Tecnologia S.A) • UFSB (UFESBA - Universidade Federal do Sul da Bahia).

Diante da questão: “como agrupá-los em categorias?”, importante verificar o conteúdo desses pedidos de acesso para entender o que dizem, ou que temáticas os cidadãos, dentro dessa metodologia empregada, mais relacionam com a questão da corrupção. Assim, para isso, a partir de uma exploração inicial dos pedidos encontrados em 2015 e posterior aprimoramento ao observar os pedidos de 2016 e 2017, fez-se uma categorização temática. Logo, podem-se elencar os seguintes temas:

Quadro 37 - Significado das categorias dos pedidos analisados.

TEMAS	DEFINIÇÃO
Consulta	A maior parte relacionada a questionamentos sobre interpretação da LAI, ou de outra legislação, não configurando um pedido de acesso.
LAI e e-SIC	Dados ou relatórios do sistema e-SIC e do monitoramento e implementação da LAI.
Legislação	Solicitações sobre legislação ou normativas que envolvem a prevenção da corrupção.
Pesquisa	Por muitas vezes, pesquisas acadêmicas, assim identificadas por explicitarem a motivação do pedido, ou quando ainda que sem explicitar essa motivação, enviaram o mesmo questionamento a diversos órgãos.
Portal da Transparência	Dúvidas sobre dados e solicitações de informações no Portal da Transparência.
Processos / Registros	Documentação (atas, cópia de documentos) ou consultas a processos ou procedimentos em andamento no órgão.
Programas / Ações	Programas ou ações desenvolvidos pelos órgãos para determinado assunto (<i>compliance</i> , por exemplo), além de cursos e programas de capacitação de servidores.
Reclamação / Desabafo / Sugestão / Elogio	Palavra “corrupção” presente no texto de solicitação como uma forma de expressar o descontentamento diante ou de uma situação política do país (ou outro ente federativo), ou reafirmando o compromisso de ser contra a tal prática.
Recursos / Convênios / Contratos	Pedidos acerca de contratos firmados entre empresa e órgãos públicos ou empresas públicas, além de solicitações sobre a transferência de recursos federais para entes federativos.

Elaboração própria. Fonte: Banco de pedidos de acesso (2015-2017).

Desse modo, para a categoria “consulta”, especificam-se aqueles pedidos que apresentaram dúvidas em geral ou questionaram acerca de opiniões e interpretações de órgãos sobre determinado tema, como sobre abrangência de lei, sobre interpretação do órgão sobre aplicação de determinado instrumento normativo, e muitas dessas questões voltadas para a Lei de Acesso à Informação, justamente em virtude de que o órgão que respondeu tais pedidos era a STPC (portanto, contendo a palavra “corrupção” nesse sistema de busca) – mas não somente sobre esse tema. Apesar de não se caracterizar como um pedido de acesso propriamente, por

vezes, os órgãos responderam que não se tratava de pedido de acesso, mas que, em atendimento à dúvida do cidadão, eles direcionavam *links* com o tema, ou lançavam mão da resposta completa. Para maior elucidação, alguns tratam de dúvidas sobre método de punição para servidor que não aplica a LAI corretamente, ou, ainda, questionou-se a visão da CGU sobre política gestão documental na implementação da LAI. Outras se caracterizaram como dúvidas: se uma entidade (sistema S) estaria abrangida pela LAI ou como a população pode saber o que é feito com o orçamento público. Outros exemplos podem ser encontrados no quadro específico:

Quadro⁸¹ 38 - Exemplos de pedidos categorizados como “consultas”.

Consultas	2015	Pedido: Gostaria de saber se, pelo entendimento da CGU, empresas privadas, concessionárias de serviços públicos - como a Serttel que oferece locação de bicicletas em cidades como Rio e São Paulo, por exemplo. estão sujeita à Lei 12.527 de 2011 e ao Decreto 7.724 de 2012. Sendo positiva a resposta, elas se enquadrariam na lei pelo inciso II do parágrafo único do artigo 1º da Lei 12.527/2011?
		Pedido: Como a Controladoria-Geral da União faz a fiscalização do cumprimento da Lei de Acesso à Informação por parte dos órgãos governamentais? Quais são os mecanismos de controle que a CGU utiliza para verificar se a Lei de Acesso à Informação não foi desrespeitada?
	2016	Pedido: Prezados bom dia, O capítulo 5 da Lei de Acesso à Informação diz respeito às responsabilidades do agente público ou militar. Em seu artigo 32 define: “Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar: IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal,” Sendo assim gostaria de saber se pedidos de informação, com a inclusão de email do solicitante bem como seu nome e outras informações pessoais, e efetuados às instituições federais, podem ser divulgados pelos seus servidores públicos à terceiros? Desde já agradeço
		Pedido: Gostaria de saber se as resposta às perguntas realizadas aos órgão públicos através da lei n. 12.527/2011 têm validade legal ou é possível que estes órgão tenham uma conduta diferente daquilo que esclareceram mediante o questionamento realizado.
	2017	Pedido: Quais os órgãos de fiscalização dos Municípios no combate a corrupção? Descrição, objetivos e quem compõe esses órgãos?
		Pedido: Bom dia. Gostaria de fazer três perguntas: 1 - a polícia federal pode receber e investigar denúncias sem a necessidade de ser acionada pelo ministério público federal? 2 - no caso da primeira pergunta for positiva, o ministério público federal tem potencial para impedir uma investigação realizada pela polícia federal? 3 - a polícia federal pode investigar a conduta de membros do próprio ministério público federal em casos de suspeita de corrupção generalizada? Desde já aguardo o retorno de meu questionamento.

Elaboração própria. Fonte: Banco de dados de pedidos de acesso.

Sobre a categoria “LAI e e-SIC”, verificou-se que muitas solicitações diziam respeito à busca de relatórios de uso e-SIC, a quantos pedidos foram feitos com base na LAI em períodos específicos. Há ainda pedidos para que o e-SIC fosse adotado por municípios ou

⁸¹ A seleção dos casos dos quadros que retratam exemplos de pedidos se deu de forma aleatória, como representantes diante de elevada quantidade de pedidos feitos, e diante da categorização elaborada, apenas para exemplificar os casos analisados um a um. Ressalta-se que muitos possuem desvios ortográficos da língua portuguesa, pois se tratam de cópia literal dos pedidos de acesso realizados pelos cidadãos interessados.

até mesmo outros órgãos do governo federal, questionando qual o procedimento para tanto, e como que ele foi desenvolvido. Diante desse grupo similar temático, e diante da importância desse tema para este trabalho, englobou-se nesta categoria. Por se tratar desse tema, os pedidos assim classificados se dirigem à CGU, responsável pelo seu gerenciamento. Como exemplos, citam-se:

Quadro 39 - Exemplos de pedidos categorizados como "LAI e e-SIC"

LAI e e-SIC	2015	Pedido: Solicito a quantidade de servidores do Executivo federal, tanto comissionados quanto concursados, cuja atividade fim é fornecer dados via Lei de Acesso à Informação. Com dados de 2015. Se possível, alocados por ministério e autarquia.
		Pedido: Bom dia, Gostaria de receber o relatório estatístico mais recente de atuação dos ministérios no âmbito da LAI. Preciso dos números de atendimento, de desempenho com relação a pedidos de informação e recursos. Desde já agradeço.
	2016	Pedido: Caros, queria ter acesso a todos os pedidos de acesso à informação (conteúdo completo: perguntas e respostas) do ano de 2015. Quando eu baixo na seção BUSCA do portal, os dados vem somente a partir de julho de 2015. Não tem dados para o primeiro semestre?
		Pedido: Como configurar o e-SIC para municípios (Prefeituras) de forma que os cidadãos possam usar o sistema para registrar ocorrências, solicitações, reclamações referentes ao órgão municipal.
	2017	Pedido: O sítio da CGU possui a seção intitulada 'relatórios anuais sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação, no âmbito do Poder Executivo Federal'. Tal área apresenta relatórios apenas dos anos de 2012 e 2013. Nesse sentido, gostaria de ter acesso aos documentos relativos aos anos de 2014, 2015 e 2016. Na hipótese de tais dados ainda estarem em produção, qual a previsão de sua disponibilização? Muito obrigado!
		Pedido: Solicito cópia da última edição do Relatório Anual sobre a implementação da Lei nº 12.527/11, a Lei de Acesso à Informação (LAI), nos termos do art. 41, inciso IV, no âmbito do Poder Executivo Federal, referente ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2016.

Elaboração própria. Fonte: Banco de dados de pedidos de acesso.

Por sua vez, a categoria “legislação” corresponde a pedidos que solicitam normativas de órgãos ou mesmo fundamentação legal para determinado comportamento da burocracia estatal. Importante notar que essa categoria por vezes pode se ligar à de “Processos/Registros”, como se verá. Exemplos:

Quadro 40 - Exemplos de pedidos categorizados como "Legislação"

Legislação	2015	Pedido: Há algum tipo de legislação específica que obrigue os estados a instituírem um Conselho de Transparência? Ou fica a critério de cada ente federativo criar?
		Pedido: Solicito a Exposição de Motivos do Decreto 3678, de 30 de novembro de 2000, QUE Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997.;
	2016	Pedido: Gostaria de um auxílio: Há possibilidade de me encaminharem legislação

		da CGU, cartilha, informativo, enfim, tudo que tiverem relacionado à Lei Anticorrupção e mecanismos de integridade (compliance). Obrigado
		Pedido: Bom dia, Não encontrei em nenhum site do governo, nem na internet essa informação: Preciso saber qual legislação descreve quando que uma prefeitura precisa ter site. - Uma certa vez, um professor de Direito Administrativo informou que um município a partir de 10.000 mil habitantes é obrigatório publicar as informações em site, mas não soube especificar a fonte. E abaixo de 10.000 habitantes teria poder de publicar em jornal local, por exemplo. Eu gostaria de saber a legislação que descreve quando um município deve ter site. Não esta na Lei de Acesso à Informação, já verifiquei... Já não sei onde procurar, por isso abro este pedido. Obrigada.
	2017	Pedido: Prezados, Qual foi a norma jurídica que implementou internamente a Política Corporativa Anticorrupção do Sistema BNDES - PCA? Poderiam enviá-la anexada, por gentileza? Att,
		Pedido: Prezados, gostaria de saber quais os instrumentos normativos que guiam o exercício da atividade correcional pela CGU. Compreendo que como órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, a CGU apenas realiza apuração direta em determinadas circunstâncias. No "Diagnóstico da Atividade Correcional nos Poderes Executivos", informa-se: "Os critérios utilizados para apuração direta pelo Órgão Central do Sistema de Correição são Omissão da autoridade instauradora, Inexistência de condições objetivas, Fatos relacionados a mais de um órgão, Complexidade, repercussão e relevância da matéria, Hierarquia da autoridade envolvida, Atos lesivos praticados contra administração pública estrangeira (PAR), Gostaria, entretanto, de uma maior precisão no que se refere à efetiva aplicação desses critérios e qual a sua origem legal/normativa, com objetivo de compreender o efetivo exercício da atividade correcional pela CGU. Nos manuais relativos a PADs, essa informação, a princípio, não se encontrava disponível. Gostaria também de receber informações atualizadas sobre a atuação da CGU na apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas, com base na Lei Anticorrupção. O referido diagnóstico informa haver 29 Processos Administrativos de Responsabilização, tendo seis sido concluídos com aplicação de sanção. Gostaria de uma atualização desses números e de ter acesso aos autos desses processos administrativos. Grato.

Elaboração própria. Fonte: Banco de dados de pedidos de acesso.

Por sua vez, questionamentos acerca de pesquisas se revelaram muito frequentes. Trata-se de pedidos em que os (as) solicitantes mencionam a finalidade (pesquisa de iniciação científica, trabalho de conclusão de curso, especialização, mestrado ou doutorado), ou informaram que faria parte de um estudo. Outros pedidos que eram idênticos e destinados a diversos órgãos também foram enquadrados nessa categoria. Além disso, cabe observar que o conteúdo desses pedidos podem tanger solicitações de registros, documentos, relatórios, além de consultas ou recursos, e normativos, perpassando, portanto pelas demais áreas. Mas optou-se por reafirmar essa categoria em função da finalidade e frequência com que foi apresentada. São exemplos:

Quadro 41 - Exemplos de pedidos categorizados como "Pesquisa"

Pesquisa	2015	<p>Pedido: Para avaliar as ações adotadas pela empresa no que se refere a gestão da integridade, com objetivo de dar segurança para investidores e cidadãos em geral, gostaria de saber as seguintes questões: 1 - Existe um programa de compliance/integridade formalmente instituído na empresa? 2 - A alta administração percebe o programa de compliance/integridade ou políticas de integridade adotadas como essencial à consecução dos objetivos da empresa e a prevenção e detecção da corrupção e de fraude e dá suporte ao seu funcionamento? Se sim, de que forma? 3 - A empresa possui um documento que estabeleça as diretrizes de atuação para seus funcionários e dirigentes (código de ética ou conduta)? Se sim, seria possível disponibilizar? 4 - Existe uma comissão de ética formalmente instituída na empresa? 5 - Existe setor específico/servidor designado responsável pela coordenação das políticas de integridade da empresa? 6 - A entidade instituiu algum canal de denúncia? quais os meios disponíveis (telefone, email, internet, etc) na empresa para realização de uma denúncia? 7 - Quando é recebida alguma denúncia, como é realizado o tratamento dela (caso de trate de transgressões éticas, desvios de recursos, fraudes, corrupção, etc)? para qual setor é enviado? quais as etapas ela percorre (coleta, análise e classificação)? 9 - Como é realizada a aplicação de penalidades decorrente de violações ao programa de integridade? se for uma transgressão ética, quem apura e quem aplica penalidade? caso seja um desvio, fraude, corrupção, como se dá o processo de apuração e responsabilização? quais instrumentos a instituição tem disponível (Sindicâncias, Processos Administrativos, etc)? 9 - A entidade dispõe de uma política formalizada de gerenciamento de riscos? se sim, seria possível disponibilizar? 10 - Existe um setor específico que cuida da gestão de risco na entidade (identificação, avaliação, resposta a riscos e monitoramento)? Muito obrigado. . [pedido enviado a diferentes órgãos e empresas públicas]</p>
		<p>Pedido: Solicito a quantidade de servidores do Executivo federal, tanto comissionados quanto concursados, cuja atividade fim é fornecer dados via Lei de Acesso à Informação. Com dados de 2013. Se possível, alocados por ministério e autarquia [diversos pedidos enviados à CGU, cada um com um ano em específico]</p>
	2016	<p>Pedido: Gostaria de saber se a Embrapa já se adequou à lei anticorrupção (L. 12.846/2013), seja através de confecção norma interna, seja através de confecção de manual de conduta. Se positiva a resposta, gostaria, também, de ter acesso ao documento. Atenciosamente, [pedido enviado a diferentes órgãos e empresas públicas]</p>
		<p>Pedido: Prezados, sou estudante do Doutorado em Economia do Programa PIMES/UFPE e estou estudando a LC N° 131/2009. Para desenvolvimento do estudo necessito da informação sobre a data exata que cada município brasileiro implementou o seu Portal de Transparência em cumprimento às determinações legais impostas pela Lei Complementar N° 131 de 27 de maio de 2009. Desde já, agradeço. [explicitou motivação]</p>
	2017	<p>Pedido: As questões elaboradas fazem parte de uma pesquisa de doutorado e possui fins acadêmicos para coleta e análise de dados para discorrer e refletir sobre a aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil. ;As questões enviadas visam de forma objetiva refletir e contribuir para a aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação. São 10 questões de respostas Sim ou Não. Agradeço a contribuição. [explicitou motivação]</p>
		<p>Pedido: Com fulcro nas Leis n° 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) e n° 12.846/13 (Lei Anticorrupção), solicito, encarecidamente, que encaminhem cópia digitalizada (PDF) dos relatórios finais e decisões dos Processos Administrativos de Responsabilização em que entes privados foram responsabilizados por ato ilícito, conforme a Lei n° 12.846/13. O objetivo do acesso a tais informações é realizar um estudo sobre como está se dando a responsabilização de tais empresas, para exposição do mesmo em palestra a ser ministrada a executivos que desejam instaurar programa de compliance (integridade) em suas empresas. Desde já agradeço pela análise da questão e peço o deferimento do pedido</p>

Elaboração própria. Fonte: Banco de dados de pedidos de acesso.

Em relação ao Portal da Transparência, da mesma forma que a categoria “LAI e e-SIC”, trata-se de mecanismo considerado de prevenção da corrupção (e própria reafirmação do princípio da publicidade) e vinculado à CGU (portanto a quem os pedidos se dirigiram sobre este tema). Tais foram os motivos pelos quais se criou uma categoria específica para ela. Ademais, a crítica a esta categoria reside no fato de se ligar com a categoria “recursos, convênios e contratos”. No entanto, esta categoria sobre “Portal da Transparência” trata especificamente de pedidos que relatavam problemas neste endereço eletrônico, tais como: dificuldade de encontrar informações, além de questões de metodologia de separação de dados, por exemplo. Vale dizer que respostas mencionavam a reformulação do Portal, que ocorreu em 2018. Segue o quadro contendo alguns deles:

Quadro 42 - Exemplos de pedidos categorizados como "Portal da Transparência"

Portal da Transparência	2015	Pedido: gostaria de saber se o portal da transparencia, constam, DETALHADOS, TODOS os gastos pelas Unidades Gestora do MRE?
		Pedido: Como posso ter acesso ao banco de dados do portal da transparência, da área de transferência de recursos por exercício, por favorecido (entidades sem fins lucrativos)? Na área de “download de dados” não há os dados das “entidades sem fins lucrativos”
	2016	Pedido: Prezados, Gostaria de saber algumas questões acerca do Portal de Transparência que não tenho encontrado nos sites de busca e nos sites do governo. 1) A Criação dos portais da transparência se baseou em que? 2) Quais os parametros utilizados para medir grau de transparência? 3) Quais instrumentos/documentos que norteiam a política de transparência? 4) Os portais dos estados brasileiros tem atendido aos critérios estabelecidos de transparência? Obrigada.
		Pedido: Senhores, Gostaria de verificar se é possível obter informação acerca do acessos/consultas realizados no portal da transparência, objetivando informação acerca do meu perfil/remuneração por terceiros. Caso positivo, solicito informar usuário, local, tipo de acesso. A solicitação deve-se ao fato de entender que assim como meus dados estão disponíveis para consulta, assim também devem estar disponibilizadas informações dos interessados na consulta. Atenciosamente,
	2017	Pedido: Gostaria de saber porque não estão presentes todas as fichas e os salários dos funcionários públicos federais no Portal da Transparência. É possível encontrar, por exemplo, servidores sem salários nas suas fichas ou órgãos com apenas 1 funcionário, como o Ministério da Comunicação. Se existir justificativa legal para isso, solicito as leis que permitem essa ausência de informação. Solicito saber o salário de todos os funcionários cujos salários não estão presentes em suas fichas. Envio em anexo uma lista de órgãos com poucos funcionários listados e gostaria de saber se estes números ditos no Portal correspondem ao número real de funcionários de cada órgão e quanto ganha cada um desses funcionários. Também desejo saber o que significa alguns termos e categorias presentes nas fichas do funcionários como: "abate teto", "órgão de lotação", "Cargo emprego e Função cargo de confiança", "Classe", "Padrão". Também gostaria de saber o que são esses "órgãos" abaixo listados no Portal e porque estão discriminados assim: ESTADOS / MUNICIPIOS / EMPRESAS 37684 funcionários ESTADOS/MUNICIPIOS/ADM.DIR-AUT/FUNDACOES 197 funcionários Também gostaria de saber o que é o Ministério da Educação e do Desporto, que possui apenas 2 funcionários e se este número está mesmo correto. Por fim, também gostaria de saber se é

		possível os funcionários acumularem salários dos cargos com aposentadorias e, caso afirmativo, que leis permitem isso.
		-

Elaboração própria. Fonte: Banco de dados de pedidos de acesso.

Para “programas e ações” reservaram-se os pedidos referentes a ações de órgãos com determinada finalidade. Esses pedidos englobam temas sobre cursos de capacitação de servidores sobre a LAI ou uso do e-SIC. Trata-se de dados de participação em fóruns, informações sobre programas, como, no caso da CGU, do Programa Brasil Transparente envolvendo a transferência do *software* para outros entes federativos e capacitação dos respectivos servidores para seu uso, Escala Brasil Transparente – que compreendeu, dentre outros quesitos, a avaliação da transparência passiva dos municípios, a partir da análise de respostas a pedidos enviados a uma amostra de municípios. Há programas de concursos em escolas e de incentivos a boas práticas no âmbito do setor privado (selo pró-ética). Mais exemplos:

Quadro 43 - Exemplos de pedidos categorizados como "Programas / Ações"

Programas / Ações	2015	Pedido: Gostaria de saber os 4 pedidos feitos pela CGU a PERNAMBUCO, sobre saúde, educação, assistência social e LAI. Quero o número dos protocolos, data em que foram feitos e hora. Os pedidos feitos para análise do ranking Escala Brasil Transparente. Como cidadão, acredito que as informações sejam públicas, até porque essa é uma avaliação justa e aberta. Se possível, queria também um resumo da pontuação em cada pedido. Atenciosamente, Maria Luiza;
		Pedido: Boa tarde Senhores, Gostaria de uma informação, meu filho ganhou em 3º lugar (2º ano), com o desenho "pequenas corrupções". Poderia informar quando e como vai ser entregue o prêmio, fazendo favor? GABRIEL HENRIQUE RODRIGUES ESCOLA ARIIVALDO MORENO MARINGÁ (PR) Desde já agradeço vossa atenção.
	2016	Pedido: Moro numa cidade rural que tem trinta e duas comunidades avançadas e uma sede, totalizando em média uns 18.000, (dezoito mil habitantes)... As comunidades são compostas por camponeses de renda baixa e suas produções na roça é apenas de subsistência Município vive do FPM, (FUNDO DE PARTICIPAÇÃO MUNICIPAL)...A única fonte geradora de empregos e impostos é a prefeitura que conta com mais ou menos 1500, mil e quinhentos funcionários entre contratados, cargos de confiança e efetivados. O município tem um IDH abaixo da média nacional e é considerado” abaixo da linha de pobreza”. E o povo da roça é semianalfabeto na sua maioria... Pois bem o Município não tem outra arrecadação a não ser o FPM, e a transparência municipal é nula. A câmara que teria fiscalizar e tornar este processo de aplicação do recurso público transparente não o faz... É omissa e trabalha contra população. Portanto gostaria de receber mais cartilhas para distribuí-las com as associações e as cooperativa local, na tentativa de instruí-los para que aprendam de forma definitiva a cobrar com mais eficiência na aplicação do recurso público e conseqüentemente desenvolver o município com sustentabilidade, permitindo a todos o conhecimento da causa pública e como agir em determinados casos, principalmente na questão da transparência da destinação do recurso público.
		Pedido: Bom dia, não consigo fazer o pedido de preenchimento para o Pró-ética, gostaria de saber se vai haver outras datas?
2017	Pedido: Porque Lagoa Santa - Minas Gerais não aparece na Escala Brasil Transparente? Sendo que o Município fez a adesão ao Brasil Transparente desde 2015.	

		Pedido: Prezados, Poderiam me informar quantos acordos de leniência já foram celebrados pela CGU no âmbito da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/13) e pelos demais órgãos competentes? Elaboração própria. Fonte: Banco de dados de pedidos de acesso.
--	--	---

Acerca dos “processos e registros”, corresponde ao conjunto de solicitações que demandam acesso a algum processo em curso ou dados de processo (processos administrativo disciplinares, inquéritos policiais) que possam ter vinculação com a prática de corrupção, motivação de expulsão de servidores. Ademais, atas, cópias de documentos, também foram aqui enquadrados como “registros”. São exemplos:

Quadro 44 – Exemplos de pedidos categorizados como "Processos / Registros"

Processos / Registros	2015	Pedido: Prezados da Petrobras, Solicito informar quais os nomes dos funcionários da Petrobras e suas subsidiárias que estão sendo investigados por indícios de envolvimento nos escândalos de corrupção na estatal. Atenciosamente,
		Pedido: Prezados, Sou advogado (OAB/PR 63723) e solicito vistas do procedimento administrativo aberto em face das empresas supra citadas com relação à apuração dos envolvidos e o escândalo de corrupção na Petróleo Brasileiro S/A - PETROBRÁS, com fundamento no Art. 7, inciso XV, da Lei. nº 8.906/94: Estatuto da Advocacia e da OAB - Lei nº 8.906 de 04 de Julho de 1994 "Art. 7º São direitos do advogado: (...) XV - ter vista dos processos judiciais ou administrativos de qualquer natureza, em cartório ou na repartição competente, ou retirá-los pelos prazos legais," Conforme informações publicadas na mídia digital, conforme links abaixo, foi concedido prazo adicional de 180 (cento e oitenta) dias para que as envolvidas apresentem suas defesas. http://epoca.globo.com/tempo/expresso/noticia/2015/09/cgu-prorroga-processos-administrativos-contras-empresas-envolvidas-na-lava-jato.html http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/03/cgu-abre-processo-contras-outras-seis-empresas-investigadas-na-lava-jato.html Nestes termos, Espera e pede deferimento. Curitiba, nesta data, assinado digitalmente. ANEXOS: Comprovante de identidade de advogado - OAB/PR
	2016	Pedido: Solicito levantamento do número de policiais militares presos sob a suspeita dos crimes relacionados abaixo, por Estado, nos anos de 2014, 2015 e até agora, em 2016 Concussão Homicídio corrupção roubo tráfico de entorpecentes;
		Pedido: Amparado pela Lei nº 12.527, que sancionada pela Presidenta da República em 18 de novembro de 2011, tem o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A publicação da Lei de Acesso a Informações significa um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no país. Por tornar possível uma maior participação popular e o controle social das ações governamentais, o acesso da sociedade às informações públicas permite que ocorra uma melhoria na gestão pública. Por meio desta, solicito o acesso ao Espelho de Redação do Certame anual ENEM 2015, do candidato Pablo Hércules da Cunha, de inscrição 151.004.318.788 e RG 2628392, subjugado no interesse de melhor compreender os critérios avaliados no texto dissertativo e argumentos técnicos utilizados que o notificaram, uma vez que havendo falhas ou dúvidas acerca de tal, podem ser prejudiciais à concorrência e participação do candidato ao Sistema de Seleção Unificada e demais sistemas de acesso ao Ensino Superior. S Reiterando, o mesmo encontra-se amparado pela Lei de Acesso à Informação
	2017	Pedido: Caros senhores, requeiro: 1 - quantos inquéritos foram abertos e quantos

		<p>relatados em cada uma das unidades do DPF em no anos de 2013, 2014 e 2017 para investigar os crimes de corrupção ativa e passiva, o crime de concussão, o crime de organização criminosa e o crime de lavagem de dinheiro. Gostaria que cada crime viesse em tabela separada. 2 - gostaria de saber o total de presos e o de indiciados por cada um dos crimes acima em 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017 em cada unidade da DPF? 3 - qual o total geral de inquéritos abertos em 2013, 2014 e 2017 em cada unidade do DPF? Aproveito a oportunidade para cumprimentá-los cordialmente e agradecer a atenção e o profissionalismo dos senhores</p> <p>Pedido: Prezados, Solicito a gentileza de informar a relação de processos de responsabilização de pessoas jurídicas da Lei Anticorrupção já julgados pela CGU. Do mesmo modo, solicito cópias de inteiro teor dos autos, preferencialmente de forma que não precise ser necessário comparecer à sede da CGU, vez que me encontro em Belo Horizonte/MG. Antecipo agradecimentos, Atenciosamente,</p>
--	--	--

Elaboração própria. Fonte: Banco de dados de pedidos de acesso.

No tocante ao bloco referente à “reclamação, desabafo, sugestão, elogio”, aglomeraram-se tais aspectos por se alinharem a uma mesma perspectiva de não serem propriamente pedidos de acesso, ou, uma vez sendo, conterem este cunho argumentativo. Alguns dos pedidos comentam a palavra “corrupção” como algo que os prejudica ou como um fenômeno que acontece em demasia no Brasil e prejudica a população (e isso, seja desabafando, seja elogiando ou sugerindo alguma perspectiva tendo em vista esse mal que assola diversos setores estatais e empresariais). Assim, têm-se:

Quadro 45 - Exemplos de pedidos categorizados como "Reclamação / Desabafo / Sugestão / Elogio"

Reclamação / Desabafo / Sugestão / Elogio	2015	<p>Pedido: Com base na Lei de Acesso a Informação, gostaria que fosse enviado por e-mail ou para minha residência :1) o risco de credito bancário do meu cpf, dívidas vencidas e vicendas,(tendo em vista que apesar de no momento ter um poder de compra, 02 bancos estão me negando credito imobiliário, alegando score baixa ou normas internas ou por não ter movimentação no comércio. No passado sofri com crise financeira, paguei contas em atraso, procurei bancos para renegociar e disseram que não tenho dívidas ou estas estariam quitadas). Nada consta em meu serasa e SPC. Estão me negando o direito de voltar ao mercado e já estou me aborrecendo com isto. Não roubei ninguém e num pais com tanta corrupção me pergunto, porque dois pesos e duas medidas? Alguém tem que me responder, pois esta mentira de que em cinco anos a dívida caduca nunca funcionou. Tá ficando feio para bancos a mentira. aguardo o retorno desta mensagem para fins judiciais . Apesar do título dívida em prejuízo, tenho plena consciencia que não lesei ninguém, pois paguei os juros abusivos deste país. Paguei e pago contas pra muita gente que não paga ou que roubam os órgãos públicos. 2) Gostaria ainda que o BACEN me oriente como aumentar as scores, pois evito crediário por causa dos juros e trabalho com alguns cartões de crédito e consignados e ainda tenho caixa pra pagar uma boa prestação por mês em qq banco do meu país. Será que terei que mudar de país para conseguir voltar a existir??? A punição, a pena será eterna??? Estou sendo considerada desonesta ou criminosa pelo Sistema financeiro do país??? aguardo e espero resposta deste ainda conceitado órgão dentro do Brasil</p>
		<p>Pedido: Eu gostaria de saber até quando irá essa greve do INSS, preciso agendar perícia médica para saber se continuarei recebendo meu auxilio doença ou não. Preciso agendar depois do dia 15/10/2015, porém estou preocupada devido a essa greve que não termina. Minha irmã também precisa dar entrada na aposentadoria dela, que estava marcada para o dia 12/08/2015 e precisou reagendar para o mês de dezembro. Eu acho que todos tem o direito de fazer greve, pedir melhores salários, condições de trabalho e etc, porém, tudo</p>

		tem limite e acho que pelo menos 50% dos funcionários do INSS deveriam trabalhar, pois o povo brasileiro não pode ser prejudicado. Já não basta esse desemprego? Corrupção? E tantas outras injustiças? Quero saber até quando vai essa greve. At,
	2016	<p>Pedido: Prezados Senhores, Venho reiterar os pedidos que tanto como cidadão como também a presidência encaminhou expediente este ministério apoio para acabar com a corrupção em Vitória do Xingu/PA. Na época em nome da sociedade pedimos apoio da presidência que encaminhou expediente ao Ministério da Justiça e CGU. Mas também não foi atendida e caso tivesse sido atendida, hoje o município não estaria com essa organização criminosa instalada. O pedido de informação é saber se vão atender pedido da presidência conforme e foram vários veja abaixo: Prezado Senhor, Resposta da Presidência Data: 08/07/2014 08:46 Com relação ao pedido formulado na sua mensagem endereçada à Presidenta Dilma Rousseff, recomendamos-lhe escrever diretamente ao Ministério da Justiça e à Controladoria-Geral da União, nos endereços chefiadegabinete@mj.gov.br e cgugabin@cgu.gov.br, pois sua mensagem anterior já foi enviada àquele órgão para análise. Cordialmente, Claudio Soares Rocha Diretoria de Documentação Histórica Gabinete Pessoal da Presidenta da República _ Assunto: Resposta da Presidência Data: 26/03/2014 12:56 Prezado Senhor, Em resposta a suas mensagens endereçadas à Presidenta Dilma Rousseff, informamos que o assunto foi encaminhado, novamente, à Controladoria-Geral da União e ao Ministério da Justiça para análise e eventuais providências. Caso julgue necessário obter informações sobre o tratamento do assunto, recomendamos-lhe escrever ao setor para onde ele foi encaminhado. Cordialmente, Claudio Soares Rocha Diretoria de Documentação Histórica Gabinete Pessoal da Presidenta da República. [...]</p> <p>Pedido: ;Brasileiro povo sacrificado pela corrupção! será possível que não temos o direito de alimentarmos os nossos próprios frutos, produzidos na nossa terra. Porque eles podem consumir e comer o melhor do nosso plantio? porque deixar para nós somente o resto, o "lixo, o bagaço". São tantas as porcarias que ficam para o nosso consumo e ainda pagamos tão caro por isso! Até quando teremos que tomar um CAFÉ de péssima qualidade, que aliás nós leigos nem sabemos que mistura tem no produto, gosto totalmente alterado, sabor de péssima qualidade deixando no paladar gosto insuportável. O estômago também reclama! Parentes de vários estados também fazem suas queixas do paladar de péssimo sabor! o produto é caríssimos nas prateleiras! ainda se tivéssemos um salário condizente para pagarmos o valor que nos é cobrado! O que dizer do leite água, leite cal, ao fazermos um bolo hoje em dia no ingrediente leite podemos por água se é a mesma coisa! Volto a dizer não podemos pagar o aumento de produtos, pois nem fomos reajustado salarialmente! Fiscalização tome suas providências, não queremos alimentarmos de lixo! apesar que o Brasil está caminhando para isso, se deixarmos... ou será mesmo o fim do mundo!?</p>
	2017	<p>Pedido: Venho registrar que por diversas vezes solicitei informações com relação à minha homologação no estágio probatório juntamente ao RH do IFBA Campus de Paulo Afonso, porém sempre recebi diversas desculpas (como por exemplo: Servidora responsável pela questão na Reitoria está de licença, ou que está com muitas solicitações em andamento, ou saiu de licença novamente, Não há outro servidor substituindo a mesma, com isto os processos só serão atendidos quando esta retornar de licença). Vou completar 6 anos no instituto no dia 06/06/2017 e todas as minhas avaliações de estágio probatório foram positivas (e demais avaliações também foram positivas) e até hoje a situação não foi resolvida. Todo este tempo, até o segundo semestre de 2016, eu aguardei que o RH do Campus resolvesse o problema, confiando no profissionalismo do setor em questão. Porém, ao falar com outro servidor do Campus sobre a minha questão, este me informou que já havia recebido sua documentação de Homologação do Estágio Probatório devidamente assinada pela gestão, dando conclusão ao seu processo de estágio probatório. Isto aconteceu as 5 minhas avaliações do estágio probatório. A partir deste fato, observei, pesquisando no sistema SEI interno, que diversos outros servidores que tomaram posse depois de mim já tiveram suas 5 avaliações enviadas à Reitoria para concluir o processo de homologação. Solicitei esclarecimentos formalmente à Reitoria, através do sistema, processo nº 23442.001420/2016-85, questionando sobre a letargia no meu processo. Com isso, fui informado que o RH do meu Campus já havia sido cobrado para proceder com as Homologações dos servidores do campus. Então solicitei novamente esclarecimentos ao</p>

		RH do Campus, no mesmo processo acima, mas até o momento não recebi resposta alguma. A partir desta situação e conhecendo a função deste órgão, que é de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria, solicito auxílio para resolver esta questão.
		Pedido: Meu nome é [...], sou um refugiado aqui no Brasil, sou originalmente da Biafra, mas fui forçado a se tornar nigeriano. A Nigéria é um país conhecido por sua ilegalidade, corrupção e atividades criminosas em todo o mundo. Nós fomos mortos, estuprados, queimados até a morte, dirigidos e enforcados na Nigéria. Nós como um povo foi subjugado a todo tipo de tratamento desumano e degradado. Não temos razão, nós fomos tratados mais do que os escravos na Nigéria. Nós estamos sofrendo e esperando que um dia o mundo venha em nosso resgate, graças a Deus, que hoje pessoas de todo o mundo estão começando a acordar com o monstro com o qual lidamos na Nigéria e as nações estão começando a falar em nosso nome. Biafra existe há milhares de anos antes de cair sob o império britânico. Nós, os Biafrans, desejamos voltar para quem éramos antes da chegada dos britânicos. Somos um cristão pacífico e amoroso que abomina o derramamento de sangue humano é uma abominação na cultura. Nós, os Biafrans, só pedimos uma coisa do governo do mundo livre, especialmente o Governo do BRASIL, para obrigar o governo da Nigéria a realizar um referendo para as pessoas para determinar se eles ainda querem pertencer a esse engenho inventado pelos britânicos para roubar Nações da África negra ou não. Um Biafra gratuito irá pôr fim aos enormes problemas de refugiados no Brasil e prometemos ser seus melhores aliados na sua luta contra o tráfico de drogas que os nigerianos classificam entre os principais traficantes do mundo (este é um fato mundialmente conhecido). A atualização do Biafra é a nossa única salvação e estamos prontos para fazer tudo humanamente possível para garantir que somos uma nação livre, inclusive sacrificando nossas vidas porque a vida não tem sentido sem liberdade! A nova nação da Biafra precisará de amigos que trabalharão conosco em todas as áreas de desenvolvimento, o Brasil ganhará mais se a nova nação do Biafra for alcançada.

Elaboração própria. Fonte: Banco de dados de pedidos de acesso.

Concernente a “recursos, convênios e contratos”, consiste no conjunto de pedidos que solicitam movimentação financeira, questões orçamentárias, repasse de verbas federais a municípios, gastos do ente federal em determinado tema, convênios firmados entre tais entes também. Além disso, abarcaram-se contratos que eram solicitados, celebrados entre o poder público e o ente privado (que, como verificado, é área propícia para corrupção – no chamado *reent seeking*, ou caçadores de renda). Tem-se, por exemplo:

Quadro 46 - Exemplos de pedidos categorizados como “recursos / convênios / contratos”

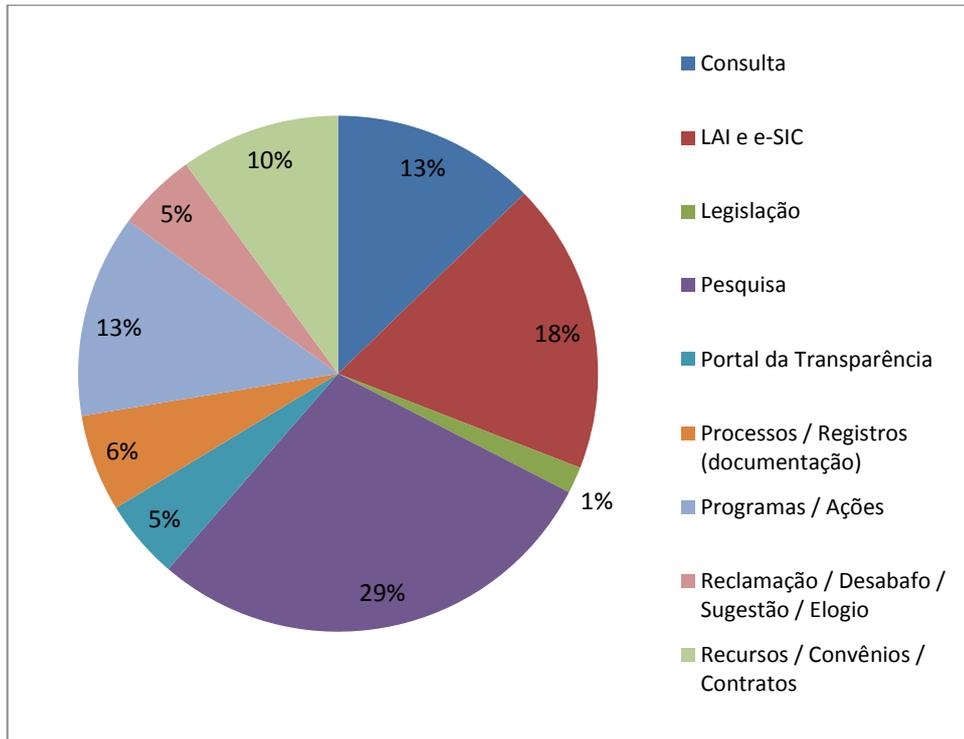
Recursos / Convênios / Contratos	2015	Pedido: Boa tarde, gostaria de saber mais sobre repasses de recursos e seus investimentos em Tomé-Açu meu atual município, e se possível de 2004 até o 2015.
		Pedido: Boa noite Existe algum link no Portal Transparência que permite visualizar a liberação das ordens de pagamentos das bolsas de estudos fomentadas pelo CNPQ e a CAPES? Me refiro a todas as bolsas, desde a iniciação científica ao pós-doutorado dentro do Brasil e fora do Brasil.
	2016	Pedido: ;Gostaria de saber o valor total da verba que foi gasta pelo governo federal em 2015 com ONG's. Se possível de todos os estados ou pelo menos do estado de Minas Gerais. Obrigada;
		Pedido: Gostaria que fosse me enviado todos os meses o montante de dinheiro enviado para a Prefeitura de Santana do Acaraú, Ceará;
	2017	Pedido: Quais convenio minha cidade recebeu de janeiro ate o momento;

	<p>Gostaria de receber informações toda vez que o governo libera recursos minha cidade;</p> <p>Pedido: Uso de cartão corporativo no governo federal;1 - Planilha com a quantidade total de (A) cartões corporativos e (B) de pessoal do governo federal que o usou em cada ano, de 2011 a 2017, fazendo ranking da quantidade de cartões separando por cada órgão, pasta ou departamento do governo federal. 2 - Planilha com a quantidade total do valor gasto (R\$) com cartão corporativo em cada ano pelo pessoal do governo federal, no período de 2011 a 2017, fazendo ranking de órgãos, pastas ou departamentos do governo federal com pessoas que mais gastaram com o cartão corporativo, detalhando os respectivos valores à frente. 3 - Planilha com os nomes das 100 pessoas que mais gastaram com o cartão corporativo, no período de janeiro a novembro de 2017 (até o dia da resposta), especificando o tipo de gasto de cada uma delas (por exemplo: restaurante, roupa, free shop, viagem, etc), o valor total gasto por cada uma delas no período, o órgão ou área do governo federal em que cada uma delas está lotado, o cargo que ocupa e a função que cada uma delas exerce. 4 - Planilha elencando valores (A) de saques feitos por meio de cartão corporativo e de (B) pagamentos diretos feitos com o cartão corporativo, no período de 2001 a 2017, ano a ano. 5 - Especificar valores gastos com pagamento de pessoal do governo federal, ano a ano, no período de 2001 a 2017 (até o dia da resposta), e quanto desse total representam em valores (R\$) e em percentual (%) só os gastos feitos com cartões corporativos. 6 - Planilha com a quantidade total de pessoal no governo federal, ano a ano, de 2001 a 2017, especificando (a) o total de concursados, (b) daqueles que ocupam função por encargo de confiança e (c) de comissionados.</p>
--	--

Elaboração própria. Fonte: Banco de dados de pedidos de acesso.

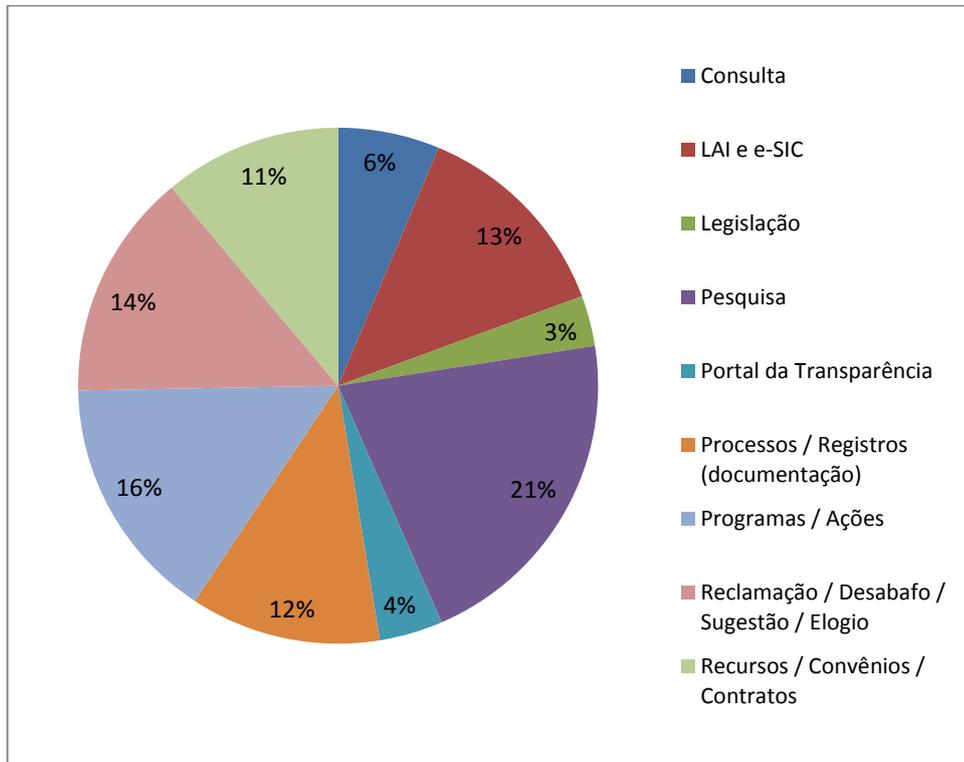
Por fim, ao observar todas essas categorias, apresentam-se os seguintes dados por ano, em análise quantitativa:

Gráfico 5- Categorias dos pedidos de acesso de 2015 com a palavra "corrupção".



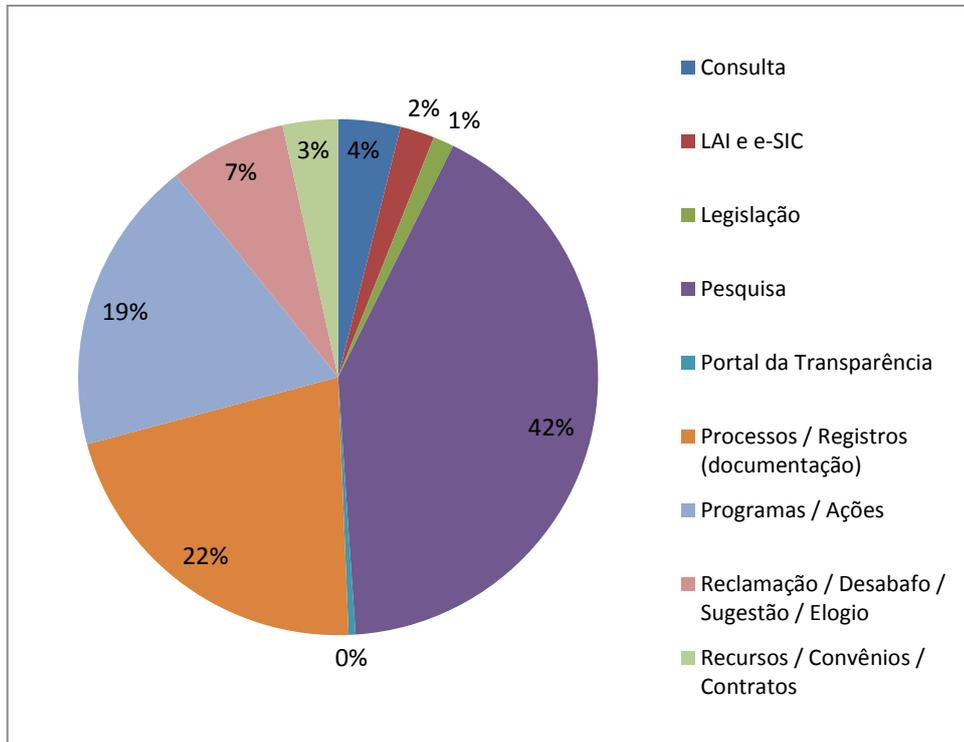
Elaboração própria. Fonte: Banco de pedidos de acesso à informação.

Gráfico 6 - Categorias de pedidos de acesso à informação de 2016 com a palavra "corrupção".



Elaboração própria. Fonte: Banco de pedidos de acesso à informação.

Gráfico 7 - Categorias de pedidos de acesso à informação de 2017 com a palavra "corrupção"



Elaboração própria. Fonte: Banco de pedidos de acesso à informação.

Tais gráficos revelam que em todos os anos, a maior parte dos pedidos analisados são referentes a pesquisas acadêmicas ou estudos (29% em 2015, 21% em 2016 e 42% em 2017). Pedidos envolvendo programas e ações também se revelam expressivos (13% em 2015, 16% em 2016 e 19% em 2017). A presença de consultas e a categoria de desabafos e reclamações, ainda que em menor quantidade, quando reunidas, fazem-se notar, o que revela a utilização de canal, a princípio impróprio para tal finalidade, mas que o demandante acreditou ser o caminho disponível para tanto (o que merece conscientização do que é de fato um pedido de acesso). Por sua vez, solicitações de documentação (ações e registros) que deveria ser o principal objeto dos pedidos, tendo em vista a finalidade desse mecanismo, possuiu relevância maior em 2017 (22% do total de pedidos coletados) quando comparado com os demais anos analisados. Também destaque se dá a questões sobre LAI e e-SIC, que diminuiram ao longo dos anos (merecendo ser objeto de agenda de pesquisa, com hipótese de que esses sistema foi mais difundido nos demais entes federativos).

Por fim, como se dá o caminho desses pedidos? São respondidos? No intuito de elucidar essa questão, primeiramente esclarece-se que pedido respondido é diferente de pedido atendido. E, durante a coleta de dados, isso foi inclusive objeto de um pedido de acesso⁸². Nele, após questionamento da solicitante, a resposta da CGU foi a seguinte:

“pedidos respondidos” se refere ao conjunto de pedidos recebidos que tiveram qualquer tipo de resposta do órgão ou entidade demandado (acesso concedido, acesso negado, acesso parcialmente concedido). O termo “acesso concedido” diz respeito à classificação dada à resposta do pedido de informação em que o dado solicitado foi franqueado ao requerente. Portanto, tratam-se de duas coisas diferentes (BRASIL, CGU, 2015, s/p).

Portanto, pedido de acesso respondido consiste naquele em que o órgão se manifestou, seja de modo positivo (conferindo acesso total ou parcial, ou seja, atendendo a demanda solicitada) ou de modo negativo (negando o acesso, apresentando as razões para tanto, conforme exige a legislação).

Ao retomarmos as categorias de “reclamação, desabafo, sugestão, elogio” e também a de “consulta”, é importante analisá-las considerando que, como apontado, não se tratam propriamente de pedidos de acesso. Além destes, há os pedidos de acesso que, por meio da resposta do órgão, poderiam se classificar em pedidos genéricos, que demandam trabalhos adicionais ou que não se enquadravam na competência do órgão para que houvesse uma resposta efetiva para o tema que fora objeto de pergunta.

⁸² Trata-se de pedido do ano de 2015, de número 00075001157201573: “[...] Gostaria de saber se para os senhores: requerimento respondido e (requerimento) pedido atendido é as mesmas coisa?”

Assim, houve pedidos que não o eram propriamente, e sim, pelo recente Decreto n. 9.492/2018, que institui o sistema de ouvidoria federal, tratam-se de manifestações de ouvidoria, por conter uma denúncia, um desabafo, uma sugestão ou um elogio. Observa-se que consultas também não são pedidos de acesso, e, apesar de não encontrarem no texto do decreto citado, há quem as enquadre como manifestações de ouvidoria⁸³. Uma consulta seria um pedido de acesso se fosse o caso de o órgão ter emitido um parecer ou entendimento sobre o assunto questionado: “[...] caso o órgão já tenha realizado a análise de uma situação semelhante e sobre ela produzido um documento, pode-se solicitar acesso ao documento, o que não configura consulta, mas, sim, verdadeiro pedido de acesso”. (ENAP, 2017, p. 18-19).

Nesse sentido, seriam fundamentos para negar acesso os expostos no quadro:

Quadro 47 - Categorias passíveis de negativa de acesso.

TIPOS	REGRAMENTO NORMATIVO
Pedido genérico	Art. 13, I, Decreto n. 7.724/2012
Pedido que demandaria trabalhos adicionais	Art. 13, III, a, Decreto n. 7.724/2012
Pedidos que não se enquadravam na competência do órgão	Art. 13, III, b, Decreto n. 7.724/2012
Reclamações, denúncias ou elogios ou sugestões (que não se configuram como pedidos de acesso) ⁸⁴	Art. 3º, I, II, III e IV, Decreto n. 9.492/2018
Sigilo de operações financeiras	Art. 2º, § 3º, e art. 10, Lei Complementar n. 105/2001; Art. 5º, § 1º, Deliberação CVM n. 481/05
Sigilo investigativo	Art. 23, VIII, Lei n. 12.527/2011; Art. 25, IX, Decreto n. 7.724/2011.

Elaboração própria. Fonte: Banco de pedidos de acesso (2015-2017), LAI e Decreto 7.724/2012.

Observa-se que muitos pedidos que não foram atendidos apresentaram, como justificativa por esse não atendimento, alguns desses argumentos expostos: não enquadramento na competência do órgão, tratavam-se de pedidos genéricos, incompreensão do que era pedido, ou não eram pedidos de acesso. Houve ainda justificativa de que o documento solicitado (como por exemplo, relatório de aplicação da LAI de determinado ano ou ata de reunião de órgão colegiado) ainda estava em elaboração. Em outro caso, motivaram a negação do acesso em virtude de sigilo, seja por questões de competitividade de mercado⁸⁵

⁸³ Conforme explana documento da ENAP sobre Acesso à Informação. (ENAP, 2017, p. 15-18).

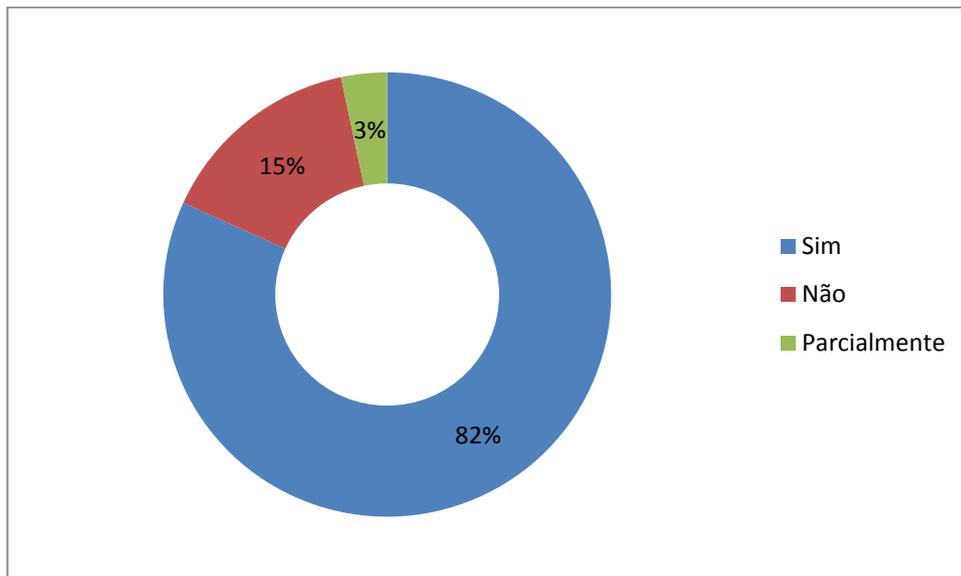
⁸⁴ “Os servidores responsáveis por processar os pedidos de acesso à informação muitas vezes se deparam com manifestações que não têm por objetivo o acesso à informação propriamente dito. Nos órgãos do Poder Executivo federal, não há limitação naquilo que o cidadão pode escrever em sua solicitação. Assim, é relativamente comum que sejam protocoladas manifestações de ouvidoria alheias ao acesso à informação, como denúncias, reclamações, solicitações de providências administrativas e consultas jurídicas” (ENAP, 2017, p. 15).

⁸⁵ Exemplificando: Pedido: “Prezado (a), Gostaria de obter, por gentileza, informações sobre o Inquérito Administrativo nº 14/2014 para contribuir com a pesquisa acadêmica ‘O Papel do Setor Privado na Redução da Corrupção na América Latina: Lições do Caso de Pasadena’; Resposta: “Informo o Deferimento parcial do

(divulgação de contratos entre empresas públicas e setor privado) ou por segurança em investigações (como o inteiro teor dos acordos de leniência celebrados pela CGU com empreiteiras envolvidas na operação Lava-Jato). Ademais, contabilizaram-se como não atendidos, pedidos duplicados ou repetidos. Assim, o não atendimento dos pedidos corresponde a uma porcentagem de 15% em 2015, 24% em 2016, e 45% em 2017, conforme demonstra o gráfico na sequência.

Importante notar, todavia, que, dentre a contagem de pedidos atendidos, por diversas vezes, manifestações que não se caracterizavam como um pedido de acesso, mas que obtiveram resposta por iniciativa do órgão demandado, tais manifestações enquadraram-se, portanto, como “atendidas”. Em termos ilustrativos, apresentam-se:

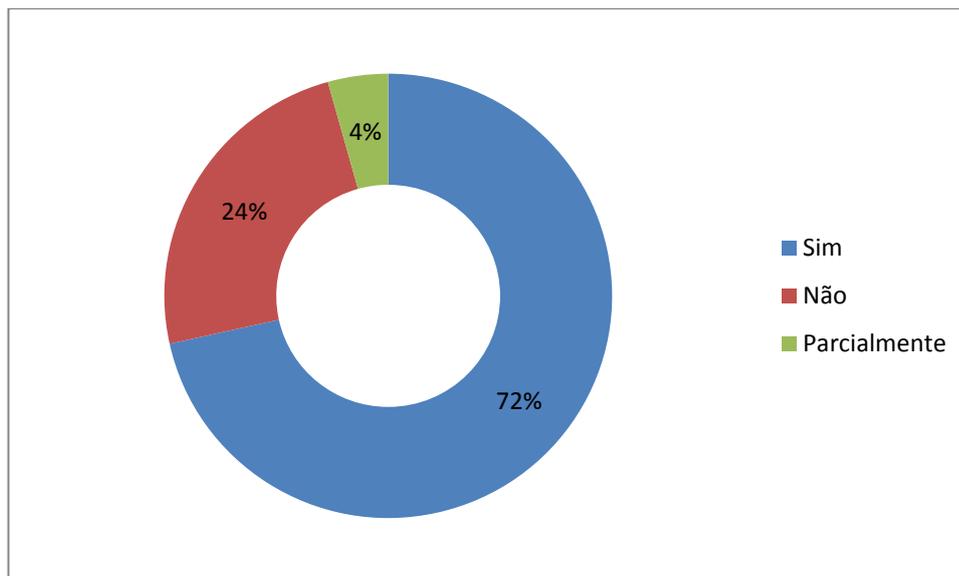
Gráfico 8 - Atendimento de solicitações de informação de 2015 com a palavra "corrupção".



Elaboração própria. Fonte: Banco de pedidos de acesso à informação.

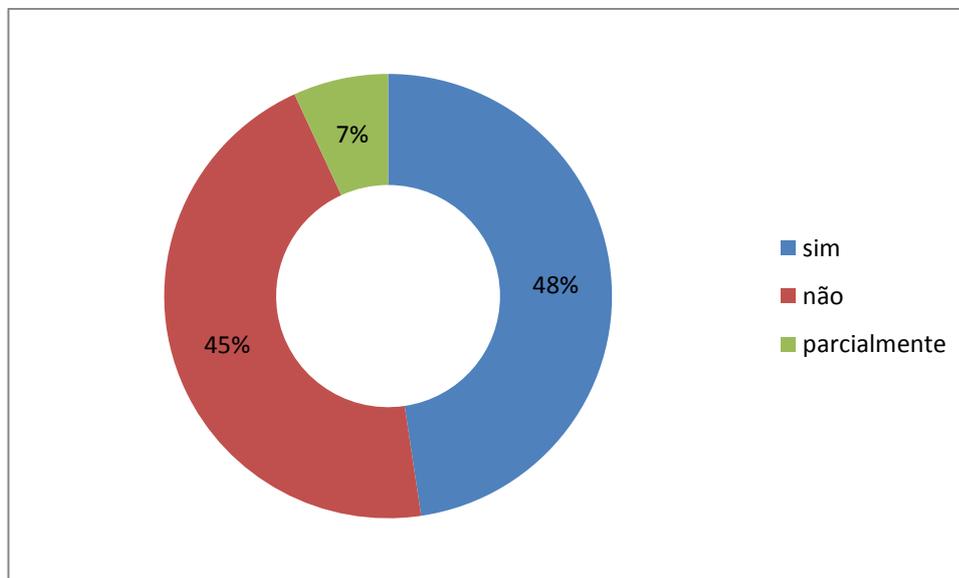
pedido de vista formulado, com exclusão de: informações referentes a terceiros mencionados nos autos, cujo sigilo deve ser preservado nos termos do disposto nos arts. 2º, § 3º, e 10 da Lei Complementar nº 105/2001 e no § 1º do art. 5º da Deliberação CVM nº 481/05. Tais documentos não podem ser disponibilizados a V.Sa., sob pena de se cometer uma ilegal violação da privacidade de terceiros; e documentos e informações que devem ser resguardados, nos termos do § 2º do art. 9º da Lei nº 6.385/76 c/c o § 1º do art. 5º da Deliberação CVM nº 481/05” (BRASIL, CGU, 2017, s/p)

Gráfico 9 - Atendimento de solicitações de informação de 2016 com a palavra "corrupção".



Elaboração própria. Fonte: Banco de pedidos de acesso à informação.

Gráfico 10 - Atendimento de solicitações de informação de 2017 com a palavra "corrupção".



Elaboração própria. Fonte: Banco de pedidos de acesso à informação.

Com a apresentação dos gráficos referentes aos atendimentos das solicitações, observa-se que a maior parte nos três anos foi atendida (82% em 2015; 72% em 2016 e 48% em 2017). O atendimento parcial se justifica em função de:

- i) O pedido, por vezes, solicitar vários dados, sendo que apenas um deles é de competência do órgão demandado (e a resposta se limita ao pedido que é da gerência aquela instituição);
- ii) Solicitação de informações, tais como relatórios de diversos anos, mas a do último ano ainda não estava finalizada, resultando no envio dos relatórios apenas dos anos anteriores;
- iii) O início da categorização de dados ou do registro de série histórica se deu em período posterior ao total solicitado (exemplo: em 2016, solicitaram ao Ministério da Justiça o total de prejuízos financeiros causados por organizações criminosas nos últimos 10 anos, sendo que os registros se apresentam a partir de 2008, resultando no envio de dados de 2008 a 2016);
- iv) Envio de questionário de pesquisa e a resposta se deu parcialmente, seja pelo fato de questões não terem um entendimento do órgão, ou não serem de sua competência também.

O não atendimento, por sua vez, decorre, como se pode observar ao analisar as respostas presentes no banco de dados de acesso, em virtude das justificativas apresentadas anteriormente e conforme demonstra o quadro “Categorias passíveis de negativa de acesso”. Analisando-se os dados, percebe-se que em 2017 apresentou-se um elevado índice de não atendimento. Esclarece-se que isso se deu em virtude da contabilização como “não atendidos”, diversos pedidos repetidos e que diziam respeito à categoria de “pesquisa” (um deles foi repetido 34 vezes em um universo de 233 no ano de 2017).

Ainda nesse sentido, nota-se uma pro-atividade dos órgãos em, ainda que não se trate de pedidos de acesso, ou que não sejam de sua competência, indicar possíveis meios para solucionar a demanda aberta. Assim, casos elucidativos são os Correios (ECT), Ministério das Cidades, e Petrobras, além da CGU (daí o motivo para aqueles aparecerem no rol de pedidos que contenham a palavra corrupção): nas respostas eles indicavam órgãos como ouvidorias responsáveis por apurarem denúncias e casos de corrupção. Neles, tais órgãos mencionaram, por vezes, a necessidade de busca de autoridades locais como Câmara de Vereadores (em casos de denúncias ou reclamações de ações da prefeitura), ou o ministério público estadual. Além disso, iniciavam as respostas contextualizando os objetivos da LAI e do Decreto n. 7.724/2012, e o que é e não é um pedido de acesso.

Isso pode revelar, por sua vez, uma postura de compreensão institucional do que é e qual a finalidade da LAI, e também uma postura de atenção à demanda solicitada, no intuito de contribuir para que o cidadão atinja o que almeja (principalmente com casos de denúncias).

A CGU, por exemplo, ainda que não fosse de sua competência, aos pedidos que solicitavam gastos municipais (tendo em vista sua competência federal), indicava o *link* para o *site* da transparência do município demandado.

O quadro a seguir apresenta modelo de suas respostas em que a palavra “corrupção” aparece e demonstra a postura analisada:

Quadro 48 - Modelos de respostas

Órgãos	Modelos de respostas
ECT	<p>Prezado Senhor Recebemos sua solicitação de Nº 99923.000001/2017-66 e esclarecemos que não se trata de pedido de informação no contexto da Lei de Acesso à Informação – LAI, uma vez que esta não ampara a formulação de consultas, reclamações e denúncias, bem como pedidos de providências para a Administração Pública Federal ou solicitações de indenizações. Os pedidos de acesso devem veicular, única e exclusivamente, o acesso a “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. Destaca-se ainda que a tutela ao direito à informação, previsto no inciso XXXIII do art.5º da Constituição Federal e regulamentado pela Lei 12.527/2011, não abrange a solicitação de providências administrativas em processos em curso, o qual deve ser exercido em rito próprio por meio do direito de petição. Adicionalmente a Comissão Mista de Reavaliação de Informações – CMRI, instância máxima de apreciação de recursos no contexto da LAI, entendeu, por intermédio da Súmula nº1/2015, que caso exista canal ou procedimento específico e efetivo para obtenção da informação solicitada por meio de um pedido de acesso, é suficiente que na resposta inicial ao pedido seja indicada a existência deste canal/procedimento. Mediante o exposto, informamos abaixo os canais disponíveis para atendimento de demanda dessa natureza. Canal Aberto com a Diretoria (CAD) - serviço de relacionamento entre o empregado e a direção da empresa. Poderá ser utilizado para o registro de reclamações, sugestões e elogios. O link de acesso ao CAD está disponível na página principal da Intranet, no Espaço do Empregado.http://intranetsistemas/cad/cad01.cfm Canal Denúncia: centralizado na Ouvidoria dos Correios, pode ser utilizado por clientes e empregados. Denúncia é a comunicação de prática de ato ilícito ou irregular, portanto não deve ser confundida com reclamação, sugestão ou crítica. Podem ser apresentadas denúncias sobre conduta de empregados, fraudes, assédio, corrupção e crimes contra o serviço postal, dentre outras irregularidades que possam causar dano aos Correios, aos seus empregados, clientes e demais públicos de interesse. O canal denúncia pode ser acessado no site dos Correios, no endereço: www.correios.com.br/denuncia ou na página inicial da Intranet, no espaço Corporativo. Destacamos ainda que sua solicitação pode ser tratada diretamente na Diretoria Regional de sua lotação, no horário comercial de 08:00 às 17:00 horas, no endereço abaixo: Endereço: AV. Presidente Vargas 3077 - 9º andar - Cidade Nova - Rio de Janeiro RJ Telefone: 21-25038614</p>
Ministério das Cidades	<p>Prezada Senhora, Em atenção ao seu pedido de acesso à informação, formulado com base na Lei nº 12.527/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012, informamos que pelo o que foi apresentado em sua solicitação, não verificamos possível vínculo desse empreendimento de Acarape com nenhum convênio do Ministério das Cidades. Todos os convênios do Ministério das Cidades (e de outros órgãos do Governo Federal), firmados com o município de Acarape/CE, podem ser encontrados no portal da transparência através do link abaixo, onde se pode, inclusive, ver detalhes destes convênios: http://transparencia.gov.br/convencios/convencioslista.asp?uf=ce&codmunicipio=1231&codorgao=&tipoconsulta=0&periodo=&Pagina=1 O Ministério das Cidades atua como formulador de políticas públicas de planejamento urbano (habitação, saneamento e mobilidade urbana), políticas fundiárias e imobiliárias, requalificação de áreas centrais, prevenção a riscos de desmoronamento de encostas, e desta forma, age apenas na operacionalização de Contratos de Repasse, atendidos pelos Programas e Ações desta Pasta, para diversos tipos de obras juntos aos Estados e Municípios de todo o Brasil. Tendo isso posto, informamos que os planos de urbanização são de competência de cada município elaborados através de um Plano Diretor Municipal e que quando algumas das metas desse Plano podem ser atingidas pelos nossos programas, as Prefeituras e Governos de Estado nos procuram com projetos específicos para serem selecionados. Quem intermedia essa relação, geralmente é a Caixa Econômica Federal na qual temos um contrato de prestação de serviços e que cuida diretamente do acesso a tais registros junto às Prefeituras Municipais ou Governos de Estado. Desta forma, sugerimos que após</p>

	<p>consultar todas as ações desse Ministério no Portal da Transparência, se ainda restarem dúvidas ou curiosidade sobre nossas ações, que refaça seu pedido, sendo mais específico, detalhando a sua solicitação quanto aos programas do MCID (que podem ser consultados no site: www.cidades.gov.br) ou quanto a algum convênio específico. Além disso, sugerimos que Vossa Senhoria procure a Prefeitura Municipal de Acarape, para solicitar informações mais detalhadas sobre essa obra. Para manifestação de denúncias, procure a Câmara Municipal de Acarape e o Ministério Público. Sugerimos também que entre em contato com os demais órgãos fiscalizadores do Governo. Segue a lista de órgãos e suas respectivas competências: Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas – fiscalizam as prefeituras e os governos estaduais, recebem e apuram denúncias e podem até afastar administradores envolvidos em corrupção (prefeitos, governadores, secretários etc.) Ministério Público Estadual (MPE) e Ministério Público Federal (MPF) – os Promotores de Justiça e os Procuradores da República, integrantes do Ministério Público, defendem os interesses da sociedade, portanto também recebem e investigam denúncias de desvios de dinheiro público e propõem ações judiciais visando à punição dos envolvidos e ao ressarcimento dos recursos desviados. A diferença entre os dois é o âmbito de atuação: o MPF atua nos casos que envolvem recursos federais e o MPE, quando os recursos forem estaduais e municipais. Poder Judiciário (Juízes e Tribunais de Justiça) – são eles que dão a última palavra: decidem quem vai ou não ser punido, quem deve ou não ir para a cadeia, quem perde ou não o mandato etc. Mas eles só podem agir se forem acionados por alguém: pelo promotor de Justiça, por exemplo, ou por qualquer pessoa, mas neste caso precisa haver assistência de um advogado. Tribunais de Contas dos Estados (TCE) – existem em todos os estados. Fazem fiscalizações e auditorias, por iniciativa própria ou por proposta do Ministério Público, além de examinar e julgar a regularidade das contas dos gestores públicos estaduais e municipais (nos estados onde não existem Tribunais de Contas de Municípios). Esses gestores podem ser governadores, prefeitos, secretários estaduais e municipais, ordenadores de despesas e dirigentes de autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista. Tribunais de Contas dos Municípios (TCM) – existem apenas em quatro estados (Bahia, Ceará, Goiás e Pará) e em dois municípios específicos (Rio de Janeiro e São Paulo). Analisam e julgam anualmente as contas das prefeituras. Tribunal de Contas da União (TCU) – julga a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais e auxilia o Congresso Nacional no controle externo da Administração Pública Federal e no julgamento das contas do Presidente da República. Controladoria-Geral da União (CGU) – é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão – SIC Ministério das Cidades sic@cidades.gov.br; Órgão não tem competência para responder sobre o assunto</p>
Petrobras	<p>Prezado Senhor [...] A sua manifestação foi recebida pela Petrobras em 24/07/2016 e registrado sob o número de protocolo SIC 05981/2016. Ocorre que a equipe deste Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) constatou que não se trata propriamente de um pedido de informação, a ser tratado com todas as garantias previstas pela Lei de Acesso à Informação – LAI, mas de outra espécie de demanda, qual seja denúncia. Nesse sentido, ressaltamos que as solicitações feitas mediante a LAI se restringem a pedidos de informações, os quais não se confundem com reclamações, denúncias ou consultas. O próprio Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (antiga Controladoria-Geral da União – CGU) já se posicionou nesta linha no âmbito do Despacho nº 6811, de 06/09/2013 (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Despacho nº 6811, de 06/09/2013. Processo nº 25820.003897/2013-23. Brasília, DF, 06 set. 2013. Órgão/Entidade Recorrida: Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.). Somado a isso e conforme o teor do pedido, destacamos que a presente denúncia já está sendo tramitada em canal específico, diverso deste SIC, por via do Protocolo Ouvidoria-Geral nº 10558/2015, referentemente ao qual V.Sa. já foi contactado a respeito. Paralelamente, cumpre informar que a Petrobras dispõe de canais de comunicação específicos para o recebimento de reclamações, sugestões, elogios e denúncias, abaixo relacionados: 1- Ouvidoria Geral (reclamações, sugestões e elogios) Formulário: https://ouvidoria.petrobras.com.br/portal/ouvidoria/pt_br/fale-com-a-ouvidoria/fale-com-a-ouvidoria-1.htm Telefone: 55 (21) 3224-6666 Telefone: 0800 28 28 28 0 Carta: Ouvidoria Geral da Petrobras Av. República do Chile, 65 - 11º andar - sala 1101 Centro - Rio Janeiro - Brasil - CEP 20.031-912 - RJ 2- Canal de Denúncias https://contatoseguro.com.br/petrobras Telefone: 0800 601 6925 3- Ouvidoria AMS https://ouvidoria.petrobras.com.br/portal/ouvidoria/pt_br/ouvidoria-ams/fale-com-a-ouvidoria.htm 4- SAC Petrobras Telefone: 0800 728 9001 Endereço eletrônico: sac@petrobras.com.br. Diante do exposto, considera-se este protocolo encerrado. A Petrobras novamente agradece a confiança depositada, reafirmando o seu compromisso com a transparência.</p>

Atenciosamente, Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) Ouvidoria-Geral da Petrobras.
--

Elaboração própria. Fonte: Banco de pedidos de acesso à informação.

3.2 Acesso à informação e corrupção: limites e possibilidades

Diante da apresentação dos dados e início de sua análise realizada na seção anterior, além da explicação acerca da metodologia utilizada, busca-se responder os últimos questionamentos apresentados no início deste capítulo: o que os dados revelam? E, afinal, quais os limites e possibilidades da interface entre corrupção e acesso à informação?

3.2.1 Análise dos pedidos de acesso em suas categorias

Em caráter de complementar ao que fora exposto no item 3.1 sobre coleta de dados e sua análise, e antes de verificar especificamente o que os dados revelam sobre corrupção, verificam-se alguns pontos preliminares de uma forma geral. Tal análise se munirá dos dados fornecidos, permeada pela sua triangulação com entrevistas realizadas com servidores e da bibliografia sobre o tema. Assim, expõem-se os seguintes pontos que a análise permite concluir:

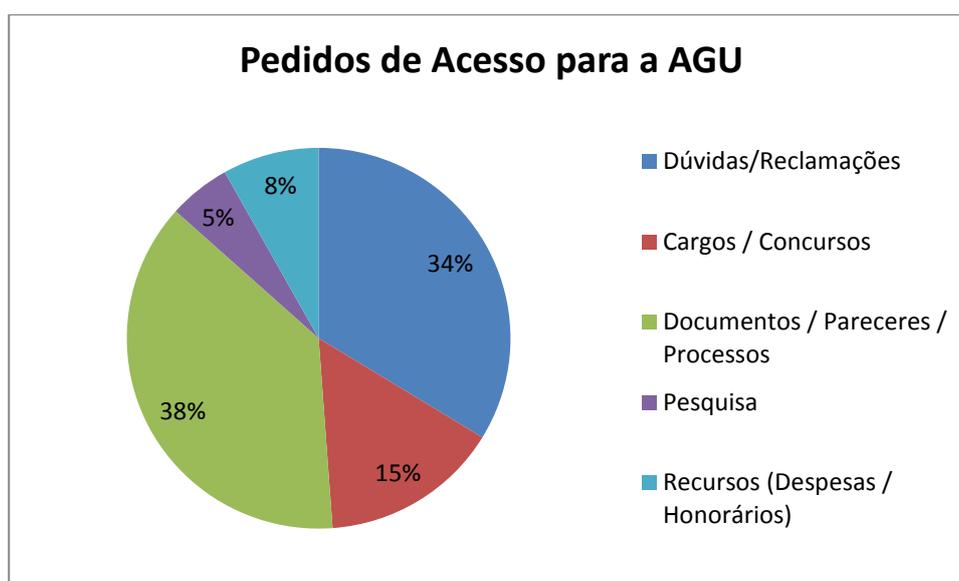
- i) Incompreensões de competência e de pedidos;
- ii) Dificuldades de comunicação;
- iii) Não encontro de informações;
- iv) Repetições de pedidos.

Ao se observar os pedidos de acesso, percebe-se que houve incompreensões acerca da competência de órgãos bem como da própria função dos pedidos de acesso. Assim, cidadãos, no ímpeto de buscarem uma solução para seus problemas ou para problemas da cidade, revelaram incompreensões sobre a competência dos órgãos e da funcionalidade do sistema (como por exemplo, pedido direcionado à Casa Civil expressando medo e indignação, por parte da solicitante, questionando se instituição financeira poderia passar a cobrar pelo uso da casa em que habita; ou, direcionada ao Ministério das Cidades, denúncia de que uma obra em determinado município estava paralisada há muito tempo e desejava explicações e fiscalização, quando, na verdade, quem deveria acompanhar são as autoridades locais).

Acerca disso, e como forma de reforçar esta constatação cita-se uma palestra realizada na AGU, intitulada “Políticas de acesso à informação: considerações sobre o contexto

institucional na Administração Pública”⁸⁶. Trata-se de outra compilação de dados e outra categorização diante daquele universo observado, que revela algo semelhante. Naquela análise, há um forte elemento quantitativo de que compreender a função de cada instituição é um desafio para o cidadão. Na ocasião, foram recortados metodologicamente os pedidos direcionados apenas à AGU, de janeiro a março de 2017, utilizando-se do banco de dados que também foi material nesta dissertação. Verificou-se que “dúvidas” (o que equivaleria a consultas neste trabalho) e “reclamações” (o que se enquadraria em mesma categoria neste trabalho) correspondem à segunda maior ocorrência de pedidos de acesso (34% dos pedidos analisados), ficando em primeiro lugar os pedidos relacionados à própria função do órgão (38%). Neste caso, houve pedidos em que se demandavam advogados da união para cuidar de assuntos privados, bem como consultas ou dúvidas sobre como proceder diante de cobrança indevida de cartão de crédito. De forma geral, ilustra-se com o gráfico utilizado:

Gráfico 11 - Pedidos de acesso à informação para a AGU. Jan./Mar.2017.



Fonte: Apresentação do III Seminário Direito e Sociedade da EAGU.

Nesse contexto, ações de conscientização dos papéis institucionais se fazem necessárias diante desse cenário, seja em destaque no próprio endereço eletrônico, seja na diversidade de redes sociais. E isso, como demonstrado, passou a ser atitude de alguns órgãos nas respostas, ao mencionar uma a uma, as competências de diferentes instituições. Tal fato surpreendeu, mas não são todos que assim o fazem. Além disso, a própria definição ou

⁸⁶ Mais informações, disponível em: <https://www.agu.gov.br/noticia/seminario-direito-e-sociedade-iii-df-686205>.

explicação do que é um pedido de acesso⁸⁷, ou como formulá-lo corretamente, é objeto de alguns períodos reservados na resposta. Tais fatos ocorrem quando não se trata de um pedido de acesso, ou se se possui alguma barreira de competência para atendê-lo por completo. Cita-se, ainda, o caso do pedido de um refugiado (presente no quadro “Exemplos de pedidos categorizados como “Reclamação / Desabafo / Sugestão / Elogio”), em que, direcionando tanto para a AGU quanto para o Ministério da Defesa (MD), solicitou auxílio para a realidade de sua etnia na Nigéria. Como resposta, a AGU⁸⁸ explicou suas funções, do mesmo modo que o MD⁸⁹.

Acerca das dificuldades de comunicação, como exemplos, citam-se diversos pedidos sobre a Escala Brasil Transparente, em que se solicitavam os critérios utilizados, as perguntas enviadas para averiguar a transparência passiva de determinado ente federativo. Alguns municípios entraram com pedidos de acesso para ter acesso à sua avaliação. Posteriormente, a CGU, encarregada desse programa, disponibilizou *online* (em transparência ativa) os critérios e os dados de cada ente federativo – o que se revela positivo ao mudar da transparência passiva para a ativa, e ao reduzir esse caminho burocrático.

⁸⁷ “[...] cumpre-nos esclarecer que A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2012) tem por objetivo garantir a transparência pública de informações, por meio da disponibilização de dados e padronização de acesso ao cidadão. O artigo 12 de seu Decreto regulamentador nº 7.724/2012 determina que caberá ao solicitante a “especificação de forma, clara e precisa, da informação requerida” (BRASIL, CGU, 2016, s/p).

⁸⁸ Prezado(a) Senhor(a), A Advocacia-Geral da União (AGU) agradece o envio da sua mensagem. Temos a informar que, de acordo com o artigo 131 da Constituição Federal, a Advocacia-Geral da União (AGU) é responsável pela defesa judicial e extrajudicial da União (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), além de prestar assistência e consultoria jurídica aos órgãos do Poder Executivo Federal. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) regula o direito de acesso a informações previsto na Constituição Federal de 1988 e dispõe sobre o acesso às informações produzidas pelos órgãos e entidades públicas. Assim, o objetivo da lei é o acesso às informações já produzidas pelo órgão, que estão em documentos, arquivos, estatísticas. A informação solicitada, portanto, não é de competência da AGU. Sendo o que havia para o momento, colocamo-nos ao seu dispor para apresentação de futuras demandas. Atenciosamente, Serviço de Informações ao Cidadão Advocacia-Geral da União” (BRASIL, CGU, 2017, s/p).

⁸⁹ Prezado Cidadão, Ao cumprimentá-lo, cordialmente, reporto-me ao pedido formulado por Vossa Senhoria de NUP 60502.001409/2017-71, de 29 de junho de 2017. Em relação ao seu pedido, o Serviço de Informações ao Cidadão - SIC do Ministério da Defesa - MD esclarece que a chamada Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, destina-se a reger os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o fim de garantir o acesso a informações, previsto no art. 5º, inciso XXXIII, no art. 37, § 3º, inciso II, e no art. 216, § 2º, da Constituição Federal de 1988. Tem-se, pois, que o referido diploma normativo visa assegurar o direito de todo cidadão ao acesso a informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, bem como a registros administrativos e a informações sobre atos de governo. Nesse contexto, verifica-se que a Lei em comento objetiva a disponibilização de documentos e “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para a produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”, nos termos do art. 4º, incisos I e II. Desse modo, apenas por cautela, informo que não se trata de simples negativa de fornecimento de informações, mas, sim, da própria imprestabilidade do veículo escolhido pelo solicitante para os fins pretendidos, considerando-se que a Lei de Acesso à Informação não prevê, dentre os procedimentos destinados a assegurar o direito fundamental de acesso à informação, a resposta a consultas genéricas, sem especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida. Caso haja alguma dúvida sobre a resposta ora envia, este SIC está a sua disposição por meio do e-mail sic@defesa.gov.br e do telefone (61) 3312-8528, evitando-se, assim, o recurso. Atenciosamente, Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Defesa”. (BRASIL, CGU, 2017, s/p).

Outra parcela de pedidos vinculou-se ao não encontro de informações. Casos desse tipo de situação tiveram como retrato informações já presentes em transparência ativa (como os relatórios de implementação da LAI pela CGU), disponíveis no próprio *site*, mas que eram solicitados por meio do mecanismo do acesso à informação. Nestas situações, no que se refere ao Portal da Transparência, as demandas estavam relacionadas a recursos advindos de convênios para os municípios⁹⁰, e diversas respostas demonstravam o passo a passo, indicando *links*, abas, ícones para acesso. Ou também tais dúvidas estavam relacionadas ao manuseio de informações, e, na resposta, inseriu-se a explicação sobre categorias utilizadas, elucidando como deveria ocorrer esse manuseio ou análise de informações. Em alguns deles, mencionava-se que o Portal estava em reformulação visando a melhorias.

Corroborando com isso, identificou-se um exemplo de grande quantidade de repetições (34 pedidos) de um mesmo pedido de acesso, para o mesmo órgão (CGU). A resposta já havia sido direcionada para uma primeira solicitação. No entanto, diante da grande quantidade e insistência, as respostas também foram as mesmas.

Ainda nessa vertente, há pedidos que carecem do rigor de seriedade, pois se observa que, no intuito de manifestar desabafos ou reclamações, passam até a agir com desrespeito, o que foi constatado por servidores ao advertirem tal comportamento:

- a) Cartão corporativo de Marcela Temer. Pedido contendo expressões como: “Cartão Corporativo, Puteiro, Corrupção, Farra, Gastos”, referindo-se a ela por meio de palavras como “donzela”, de modo irônico, e à sua família, como “família imperial”. A resposta foi no sentido de que o SIC pode não responder pedidos que contenham:
“[...] insultos que utilizam palavras chulas e baixo calão como os termos usados por V.S.⁹⁰”. Mas ainda esclareceram: “No entanto, esclarecemos que informações sobre Cartão Corporativo podem ser encontrados no seguinte link: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>” (BRASIL, CGU, 2016, s/p).
- b) Sodoma e Gomorra. Pedido continha: “Lembrem-se SODOMIA! CACHAÇA! DROGAS! é ritual da MAGIA NEGRA! gera toda esta CORRUPÇÃO GENERALIZADA!”. A resposta, por sua vez, foi no sentido de não ser competência do órgão: “Analisando seu pedido, vimos que o mesmo não está ligado a assuntos das atividades dessa Instituição” (BRASIL, CGU, 2016, s/p).

⁹⁰ “Boa tarde, gostaria de saber mais sobre repasses de recursos e seus investimentos em Tomé-Açu meu atual município, e se possível de 2004 até o 2015. Desde já agradeço” (BRASIL, CGU, 2015, s/p)j

Para isso, a postura dos órgãos foi plausível e sensata, ainda que tenham dispendido tempo para tanto.

3.2.2 *Os limites e as possibilidades*

A primeira situação a ser observada é que, pelo objetivo inicial desta fase da pesquisa, esperava-se analisar os pedidos para verificar o que cidadãos e demais interessados desejavam saber sobre corrupção. No entanto, diante do caráter exploratório, verificou-se a presença dessa palavra também nas respostas, seja em termos de conteúdo, seja em termos de nomenclatura de órgão. Observou-se que se trata de um uso generalizado desta palavra em diferentes contextos de respostas.

Órgãos que possuem uma relação mais próxima com o enfrentamento dessa prática (CGU e MJ) e outros que estiveram no alvo de operações sobre tal prática (Petrobrás), destacaram-se como recebedores desse tipo de pedido de acesso. Por certo, existem outros órgãos que não fazem parte desse contexto, mas que se apresentaram como resultados da busca, pelo fato de utilizarem, de alguma forma, a palavra (ou pelo cidadão fazer esse uso em seu pedido), e que, ainda assim, não se revelam como atores principais nesse cenário de (anti)corrupção. Por exemplo, IMBEL (Indústria de Material Bélico do Brasil), EPE (Empresa de Pesquisa Energética) e HEMOBRÁS (Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia) não possuem, em um primeiro momento, relação direta com o contexto de escândalos de corrupção, ou responsabilidades institucionais persecutórias contra corrupção. Para ilustrar, no caso da Hemobrás, um dos pedidos feitos em 2015 foi inserido na categoria “pesquisa” (tendo em vista a mesma solicitação foi feita a diferentes órgãos), e o conteúdo se referiu à busca de informações sobre ações da empresa para se adaptar à Lei Anticorrupção, questionando sobre mecanismos de *compliance*, existência de comissão de ética, código de ética. Para a EPE, um pedido realizado em 2016 também possuía teor similar: questionou-se a adequação da empresa à Lei Anticorrupção “seja através de confecção norma interna, seja através de confecção de manual de conduta” (BRASIL, CGU, 2016, s/p). A IMBEL, por conseguinte, também com o pedido de 2016 enquadrado como pesquisa, teve semelhante questionamento acerca de códigos de ética e rol de normativas que segue para práticas anticorrupção.

Ainda no debate sobre os órgãos, questiona-se como se enquadraria o papel da CGU? No capítulo 2, foram analisadas diversas iniciativas institucionais do órgão e sua responsabilidade na prevenção da corrupção por meio de programas, processos e ações, dentre

elas, esse canal de pedidos de acesso à informação. Em termos estatísticos sobre suas ações na transparência, ela produz os relatórios anuais de implementação da LAI. E conforme dispõe o quadro a seguir, com dados do último relatório publicado, datado de 2017, apresentam-se algumas de suas ações, além das que se observa por meio do universo de pedidos analisados (BATAGLIA; FARRANHA, 2019).

Quadro 49 - Principais competências da CGU e sua aplicação prática.

Ações	Detalhamentos
Campanhas nacionais para cultura de transparência e conscientização do direito de acesso;	<ul style="list-style-type: none"> • Cartilhas e redes sociais
Treinamento de agentes públicos acerca do acesso à informação;	<ul style="list-style-type: none"> • Foram realizados cursos de capacitação, organizados pela CGU e outros ministérios: RedeSIC (oficinas sobre a LAI) • Apoio na implementação da LAI em Estados e Municípios (Escala Brasil Transparente, Programa Brasil Transparente). • Dados: 88% dos órgãos capacitaram pelo menos um servidor em exercício 95% dos órgãos procuraram sensibilizar servidores quanto aos deveres referentes aos direito de acesso do cidadão 73% dos órgãos precisam capacitar em temas de dados abertos 15% dos órgãos preveem a cobrança de conhecimento sobre a LAI em seu processo seletivo ou concurso.
Monitoramento da aplicação da LAI e do Decreto Regulamentador na administração federal;	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo médio de resposta: 13 dias; • Principal motivo de negativas: dados pessoais (28,78%); • Órgão mais demandado: Min. da Fazenda (8,64%); • Pessoas físicas: 95%; jurídicas, 5% dos pedidos; • Escolaridade: 37,44% com ensino superior; • Empregado do setor privado: 14,42% dos pedidos;
Previsão de uma autoridade de monitoramento da implementação da LAI em cada órgão público.	<ul style="list-style-type: none"> • Dados: 76% dos órgãos possuem autoridade de monitoramento que acompanha e orienta unidades; 71% dos órgãos declararam que a autoridade recomenda medidas para adequações.
Após negação de acesso por órgão do Executivo Federal e pela autoridade hierarquicamente superior deste órgão, cabe recurso à CGU.	<ul style="list-style-type: none"> • Ouvidoria-Geral da União é a responsável. • Dados: Total: 2.752 recursos recebidos (aumento de 41,6% comparados a 2016); São recursos em casos de ausência de resposta: 375 recursos (comparado a 88 de 2016). • Órgão mais recorrido: Banco do Brasil: 651 casos; • Decisões: 37% perda do objeto (postura de diálogo entre CGI e órgãos); 7% perda do objeto parcial; 30% acolhimento; 17% desprovisionamento; 7% provimento; 2% provimento parcial.
Padrões de divulgação de informações ao público e procedimentos para busca e	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionalidades do sistema e-SIC aprimoradas: Indicador da quantidade de pedidos e recursos com prazo de resposta: “vencido”; “expirando hoje”; e “tramitando no prazo”;

prestação de informações pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)	Informes para CGU divulgar próximas capacitações; Sistema de alertas; Formatação da resposta; Aviso de que resposta está sendo enviada sem anexo (no caso de ter escrito neste campo a palavra “anexo”); Relatório de transparência ativa; Datas para respostas.
--	---

Elaboração própria. Fonte: Relatório sobre a implementação da Lei n. 12.527/2011, referente ao ano de 2017.

Percebe-se, portanto, diversas ações que demonstram a preocupação da instituição com a tarefa que lhe é incumbida pela legislação. O incremento de ferramentas no e-SIC (alertas, avisos de prazos em andamento, vencidos e expirando no dia, datas, situação do pedido, pedido em atraso), além da postura de diálogo, conforme já debatido, revelam tal feito. Ademais, dados estatísticos, como o de capacitação de servidores por meio de programas (88% dos órgãos declararam que ao menos um membro compareceu a tais reuniões de capacitação e 95% sensibilizaram-nos), média de 13 dias de resposta, revelam o comportamento institucional perante o acesso à informação, e que, como verificado nos próprios pedidos de acesso analisados, são de sua responsabilidade.

Por sua vez, ao retomar a apresentação dos pedidos analisados neste capítulo, em termos de categorização de pedidos, a principal constatação é a seguinte: há diferentes contextos e objetivos no cenário pesquisado. E dentre esses objetivos, a maior ocorrência foi de pedidos visando à pesquisa: verificando os dados, percebe-se que, em todos os anos, a categoria “pesquisa” compreendeu, respectivamente 29%, 21% e 42% em 2015, 2016 e 2017, ficando na frente de categorias relacionadas a “LAI e e-SIC”, “processos e registros”, e “consultas”, por exemplo.

No entanto, questiona-se: a transparência passiva favorece o enfrentamento à corrupção? A visão de que transparência passiva possui relação direta com o enfrentamento à corrupção segue a abordagem normativa de transparência. Segundo essa abordagem, teoricamente, a transparência é um imperativo para que a corrupção seja enfrentada. Além dessa visão, a transparência também surge como elemento para solucionar os problemas de representação política, diante de assimetrias informacionais e necessidade de *accountability* entre o representante e o representado. (CUNHA FILHO, 2018). No entanto, ao analisar os dados apresentados de modo empírico, não se pode asseverar uma conclusão de que transparência e enfrentamento à corrupção são diretamente proporcionais.

Percebe-se que, a partir dos mecanismos de transparência passiva (ou seja, pedidos de acesso à informação), há elementos que fazem levar a um controle social sobre contas e ações

públicas. Isso foi confirmado ao longo deste capítulo, ao se observar, por meio da exploração dos dados:

- De conjuntos de pedidos que desejam mais informações sobre repasses de verbas a municípios;
- Como empresas estatais e bancos públicos estão se adaptando internamente para se adequarem à legislação anticorrupção;
- Quantias que foram desviadas por processos de investigação de corrupção;
- Legislação ou normas sobre corrupção;
- Busca de materiais para programas de transparência;
- Questionamentos sobre regras de programas que envolvem também a transparência e a ética em empresas;
- Contratos entre setor público e setor privado, dentre outros;

Esses são exemplos que levam à conclusão de que o acesso à informação pode favorecer o acompanhamento de ações governamentais e de documentos públicos relacionados a essa temática. Porém, afirmar que a transparência passiva efetiva o combate corrupção é algo temerário e depende de outros fatores.

Para adentrar a essa análise, mune-se de perguntas como essa, feitas em entrevistas com servidores da CGU que estiveram ou estão ligados à atuação com a LAI em algum momento de sua trajetória no órgão.⁹¹ E, corroborando com o que foi afirmado anteriormente, todas as entrevistas disseram que não há essa relação direta, ao menos em um primeiro momento, havendo outras variáveis a serem consideradas. Partindo disso, adentra-se na análise desses outros fatores que geram essa dependência para que a interface “transparência passiva e corrupção” aconteça completamente.

Assim, o primeiro ponto é que pode surgir alguma denúncia de desvios de finalidade, de recursos ou indícios de atos suspeitos de corrupção por meio dos pedidos de acesso. Os pedidos de acesso, como explicitado, não são o veículo para denúncias. O veículo correto seria o sistema de ouvidorias (e-OUV), em termos de Poder Executivo federal. Caso haja uma denúncia nesse sentido, ou o órgão responde relatando a não competência dele para tratar da

⁹¹ a) Como os pedidos de acesso podem contribuir para o enfrentamento à corrupção? Teria algum exemplo?
b) Houve alguma operação entre CGU e algum órgão judiciário ou administrativo/investigativo (até mesmo, por exemplo, a própria Secretaria Federal de Controle interno) que foi resultado de algum pedido de acesso à informação?
c) Diante de teorias que afirmam que a transparência, como valor democrático, inibiria atos corruptos, qual sua percepção sobre essas afirmações?
d) Baseado em sua experiência de atuação no serviço público deste órgão, de fato a transparência pode prevenir a corrupção?

questão ou responde comentando a inadequação do meio de que o cidadão se utilizou e indica outros meios e/ou órgãos adequados. Outra opção é o próprio órgão encaminhar para outro setor específico. No caso da CGU, que reúne funções de correição, controle interno, ouvidoria e transparência, por exemplo, tal comunicação interna se revela mais viável. É o que demonstra um entrevistado:

[...] Então muitos casos em que pedidos de acesso à informação geram ações de controle dentro da CGU. Nós vimos situações de ofício, em que a própria CGU, com base nas informações dos autos do pedido de acesso, encaminha esses subsídios diretamente da ouvidoria [...] para a corregedoria, seja pelo descumprimento da própria LAI, ou seja, para casos graves. O cidadão vem e denuncia que determinado funcionário público está ocupando de forma ilegal 2 cargos, [...] ou 2 municípios distantes, em um emprego de 40 horas. A própria CGU já dá tratamento ao caso, [...] ela encaminha para a SFC se for o caso.

Autor: No caso, não seria um pedido de acesso, mas seria uma reclamação feita para a ouvidoria?

Entrevistado: Também poderia ser assim. É que muitas vezes o cidadão, ele parte pelo pedido de acesso, ele quer pedir, mas que no fundo dele contempla denúncia. [...] a própria CGU tem que analisar isso, e como a ouvidoria não tem a competência para esse tipo de análise, a ouvidoria repassará para a corregedoria, repassa para a SFC se for o caso.

[...] Se é identificada a questão de fundo, se de fato tem materialidade, autoria, [...] a ouvidoria passa esse tipo de situação para a corregedoria e SFC.

Essa é a primeira situação que eu vislumbro que é quando a CGU age de ofício em pedidos de acesso à informação. (Entrevista III)

Outro fator que envolve essa relação e impede de se dizer que há uma constatação direta entre pedidos de acesso e corrupção é a não motivação do pedido. Presente no art. 10, §3º, da LAI e art. 14 do Decreto n. 7.724/2012, são vedadas quaisquer exigências relativas à motivação nos pedidos de acesso: os solicitantes não precisam justificar a finalidade do pedido que realizam, não se pode exigir que se mencione o porquê do pedido ou a destinação dos dados a serem fornecidos pelo órgão demandado. Esclarece-se que isso não se considera como um fator negativo, pelo contrário; mas cientificamente, para as finalidades desta pesquisa, é importante mencionar tal fato. Assim, não se sabe a destinação da informação obtida: se o próprio cidadão procederá a denúncias em outros órgãos competentes ou veículos de imprensa, por exemplo. Assim também foi verificado em entrevista:

A segunda é motivação do cidadão, ele pede um documento, mas ele não coloca, porque ele não é obrigado a colocar a motivação [...] então nem sempre a gente sabe [...] a gente não sabe se aquilo está atrelado à má gestão de recurso público ou atrelado a uma conduta ilícita. Só que o cidadão, de posse dessa informação, ele faz uma denúncia. (Entrevista III)

Portanto, não basta apenas a transparência. E mesmo utilizando o mecanismo de acesso à informação para conseguir dados e com eles gerar alguma ação posterior, é preciso

haver uma intenção anterior, um conhecimento prévio ou ao menos uma suspeita, além de uma capacitação para o manuseio do sistema.

A relação do pedido de acesso com a corrupção, ela tem uma relação muito próxima quando você pensa em acessar algo do qual você já tem uma certa suspeita, para trabalhar aquela informação e, a partir daquilo, construir alguma reflexão. Então, o pontapé inicial não é a LAI. O pontapé é anterior, é a tua curiosidade, uma denúncia, uma ideia que alguém te deu. Para o combate à corrupção tem essa questão do pontapé que exige uma certa especialidade, seja um jornalista, por exemplo, ou algum conhecimento técnico um pouco mais específico. Então, no que se refere ao combate à corrupção não é uma tarefa muito comum o uso da LAI. (Entrevista II).

E “[...] justamente a transparência passiva é muito importante para quem tem essa ideia inicial, para quem tem esse preparo, conhecimento, e essa estrutura para tratar a LAI.” (Entrevista II).

Acerca dessa capacitação para o manuseio do sistema, isso envolve alguns fatores para que o interessado os utilize: consciência de sua utilidade; facilidade de uso; e confiança (CUNHA, 2014). Além dessas, a exclusão digital é algo a se considerar nesse ponto: em termos de acesso à tecnologia, questões financeiras, analfabetismo digital, design da plataforma ou ferramenta, oligarquia de participantes e domínio tecnológico – tais quais verificados no capítulo 2 (AGGIO; SAMPAIO, 2013; MARQUES, 2016; PAPACHARISSI, 2009). “Além disso, a implementação de governo eletrônico envolve muitos grupos de diferentes *stakeholders*, que precisam ser levados em consideração no desenvolvimento dos serviços a serem disponibilizados” (SANTOS; REINHARD, 2016, p.223).

Também é importante notar que o acesso à informação por essas vias tecnológicas não se destina necessariamente ao enfrentamento da corrupção. Prever institucionalmente canais para o acesso à informação não é garantia de que a informação será acessada, tampouco que os cidadãos serão mais engajados para esse controle e prevenção de atos corruptos (PAPACHARISSI, 2009).

Somado a essa ação ou preparação anterior, há um mecanismo institucional sistêmico, por vezes chamado de sistema de integridade nacional (SPECK, 2002; TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, 2000), que revele essa sinergia ou intercâmbio de informações, cooperação entre setores do Estado. Em termos teóricos, retoma-se a Transparência Internacional que traduz essa perspectiva e essa denominação em uma imagem de um templo grego: sobre valores de uma dada sociedade em específico, são erigidos pilares (que representariam os poderes, agências *ombudsman*, setor privado, mídias, sociedade civil, dentre outros órgãos), cada qual com sua responsabilidade, mas que sustentariam o teto da integridade, equilibrando o estado de direito, qualidade de vida e desenvolvimento sustentável

(TRANSPARENÇA INTERNACIONAL, 2000; BATAGLIA, 2017, a). E acerca desse intercâmbio de setores e órgãos, abre-se um rol de outros temas, tais como: i) necessidade de acordos de cooperação; ii) interoperabilidade de sistemas diante dos mecanismos tecnológicos utilizados pelos órgãos públicos (podendo emergir assuntos de dados abertos e padrões abertos para facilitar a circulação de informação); iii) governança nas ações.

Além dos acordos de cooperação entre as instituições e entre países (mencionados nas convenções internacionais), no âmbito interno há mecanismos normativos desse debate sobre a governança (não especificamente para o enfrentamento à corrupção, mas esse tema pode ser inserido nesse aspecto). Houve publicação de decreto sobre a implementação da política de governança pública, criando o comitê interministerial de governança – CIG (Decreto n. 9.203/2017), cujo intuito é articular ações entre os ministérios visando melhorias de gestão, para melhor gerenciar políticas públicas e cuidar dos interesses da sociedade.

Acerca deste debate, autores como Salamon (2000); Heidemann & Kissler (2006), Farranha & Frezza (2018); Mansur *et al* (2016), abordam este conceito. Seja valorizando o papel da iniciativa privada no chamado *third party government* (SALAMON, 2000), seja conferindo maior enfoque na participação da sociedade (MANSUR *et al*, 2016), a governança traduz um novo contorno de relação entre setor público, a sociedade e o setor privado. “[...] em suma, a governança pública agrupa, em novos arranjos de atores (redes, alianças, etc), três diferentes lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança)” (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 486).

Questões atinentes a delegações de setores ou atividades específicas se fazem mais presentes neste cenário, e tais atores são chamados a dividirem responsabilidades da ação estatal ou da ação pública, junto com o poder público, daí a nomenclatura não ser mais "governo", mas “governança”. (SALAMON, 2000; BATAGLIA; FARRANHA, 2019)

Transportado esse debate para o enfrentamento da corrupção por meio da transparência de um modo geral, percebe-se um *enforcement* de instituições estatais e governamentais para dizer o direito e realizar punições. Há de se observar que, ao menos nas investigações criminais sobre corrupção, as informações são obtidas por outras instituições que possuem esse *enforcement*:

Se você for investigar mais a fundo, quem combate mais crimes de corrupção propriamente é o Ministério Público com informações [...] que ele coleta da CVM, a CVM tem o COAF, o COAF mais reproduz [...] os relatórios da CVM, mas as informações são produzidas por outros órgãos de fiscalização, não pela LAI. Pensar que alguém vai lá fazer o pedido e que por esse pedido vai descobrir um monte de coisa [...] é uma expectativa que não vai ser cumprida. (Entrevista I).

Concatenando com os aspectos do papel estatal nesses novos contornos, outra responsabilidade do Estado é a promulgação e publicação de normas, além da aplicação do poder jurisdicional. Por sua vez, a iniciativa privada pode adentrar nesse debate, por exemplo, por meio da Lei Anticorrupção, ao serem obrigadas a criar mecanismos e estruturas internas de *compliance*⁹² (envolvendo agentes encarregados dessa prática, setores internos na empresa que cuidam do assunto, além de códigos de ética e de conduta para seus funcionários, por exemplo), visando à antecipação da prática de condutas ilícitas pela própria pessoa jurídica. “Nesse contexto, é significativo o papel do compliance, já que a existência de um bom programa pode afastar o defeito de organização e, conseqüentemente, a responsabilidade da pessoa jurídica” (FRAZÃO, 2017, p.29).

Para a vertente da participação da sociedade também nesses novos contornos de relação com o Estado, por conseguinte, retoma-se o papel para o controle social e da participação. Nesse debate, Milani (2008) traz importantes questões e definições sobre a categoria da participação: quem participa? Que tipo de participação? Em que espaços? Com isso, volta-se para as origens do uso desse termo, em programas de reformas do Estado, políticas de descentralização, áreas acadêmicas, e nos estudos de democracia participativa e *accountability* (vertical, no caso), vinculando-se ao “princípio participativo”. Segundo o autor, esse debate também envolve questões de governança – “legitimidade do Estado enquanto ator e arena política do processo decisório” (MILANI, 2008, p.553) e governabilidade – “capacidade de formulação, gestão, implementação e articulação das políticas públicas” (MILANI, 2008, p.553).

Em uma visão normativa, também se tem a perspectiva de que a participação poderia controlar atos corruptos, diante de disponibilização de informação e de transparência. De fato, são fontes importantes, mas as questões supracitadas podem problematizar essa visão: quem participa? Há desigualdades entre os atores nos tipos e espaços de participação? “A participação praticada dessa forma pode aumentar a qualidade da transparência dos dispositivos institucionais; contudo, ela não garante, de modo necessário e automático, a legitimidade do processo institucional participativo na construção do interesse coletivo” (MILANI, 2008, p. 555).

⁹² Este debate, claramente, é muito mais profundo, envolvendo questões sobre responsabilidade administrativa, juízo sobre responsabilidade da pessoa natural, responsabilidade de pessoa jurídica por ilícito organizacional, *vicarious liability*. No entanto, adentrar nessa seara não é objetivo deste trabalho, reservando-se o destaque desse aspecto específico de sua importância.

Justamente em função dos diferentes pesos de atores na participação, é que pode haver diferentes influências, seja na elaboração, implementação ou até mesmo no controle das políticas públicas.⁹³ “Existe distribuição de poder no processo de decisão entre diversos atores; há um intenso processo de negociação e definição das regras para a tomada de decisões; [...] a participação social é central, mas a capacidade de participação dos atores é diferenciada” (MILANI, 2008, p.558). Isso, de certa forma, pode ser vislumbrado no seguinte comentário: “uma dificuldade que o pessoal aponta muito é a dificuldade de penetração da LAI. Basicamente jornalistas, acadêmicos e ONGs. Essa é uma dificuldade que o pessoal aponta muito” (Entrevista I).

No entanto, é de sua relevância que haja essa participação: “[...] a participação pode significar controlar a qualidade dos serviços prestados. Isso significa que a participação cidadã na prestação de serviços sociais pode aumentar a qualidade dos resultados obtidos [...] tornando os gastos mais eficientes. (MILANI, 2008, p. 559)⁹⁴. No entanto, essa capacidade de participação não se dá de modo efetivo se for isolada. Além de grupos de pressão, a institucionalização dessa participação para exercer um controle se revela de suma importância. Aponta-se, portanto, para a necessidade de uma institucionalidade participativa. (MILANI, 2008).

Ao cruzar esse aspecto teórico com os pedidos de acesso e controle da corrupção, por exemplo, um deles teve a seguinte solicitação:

Prezados, De qual maneira posso ajuda-los, pois moro em Capanema - PA, e gostaria discretamente fiscalizar as secretarias de educação, saúde, cultura e saneamento do município, há possibilidade? (BRASIL, CGU, 2015, s/p).

Na resposta da CGU a este pedido, evidenciou-se essa institucionalidade necessária justamente em função da força e poder de influência perante órgãos ou outros representantes. Nela, recomendaram-se algumas iniciativas como formar ou participar de ONGs, participar de conselhos locais, verificar o site da prefeitura (site da transparência), e fez-se convite para o curso *online* de controle social.

⁹³ Nesse ponto, apenas como menção, poderia ser retomada a teoria democrática neopluralista, responsável por considerar diferentes pesos de atores, chamados de grupos de pressão, na formulação ou implementação de políticas públicas. (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009; DRYZEK; O’LEARY, 1989)

⁹⁴ Com isso, esclarece-se que em nenhum momento se diminui a importância da participação social. Pelo contrário, como se afirmou em entrevista: “seria importante a ajuda da sociedade civil justamente na fiscalização do próprio Estado. Daí porque a transparência seria essencial para que o cidadão pudesse de fato participar, seja denunciando seja elogiando a política pública que deu certo para que ela possa ser implementada” (entrevista III). Mas diante das evidências, essa participação tem maiores chances de se tornar efetiva a partir de canais institucionalizados, seja por meio de ONGs, Observatórios Sociais, fóruns e conselhos de políticas públicas, orçamento participativo, por exemplo. (MILANI, 2008, p. 561).

Outro exemplo consiste no já citado padrão de resposta do Ministério das Cidades, por exemplo, que, ao receber denúncias que não são de sua seara de atuação, indicou outras instituições para satisfazer os direitos. A própria CGU também, quando o tema não era de sua competência, recomendava a busca de autoridades locais, como o poder legislativo local ou o Ministério Público. Tais respostas, portanto, evidenciam essa institucionalidade participativa (enquanto cidadãos reunidos institucionalmente como organização) e a necessidade de haver instituições com seu poder de investigação ou a necessidade de dar prosseguimento a apurações, para que esse enfrentamento se efetive.

No caso em tela, ainda que se obtenham informações que levem a algum caso de denúncia por meio dos pedidos de acesso, isso depende de interna mobilização, seja de setores midiáticos (jornalistas, por exemplo), seja de instituições com alguma jurisdição para dar prosseguimento e possivelmente efetivar uma punição, como fora mencionado por meio de entrevista realizada.

Portanto, nesse debate acerca da participação da sociedade em um arranjo de governança sobre controle da corrupção (por meio da transparência passiva), há uma dependência de ideia prévia, de uma institucionalização participativa e da relação desses solicitantes com instituições (sejam elas entendidas como a mídia, ou mesmo setores do Estado – neste caso, na chamada ‘hierarquia’ conforme HEIDEMANN & KISSLER (2006) apontam). Nesse sentido:

Acho que talvez, o sentido de transparência ativa pode funcionar muito mais como um inibidor no processo do que um acesso em transparência passiva. Você fica muito na dependência de que as pessoas, elas peçam informação e elas saibam o que pedir e saibam o que olhar e controlar. (Entrevista IV).

A transparência por si só talvez não seja suficiente. De que adianta o cidadão ter acesso à informação, e, em tese, poder fiscalizar, poder fazer denúncia, se você não tem instituições democráticas consolidadas capazes de punir. Porque a ideia é vigiar e punir. [...] Quem faz a punição em princípio é o Poder Judiciário, eu diria a CGU (em relação a funcionários públicos federais) e outras controladorias, então a transparência por si só talvez não seja suficiente. Mas, certamente, é um fator extremamente importante a meu ver, o fato de o cidadão ser empoderado. (Entrevista III)

Há produções, por sua vez, que relacionam todo esse conjunto de fatores de transparência e sua relação com a sociedade, na fórmula “TPA”: Transparência – Participação – *Accountability*. “[...] transparência pública (T) viabiliza a participação política (P) das pessoas no processo decisório, o que por sua vez permite o exercício de *accountability* (A) ou controle dos agentes políticos pelos cidadãos ([...] fórmula $T \rightarrow P \rightarrow A$)” (CUNHA FILHO, 2018, p. 881). E esta fórmula envolve todo o debate de qualidade da representação

democrática, democracia deliberativa, com a qual se faz necessária uma difusão de informação, tendo por escopo a qualidade da participação nas decisões ou no acompanhamento das decisões, participação e fiscalização estas que constrangeriam políticos e os forçaria a uma constante responsividade de seus atos (*accountability*). De fato, esse raciocínio é importante e serve de base para as democracias. No entanto, a crítica se baseia na necessidade de haver estudos empíricos dessa fórmula. Afirmar que a transparência leva à participação dependeria de outros questionamentos: e quem não tem internet, como participa? E a compreensão das informações utilizadas? E o interesse pelo sistema político? Da mesma forma acontece com a participação que não necessariamente levaria a um constrangimento por parte dos representantes. Portanto, modelos empíricos e levantamento de tais questões ganham importante campo de investigação. Esses novos estudos, portanto, reforçam a necessidade de se pensar em outros fatores, como debatidos neste trabalho, para que se verifique essa correlação da participação social no contexto de transparência e os efeitos que pode gerar, como no caso da corrupção. (CUNHA FILHO, 2018).

Nesse viés, registra-se o questionamento para agendas de pesquisa: como a sociedade se apropria da LAI? Como a CGU em parceria com a sociedade poderia construir ações para o acesso à informação, transparência, fiscalização, participação e controle social, e enfrentamento à corrupção? Possíveis elementos de resposta seriam justamente o reforço de papéis de organizações da sociedade civil (OS), além de ações provenientes do meio acadêmico, a partir de atividades de extensão universitária. Portanto, nesse arranjo de governança, percebem-se possíveis papéis do setor privado (adequações internas para atender legislação anticorrupção), setor Estatal (jurisdição, e criação de canais e espaços) e da sociedade (iniciativas de fiscalização, participação e controle).

Assim, uma vez verificados esses fatores, uma última constatação, analisada a partir das declarações das entrevistas, demonstra que a ideia de “transparência passiva como enfrentamento à corrupção” foi um discurso adotado ainda no período de debates de elaboração da LAI. A maior parte dos entrevistados considera que:

- i) a transparência passiva é muito mais que o combate à corrupção: é um mecanismo de efetividade de direitos, ou de melhoria da gestão informacional;
- ii) a transparência por si só não leva ao enfrentamento da corrupção.

Desse modo:

Tinham basicamente dois grupos. Um que via o projeto de lei como instrumento para abertura de arquivos da ditadura ou de arquivos sigilosos e, por isso o embate que se deu tão fortemente, com defesa, militar, e em relação a esses servidores [...] a gente quase teve um problema na aprovação na comissão final porque naquele momento o grande debate era o sigilo eterno, o pessoal preocupado com a guerra do

Paraguai [...] e você tinha um outro grupo, da CGU e ONGs que eram parceiras nossas focando na questão do acesso à informação sob a perspectiva do combate à corrupção, de que era importante. Só que, para mim, isso sempre foi muito claro. Sempre achei que as pessoas não estavam ainda dimensionando o poder que isso tinha para o dia a dia da administração. Porque era o cara poder perguntar qual foi a resposta para o seu próprio defeito. (Entrevista IV)

Portanto, essa vinculação de que transparência passiva como enfrentamento da corrupção foi algo adotado como discurso pela CGU⁹⁵, e também por mecanismos internacionais. E isso seria um dos motivos de hipóteses terem essa premissa como certa. No entanto, como afirmado anteriormente, não se trata de uma relação direta. Não se restringe transparência passiva à prevenção ou enfrentamento da corrupção, mas à efetividade de direitos. Dessa forma, seguem os dados coletados sobre essa perspectiva nas entrevistas:

A LAI é um instrumento controlado [...]. Talvez ela possa ser útil para outras coisas: para efetivar outros direitos, para tornar pessoas mais bem informadas sobre o que acontece, o que já é em si um mérito.

Mas, de combate à corrupção, [...] a meu ver, é um erro teórico achar que isso vai causar impacto, é uma coisa muito mais que a gente gostaria que fosse do que as evidências permitem que a gente diga que está acontecendo.

[...]

Talvez se ela for pensada como um fim em si só, a gente pode ficar mais satisfeito com ela. Realmente o Estado tem se tornado mais transparente, a gente tem mais acesso às coisas. Mas em termos de combate à corrupção exatamente eu tenho dificuldade de ver concretamente [...] Como eu te disse, eu não sei um caso de corrupção [...] que isso foi mostrado pela LAI. (Entrevista I)

Então, no que se refere ao combate à corrupção não é uma tarefa muito comum o uso da LAI.

A experiência da gente analisando esses pedidos que viraram recurso é que existe muito mais um interesse pessoal no uso LAI, buscar uma informação que me interessa, do ponto de vista da minha relação com o Estado, na defesa de algum direito, no exercício social do que com a corrupção. [...]

Mas a relação entre transparência e corrupção, ela sempre se desenvolve no lugar comum que é: quanto mais transparente menos corrupto. Muito alinhada com as regras da OGP. (Entrevista II)

[...] Eu diria que na teoria sim, mas é uma teoria que precisaria ser melhor estudada do ponto de vista prático. Eu ficaria no ponto de vista teórico [...] Foucault, no livro de Vigiar e Punir, é uma citação que eu faço no meu livro. [...] o panóptico foi um sistema prisional orientado teorizado por Bentham, uma cela, uma prisão circular [...] [tem uma torre central] e mesmo se na torre não tivesse ninguém, as pessoas que estavam na cela se sentiriam vigiadas, a aquela mera possibilidade de estar sendo vigiada era suficiente para reduzir o comportamento deles. (Entrevista III)

Talvez eu não seja a entrevistada que ratifique sua hipótese de pesquisa. Eu sempre fui um pouco cética ou um pouco contrária a essa tese de que a LAI fosse um instrumento. Esse foi um debate muito usado no Brasil à época e de fato várias organizações internacionais preveem isso. [...]

⁹⁵ Seja na fase de elaboração legislativa, seja posteriormente por meio de campanhas, postagens, e divulgação da própria LAI.

Então, eu particularmente, não restrinjo e não gosto de restringir o direito de acesso à informação ao debate do combate à corrupção. (Entrevista IV).

Esclarece-se, por conseguinte, que não se descarta a transparência passiva como mecanismo de enfrentamento da corrupção, como fora adotado essa perspectiva por um dos grupos de atores durante os trabalhos legislativos de aprovação da LAI. Mas ela vai para além disso, reafirmando-se também a perspectiva defendida pelo outro grupo – a de ser instrumento para abertura de arquivos da ditadura, o que se retoma o contexto de criação da LAI acerca da decisão da Corte Interamericana sobre o caso Guerrilha do Araguaia, bem como da criação da Comissão Nacional da Verdade. E, ainda, a esta perspectiva agregam-se as de efetivação de direitos, e de melhoria de gestão.

Não estou desmerecendo a importância do mecanismo, mas ele não pode se resumir a isso. Ele é muito mais do que isso. [referindo-se “isso” apenas ao enfrentamento da corrupção]. (Entrevista IV).

Os estudos recentes, feitos pela ONG Artigo 19, assinalam também a perspectiva do acesso à informação como uma ferramenta para efetivação dos direitos. Um exemplo que se apresenta, refere-se a como órgãos de saúde pública fornecem dados e informações sobre direitos relacionados: à saúde sexual e reprodutiva⁹⁶; à água e ao saneamento⁹⁷; à defesa e à segurança cibernética⁹⁸ e outros como ajuda sobre conhecimento do impacto socioambiental de Belo Monte, lista suja do trabalho escravo, uso de agrotóxicos⁹⁹.

Trata-se de visões e utilização do direito de acesso em uma perspectiva distinta do padrão “acesso à informação como enfrentamento à corrupção”. Verifica-se, assim, uma ratificação e busca de problematização de direitos individuais e coletivos: como órgãos de saúde pública de diferentes níveis federativos fornecem dados sobre saúde reprodutiva e sexual da mulher; ou como utilizar esse direito de acesso para acompanhar investimentos em saneamento e abastecimento da população (em momentos de crise hídrica, como foram os planos ou o orçamento destinado para evitar chegar à crise ou para sair dela, por exemplo). Acerca da defesa e segurança cibernética, exemplificando, a Artigo 19 solicitou informações sobre o monitoramento de redes sociais no período de grandes eventos no Brasil, como na

⁹⁶ Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2018/12/20/breve-panorama-sobre-aborto-legal-e-transparencia-no-brasil-2/>.

⁹⁷ Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2018/06/05/guia-pratico-de-acesso-a-informacao-em-agua-e-saneamento/>.

⁹⁸ Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2017/12/12/13037/>

⁹⁹ Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/05/Os-5-anos-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o-%E2%80%93-uma-an%C3%A1lise-de-casos-de-transpar%C3%A2ncia-1.pdf>.

Copa do Mundo. Ademais, os temas citados sobre impactos socioambientais, ou os pedidos sobre lista de empresas condenadas por trabalho escravo, busca de dados sobre a composição química de alimentos, presença de agrotóxicos, são exemplificações de pedidos de acesso e dos estudos publicados pela Artigo 19 em temáticas diversas.

E um contraponto à questão da transparência residiria em sua “quantidade” ou “excesso”. Por vezes, autores a relacionam com um desinfetante. Ao relacionar com o tema em debate, questiona-se se de fato a transparência tem os efeitos desejados, como o foi exposto sobre a prevenção da corrupção¹⁰⁰. O’Neill (2006) reforça o que se tem defendido neste trabalho: a transparência por si só é um remédio incompleto para combater corrupção, a desconfiança ou o mau desempenho da vida pública. A transparência, por si só não requer efetiva comunicação, mas para produzir os efeitos que se desejam, depende-se de sua sinergia com o modo de comunicação. Essa sinergia, por sua vez, traduz-se nos padrões éticos de divulgação, evitando-se divulgações ininteligíveis ou desordenadas; caso contrário, não produziria a confiança ou credibilidade, e sim acarretaria na redução da confiança das instituições. (O’NEILL, 2006).

Nesse sentido, a transparência não protegeria instituições da “[...] desconfiança e do desapareço público, ao contrário, podem aumentar exponencialmente o risco de ambos quando as decisões e os comportamentos aí adotados forem considerados incompatíveis com o interesse público” (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015, p.23). Daí uma razão a ser debatida acerca de não haver vantagens na transparência “[...] para sistemas políticos ou políticas organizacionais apoiadas em patrimonialismo, clientelismo e fisiologismo” (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2015, p.23).

E sobre o nível de transparência, triangulando com as entrevistas:

Existe uma pesquisa que a partir de determinado nível de transparência, ela não só não inibe como ela estimula a corrupção, porque a pessoa entende que está tão comum e por que me comportar diferente? Então, transparência demais pode ser ruim.

[...]

A transparência como “desinfetante” [...] ela está em discussão. Porque a transparência passiva é um processo oneroso. [...] ela põe em marcha uma estrutura que depois, quando você avalia benefícios e custos, é difícil avaliar porque tem o benefício da cultura da transparência dentro do óleo [...] avaliar esse impacto envolve muito estudo. Talvez os melhores estudos podem identificar isso a partir da correlação entra as denúncias recebidas por períodos em que aquelas informações foram mais acessadas. A correlação entre denúncia e transparência precisava ser melhor estudada. Existe uma série de avaliações de transparência que podem

¹⁰⁰ *Government, corporations, and their critics seemingly converge in seeing transparency as indispensable for accountability and good governance, for preventing corruption and improving performance, for increasing trustworthiness and trust. But does transparency have these desirable effects ?* (O’NEILL, 2006, p.76).

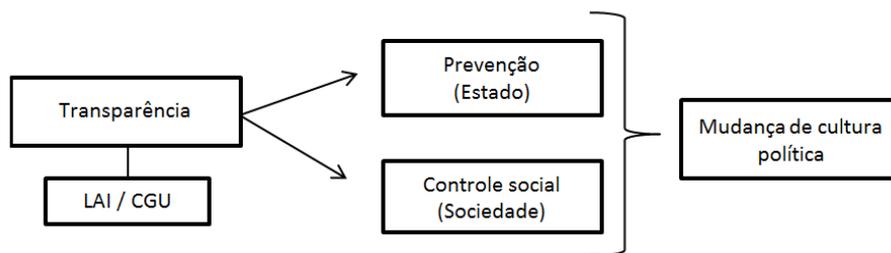
auxiliar a gente a entender se existe transparência ativa e passiva efetiva. (Entrevista II).

Portanto, diante dos pedidos analisados, das entrevistas e dos aspectos teóricos associados, conclui-se que transparência e corrupção não possuem uma correlação direta, e depende de outros fatores para sua ligação e para a efetiva prevenção e enfrentamento do ato corrupto. A interface inicial se dá a partir do contexto de formulações de leis e convenções internacionais que promoveram a transparência como um dos mecanismos para prevenir corrupção. Mas recorda-se que a própria transparência, neste trabalho vista como transparência passiva, no sentido de pedidos de acesso à informação (vinculando-se à liberdade informacional), já havia sido alvo de convenções próprias (Declaração Universal de Direitos Humanos em 1948) antes de sua vinculação com as convenções anticorrupção (primeira em 1996). E esta mesma transparência deve continuar assegurada e resguardada diante de alterações normativas que possam restringir o alcance desse direito (como foi o episódio do Decreto n. 9.690/2019, explicitado no capítulo 2, acerca da delegação de competência de classificação de informações em ultrassecretas e secretas).

O contexto de enfrentamento da corrupção trouxe, ao menos, um incentivo legislativo que pode ter revigorado a valorização da transparência nos ordenamentos jurídicos internos, como o foi no caso brasileiro, com o protagonismo institucional da CGU nesse cenário – elaboração e implementação da LAI no Executivo federal. No entanto, as consequências dessa valorização legislativa e da implementação de políticas de transparência não têm essa mesma linha e correlação com a prática da efetividade do combate à corrupção justamente porque ela não se restringe a tanto: possibilita observar ações do Estado, solicitar documentos públicos sem questionar a motivação, possibilitam pesquisas acadêmicas, e uma circulação de informações (processos, registros, programas, ações, consultas, entre outros).

Logo, conforme representação da imagem a seguir, a transparência pode ser retratada por meio da LAI (instrumento legal), mas também por meio de ações institucionais (como pela CGU). Desse modo, pode ser considerada um instrumento de Estado - que permite a prevenção de atos corruptos, bem como um instrumento para a sociedade, quando se perfaz o controle social. Tal dinâmica, por sua vez, envolve o debate da mudança de cultura política nessas esferas (que pode ser considerada uma agenda de pesquisa):

Figura 9 - Esquema sobre transparência e mudança de cultura política.



Elaboração própria.

Por fim, conclui-se que a transparência passiva corrobora com direitos, como a liberdade informacional (considerada como “primeiro estágio”), antes mesmo de ser um instrumento de prevenção ou de enfrentamento da corrupção. Não há uma interface direta com uma via de mão dupla. Mas abre o sentido para um outro caminho desse percurso, que, como se nota, já era o original – o de liberdade de expressão e informação como direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve por objetivo verificar a interface das categorias: corrupção e acesso à informação sob o viés de ação institucional da CGU. Assim, questionou-se: como a CGU atua institucionalmente na garantia do acesso à informação como forma de prevenção da corrupção? É possível relacionar acesso à informação com o enfrentamento da corrupção? Em que medida?

Partindo-se desses questionamentos, buscou-se, por meio de técnicas de revisão de literatura, verificar a perspectiva conceitual de corrupção, analisando suas abordagens, meios de enfrentamento – tendo por enfoque a prevenção, e como se deu a construção normativa de seu enfrentamento nos contextos internacional e brasileiro e as razões para tanto. Após discorrer sobre essa perspectiva, adentrou-se no âmbito do acesso à informação, sob um viés de direito fundamental, retomando também convenções internacionais acerca do tema.

Por sua vez, houve a pergunta: como se deu a construção institucional da CGU? Qual sua função? E que atribuições a LAI e o Decreto n. 7.724 lhe conferiram nesse cenário de transparência passiva? Para isso, através de análise e enumeração de normas (entendidas por leis, decretos e portarias), expôs-se como se deu o percurso histórico-institucional da CGU enquanto órgão de referência no Poder Executivo Federal para assuntos de corregedoria, controle interno, ouvidoria, e, o assunto deste trabalho, de prevenção da corrupção e promoção da transparência. Verificaram-se alguns momentos nessa construção institucional, em que, mesmo permeados por dificuldades (de recursos humanos, orçamentários, ou de sobrecarga de trabalho), ela conquistou seu espaço nestas matérias, e adquiriu novos desafios, consolidados por leis, por engajamento de servidores, e entendimento de sua posição institucional por demais órgãos. Dessa forma, cumpriram-se os objetivos específicos que tratavam da descrição das ações da CGU para o monitoramento da transparência passiva e na execução da LAI e do Decreto n. 7.724/2012;

E como forma de analisar essa sua atuação na seara do acesso à informação e corrupção, buscou-se explorar o banco de pedidos de acesso à informação com a seguinte pergunta: O que revelam os pedidos de acesso à informação que tenham a palavra “corrupção”? Tal método de coleta por termo de busca nos pedidos disponibilizados pela própria CGU foi escolhida e enquadrada diante dos objetivos e circunstâncias deste trabalho. Inicialmente, previa-se a análise dos pedidos desde a vigência da LAI (iniciada em maio de 2012, até 2017, ano com os pedidos de acesso consolidados). No entanto, por motivos de

proteção de informações pessoais e de recursos técnicos (ferramenta que permite separar e identificar pedidos com caráter pessoal foi implantada no e-SIC apenas em julho de 2015), estavam disponíveis pedidos apenas a partir de julho de 2015. Muniu-se, portanto, de coleta de dados, e técnicas de entrevistas com servidores do órgão que trabalharam com essa temática em algum momento de sua carreira na instituição, demonstrando sua perspectiva acerca da construção institucional da CGU, da elaboração da LAI, sua vinculação com o órgão, e sua vivência prática acerca da ligação entre pedidos de acesso à informação e prevenção ou enfrentamento da corrupção. De tal modo, cumpriram-se os objetivos de mapear os pedidos de acesso à informação direcionados à CGU e o de analisar a categorização e o direcionamento dos pedidos de acesso à informação disponibilizados por esta instituição. Assim, desenvolveu-se uma pesquisa majoritariamente de cunho exploratório, empírico, com análise qualitativa dos pedidos de acesso coletados.

Desse modo, verificou-se que o combate à corrupção em termos preventivos contribuiu, e muito, como diretriz na modificação ou introdução de normas no ordenamento dos países. Eles passaram a aderir a ações de transparência, e, dentre essas ações, ter instituição responsável pela prevenção de atos corruptos, e por implementar um sistema de transparência passiva – de pedidos de acesso à informação (como verificado em artigos de convenções internacionais aderidas pelo Brasil, citando a da OEA e a da ONU). No Brasil, tal fato ficou a cargo da CGU.

No entanto, pela exposição e análise dos dados coletados pelos pedidos de acesso e pelas entrevistas, os pedidos de acesso à informação não contribuem de modo direto para enfrentar ou prevenir a corrupção. Antes disso, eles contribuem para a própria efetivação do direito de acesso, visto como direito fundamental, ou seja, para busca de informações várias que possam contribuir para seu próprio benefício, para uma certa coletividade, ou, ainda para realização de estudos e pesquisas (estas, em maior parte nos anos analisados, conforme ilustrado em gráficos e quadros no capítulo 3).

Dessa forma, o pressuposto e o entendimento comum de que o acesso à informação leva a um enfrentamento direto da corrupção foi, portanto, questionado. Como visto, não se trata de uma relação direta ou de se afirmar que o direito de acesso se restringe ao enfrentamento da corrupção. Para que exista essa relação e interface dessas categorias, é necessário o desenvolvimento de outros mecanismos de articulação, seja no plano governamental, seja no plano da sociedade civil. Sob essa perspectiva, listam-se as seguintes possibilidades propositivas, ainda que apresentem dificuldades ou já venham sendo adotadas:

- i) Aperfeiçoamento de mecanismos institucionais que tenham poder para investigar e dar prosseguimento a denúncias e investigações;
- ii) Maior compreensão dos arranjos de governança, produzindo novos contornos na relação entre Estado, setor privado e sociedade;
- iii) Ainda na perspectiva da governança, aprofundamento dos estudos relacionados à participação social e controle social;
- iv) Pensar na elaboração de mecanismos de incentivo a cidadãos para informar que determinado pedido de acesso à informação se relaciona com denúncias, solicitando investigações.

Tais condicionantes, por conseguinte, revelam que a transparência passiva está, antes, vinculada à efetivação de direitos, como o próprio direito informacional (de certa forma, um fim em si mesma), à liberdade de expressão, ao monitoramento de políticas públicas, e não necessariamente ao enfrentamento à corrupção. Outra condicionalidade é a própria resposta do órgão: superar a cultura do sigilo e responder para que o cidadão saiba de possível erro ou irregularidade que possa ter acontecido dentro de sua institucionalidade. Em tal situação, é possível levantar a hipótese de que se podem caracterizar comportamentos de corporativismo, de resistência ao acesso, ainda com resquícios de uma cultura do sigilo para se evitar escândalos.

Por outro lado, isso não quer dizer que não há nenhuma correlação entre transparência passiva e corrupção. Verificaram-se pedidos em que as áreas temáticas possuem ligação com programas de transparência da CGU (e de outros órgãos também), de ações como acordos de leniência, *ranking* de transparência, sistema tecnológico para acompanhamento dos pedidos de acesso e de repasses de recursos financeiros, denúncias de irregularidades ou reclamações. Tais pedidos possuem relação com o enfrentamento da corrupção, mas não se pode afirmar qual caminho seguiram e se de fato algo foi feito a partir deles. Isso seria uma possível agenda de pesquisa, da mesma forma que também seria uma agenda de pesquisa o que a entrevista II apontou: há correlação entre denúncias feitas e os pedidos de acesso de mesmo tema dessas denúncias? No âmbito da governança entre entidades do próprio Estado, a agenda seria acerca da comunicação entre diversos setores da administração pública para andamento de investigações ou integração de dados: tal fato perpassaria por temas de interoperabilidade e dados abertos como forma de transparência e facilitação do mesmo acesso à informações.

Reitera-se a importância desse mecanismo e, portanto, dessa pesquisa, ao analisar a performance dos pedidos, extraíndo padrões e verificando o que revelam (conforme exposto na entrevista II). Afirma-se, assim, que a corrupção é apenas um dos motes que podem ser

descobertos, mas não é o principal. Ademais, o contexto de enfrentamento da corrupção (diante de democracias, de expansão de relações comerciais entre os países e pressão de bancos e instituições financeiras internacionais) promoveu e incentivou medidas de transparência seguindo o viés normativo de importância democrática e no enfrentamento deste fenômeno corrupto (traduzido, como se expôs, na fórmula padrão $T \rightarrow P \rightarrow A$, que merece análise empírica e que, como observado, também possui efeitos distintos a depender do contexto, do comportamento da sociedade e das instituições democráticas de *accountability*). No entanto, como verificado, não se limita a isto.

O contexto institucional da CGU permite constatar ações de prevenção e controle: monitoramento da LAI e do respectivo Decreto n. 7.724/2012, pedidos de acesso, divulgação de informações em transparência passiva, capacitação de servidores, incentivo a programas de *compliance* para instituições públicas e privadas, auditorias *in loco* de obras com recursos federais, Portal da Transparência, programas e ações de conscientização sobre tais temas; e de punição: punições de servidores federais, de empresas – lista suja, acordos de leniência, por exemplo. Destaca-se, dentre essas ações, o papel da transparência passiva, objeto deste trabalho.

Por fim, direito à informação para prevenir à corrupção? Sim, mas antes dele, destina-se a reafirmar esse próprio direito fundamental que precisa ser resguardado e não ameaçado: garantir acesso a informações públicas, para si ou para coletividade, munindo-se de mecanismos e favorecido por papéis de instituições como a CGU.

REFERÊNCIAS

AGGIO, Camilo; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Democracia digital e participação: os modelos de consulta e os desafios do gabinete digital. In: COCCO, Giuseppe (org). **Gabinete Digital: análise de uma experiência**. Porto Alegre: Companhia RioGrandense de Arte Gráfica, 2013.

ALEGRETTI, Giovani; SPADA, Paolo. The role of redundancy and diversification in multi-channel democratic innovations. **Experiments in democracy: Iceland in crisis and recovery**. 2014.

ARANHA, Márcio Iorio. Diálogo político-jurídico na comparação de modelos regulatórios de comunicação. **Revista Brasileira de Políticas de Comunicação**, v. 1, p. 1-20, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/9638>. Acesso em: 10 set. 2018.

ARTIGO 19. **Os 5 anos da lei de acesso à informação: uma análise de casos de transparência**. Article 19. 2017. Disponível em: <http://artigo19.org/blog/2017/05/15/os-5-anos-da-lei-de-acesso-a-informacao-uma-analise-de-casos-de-transparencia/>. Acesso em: 27 dez. 2018.

ARTIGO 19. **Princípios para uma legislação sobre acesso à informação pública**. 2009. Disponível em: <http://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=81>. Acesso em 08 out. 2018.

BATAGLIA, Murilo Borsio. **A CGU no combate à corrupção: o programa de fiscalização por sorteios públicos de municípios**, 2017, a. Novas Edições Acadêmicas-NEA. 124p.

BATAGLIA, Murilo Borsio. FARRANHA, Ana Claudia. Governança e administração pública: o uso de tecnologias para prevenção da corrupção e promoção da transparência. **Revista da CGU**, 2019 (artigo aceito para publicação).

BATAGLIA, Murilo Borsio. FARRANHA, Ana Claudia. Lei de acesso à informação e comissões de ética: como esses discursos se cruzam? In: **III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**. 30/05 a 02/06, UFES, Vitória, 2017.

BATAGLIA, Murilo Borsio. FARRANHA, Ana Claudia. Lei de acesso à informação e comissões de ética: como esses discursos se cruzam? **Revista Direito e Desenvolvimento**. v.9. n. 2. p.225-248. Paraíba. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/500/564>. Acesso em: 12 dez. 2018.

BATAGLIA, Murilo Borsio. Políticas públicas de enfrentamento à corrupção: a formação de agenda. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**. Brasília, v.3, n.2, p. 21-46, outubro, 2017. b. Disponível em: <http://www.ndsr.org/SEER/index.php?journal=rdsr&page=article&op=view&path%5B%5D=314>. Acesso em: 29 dez. 2018.

BATAGLIA, Murilo Borsio; FARRANHA, Ana Claudia. Governança da internet: reflexões sobre padrões abertos e e-PING Brasil. **Proceedings: CPRLatam**. Amazon, Varadero/Cuba, 2018b. p.131-138.

BATAGLIA, Murilo Borsio; FARRANHA, Ana Claudia. Controle social e acesso à informação: o papel da transparência passiva no enfrentamento à corrupção. **Revista Interfaces Científicas – Direito**. Vol.6. n. 3. p.27-42. Aracaju. jun.2018a.

BRASIL. Acesso à informação. **Mapeamento da implementação da LAI**. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/mapeamento-da-implementacao-da-lai>. Acesso em: 26 dez. 2018.

BRASIL. **CGU tem nova estrutura administrativa**. 2014. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2013/09/cgu-tem-nova-estrutura-administrativa>. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. MTFC. **Convenção da OCDE contra o suborno transnacional**. 2016.a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf>. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. MTFC. **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção**. 2016.b. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/cartilha-onu-2016.pdf/view>. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. MTFC. **Convenção interamericana contra a corrupção**. 2016.c. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea-2016.pdf>. Acesso em: 17 set. 2018

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n. 455 de 2016**. Altera o Código Penal para prever o crime de corrupção privada. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3769412&disposition=inline>. Acesso em: 03 set. 2018.

BRASIL. **“Transparência não é só um direito. É uma política pública”, afirma ministro da GCU**. 2018. a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/06/201ctransparencia-nao-e-so-um-direito-e-uma-politica-publica201d-afirma-ministro-da-cgu>. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL. **Assinatura do projeto de lei sobre conflito de interesses**. 2006.a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/ministro/discursos/discursos-jorge-hage/o-ministro>. Acesso em: 06 dez. 2018.

BRASIL. CGU. **Waldir Pires**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/galeria-de-ministros/waldir-pires>. Acesso em: 29 nov. 2018.

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm. Acesso em: 03 set. 2018.

BRASIL. **Decreto 4.410**, de 07 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm. Acesso em: 18 set. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 4.177/2002**, de 28 de março de 2002. Transfere para a Corregedoria-Geral da União as competências e as unidades administrativas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça que especifica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4177.htm. Acesso em: 30 nov.2018

BRASIL. **Decreto n. 5.42**, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da rede mundial de computadores – internet. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm. Acesso em: 08 dez.2018.

BRASIL. **Decreto n. 5.683/2006**, de 24 de janeiro de 2006. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da Controladoria-Geral da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 5.867**, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 18 set. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 9.492**, de 05 de setembro de 2018. Regulamenta a Lei n. 13.460 [...] institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto n. 8.910. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9492.htm#art27. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 9.681**, de 03 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União[...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9681.htm. Acesso em 05 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 9.690**, de 23 de janeiro de 2019. Altera o Decreto n. 7.724 de 16 de maio de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9690.htm#art1. Acesso em 25 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 9.716**, de 27 de fevereiro de 2019. Revoga dispositivos do Decreto n. 9.690/2019. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/680499627/decreto-9716-19>. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. **Discurso do ministro Waldir Pires, chefe da Controladoria-Geral da União, no sorteio dos 26 municípios que serão fiscalizados quanto à aplicação de recursos públicos federais**. 2003.a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2003/05/discurso-do-ministro-waldir-pires-chefe-da-controladoria-geral-da-uniao-no-sorteio-dos-26-municipios-que-serao-fiscalizados-quanto-a-aplicacao-de-recursos-publicos-federais>. Acesso em: 06 dez. 2018.

BRASIL. E-SIC. **Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes**. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>. Acesso em: 26 dez. 2018.

BRASIL. **Exposição de motivos** – Medida Provisória n. 103, de 01 de janeiro de 2003.b. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2003/medidaprovisoria-103-1-janeiro-2003-492624-norma-pe.html>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. **Fabiano Silveira defende que atribuições de controle interno sejam constitucionalizadas**. 2016.a.. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2016/05/fabiano-silveira-defende-que-atribuicoes-de-controle-interno-sejam-constitucionalizadas>. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL. **Hage participa nos EUA de lançamento da parceria para o governo aberto**. 2011. Disponível em: <http://governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2011/hage-participa-nos-eua-do-lancamento-da-parceria-para-governo-aberto>. Acesso em 28 nov. 2018.

BRASIL. **Jorge Hage – discurso de transmissão do cargo de ministro**. 2015. a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/ministro/discursos/discursos-jorge-hage/jorge-hage-discurso-de-transmissao-do-cargo-de-ministro>. Acesso em: 06 dez. 2018.

BRASIL. **Lei n. 10.869/2004**, de 13 de maio de 2004. Altera a Lei n. 10.863, de 28 de maio de 2003 [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.869.htm#art1. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Lei n. 11.204**, de 05 de dezembro de 2005. Altera a lei n. 10.86, de 28 de maio de 2003 [...] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11204.htm#art1. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Lei n. 12.314**, de 19 de agosto de 2010. Altera as Leis ns. 10.683, de 28 de maio de 2003 [...] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12314.htm#art1. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Lei n. 12.813**. Lei de conflito de interesses. Dispõe sobre o conflito de interesse no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.341/2016**, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis n. 10.863, de 28 de maio de 2003 [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.502**, de 01 novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...]e revoga a lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória n. 768, de 02 de fevereiro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13502.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual - 2004**. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2004/lei/vol1lei10837.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual** - 2005. Disponível em:

http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2005/Lei/L11100-05-volume_I.pdf. Acesso em: 05 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual** - 2006. Disponível em:

http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2006/Lei%2011.306_2006/V1.pdf. Acesso em: 05 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual** – 2007. Disponível em:

http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2007/lei/070207_1ei_11451_V1.pdf. Acesso em: 05 dez. 2018

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual** – 2008. Disponível em:

http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2008/lei/080324_Lei_11647_Vol_I.pdf. Acesso em: 05 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual** – 2009. Disponível em:

http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2009/lei/loa_2009_VOL_I.pdf. Acesso em: 05 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual** – 2010. Disponível em:

<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2010/lei/anl12214-I.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual** – 2011. Disponível em:

http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2011/lei/L12381_11_Volume_I.pdf. Acesso em: 05 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual** – 2012. Disponível em:

<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2012/lei/ANL12595-Volume-I.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual** – 2013. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2013/texto-da-lei/lei>.

Acesso em: 05 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual** – 2014. Disponível em:

<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2014/lei/ANL12952.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual** – 2015. Disponível em:

<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2015/lei/ANL13115.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual** – 2016. Disponível em:

<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2016/lei/ANL13255.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual** – 2017. Disponível em:

<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2017/lei/ANL13414.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual** – 2018. Disponível em:

<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2018/lei/ANL13587.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2018

BRASIL. **Medida provisória n. 726**, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei n. 10.863, de 28 de maio de 2003. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Medida provisória n. 782**, de 31 de maio de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e Ministérios. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv782.htm Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Ministro Torquato Jardim toma posse e reafirma importância da transparência.** 2016.b. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2016/06/ministro-torquato-jardim-toma-posse-e-reafirma-importancia-da-transparencia>. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL. **Parceria para Governo Aberto. Planos de ação.** 2018. a. Disponível em: <http://governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/planos-de-acao-1>. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL. **Valdir Simão – discurso como novo ministro da CGU.** 2015.b. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/ministro/discursos/discursos-ministro-valdir-simao/discurso-de-transmissao-de-cargo-entre-ministros-da-controladoria-geral-da-uniao-cgu>. Acesso em: 07 dez. 2018.

BRASIL. **Waldir Pires: combate à corrupção é uma exigência do país.** 2003. c. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2003/04/waldir-pires-combate-a-corrupcao-e-uma-exigencia-do-pais>. Acesso em: 06 dez. 2018.

BRASIL; OGP. **2º Plano de ação.** Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/2-plano-acao-brasil-2013-15.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2018.

CALDAS, Ricardo W.; PEREIRA, Robson Costa. **Democracia e corrupção.** Brasília: Universidade de Brasília –UnB, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEANM, Núcleo de Estudos de Organizações Multilaterais e Negociações Internacionais – NEOMNI. v.6. n.29, 2007.

CALMON, P.; COSTA, A. **Redes e Governança das Políticas Públicas.** Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração Pública - CEAG. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas –RP3.** n.1. p.01-29. Brasília, 2013. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11989/10510>. Acesso em: 10 out. 2018.

CALSING, Renata; SANTOS, Julio E. **O acesso à informação como meio de concretização de direitos humanos fundamentais: o exemplo brasileiro da Lei de Acesso à Informação.** In:

GAUTREAU, Pierre; MONEBHURRUM, Nitish. **Direito à informação ambiental: uma agenda de pesquisa interdisciplinar**. Curitiba: Prisma, 2017.

CGI.br. **TIC Domicílios**: pesquisa sobre uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros. Comitê Gestor da Internet: São Paulo, 2017.a. Disponível em: <https://www.cetic.br/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2017/>. Acesso em: 26 dez. 2018.

CGI.br. **TIC Governo Eletrônico**: pesquisa sobre uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro. Comitê Gestor da Internet: São Paulo, 2017.b. Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 27 dez. 2018.

CHILE. **Sobre acceso a la información pública**. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>. Acesso em: 08 dez. 2018.

CLUBE DOS POUPADORES. **Corrigir valores pela inflação: IPC, IGPM, IGPDI, INPC**. Disponível em: <https://www.clubedospoupadores.com/ferramentas/corrigir-valores-pela-inflacao-ipca-igpm-igpdi-inpc.html>. Acesso em: 20 dez. 2018.

CORRÊA, Izabela Moreira; SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. Políticas de transparencia en la administración pública brasilena. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas: CLAD, n. 51, p. 129-152, out. 2011. Disponível em: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/051-octubre-2011/correa.pdf>. Acesso em 15 ago. 2018.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo. O Desencontro entre Direito à Informação e Direito à Verdade: Análise das Práticas da Controladoria-Geral da União. **Direito, Estado e Sociedade** n. 47. p. 91 a 107 jul/dez. 2015. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/artigo04n47.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2018.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. **Revista da CGU**. v.10. n.

16. 2018. p.878-907. Disponível em:

https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/55/pdf_37. Acesso em: 14 set. 2018.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vitor César Silva. **Lei de acesso à informação: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2014.

CUNHA, Claudia Silveira da. Os serviços eletrônicos de implementação da Lei de Acesso à Informação pública e os serviços de informação ao cidadão. In: MOURA, Maria Aparecida. (org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. UFMG: Belo Horizonte, 2014.

DRYZEK, John S.; DUNLEAVY, Patrick. **Theories of the Democratic State**. London: Palgrave Macmillan, 2009.

DUNLEAVY, Patrick; O'LEARY, Brendam. **Theories of the State: the politics of liberal democracy**. London: Macmillan Press, 1987.

EBC. Agência Brasil. **Mourão diz que decreto da LAI reduz burocracia e garante transparência**. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-01/mourao-diz-que-decreto-da-lai-reduz-burocracia-e-garante-transparencia>. Acesso em: 25 jan. 2019.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Curso sobre a Lei de Acesso à informação**. ENAP: Brasília, 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Executive order n. 13526. Disponível em: <https://fas.org/irp/offdocs/eo/eo-13526fr.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Frequently asked questions**. Disponível em: <https://foia.state.gov/Learn/FAQ.aspx>. Acesso em: 08 dez. 2018.

EXPANSIÓN – CNN. **El IFAI cambia de nombre a INAI tras aprobación de Ley de transparencia.** Disponível em: <https://expansion.mx/nacional/2015/05/06/el-ifai-cambia-de-nombre-a-inai-tras-aprobacion-de-ley-de-transparencia>. Acesso em: 07 dez. 2018.

FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A.; GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio Berdugo. **Corrupción y derecho penal: nuevos perfiles, nuevas respuestas.** *Revista brasileira de ciências criminais*. Ano 17, Vol. 81, p. 09, nov./dez. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

FARRANHA, Ana Claudia. **Mecanismos para a construção da transparência: uma breve análise do caminho entre a democracia representativa e a democracia digital.** In: PINHO, José Antonio G. de. (org.). **Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia.** Salvador: UFBA, 2016.

FARRANHA, Ana Cláudia. **Mecanismos para a construção da transparência: uma breve análise do percurso da democracia.** In: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2013, Brasília. **VI Congresso CONSAD de Gestão Pública.** Brasília: CONSAD, 2013. v. 01. p. 1-19.

FARRANHA, Ana Cláudia; OLIVEIRA, Rafael; RAMINELLI, Francieli Puntel. **Lei de Acesso à Informação (Lei n.12.527/2011) e administração pública: direito à informação, proteção à intimidade e desafios para a regulação (o caso do Ministério da Saúde).** In: Tania Margarete Mezzomo Keinert; Flavia Mori Sarti; Carlos Tato Cortizo e Silva Bastos (orgs.) **Proteção à Privacidade e Acesso às Informações em Saúde: Tecnologias, Direitos e Ética.** Editora do Instituto da Saúde: São Paulo, 2015.

FARRANHA, Ana Claudia; SANTOS, Leonardo Tadeu dos. **Administração Pública, direito e redes sociais: o caso da CGU no Facebook.** *Revista eletrônica do Curso de Direito da UFSM*. v. 10, p. 742-767, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/19768>. Acesso em: 19 ago.2018.

FARRANHA; Ana Cláudia; SUGUIURA, Carolina. **Acesso à informação ambiental e considerações metodológicas sobre avaliação: é possível identificar como funcionam os sistemas de informação?** In: GAUTERAU, P.; MONEBHURRUN, N. (org). **Direito à informação ambiental: uma agenda de pesquisa interdisciplinar.** Curitiba: Prismas, 2017.

FILGUEIRAS, Fernando; MARONA, Marjorie Corrêa, A corrupção, o judiciário e a cultura política no Brasil Democrático. In: BIASON, Rita de Cássia (Org.). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Para entidades, mudança na Lei de Acesso à Informação é ‘deplorável’ e um retrocesso**. 2019. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/para-entidades-mudanca-na-lei-de-acesso-a-informacao-e-deploravel-e-um-retrocesso.shtml?loggedpaywall>. Acesso em: 25 jan. 2019.

FONTOURA, J.; SOARES, A. Accountability. In: AVRITZER, L. [et al] (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FRAZÃO, Ana de Oliveira. Programas de compliance e critérios de responsabilização de pessoas jurídicas por ilícitos administrativos. In: ROSSETTI, Maristela A.; PITTA, Andre G. **Governança corporativa: avanços e retrocessos**. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

FRAZÃO, Felipe. **Projeto prevê criminalizar corrupção privada no país**. O Estado de S. Paulo. 14 jul. 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,projeto-preve-criminalizar-corrupcao-privada-no-pais,70002401821>. Acesso em: 03 set. 2018.

FREZZA, Conrado; FARRANHA, Ana Claudia. Exploração portuária e meio ambiente: desenho institucional, competências e desafios para uma agenda de pesquisa. In: OLIVEIRA, Carina Costa; GALINDO, George Rodrigo Bandeira; SILVA; Solange Teles da; MONT’ALVERNE, Tarin Frota (org.). **Meio Ambiente Marinho e Direito**. 1.ed. Curitiba: Editora Juruá 2018, v.2. 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV/DAPP. **O dilema do brasileiro: a descrença no presente e a esperança no futuro**. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/o-dilema-brasileiro-entre-descrenca-no-presente-e-esperanca-no-futuro/>. Acesso em: 14 out. 2018.

G1. **Ministro Fabiano Silveria decide deixar o cargo.** 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/ministro-fabiano-silveira-deixa-o-cargo.html>. Acesso em: 10 dez. 2018.

GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATING. **Brazil.** 2018. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Brazil>. Acesso em: 20 dez. 2018.

GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen J; NAIM, Moisés. A globalização da corrupção. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.). **A corrupção e a economia global.** Brasília: UnB, 2002.

GOMES, Ana Cristina. **Corrupção e política criminal:** o processo legislativo e a realidade dos tribunais. 2014. 151 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/131941>. Acesso em: 20 set. 2018.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI COMPOLITICA)** – PUC RJ. 22 a 24 de abril de 2015.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras. 2015. <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11MAR2003.pdf#page=283>. Acesso em: 30 nov. 2018.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas—uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, p. 304, 2013.

IBOPE INTELIGÊNCIA. **Confiança do brasileiro nas instituições é a mais baixa desde 2009.** Disponível em: <http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/confianca-do-brasileiro-nas-instituicoes-e-a-mais-baixa-desde-2009/>. Acesso em: 05 set. 2018.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. **Perception Corruption Index 2018.** Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2018>. Acesso em: 20 fev. 2019.

INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO. **Nota à imprensa: alterações na Lei de Acesso à Informação prejudica o combate à corrupção.** 2019. Disponível em:

<http://naoaceitocorruptao.org.br/nota-a-imprensa-alteracoes-na-lei-de-acesso-a-informacao-prejudica-o-combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 25 jan. 2018.

KINGDON, John W.; THURBER, James A. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown, 1984.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Tradutor: Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991. 262 p. Título original: *Controlling corruption*.

LARSON, Alan. A política dos EUA contra a corrupção. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: UnB, 2002.

LASCOUMES, Pierre ; LES GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to sociology of public policy instrumentation. **Governance: an international journal of policy, administration and institutions**. vol. 20, n.01, January, 2007. p.1-21.

LEJANO, Raul. **Parâmetros para análise de políticas: a fusão de texto e contexto**. Campinas: Arte Escrita, 2012.

LIMA, Marcia H.. T. de Figueiredo *et al.* Antecedentes e perspectivas do direito à informação no Brasil: a Lei de Acesso à Informação como marco divisor. In: MOURA, Maria Aparecida (org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L.; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA; Marco Antonio C. *Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia*

brasileira. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v.17, n.60. p.54-67. jan./jun., 2012.

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cad. Fin. Públ.**, Brasília, n.8, p. 5-40, dez.2007. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/329701641_Acesso_a_informacao_publica_para_a_melhoria_da_qualidade_dos_gastos_publicos_-_literatura_evidencias_empiricas_e_o_caso_brasileiro. Acesso em: 15 ago. 2018.

LUPION, Bruno. **Qual é o impacto de transformar a CGU, o órgão anticorrupção do governo, em um ministério**. 2016. Disponível em:
<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/05/26/Qual-%C3%A9-o-impacto-de-transformar-a-CGU-o-%C3%B3rg%C3%A3o-anticorrup%C3%A7%C3%A3o-do-governo-em-um-minist%C3%A9rio>. Acesso em: 02 dez. 2018.

MANSUR, Y. S; COUTINHO, Danusa Dias R.; TEODÓSIO, Armindo S.S. Desenvolvimento sustentável: governança, participação e parcerias intersetoriais. **Ciência e Sustentabilidade – CeS**. v.2 n.2, p.28-50, jul/dez 2016. Disponível em:
<https://periodicos.ufca.edu.br/ojs/index.php/cienciasustentabilidade/article/view/126/102>. Acesso em: 05 nov. 2018.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan, P. Elaborating the “new institucionalism”. Working paper n. 11, mar. 2005. p.1-27. **Arena, Centre for European studies/University of Oslo**. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/5014560_Elaborating_the_New_Institutionalism . Acesso em: 27 dez. 2019.

MARQUES, Franciso Paulo Jamil. **Ciberpolítica**. Salvador: EDUFBA, 2016.

MARSDEN, Christopher T. Introduction: information and communications technologies, globalisation and regulation. In: MARSDEN, Christopher T. **Regulating the global information society**. London: Routledge, 2000.

MARTINS, Juliana. Unacon Sindical. **Mobilização em defesa do status ministerial da CGU pauta imprensa.** 2015. Disponível em: <http://www.unacon.org.br/cno-3597/mobilizacao-em-defesa-do-status-ministerial-da-cgu-pauta-imprensa/>. Acesso em: 30 nov. 2018.

MARTINS, Juliana. Unacon Sindical. **Movimento em defesa da CGU ganha impulso nos estados.** 2016. Disponível em: <http://www.unacon.org.br/cno-3812/movimento-em-defesa-da-cgu-ganha-impulso-nos-estados/>. Acesso em: 30 nov. 2018.

MATOSO, Filipe; CALGARO, Fernanda. G1 Política. **Dilma anuncia pacote anticorrupção e oficializa entrega ao Congresso.** 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/dilma-encaminha-ao-congresso-nacional-pacote-anticorruptao.html>. Acesso em: 30 nov. 2018.

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado.** 2a ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MEXICO. **Decreto de la Ley federal de transparência y acceso a la información pública.** Disponível em: http://www.dof.gob.mx/avisos/2493/SG_090516/SG_090516.html. Acesso em: 07 dez. 2018.

MEXICO. **Ley federal de transparência y acceso a la información pública gubernamental.** Disponível em: <http://inicio.ifai.org.mx/LFTAIPG/LFTAIPG.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2018.

MEXICO. **Ley general de transparencia y acceso a la información pública.** Disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/257848/LEY_GRAL_TRANSP_Y_ACESO_A_LA_INF_P_BLICA.pdf Acesso em: 28 dez. 2018.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública.** ano 4. v. 52, Rio de Janeiro, p.610-629, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v52n4/pt_1982-3134-rap-52-04-610.pdf. Acesso em: 22 nov. 2018.

MILANI, Carlos, R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias **RAP**. V.42 ano 3. P.551-579. Maio/jun.,2008, Rio de Janeiro.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Antonio Carlos Ozório. Corrupção: o combate através da prevenção. In: ADRI, R.P.; PIRES, L.M.F.; ZOCKUN M. **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Forum, 2008

O'DONNELL, Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: revista de cultura e política**. São Paulo, n. 44. p. 27-54. 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_arttext. Acesso em: 13 jun. 2018.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Especial:** para entender o escândalo Watergate. The Whashington Post. 2012. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,especial-para-entender-o-escandalo-watergate,887260>. Acesso em: 18 set. 2018.

OLIVEIRA, Joana. EL PAÍS. “**O sigilo deveria ser exceção. O decreto do Governo prejudica a transparência**”. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/24/politica/1548360497_872168.html. Acesso em: 25 jan. 2019.

OLIVIERI, Cecília. **A lógica do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2010.

ONU, **Convenção das Nações Unidas contra Corrupção**. Escritório contra Drogas e Crimes. 2007. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 01 out. 2018.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP – *OGP. About OGP*. Disponível em:
<https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>. Acesso em: 10 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. **Caso Gomes Lund e outros (“guerrilha do araguaia”) vs. Brasil, de 24 de novembro de 2010**. Disponível em:
http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em: 10 dez. 2018.

PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 407-424, out./dez. 2011. Disponível em:
<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80/77>. Acesso em: 15 ago.2018.

PAES, Eneida Bastos. A influência internacional na construção do direito de acesso à informação no Brasil. **Revista de informação legislativa**, v. 49, n. 195, p. 245-257, jul./set. 2012. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496592>. Acesso em: 15 ago. 2018.

PAIA, Thami Covatti. Instituições, organizações e mudança institucional: análises e perspectivas. **Justiça do Direito**. v. 27, n.2, jul/dez. 2013. p. 257-274. Disponível em: seer.upf.br/index.php/rjd/article/download/4672/3139/. Acesso em: 21 jan. 2019.

PAPACHARISI, Zizi. The virtual sphere 2.0 : the internet, the public sphere, and beyond. In: CHADWICK, Andrew; HOWARD, Philip (Eds.). **Handbook of Internet Politics**, 2009. Disponível em:
<https://pdfs.semanticscholar.org/b7c9/0cdbe0d4e8ab1fe9575f74a1b315b3771f14.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2018.

PASQUALE, Frank. **The black box society**: the secret algorithms that control money and information. Harvard University Press: London, 2015.

PIETH, Mark. Cooperação internacional de combate à corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: UnB, 2002.

PERUZZOTTI, Enrique. Accountability. In: AVRITZER, Leonardo. et al. (Org.).

Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

PORTAL DE AUDITORIA. **Panorama das diretrizes COSO e COBIT.** 2017. Disponível em: <https://portaldeauditoria.com.br/panorama-das-diretrizes-coso-e-cobit/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

RICO, Bruno Gabriel de Melo. **O papel da Controladoria-Geral da União no Sistema de Integridade Brasileiro.** 2014. 131 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/3595>. Acesso em: 11 jun. 2018.

RODRIGUES, Karina Furtado; MICHENER, Robert Gregory. A necessidade de identificação como barreira ao acesso à informação: evidências e práticas no Brasil e no mundo. **Administração Pública e Gestão Social.** V. 10. n. 4. p. 304-315, out.-dez., 2018.

ROSA, Antonio Quintino. Era digital. MARTÍNEZ, Juan Manuel Portal. **El control de la administración pública en la era digital.** Rio de Janeiro: Fórum, 2017.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government: causes consequences and reform.** Cambridge University Press, 1999.

ROSSI, Marina. El País – Brasil. **As dores de cabeça de Dilma.** Disponível em: <https://brasil.elpais.com/especiais/2015/crise-politica-governo-dilma-rousseff/>. Acesso em: 30 nov. 2018.

SALAMON, Lester. The new governance and the tools of public action: an introduction. **Fordham Urban Law Journal.** vol. 28. N. 5. p.1610-1674.

REINHARD, Nicolau; SANTOS, Ernani Marques dos. Serviços de Governo Eletrônico: um panorama no Brasil. In: PINHO, José Antonio G.(org.). **Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia.** Salvador: UFBA, 2016.

SCHILLING, Flávia. **Corrupção: ilegalidade intolerável?** Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992). São Paulo: IBCCrim, 1999.

SILVA, Suylan de Almeida Midlej *et al.* Residência em políticas públicas: uma experiência inovadora de formação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 45, n. 157, p. 588-611, 2015.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Transparência digital em instituições democráticas: horizontes, limites e barreiras. FILGUEIRAS, Fernando; MENDONÇA Ricardo F.; PEREIRA, Marcus A (org.). **Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas: UNICAMP, 2002.

TAYLOR, Mathew M. Corrupção no Brasil: jeitinho inocente ou ameaça à democracia? In: BIASON, Rita de Cássia. (Org.). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012.

TOURINHO, Marcos. Brazil in the global anticorruption regime. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 61, n. 1, e.4, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292018000100201&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 Set. 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Sobre a transparência internacional**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/sobre-a-ti/>. Acesso em: 03 set. 2018.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. **Source Book TI. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System**. 2000. Disponível em: [en: http://archive.transparency.org/publications/sourcebook](http://archive.transparency.org/publications/sourcebook).

WEBSTER, Frank. **Theories of the information society**. 4th edition. London: Routledge, 2014.

YEUNG, Luciana. Jurimetria ou análise quantitativa de decisões judiciais. In: MACHADO, Maria Rocha. (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de estudos empíricos em direito. 2017.

YINN, Robert K. **Pesquisa qualitativa: do início ao fim**. Trad. Daniel Bueno. Porto Alegre: penso, 2016.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. La corrupción: su perspectiva latinoamericana. In: OLIVEIRA, Edmundo (org). **Criminologia crítica**. Belém, Cejup, 1990.

ZANCANARO, Antonio Frederico. A corrupção político-administrativa no Brasil.

Akrópolis. Revista de Ciências Humanas da UNIPAR. v.3. n.10. 1995. p.11-15. Disponível em:

<http://revistas.unipar.br/?journal=akropolis&page=article&op=view&path%5B%5D=1633>.

Acesso em: 03 set. 2018. p. 12-13.

ANEXO I

Quadro 50 - Convenções e sua internalização no Brasil

Convenção Internacional	Ratificação pelo Brasil
<p>Convenção Interamericana contra a Corrupção.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Caracas, Venezuela; - Firmada em 29 de março de 1996; - Entrou em vigor em 06 de março de 1997. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto Legislativo n. 152 de 25 de junho de 2002 (com reserva ao art. XI, XI, §1º, “c”, sobre tipificação do lobby referente ao proveito ilícito). - Ratificada em 10 de julho de 2002; - Entrou em vigor no Brasil em 24 de agosto de 2002. - Promulgada pelo Decreto Presidencial n. 4.410 de 07 de outubro de 2002; - Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm
<p>Convenção da OCDE Sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Paris, França - Firmada em 17 de dezembro de 1997; - Entrou em vigor em 15 de fevereiro de 1999. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto Legislativo n. 125, de 14 de junho de 2000; - Ratificada em 15 de junho de 2000; - Depósito do instrumento de ratificação em 24 de agosto de 2000; - Entrou em vigor no Brasil em 23 de outubro de 2000; - Promulgada pelo Decreto Presidencial nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. - Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm
<p>Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mérida, México; - Firmada pela Assembleia Geral da ONU em 31 de outubro de 2003; - Entrou em vigor em 14 de dezembro de 2005. 	<ul style="list-style-type: none"> - Assinada pelo Brasil em 09 de dezembro de 2003; - Decreto Legislativo n. 348, de 18 de maio de 2005; - Ratificada em 15 de junho de 2005; - Entrou em vigor no Brasil em 14 de dezembro de 2005. - Decreto Presidencial n. 5.6857 de 31 de janeiro de 2006. - Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm.

Elaboração própria. Fonte: Cartilhas CGU/MTFC,2016; Legislação Infraconstitucional.

ANEXO II PEDIDO DE ACESSO I E

RESPOSTA I

Pedido de acesso à informação para obter base de dados referente ao período de 2012 a 2014, não contemplado no *site*.

Pedido

Protocolo: 00079001738201858

Solicitante: 000016

Data de Abertura: 26/11/2018 16:22

Órgão Superior: CGU - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da

Órgão Vinculado:

Prazo de Atendimento: 17/12/2018

Situação: Respondido

Forma de recebimento da resposta: Pelo sistema (com avisos por email)

Resumo da Solicitação: Banco de dados de pedidos de acesso - anos de 2012 a 2014.

Detalhamento da Solicitação: Prezados(as),
1) Desejo verificar se é possível disponibilizar banco de pedidos de acesso à informação referente aos anos de 2012, 2013 e 2014. Realizo esta solicitação tendo em vista que o banco disponível que encontro se inicia a partir de 2015.
2) Caso não seja possível para todos os órgãos, poderiam disponibilizar o banco de pedidos, deste mesmo período.

Anexos: Não existem anexos.

Pelo sistema (com avisos por email)

*Resumo da Solicitação
Banco de dados de pedidos de acesso - anos de 2012 a 2014.

O campo "Resumo Solicitação" deverá indicar o(s) principal(is) tema(s) abordado(s) neste pedido. A especificação detalhada do pedido deverá ser realizada no campo "Detalhamento da Solicitação", abaixo.

*Detalhamento da Solicitação
Prezados(as),
1) Desejo verificar se é possível disponibilizar banco de pedidos de acesso à informação referente aos anos de 2012, 2013 e 2014.

Adicionar anexos

Anexos não cadastrados.

Gostaria de ter a minha identidade preservada neste pedido, conforme o disposto no art. 10, § 7º da Lei nº 13.460/2017.

Estou ciente de que com a identidade preservada somente a CGU terá acesso aos meus dados pessoais, logo, o órgão destinatário do pedido não terá condições de contactar-me em caso de dúvidas ou necessidade de esclarecimentos adicionais.

Estou ciente de que com a identidade preservada o órgão destinatário não poderá atender a pedidos de informação pessoal, uma vez que não terá como confirmar minha identidade.

Declaro, para os devidos fins de direito e sob as penas da lei, que o conteúdo do pedido realizado poderá servir de embasamento para eventual manifestação de ouvidoria e/ou denúncia, conforme estabelecido na Lei nº 13.460/2017.

PEDIDO I

Prezados(as),

1) Desejo verificar se é possível disponibilizar banco de pedidos de acesso à informação referente aos anos de 2012, 2013 e 2014.

Realizo esta solicitação tendo em vista que o banco disponível que encontro se inicia a partir de 2015.

2) Caso não seja possível para todos os órgãos, poderiam disponibilizar o banco de pedidos, deste mesmo período (2012 a 2014), que foram destinados para a CGU?

A finalidade é para pesquisa acadêmica de mestrado em direito, com o termo de busca "corrupção".

Desde já agradeço, caso seja possível.

Atenciosamente.

RESPOSTA I

Prezado(a) Senhor(a),

Em atendimento ao seu pedido de acesso à informação, registrado no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) sob o protocolo 00075.001738/2018-58, comunicamos que:

Estão disponíveis na internet, para acesso público, os pedidos cadastrados no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), do Poder Executivo Federal, a partir de 1º de julho de 2015, com exceção dos que contenham informações restritas (pessoais ou sigilosas).

Tal marco temporal persiste, pois, para que houvesse a publicação na internet dos pedidos de informação e suas respectivas respostas, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) precisou desenvolver uma ferramenta no e-SIC que permitisse que o órgão/entidade indicasse quais pedidos e respostas poderiam ser livremente divulgados, ou seja, quais deles não contém informações sujeitas à restrição de acesso.

Essa medida foi necessária para evitar que pedidos com informações sigilosas ou pessoais fossem divulgados, uma vez que cabe aos órgãos e entidades do poder público proteger tais informações (art. 6º, inc. III da Lei nº 12.527/2011).

Somente após a entrada em operação da ferramenta de triagem e da capacitação dos servidores para sua utilização, foi possível lançar a “Busca de Pedidos e Respostas”. Por isso, dados anteriores à primeiro de julho de 2015 não estão disponíveis para consulta.

Ressaltamos que para a divulgação dos pedidos de informação realizados no período anterior a 1º de julho de 2015, seria necessário fazer uma análise no campo detalhamento das solicitações e das respostas apresentadas, uma a uma, de modo a separar aquelas que contém algum tipo de restrição de acesso, omitindo tal conteúdo por meio de tarja ou dispositivo similar. Esse procedimento é inviável, dado o elevado número de pedidos de acesso realizados para todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, de maio de 2012 a julho de 2015 (cerca de 300.000 pedidos, sendo 4.000 somente para CGU).

Dessa forma, considerando que o inciso III do artigo 13 do Decreto regulamentador nº 7.724/2012 dispõe que não serão atendidos pedidos de acesso à informação que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, a presente solicitação não será atendida.

Seguimos à disposição.

Atenciosamente,

Área responsável pela resposta: Diretoria de Transparência e Controle Social

Autoridade a ser direcionado eventual recurso de 1ª instância: Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Prazo para interposição do recurso de 1ª instância: 10 dias

PEDIDO DE ACESSO II E RESPOSTA II

Pedido de acesso à informação para obter orçamento da CGU de 2004 a 2018 com cortes.

Dados do Pedido	
Pedido	
Protocolo	00075001891201835
Solicitante	000616 ?
Data de Abertura	30/12/2018 19:47
Órgão Superior	CGU - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
Órgão Vinculado	
Prazo de Atendimento	21/01/2019
Situação	Respondido
Forma de recebimento da resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo da Solicitação	Orçamento CGU
Detalhamento da Solicitação	Prezados(as), Por motivos de pesquisa acadêmica, estou analisando o orçamento destinado à CGU desde sua criação em 2003 até 2018. Encontrei o valor total nas Leis Orçamentárias Anuais de cada ano. No entanto, acerca de anos em que houve muitos cortes orçamentários, não encontro essa informação para
Anexos	Não existem anexos.

Resposta	
Data da Resposta	15/01/2019 18:04
Classificação do Tipo de Resposta	Parte da informação inexistente
Resposta	Encaminhamos, na caixa "Anexos", informação fornecida pela área responsável pelo assunto, indicada a seguir. Área responsável: Diretoria de Gestão Interna. Autoridade hierarquicamente superior, para efeito de recurso em 1ª Instância: Secretário-Executivo - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Prazo para interpor recurso: 10 dias.
Anexos	00075_001891.2018-85.pdf
Responsável pela resposta:	Diretoria de Gestão Interna
Destinatário do recurso de primeira instância:	Secretário-Executivo
Prazo limite para recurso:	26/01/2019

Avalie a Resposta Recebida

Sua opinião é importante para a construção da cultura de acesso à informação.

★★★★★

Avalie sua experiência com o Serviço de Informação ao Cidadão!

PEDIDO II

Prezados(as),

Por motivos de pesquisa acadêmica , estou analisando o orçamento destinado à CGU desde sua criação em 2003 até 2018.

Encontrei o valor total nas Leis Orçamentárias Anuais de cada ano.

No entanto, acerca de anos em que houve muitos cortes orçamentários, não encontro essa informação para verificar se em algum ano o orçamento final da CGU foi menor que o anterior, por exemplo.

Diante disso:

- a) poderiam disponibilizar, por gentileza, o orçamento total destinado à CGU especificando os cortes, de 2003 a 2018?
- b) em caso de ser demanda que necessite tratamento adicional de dados, por favor, poderiam me indicar onde posso procurar esse orçamento com os cortes realizados nesse período?

Desde já, agradeço a atenção e disponibilidade!

Atenciosamente,

RESPOSTA II

N.º Processo: 00075.001891/2018-85

Solicitante: 000616

Assunto: Pedido de informação

Prezado Cidadão,

Refiro-me ao pedido de informação protocolado por V.S.ª, por intermédio do Serviço de Informações ao Cidadão da CGU - SIC/CGU sob o nº **00075.001891/2018-85**, o qual solicita informações sobre o orçamento destinado à CGU desde a sua criação em 2003 até 2018, com os respectivos cortes. Sobre a questão suscitada, inicialmente cabe esclarecer que não foi possível compilar as informações sobre o orçamento aprovado referente ao exercício de 2003, uma vez que tais dados não se encontram disponíveis para consulta no Tesouro Gerencial e nem no Portal de Orçamento Federal sob responsabilidade da Secretaria Federal de Orçamento (SOF). A partir de 2004 a CGU passou a ter seus programas e ações constantes da LOA, todavia como estávamos vinculados à Presidência da República, a autorização para realizarmos os gastos era fixada por portaria e/ou ofício daquele Órgão. Devido ao lapso temporal algumas informações a respeito dos contingenciamentos aplicados foram perdidas, de forma que não dispomos em nossos arquivos dados a respeito dos cortes aplicados aos orçamentos da CGU no período de 2004 a 2009.

Diante do exposto, conforme solicitado detalho abaixo o orçamento total aprovado para CGU referente ao período de 2004 a 2018.

Exercício	Orçamento sem cortes - Despesas Discricionárias	Orçamento após Cortes - Despesas Discricionárias	Orçamento - Pessoal e Encargos (Despesas Obrigatórias)	Orçamento - Benefícios (Despesas Obrigatórias)	Orçamento - Total (Obrigatórias)	Orçamento - Total (Discricionárias e Obrigatórias sem -cortes)	Orçamento - Total (Discricionárias e Obrigatórias pós -cortes)
2004	41.703.699,88	125.364.101,90	5.242.786,22	130.606.888,12	172.310.588,00	172.310.588,00	
2005	54.365.424,00	141.158.994,00	8.053.760,00	149.212.754,00	203.578.178,00	203.578.178,00	
2006	43.183.154,00	270.929.616,00	8.026.041,00	278.955.657,00	322.138.811,00	322.138.811,00	
2007	50.674.917,00	354.839.289,00	9.325.083,00	364.164.372,00	414.839.289,00	414.839.289,00	
2008	62.910.269,00	413.890.978,00	8.111.518,00	422.002.496,00	484.912.765,00	484.912.765,00	
2009	57.432.890,00	532.691.402,00	9.859.726,00	542.551.128,00	599.984.018,00	599.984.018,00	
2010	90.614.260,00	66.300.660,00	591.504.746,00	14.714.937,00	606.219.683,00	696.833.943,00	672.520.343,00
2011	82.551.840,00	68.353.936,00	604.437.552,00	13.534.761,00	617.972.313,00	700.524.153,00	686.326.249,00
2012	78.594.297,00	77.778.518,70	614.870.272,00	13.416.621,00	628.286.893,00	706.881.190,00	706.065.411,70
2013	84.823.014,00	79.424.743,70	714.288.761,00	16.680.952,00	730.969.713,00	815.792.727,00	810.394.456,70
2014	89.148.267,00	88.623.000,00	741.787.572,00	17.505.270,00	759.292.842,00	848.441.109,00	847.915.842,00
2015	91.578.454,00	91.468.289,00	794.980.100,00	17.614.272,00	812.594.372,00	904.172.826,00	904.062.661,00
2016	96.010.832,00	89.013.633,00	818.719.029,00	20.101.492,00	838.820.521,00	934.831.353,00	927.834.154,00
2017	88.084.725,00	87.095.743,00	915.692.959,00	19.993.963,00	935.686.922,00	1.023.771.647,00	1.022.782.665,00
2018	95.843.061,00	95.843.061,00	967.464.671,00	19.346.473,00	986.811.144,00	1.082.654.205,00	1.082.654.205,00

Área responsável pela resposta: Diretoria de Gestão Interna

Autoridade a ser direcionado eventual recurso de 1ª instância: Secretário-Executivo do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

Prazo para interposição do recurso de 1ª instância: 10 dias

Classificação do caráter de sigilo do conteúdo (há informação restrita? Sim/Não) :	Não
Palavras-chave:	plano de trabalho, dotação atualizada e despesas empenhadas

ANEXO III
QUESTIONÁRIO / ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA PARA SERVIDORES
CGU

QUESTOES INSTITUCIONAIS

- 1 O posicionamento institucional feito após 2016 configurou algum impedimento, dificuldade de articulação ou empecilho nas ações de monitoramento da LAI, por exemplo, ou de operações, quando comparado à época em que se vinculava à presidência da república?
- 2 Tendo em vista o histórico institucional da CGU, como você classificaria a importância dada ao órgão ao longo do tempo? A princípio, podemos dizer que se divide em algumas fases: criação, investimento/capacitação institucional, dificuldades/manutenção/novas responsabilidades (mesmo com insuficiência)? Como podemos traçar um panorama histórico?
- 3 Qual a situação orçamentária da CGU hoje? O que mudou? Há avanços (ampliação do orçamento ou houve retração)?
- 4 O que se pode destacar como mais notório (aspectos positivos e negativos) na evolução da CGU ao longo desses 15 anos?
- 5 Toda essa estruturação da CGU recebeu de fato influência internacional (convenções) ou foram mais questões administrativas e dependentes de quem ocupava a presidência da república? Qual o papel das convenções ou de atores internacionais na formatação deste órgão?

QUESTÕES SOBRE CGU E LAI

- Elaboração da LAI – CTPC

- 6 Um autor, Lejano (2012), afirma que é necessário compreender o texto (política ou a instituição), dentro de seu contexto. No caso da LAI (texto), enfrentou-se resistência ou falta de conhecimento dos servidores no início de sua implementação? Pode-se dizer que essa resistência dos servidores de outros órgãos, uma vez existente, teria raiz no fato de não ter participação efetiva do respectivo órgão nesse contexto de elaboração?
- 7 Que atores institucionais mais se destacaram na defesa da LAI, e de seus princípios de transparência?

- Implementação

- 8 Quais as maiores dificuldades enfrentadas hoje para a implementação da LAI, tendo em vista que se fala em média de resposta de 14 dias, 99% dos pedidos respondidos?

9 Durante sua atuação no órgão, como é/era a sinergia ou ligação com demais órgãos do Executivo na implementação da LAI?

10 O uso de ferramentas tecnológicas foi importante?

LAI E CORRUPÇÃO

11 Como os pedidos de acesso podem contribuir para o enfrentamento à corrupção? Teria algum exemplo?

12 Houve alguma operação entre CGU e algum órgão judiciário ou administrativo/investigativo (até mesmo, por exemplo, a própria Secretaria Federal de Controle interno) que foi resultado de algum pedido de acesso à informação?

13 Diante de teorias que afirmam que a transparência, como valor democrático, inibiria atos corruptos, qual sua percepção sobre essas afirmações?

14 Baseado em sua experiência de atuação no serviço público deste órgão, de fato a transparência pode prevenir a corrupção? Ou ela seria usada mais para um viés de repressão, com a divulgação de dados posteriormente ao fato ocorrido (ou à despesa desviada)? Ou, ainda ela depende de outros fatores? Quais?

ANEXO IV
TERMO DE CONSENTIMENTO

Eu,

(nome,

nacionalidade, idade, estado civil, profissão, endereço, RG), estou sendo convidado a participar de um estudo denominado “**Acesso à informação e corrupção: investigando o contexto institucional da CGU**”, cujos objetivos e justificativas são: verificar a interface entre a efetividade do direito de acesso à informação pública e o aspecto da prevenção da corrupção, possuindo como *locus* científico a CGU (Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União) envolvendo seu arranjo e construção institucional e ações específicas sobre pedidos de acesso. Para isso, como um dos elementos deste estudo, pretende-se coletar dados por meio da técnica de entrevista a servidores(as) do órgão, ou pessoas que atuaram junto à CGU na elaboração e/ou aplicação da Lei n.12.527/2011 e Decreto 7.724/2012.

A minha participação no referido estudo será no sentido de contribuir por meio da técnica de entrevista acima mencionada, no intuito de possibilitar ao autor identificar elementos empíricos e impressões sobre a temática por quem atua ou atuou junto ao referido órgão nos temas em debate.

Estou ciente de que minha privacidade será respeitada, ou seja, meu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa me identificar, será mantido em sigilo, bem como a possível gravação não será replicada a qualquer pessoa ou instituição.

Os pesquisadores envolvidos com o referido projeto são: **Murilo Borsio Bataglia** (mestrando em direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília – PPGD/UnB) e sua orientadora **Profa. Dra. Ana Claudia Farranha** (professora do PPGD/UnB), e com eles poderei manter contato pelo telefone **61-98180-9841** ou e-mail **murilo.bataglia@gmail.com; anclaud@uol.com.br .**

É assegurada a assistência durante toda pesquisa, bem como me é garantido o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que eu queira saber antes, durante e depois da minha participação.

Por fim, tendo sido orientado quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

Brasília, __ de _____ de 201__.

Nome e assinatura do sujeito da pesquisa

Nome(s) e assinatura(s) do(s) pesquisador(es) responsável(responsáveis)