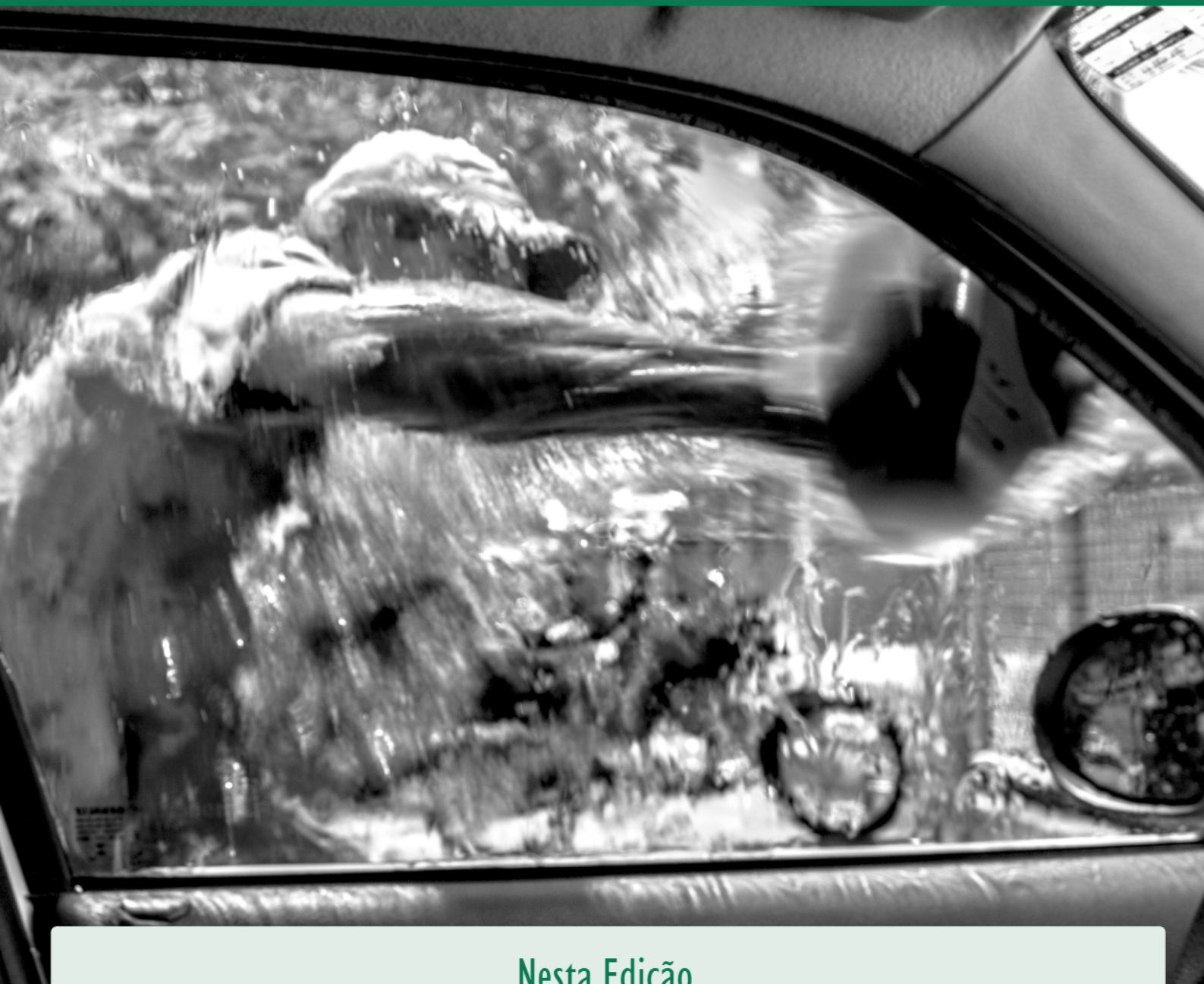


e-ISSN 2595-668X

Revista da CGU

Brasília • Volume 14 • Nº 25 • Jan-Jun 2022



Nesta Edição

Dossiê Especial • 10 Anos da Lei de Acesso à Informação no Brasil:
trajetórias, avanços e desafios

Revista da CGU

Brasília • Volume 14 • Nº 25 • Jan-Jun 2022

WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO

Ministro da Controladoria-Geral da União

JOSÉ MARCELO CASTRO DE CARVALHO

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL

Secretário Federal de Controle Interno

GILBERTO WALLER JÚNIOR

Corregedor-Geral da União

VALMIR GOMES DIAS

Ouvidor-Geral da União

ROBERTO CÉSAR DE OLIVEIRA VIEGAS

Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção

JOÃO CARLOS FIGUEIREDO CARDOSO

Secretário de Combate à Corrupção

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

<http://revista.cgu.gov.br/>

e-ISSN 2595-668X

Administração Pública

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da Revista da CGU.

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social • Ascom/CGU

Foto da Capa • Jeanemeire Eufrásio da Silva

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 • Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.gov.br/cgu

REVISTA DA CGU

Periódico científico voltado à difusão e promoção do conhecimento e da pesquisa nos seguintes temas: *accountability* e políticas anticorrupção; controle interno e auditoria pública; governança e riscos; correição e responsabilização administrativa; transparência e controle social; integridade e ética pública; ouvidoria e participação social; prevenção e combate à corrupção; e metodologia de pesquisa aplicada aos referidos temas.

EQUIPE EDITORIAL

Comissão Editorial

Editor-Chefe M. Sc. Daniel Matos Caldeira • Universidade de Lisboa, Portugal

Editora Dra. Danusa da Matta Duarte Fattori • Controladoria-Geral da União (CGU), Brasil

Editora M.Sc. Flávia Lemos Sampaio Xavier • Controladoria-Geral da União (CGU), Brasil

Editor M. Sc. Flavio Rezende Dematté • Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Brasil

Editor M. Sc. Bruno Dantas Faria Affonso • Universidade Federal Fluminense (UFF), Brasil

Editores Especiais

M.Sc. George Moura Colares • Controladoria-Geral da União (CGU)

Dr. Marcus Vinicius de Azevedo Braga • Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

M. Sc. Djalma Peçanha Gomes • Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), Brasil

Dra. Lourdes Morales • Universidade de Guadalajara (UDG), México (Dossiê Especial “Dez anos da Lei de Acesso à Informação no Brasil: trajetórias, avanços e desafios”)

Dra. Karina Furtado Rodrigues • Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Brasil (Dossiê Especial “Dez anos da Lei de Acesso à Informação no Brasil: trajetórias, avanços e desafios”)

Dr. Temístocles Murilo de Oliveira Jr. • Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil (Dossiê Especial “Dez anos da Lei de Acesso à Informação no Brasil: trajetórias, avanços e desafios”)

Conselho Editorial

Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos • Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Dr. Carlos Frederico Pereira da Silva Gama • Universidade Federal de Tocantins (UFT)

Dra. Cecília Olivieri • Universidade de São Paulo (USP)

Dr. César Augusto Tibúrcio Silva • Universidade de Brasília (UnB)

Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes • Universidade Federal Minas Gerais (UFMG)

Dr. Frederico Lustosa da Costa • Universidade Federal Fluminense (UFF)

Dr. Ivan Ricardo Gartner • Universidade de Brasília (UnB)

Dra. Janaína Lima Penalva da Silva • Universidade de Brasília (UnB)
Dr. José Célio Silveira Andrade • Universidade Federal Bahia (UFBA)
Dr. José Matias-Pereira • Universidade de Brasília (UnB)
Dr. Leonardo Secchi • Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)
Dr. Luciano da Ros • Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Dr. Marco Cepik • Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Dr. Matthew M. Taylor • American University
Dra. Paula Veiga • Universidade de Coimbra
Dr. Robert Gregory Michener • Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EBAPE)
Dr. Rubens Pinto Lyra • Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
Dra. Sandra Isabel Rasteiro Firmino • Universidade de Lisboa
Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho • Universidade Federal de Goiás (UFG)

Avaliadores

Esta edição contou com o trabalho dos seguintes pareceristas:

Ana Cláudia Farranha

Ana Elena Fierro

Arlindo Pires Lopes

Bruno Fagali

Bruno Mello Souza

Cidiney Silva

Claudio Henrique Fontenelle Santos

Frederico José Lustosa da Costa

Isolda Lins Ribeiro

Jaime Hernandez

Jose Roldán Xopa

Luciana Dutra de Oliveira Silveira

Luiz Filipe Goldfeder Reinecke

Maria Fernanda Colaço Alves

Rafael Schlickmann

Renato Rodrigues

Robson Zuccolotto

Rubens de Siqueira Duarte

Samir Sallen Silva Santos

Sérgio Ricardo de Brito Gadelha

Thatiany do Nascimento Pereira

ÍNDICE

EDITORIAL • Dez anos da Lei de Acesso à Informação no Brasil: Trajetórias, avanços e desafios • 1

Daniel Matos Caldeira, Flávia Lemos Sampaio Xavier, Karina Furtado Rodrigues, Lourdes Morales Canales e Temístocles Murilo de Oliveira Jr

DEZ ANOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL: TRAJETÓRIAS, AVANÇOS E DESAFIOS

Transparência para uma “virada sociológica” • 6

O direito à informação para a eficácia de outros direitos fundamentais: uma entrevista com o Professor David Pozen David Pozen, Flávia Lemos Xavier e Marcus Vinicius de Azevedo Braga

Acesso a información como derecho instrumental: El Ombudsman ecuatoriano y la epidemia del Covid en 2020 • 10

*Acesso à informação como um direito instrumental: O ombudsman equatoriano e a epidemia de Covid em 2020
Access to Information as an Instrumental Right: The Ecuadorian Ombudsman and the Covid epidemic in 2020
Guido Moncayo-Vives*

A transparência passiva nos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação • 20

*Passive transparency in the largest brazilian municipalities after ten years of the Access to Information Law
Transparencia pasiva en los mayores municipios brasileños tras diez años de la Ley de Acceso a la Información
Fabiano Maury Raupp*

O perfil dos solicitantes dos pedidos de acesso à informação: análise com os dados da plataforma Fala.BR de 2012 a 2021 • 33

The profile of requesters for access to information requests: analysis with data from the Fala.BR platform from 2012 to 2021

El perfil de los solicitantes de acceso a solicitudes de información: análisis con datos de la plataforma Fala.BR de 2012 a 2021

Vitor Hideo Nasu, Yana Miranda Borges e Breno Gabriel da Silva

Transparência e acesso à informação de dados relativos a incentivos fiscais: desafios históricos e avanços recentes • 50

Transparency and access to information relating to tax incentives: historical challenges and recent advances

Transparencia y acceso a la información relacionada con los incentivos fiscales: desafíos históricos y avances recientes

Eduardo Henrique Lolli

Contratações Abertas: uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto • 63

Open Contracting: an analysis of the New Law on Bidding and Administrative Contracts (nº 14.133/2021) in light of the principles of Open Government

Contratación Abierta: un análisis de la Nueva Ley de Licitaciones Públicas y Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) a la luz de los principios del Gobierno Abierto

Gabriela Boechat

Direitos de acesso à informação ambiental e o acordo regional de Escazú • 80

Entrevista com Joara Marchezini, Mestre em Ação Internacional Humanitária e Coordenadora de Projetos do Instituto Nupef.

Joara Marchezini, Temístocles Murilo De Oliveira Júnior e Karina Furtado Rodrigues

DOSSIÊ • ARTIGOS

Gestão da informação patrimonial de agentes públicos: uma proposta de modelo de sistema para identificação de indícios de enriquecimento ilícito • 89

Public officials' wealth information management: a system model proposal for signs identification of illicit enrichment

Gestión de la información patrimonial de los funcionarios públicos: una propuesta de modelo de sistema para la identificación de señales de enriquecimiento ilícito

Marcelo Campos da Silva e Jordan Paulesky Juliani

Eficácia do Congresso Nacional no monitoramento da Covid-19 • 116

Effectiveness of the National Congress in monitoring Covid-19

Efectividad del Congreso Nacional en el seguimiento del Covid-19

Roberto Rondon Corrêa, William Baghdassarian e Natalia Mateus Kawano

Proposta de um indicador de corrupção no Brasil baseado em dados do Tribunal de Contas da União • 129

Proposal for a corruption indicator in Brazil based on data from the Federal Court of Accounts

Propuesta de indicador de corrupción en Brasil con base en datos del Tribunal Federal de Cuentas

Gilson Piqueras Garcia

Implementação dos programas de integridade nas organizações da sociedade civil do Distrito Federal: um teste de adaptabilidade • 144

Implementation of integrity programs in civil society organizations of the Federal District: a test for adaptability

Implementación de programas de integridad en organizaciones de la sociedad civil del Distrito Federal: una prueba de adaptabilidad

Beatriz Fátima Morgan e Tatyane Morais de Barcellos

DOSSIÊ • RESENHAS

Para que(m) serve a governança pública? Uma análise a partir da implementação da política de governança na Funasa • 158

What (Who) is public governance for? An analysis based on the implementation of the governance policy at Funasa

¿Para qué(quién) es la gobernanza pública? Un análisis a partir de la implementación de la política de gobernanza en Funasa

Daniel Aguiar Espinola

EDITORIAL • Dez anos da Lei de Acesso à Informação no Brasil: Trajetórias, avanços e desafios

Daniel Matos Caldeira, Flávia Lemos Sampaio Xavier, Karina Furtado Rodrigues, Lourdes Morales Canales e Temístocles Murilo de Oliveira Jr

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.522>

Completados dez anos de vigência da Lei de Acesso no Brasil e passadas mais de duas décadas do início da difusão global de políticas de promoção do direito à informação faz-se importante refletir sobre o que foi construído até agora no Brasil – a trajetória da lei e de sua implementação, experiências do setor público e da sociedade civil, avanços e desafios.

Essa reflexão é fundamental para tentarmos melhor visualizar necessidades de mudança e demandas futuras, permitindo o aprofundamento do debate sobre as sutilezas dos gradientes entre lados opostos da mesma questão: divulgação e sigilo; exposição e proteção. Navegar entre os extremos deve revelar muitas contradições que afetam diferentes subsistemas de políticas públicas.

O acesso à informação pública é amplamente reconhecido como “a luz do Sol” na desinfecção de práticas ruins que dependem da escuridão. Embora a transparência represente uma condição necessária para muitos aspectos positivos da democracia (como o controle descentralizado e a prevenção e combate à corrupção), ela em si não leva necessariamente os governos à melhoria da governança e da *accountability*.

Precisamos ir além da noção do direito à informação como a “bala de prata” contra a corrupção ou como direito fundamental sem contradições e ambiguidades. Qual é o acesso à informação de que precisamos para promover um governo melhor, mais ágil, justo, íntegro e eficaz? O que será necessário para que as instituições promovam a liberdade de informação? Estes e outros tantos questionamentos impulsionaram o dossiê comemorativo dos 10 anos da LAI da Revista da CGU.

Um periódico científico voltado à promoção da pesquisa no campo da administração pública com foco em temas caros à democracia precisa ir além de se apresentar como mero veículo de disseminação da pesquisa e do conhecimento. Oferecer a oportunidade de reflexão promovendo o debate e a interlocução entre acadêmicos e profissionais sobre transparência e acesso à informação foi o propósito da Revista da CGU com a publicação do dossiê comemorativo dos 10 anos da LAI, composto por sete trabalhos, sendo duas entrevistas e cinco artigos.

O primeiro trabalho consiste em uma entrevista com o Prof. David Pozen, acadêmico com vasta expertise tanto na academia – tendo publicado inúmeros livros, artigos e ensaios; bem como com experiência prática no Departamento de Estado, na Suprema Corte e no Senado dos Estados Unidos. Na entrevista intitulada “**Transparência para uma ‘Virada Sociológica’: o Direito à Informação para a eficácia de outros Direitos Fundamentais: uma entrevista com o Professor David Pozen**”, Pozen nos provoca a fazer uma virada sociológica ao

analisar a transparência, indo além da letra da lei para compreender distribuição de poder, recursos, e quem de fato se beneficia com as leis de acesso à informação.

O segundo é o artigo intitulado “**Acesso à informação como um direito instrumental: o ombudsman equatoriano e a dignidade humana em 2020**”, de autoria de Guido Moncayo Vives, traz uma análise sobre a atuação da Ouvidoria do Equador na determinação de acesso à informação durante a pandemia.

Em seguida, no artigo “**Transparência passiva nos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação**”, Fabiano Maury Raupp apresenta um panorama sobre a transparência passiva entre os maiores municípios brasileiros, comparando os resultados de hoje com os de pesquisa anterior realizada em 2016; trazendo assim a perspectiva importante de avaliação continuada das políticas de acesso à informação.

O artigo “**O Perfil dos Solicitantes dos Pedidos de Acesso à Informação**”, de Vitor Nasu, Yana Borges e Breno da Silva, apresenta análise do perfil dos solicitantes de pedidos de acesso à informação a partir dos dados da plataforma Fala.BR, com base no comportamento de busca informacional. Os resultados apontam o movimento de mudança nos perfis dos solicitantes, com o crescimento proporcional de pedidos por pessoas do sexo feminino, bem como de pessoas com ensino médio e jovens, abrindo espaço para novos estudos que visem aprofundar tendências e causalidades relativas a tais mudanças.

Na sequência, no artigo “**Transparência e acesso à informação de dados relativos a incentivos fiscais**”, Eduardo Henrique Lolli apresenta reflexão sobre os principais avanços e desafios à transparência em relação às informações sobre incentivos fiscais. Em sua pesquisa aponta que a falta de metodologia uniforme do cálculo de renúncia de receita entre estados e a interpretação de que informações individualizadas de incentivos fiscais por contribuinte seriam os principais óbices. Sobre o último ponto, indica que importantes avanços normativos e legislativos sobre sigilo fiscal devem ampliar a transparência sobre tal tema.

O trabalho “**Contratações Abertas: uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto**”, de Gabriela Boechat, apresenta análise sobre a nova lei brasileira de licitações e contratos à luz dos níveis de maturidade dos quatro princípios de Governo Aberto. Os resultados indicam que o novo diploma legal estaria no nível avançado no campo da transparência ativa e da accountability. Porém restaria no nível intermediário em matéria de participação cidadã e não estaria fazendo de uso de todos os mecanismos possível de combate à corrupção.

Por fim, por meio do trabalho intitulado “**Direitos de Acesso à Informação Ambiental e o Acordo Regional de Escazú**”, os editores convidados entrevistaram Joara Marchezini, Coordenadora de Projetos no Instituto Nupef e que, atuando junto à organização não governamental Artigo 19, participou ativamente das negociações do Acordo de Escazú. Pela entrevista, apontou-se que o acordo foca em questões centrais à proteção do meio ambiente por meio do acesso à informação, com mecanismos de garantia do direito à informação, da participação social, do acesso à justiça e da inovativa proteção aos defensores do meio ambiente. Aponta e reforça o interdependência entre a proteção ao meio ambiente e o acesso à informação; acesso que só encontra sua razão à medida que viabiliza o exercício de outros direitos e políticas, como no caso da proteção ao meio ambiente e do desenvolvimento sustentável.

Esta edição da Revista da CGU contempla também quatro artigos vinculados ao fluxo contínuo de submissões caracterizados por abordagens de inequívoco mérito acadêmico.

No artigo *Gestão da Informação Patrimonial de Agentes Públicos: Uma Proposta de um Modelo de Arquitetura da Informação para Identificação de Indícios de Enriquecimento Ilícito*, os autores Jordan Paulesky e Juliani Marcelo Campos da Silva lançam um olhar atento para a importância da integração de estudos relacionados com a temática da corrupção sob o enfoque da gestão da informação de modo a aperfeiçoar o instrumental da sistemática de detecção de incompatibilidades entre a evolução patrimonial de agentes públicos e suas respectivas fontes de rendimentos legais a eles relacionados.

O artigo *Eficácia do Congresso Nacional no Monitoramento da Covid-19*, os autores Roberto Correa, Natalia Kawano e William Baghdassarian avaliam, sob o ponto de vista da fiscalização e controle, a atuação do Parla-

mento, em especial, das Comissões Mista e Externa de acompanhamento da Covid-19 vis-à-vis o acompanhamento ordinário que teria sido realizado pelas comissões permanentes.

Em sequência no artigo **Proposta de um indicador de corrupção no Brasil baseado em dados do Tribunal de Contas da União** de Gilson Piqueras Garcia, o autor propõe um indicador adaptado à realidade brasileira que objetiva permitir comparações entre estados e ao longo do tempo, para planejar, analisar e controlar políticas públicas de combate à corrupção.

No artigo **Implementação dos Programas de Integridade nas Organizações da Sociedade Civil do Distrito Federal: Um Teste de Adaptabilidade**, Beatriz Fátima Morgan e Tatyane Moraes de Barcellos buscam compreender o processo de implementação de um programa de integridade em entidades sem fins lucrativos sob o enfoque das instituições, mas também por parte dos governos demandantes.

Esta edição contempla o primeiro trabalho publicado na seção Resenhas. O pesquisador Daniel Aguiar Espínola apresenta uma resenha de sua dissertação de mestrado intitulada **“Para que(m) serve a governança pública? Uma análise a partir da implementação da política de governança na Funasa”**. A pesquisa, publicada em 2021, teve orientação do professor doutor Fernando de Barros Filgueiras e foi realizada no âmbito do Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Por fim, ressaltamos que a presente edição não seria possível sem o meticuloso trabalho de todos os pareceristas que de forma voluntária envidaram seus melhores esforços em prol do avanço da ciência por meio de avaliações bem elaboradas e construtivas. A todos eles, cujos nomes encontram-se divulgados ao final desta edição, nosso agradecimento.

Desejamos a todos uma boa leitura!



Daniel Matos Caldeira

<https://orcid.org/0000-0001-9823-8356>

Universidade de Lisboa, Portugal

matoscaldeira@gmail.com

Doutorando em Administração Pública pela Universidade de Lisboa. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.



Flávia Lemos Sampaio Xavier

<https://orcid.org/0000-0001-8575-1062>

Universidade de São Paulo – USP, Brasil

flavia.lemos.assessoria@gmail.com

Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ - 2015), especialista em Ciência de Dados, pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP - 2021), com certificação profissional em Ciência de Dados pela Universidade de Harvard (Harvard, 2020) e bacharel em Ciência Política, pela Universidade de Brasília (UnB, 2008).

**Karina Furtado Rodrigues**

<https://orcid.org/0000-0001-9330-6399>

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Brasil

karinafrodrigues@gmail.com

Doutora e Mestre em Administração pela EBAPE/FGV, e Bacharel em Administração pela FACC/UFJF; Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares do Instituto Meira Mattos (PPGCM/IMM), na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME); e Diretora de Comunicação da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP).

**Lourdes Morales Canales**

<https://orcid.org/0000-0002-2630-6054>

Universidade de Guadalajara, México

loulou.morales@gmail.com

Doutora em Ciência Política pela Universidade Sorbonne Paris III. Obteve seu mestrado em Comunicação Política na Universidade de Paris I e um bacharelado em Comunicação na Universidade Iberoamericana. Foi Diretora da Alianza Cívica, da Mexicobserva e participou do Fórum Cidadão de Oaxaca. É professora associada do Centro de Pesquisa e Ensino Econômico (CIDE), onde atualmente dirige Red por la Rendición de Cuentas.

**Temístocles Murilo de Oliveira Júnior**

<https://orcid.org/0000-0002-5524-3830>

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil

temuju@gmail.com

Doutor em Políticas Públicas pela UFRJ. Mestre e Bacharel em Administração pela UFF e UnB. Auditor de Finanças e Controle na Secretaria de Combate à Corrupção da Controladoria-Geral da União (CGU). Diretor de Administração e Finanças da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP).

**Dez anos da Lei de Acesso
à Informação no Brasil:
Trajetórias, avanços e desafios**

Transparência para uma “virada sociológica”

O direito à informação para a eficácia de outros direitos fundamentais: uma entrevista com o Professor David Pozen

David Pozen¹, Flávia Lemos Xavier² e Marcus Vinicius de Azevedo Braga³

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.518>

A Revista da CGU abre seu dossiê comemorativo dos 10 anos da LAI no Brasil com uma entrevista. A entrevista é um instrumento de comunicação científica que proporciona a oportunidade de envolvimento da sociedade em discussões atuais, relevantes e densas, em um formato mais dinâmico e aberto do que tradicionais artigos acadêmicos.

Os editores da Revista da CGU, Flávia Xavier e Marcus Vinicius Braga, propuseram as perguntas e trabalharam o direito à informação a partir de uma perspectiva social. A provocação é pensar criticamente, além das estruturas existentes. Aproveite as discussões!

É uma grande honra abrir este dossiê com o Prof. David Pozen, Vice-Reitor para a Vida Intelectual e Professor da Escola Charles Keller Beekman de Direito na Universidade de Columbia, nos Estados Unidos da América.

Acadêmico com uma ampla gama de experiências práticas no Departamento de Estado, na Suprema Corte e no Senado dos Estados Unidos, o Prof. Pozen escreveu inúmeros artigos e ensaios sobre transparência e outros temas relacionados.

Em 2018, o Prof. Pozen e o Prof. Michael Schudson publicaram o livro *Troubling Transparency: The History and Future of Freedom of Information* [Transparência Preocupante: A História e o Futuro da Liberdade de Informação, tradução livre], que reuniu ilustres estudiosos para avaliar a história e o futuro dos EUA. Em 2020, ele publicou o livro *The Perilous Public Square: Structural Threats to Free Expression Today* [A Perigosa Praça Pública: Ameaças Estruturais à Liberdade de Expressão Hoje, tradução livre], que identifica e avalia ameaças à liberdade de expressão representadas pela ascensão do populismo autoritário, da mudança tecnológica e de outras forças.

1. Columbia Law School

2. Revista da CGU / Universidade de São Paulo (USP)

3. Revista da CGU / Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Revista da CGU: Atualmente, estamos no que é chamado de mundo da pós-verdade. O aumento da transparência pode favorecer narrativas enganosas e gerar o efeito oposto ao objetivo final, que é o de qualificar melhor a participação social? Estaria a disseminação dessas políticas enfrentando uma ambivalência no valor da transparência governamental?

David Pozen: *A relação entre transparência e verdade está certamente longe de ser simples. Mas eu não culparia o aumento da transparência pelo crescimento dos níveis de desinformação e contrainformação online. Muitos outros fatores, como mudanças profundas nos mercados de mídia e nas tecnologias de comunicação, contribuíram mais diretamente para o fenômeno da “pós-verdade”.*

Ao mesmo tempo, eu também não procuraria a transparência para resolver esses problemas. Um grande conjunto de pesquisas buscou demonstrar que a divulgação obrigatória “falhou cronicamente em cumprir seu propósito”. Elas sugerem que seria ingênuo confiar em estratégias como etiquetas de advertência, verificação de fatos ou o gosto por derrotar a propagação de informações falsas. Como tentei enfatizar no [meu próprio trabalho](#), as reformas de transparência só tendem a produzir benefícios sociais significativos quando combinadas com reformas substanciais mais amplas. Neste caso, as reformas mais significativas provavelmente abordariam as condições estruturais que tornam certos tipos de mentiras tão propensas a se tornarem virais – por exemplo, reformas que fortaleceriam a educação cívica, promoveriam o jornalismo de alta qualidade e, como diz Amy Kapczynski, “reconstruiriam e democratizariam as instituições públicas que produzem e avaliam conhecimento”.

Revista da CGU: Você propõe em seu trabalho uma virada sociológica nos estudos de transparência. Isso é relevante para nós, uma vez que estamos comemorando 10 anos da Lei de Acesso à Informação no Brasil, mas a disseminação desse direito ainda parece bastante limitada quando falamos em garantir direitos sociais, especialmente para populações em situação de vulnerabilidade. Poderia falar mais sobre esta proposta? Como ela poderia contribuir para estudos futuros e, conseqüentemente, apoiar reformas nas políticas de transparência?

David Pozen: *Uma [abordagem sociológica](#) para o estudo da transparência reconhece seus efeitos altamente contingentes e contextuais, portanto, olha além do texto es-*

crito das garantias do governo aberto e além das devoções padrão às virtudes da transparência, a fim de aprender como ela funciona na prática. Um importante conjunto de questões a ser investigado desta maneira envolve a dinâmica de poder e as disparidades distribucionais que as leis de transparência refletem e criam. Quem é ajudado e quem é prejudicado por tais leis?

Nos Estados Unidos, eu tenho argumentado que as principais leis de transparência, incluindo a nossa própria [Lei da Liberdade de Informação](#), têm, em sua maioria, melhor servido aos interesses das grandes corporações do que aos das populações em situações de vulnerabilidade. Então, o que você está observando no Brasil faz parte de um padrão bem maior. Um entendimento fundamental é que os mandatos de transparência quase nunca são suficientes por si só na proteção das pessoas vulneráveis, eles devem ser combinados com outras medidas que apoiem tal objetivo. Entendo que a Controladoria-Geral da União está trabalhando para identificar e reduzir as barreiras de acesso à informação enfrentadas pelas comunidades quilombolas. Essa me parece uma iniciativa louvável, especialmente se combinada com outras iniciativas que ajudariam tais comunidades a fazer uso efetivo das informações que recebem.

Revista da CGU: Como superar as barreiras de comunicação, como terminologias técnicas e conceitos muito herméticos da administração pública, especialmente na gestão orçamentária e financeira, para dialogar melhor com a população e seus problemas cotidianos? Como devemos incentivar a participação democrática para uma melhor qualidade nos serviços públicos, com base na transparência? Você teria alguma boa experiência semelhante ao estímulo à economia comportamental?

David Pozen: *Os Estados Unidos estão lutando com as mesmas perguntas. Não sei se tenho respostas específicas que se aplicariam em todos os contextos. Essas questões muitas vezes têm dimensões locais importantes para eles. Em geral, porém, eu penso que é crucial o desenvolvimento e a manutenção de um amplo conjunto de intermediários de transparência, que não são formuladores de políticas, mas estão em posição de ajudar as pessoas comuns a entender e influenciar o processo político. Essas instituições deveriam existir, idealmente, dentro do governo – como no caso dos ouvidores, auditores e corretores-gerais – bem como fora do governo –no caso dos jornalistas, grupos de defesa e outros atores da sociedade*

civil. Os estímulos não substituem um sistema robusto dos intermediários da transparência.

Revista da CGU: Para concluir esta entrevista, quero perguntar a sua opinião a respeito de como essa ideia de buscar o valor social poderia resolver as aparentes contradições entre a garantia do direito à informação e o direito de proteção de dados pessoais.

David Pozen: *Eu vejo uma tensão aqui, mas não tenho certeza se vejo uma contradição. Praticamente todas as leis de liberdade de informação contêm aportes para a proteção da privacidade pessoal, entre outras questões. Portanto, uma resposta básica é que essas isenções devem ser honradas, se não, também, reforçadas, a fim de garantir que a proteção de dados pessoais não seja uma*

perda da lei de transparência.

De forma mais geral, penso que estratégias de concessão de transparência parcial podem ser uma ferramenta útil no gerenciamento dessa tensão. Em uma ampla gama de situações, estratégias de transparência parcial – como postergar a ampla divulgação, limitá-la a determinadas partes ou revelar resumos de alto nível ao invés de detalhes granulares – podem ajudar a equilibrar os valores em jogo quando as reivindicações de um direito de saber esbarram em alegações de direito à privacidade pessoal ou à segurança dos dados.

Muito obrigado pelas perguntas interessantes e pelo trabalho que têm feito!

David Pozen

Cidade de Nova York, março de 2022



David Pozen

<https://orcid.org/0000-0001-8959-1561>

Columbia Law School, Estados Unidos da América
DPozen@law.columbia.edu

Vice-Reitor para a Vida Intelectual e Professor da Escola Charles Keller Beekman de Direito na Universidade de Columbia, nos Estados Unidos da América.



Flávia Lemos Sampaio Xavier

<https://orcid.org/0000-0001-8575-1062>

Universidade de São Paulo – USP, Brasil
flavia.lemos.assessoria@gmail.com

Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ - 2015), especialista em Ciência de Dados, pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP - 2021), com certificação profissional em Ciência de Dados pela Universidade de Harvard (Harvard, 2020) e bacharel em Ciência Política, pela Universidade de Brasília (UnB, 2008).



Marcus Vinicius de Azevedo Braga

<https://orcid.org/0000-0002-7399-0952>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil
marcusbragaprofessor@gmail.com

Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED/IE/UFRJ) e Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (Cedido).

REFERÊNCIAS

Amy Kapczynski (February 14, 2022). Deep Dive Freedom from the Marketplace of Speech. Blog Lies and the Law. Disponível em: <https://knightcolumbia.org/blog/freedom-from-the-marketplace-of-speech>

Ben-Shahar, Omri and Schneider, Carl E., The Failure of Mandated Disclosure (March 1, 2010). U of Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 516, U of Michigan Law & Econ, Empirical Legal Studies Center Paper No. 10-008, Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1091&context=penn_law_review ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1567284>

Pozen, David E., Freedom of Information Beyond the Freedom of Information Act. University of Pennsylvania Law Review, Vol. 165, pp. 1097-1158, 2017, Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2907719>

Pozen, David E., Seeing Transparency More Clearly (2020). Public Administration Review, Vol. 80, pp. 326-31, 2020, Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3478005>

Pozen, David E., Transparency's Ideological Drift (2018). Yale Law Journal, Vol. 128, pp. 100-65, 2018, Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3120807>

Acceso a información como derecho instrumental: El Ombudsman ecuatoriano y la epidemia del Covid en 2020

Acesso à informação como um direito instrumental: O ombudsman equatoriano e a epidemia de Covid em 2020

Access to Information as an Instrumental Right: The Ecuadorian Ombudsman and the Covid epidemic in 2020

Guido Moncayo-Vives

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.424>

Resumo: Este documento tem como objetivo fazer uma análise da incidência a favor do exercício do direito humano de acesso à informação pública pela Ouvidoria do Equador durante o ano de 2020, em meio à mais grave crise sanitária, econômica e social do século, causada pela pandemia covid-19. Para isso, o texto parte de um relato do direito de acesso à informação, como direito humano fundamental e que deve ser garantido no século XXI como direito instrumental a outros direitos. Em seguida, são revisados os pronunciamentos emitidos pela Ouvidoria Equatoriana (DPE) e, especialmente, aqueles relativos ao acesso à informação pública, para finalizar com uma série de conclusões e recomendações a respeito. A metodologia do estudo é qualitativa, realizada a partir da análise do conteúdo dos pronunciamentos defensivos emitidos ao longo de 2020. As limitações da pesquisa se dão pelo fato de a fonte de informação ser única, com o que se recomenda que estudos futuros possam contar com as demais ações de defesa e, se for o caso, de outros atores relevantes.

Abstract: This document aims to make an analysis of the incidence in favor of the exercise of the human right of access to public information by the Office of the Ombudsman of Ecuador during 2020, in the midst of the most serious health, economic and social crisis of the last century, caused by the covid-19 pandemic. For this, the text starts with a recount of the right to access to information, as a fundamental human right and that must be guaranteed in the XXI century as an instrumental right to other rights. Then, the pronouncements issued by the Ecuadorian Ombudsman (DPE) are reviewed and, especially, those related to access to public information, to end with a series of conclusions and recommendations in this regard. The study methodology is qualitative, made from the analysis of the content of the defensive pronouncements issued during 2020. The limitations of the research are given by the fact that the source of information was unique, with which it is recommended for future studies to be able to count with the other defense actions and, if applicable, from other relevant actors.

Resumen: El presente documento pretende hacer un análisis de la incidencia a favor del ejercicio del derecho humanos de acceso a la información pública por parte de la Defensoría del Pueblo de Ecuador durante el 2020, en medio de la más grave crisis sanitaria, económica y social del último siglo, causada por la pandemia del covid-19. Para esto, el texto arranca haciendo un recuento del derecho al acceso a la información, como un derecho humano fundamental y que debe ser garantizado en pleno siglo XXI como un derecho instrumental

a otros derechos. Luego, se revisan los pronunciamientos expedidos por la Defensoría del Pueblo de Ecuador (DPE) y, de manera especial, los relacionados al acceso a la información pública, para finalizar con una serie de conclusiones y recomendaciones al respecto. La metodología de estudio es cualitativa, realizada a partir del análisis del contenido de los pronunciamientos defensoriales emitidos durante el 2020. Las limitaciones de la investigación están dadas por que la fuente de información fue única, con lo cual se recomienda para futuros estudios el poder contar con las demás acciones defensoriales y, de ser el caso, desde otros actores relevantes.

Palavras chave: Direitos Humanos, Transparência, COVID-19, Ouvidoria, Estado.

Keywords: Human Rights, Transparency, COVID-19, Ombudsman's Office, State.

Palabras clave: Derechos Humanos, Transparencia, COVID-19, Defensoría del Pueblo, Estado.

1) INTRODUCCIÓN

La noción del concepto de los Derechos Humanos es muy lejana en el tiempo. Desde la antigua Grecia, alrededor del siglo V a.C., se habla de “leyes no escritas e inquebrantables de los dioses, que no tienen un origen temporal y que nadie sabe de dónde surgieron” (Sófocles en DPE, 2015, p. 12). Esta noción cuyo origen se ha identificado en los tiempos del apogeo griego, luego fueron insumidos por los romanos como esa ley natural previa a la noción del derecho positivo y que en los tiempos del medioevo se relacionó a la voluntad de Dios (DPE, 2015).

Es así que, durante toda la historia de la humanidad, el avance en la protección de los Derechos Humanos ha sido marcado por su devenir a cuenta gotas, lo cual da razón de la escasa producción de instrumentos hasta mediados del siglo pasado. En este sentido, la Carta Magna inglesa de 1215 se constituye en uno de los instrumentos remarcables, la cual estableció límites al rey y se concedieron ciertas prerrogativas a otras entidades de la sociedad como a la iglesia, a los señores feudales o al pueblo llano, y además se generaron garantías relacionadas con la libertad individual. El otro instrumento loable de mencionar en este estudio es el de la Carta de Derechos (Bill of Rights) de 1689 de Inglaterra, vinculado al respeto del derecho del pueblo a no recibir penas crueles, la libertad de expresión, entre otras (DPE, 2015).

Luego, en 1776, a través de la Declaración de Derechos del Estado de Virginia en Norteamérica se afirmaría que todos los hombres nacen igualmente libres e independientes, a partir de lo cual se inspiró la Declaración de Independencia de los Estados Unidos (1776). Unos años más tarde, en 1789, en el marco de la Revolución Francesa, tenemos la Decla-

ración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, referida principalmente a la libertad e igualdad de derechos del hombre (DPE, 2015).

Pasaría más de siglo y medio para que, posterior a las dos Guerras Mundiales que sumadas cobraron la vida de más de 60 millones de personas, finalmente el 10 de diciembre de 1948 se pudiera concretar un instrumento con el suficiente consenso y aceptación internacional sobre Derechos Humanos, a pesar de no contar con poder vinculante en sí mismo, conocido como la “Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)”, suscrita en el seno de la naciente Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual cuenta con 30 artículos que aglutinan derechos civiles y políticos (DUDH, 1948).

Dentro de los Derechos Humanos reconocidos en la DUDH está, en el artículo 19, el derecho de todo individuo a la libertad de opinión y de expresión, que incluye no ser molestado a causa de sus opiniones, la posibilidad de investigar y recibir informaciones y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. Es así que se constituye el derecho humano universal al acceso a la información pública, entendido como ese derecho de “doble vía” que debe garantizar, por un lado, el poder contar con la posibilidad de dar la opinión personal, pero también el de poder recibir información pública con libertad.

Es por esto que hoy en día, en plena era digital y de la revolución industrial 4.0, donde la influencia de la inteligencia artificial (AI), los chatbots, el blockchain, el big data y todas las innovaciones que pueden permitirnos como sociedad alcanzar estados de bienestar antes inimaginados, es importante reconocer que desde los tiempos más remotos, aquellas personas que han detentado el poder en diversos espacios, han

pretendido de la misma forma acaparar y limitar el acceso a la información pública, buscando a su vez multiplicar ese poder respecto al resto de la sociedad. Desde tiempos inmemoriales el manejo de información ha sido considerado como un privilegio y un artilugio de poder para grupos privilegiados de personas, y élites sociales como la nobleza, el clero y luego, en tiempos contemporáneos, los grupos burgueses.

En este sentido, el presente texto busca poner en valor la importancia del rol de la Defensoría del Pueblo de Ecuador -DPE-, el Ombudsman ecuatoriano, como la Institución Nacional de Derechos Humanos en el país, en la lucha por garantizar el ejercicio adecuado de este derecho fundamental, considerado por muchos como un derecho instrumental habilitador de los demás derechos, y cómo de manera especial durante el año 2020, marcado por la pandemia por el Covid-19, la DPE ejerció de manera importante su rol de Magistratura Ética para exigir la transparencia del accionar estatal en el marco mencionado.

2) MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

El derecho humano de acceder a la información pública, en plena tercera década del siglo XXI, ya no puede ni debe catalogarse como un tema menor y relacionado únicamente a la academia y ciertos grupos de opinión. Se trata de un factor sine qua non para que los pueblos puedan aspirar a mejores días. Como ya se ha descrito, es indudable que:

El avance de las sociedades está íntimamente conectado a la profundización de la discusión sobre el derecho a la libertad de expresión y al acceso universal a la información en un mundo cada vez más conectado. Libertad de prensa, desarrollo de los medios, privacidad, el rol de las TIC en las políticas públicas, gobiernos abiertos, protección documental, alfabetización mediática, son algunos de los muchos temas que están sobre el tapete. Ahora, el reto para muchos países, incluido Ecuador, es pasar de la adopción de estas leyes a su implementación y, en algunos casos, mejorarlas. (DPE, 2020, p. 4)

El derecho de acceso a información pública es un derecho llave o instrumental que permite acceder a otros derechos. Esto ocurre cuando se garantiza una

Correcta organización, conservación y consulta de los archivos para propiciar el acceso a la información pública como una vía confiable, segura y certera para la rendición de cuentas, pero también para la investigación, el resguardo de la memoria institucional, la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones. (Morales, 2017, p. 25)

De esta forma, el acceso a la información ya no es únicamente un instrumento para la fiscalización de la gestión pública y de sus funcionarios, sino que también se ha convertido en un baluarte de la misma democracia a través del mejor aprovechamiento de los servicios públicos, de la innovación y de la mejora en los niveles de la productividad (Merino, 2005, p. 2). El acceso a la información también garantiza el ejercer otros derechos a través del accountability o rendición de cuentas horizontal, manifestado directamente en el *checks and balances* o frenos y contrapesos entre las diferentes funciones o poderes estatales pero también ejercido indirectamente por la ciudadanía a través de la democracia representativa, pero adicionalmente y de manera importante por medio del accountability vertical, accediendo a información pública mediante el ejercicio legítimo de conocer la gestión de sus mandatarios y exigir, por diversas vías, el goce y disfrute de los derechos vinculados a la información pública (Melo, 2011), entre ellos el de la salud, vinculación evidenciada de sobra en momentos donde conocer los niveles de contagio, de mortalidad, de hospitalización, y en lo posterior de vacunación facilitó (o no) el ejercicio ciudadano de los derechos conexos al de acceso a la información.

Es tal la preponderancia de contar con el derecho al acceso a la información como insumo para la garantía del Estado de Derecho, la gobernabilidad y la democracia, que este se ha constituido en uno de los objetivos establecidos por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2015. Esto tiene relevancia dado que la Agenda 2030 fue formulada para guiar las políticas de desarrollo nacionales y globales para los próximos años, con base en 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) cada uno con múltiples metas. Una de ellas es la meta ODS 16.10, la cual obliga a los países firmantes a “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con la legislación

nacional y los acuerdos internacionales” (ONU en DPE, 2020, p. 5), lo que genera un compromiso para los Estados. Es así que,

A la fecha, 128 de los 193 Estados miembros de la ONU han adoptado leyes que garantizan el acceso público a la información, la mayoría en la última década. La esperanza implícita del ODS 16.10 es alcanzar la aprobación unánime de estas garantías legales por parte de los demás países de la ONU antes del 2030. Este nuevo compromiso universal con la libertad de información representó un reconocimiento histórico por parte de la comunidad mundial de que este es un derecho humano básico y a la vez un requisito para alcanzar todos estos objetivos globales. Sin adecuada información, debate y análisis abierto y constante, los ODS no podrán ser medidos, mucho menos alcanzados. (DPE, 2020, p. 5)

Pero retomando ese hito de 1948, en el que se dio la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), es importante mencionar que en lo posterior se han gestado varios instrumentos internacionales universales que apalancan el derecho de acceso a la información. Entre ellos podemos destacar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), instrumento jurídicamente vinculante que fue adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1966, y que en su artículo 19 garantiza el derecho a la libertad de opinión y expresión, y determina que nadie podrá ser molestado por causa de sus opiniones y que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, la cual comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole sin consideración de frontera, en términos muy similares a la DUDH.

Por otro lado, en 1993, igualmente a nivel global, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU estableció la Relatoría Especial para la Libertad de Opinión y Expresión. Como uno de sus roles fundamentales, esta Relatoría Especial busca aclarar el contenido preciso del derecho a la libertad de opinión y expresión. Se ha abordado la cuestión del derecho a la información en la mayoría de los informes anuales del Relator Especial a la Comisión desde 1997, principalmente sobre el derecho a buscar y recibir información (OHCHR, 2020).

En relación al nivel regional interamericano, para el mes de noviembre del año 1969, la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos denominada “Pacto de San José de Costa Rica”, que en su artículo 13 determina que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. De esta manera, el acceso a la información pública es reconocido como un derecho humano derivado del derecho a la libertad de expresión, que a su vez impone una obligación positiva al Estado de brindar información a las personas.

En esta misma línea, en septiembre de 2001 se aprobó la Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la OEA, la cual en su artículo 4 establece la necesidad de contar con transparencia en las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública. Previo a esto, en octubre de 2000 se aprobó la Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión, que se constituye en el documento oficial más abarcativo que se haya promulgado hasta la fecha sobre la libertad de expresión en el Sistema Interamericano. El Preámbulo reafirma la importancia sobre el derecho a la información al manifestar:

CONVENCIDOS que garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno afianzando las instituciones democráticas, y a través de la enunciación de sus principios reconocen de manera inequívoca el derecho a la información en los siguientes términos:

3. Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.

4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho.

Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas. (CIDH, 2000)

A nivel nacional, en la Constitución Nacional de la República del Ecuador de 2008, en su artículo 18.2 determina que:

Todas las personas, de manera individual o colectiva, tienen derecho a acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejan fondos del estado o que realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información. (CRE, 2008)

Por otro lado, cuatro años antes de que la Constitución entrara en vigencia, el Ecuador fue el segundo país de Sudamérica en contar con una Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), siendo Perú el primero (2003). Es así que en el año 2004 se expidió la LOTAIP, que en su artículo primero determina que:

El acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado. Toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG), están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley. (LOTAIP, 2004)

De esta manera, en Ecuador la LOTAIP se ha constituido en un “instrumento fundamental para el fomento del control de los recursos públicos, la

rendición de cuentas y la transparencia de todas las instituciones del Estado que conforman el sector público y de las entidades sujetas obligados a su cumplimiento” (DPE, 2020, p. 4). Sin embargo, considerando que nos encontramos en una era de cambios exponenciales a nivel social, económico y tecnológico, en la cual los Estados deben mantenerse a la par de los cambios disruptivos, tanto para poder seguir garantizando servicios de calidad como coadyuvando al cierre de las brechas, entre ellas las tecnológicas y digitales, en 2020 se presentó a la Asamblea, por parte del Defensor del Pueblo, la propuesta de Ley sustitutiva a la LOTAIP, la cual es el resultado de un amplio proceso colectivo de co-creación que llevó alrededor de un año, construido con la participación de numerosos representantes de la sociedad civil organizada, universidades y personas expertas en la materia, a escala nacional e internacional, quienes aportaron con su valioso conocimiento y buenas prácticas.

La norma propuesta tiene como objetivo principal fortalecer el pleno ejercicio del derecho humano de acceso a la información y las competencias de la Defensoría del Pueblo como ente rector, aportando a la transparencia en el país, y contribuyendo a incrementar la gobernabilidad basada en un sistema democrático que genere una verdadera propuesta de convergencia entre la ciudadanía y el Estado. La propuesta contiene 47 artículos, ocho capítulos, siete disposiciones generales, cinco transitorias, dos reformatorias, una derogatoria y una disposición nacional, pensada en avanzar con el cumplimiento de la garantía y el acceso a la información desde el enfoque de derechos y seguir fomentando la transparencia en el uso de los recursos públicos para prevenir la corrupción y fomentar la integridad pública.

3) EL OMBUDSMAN Y SU ROL EN EL EJERCICIO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos -INDH- tienen un rol preponderante en la búsqueda y garantía del acceso a la información pública por parte de la ciudadanía. Así mismo, es imperativo mencionar que todas las personas quienes actúen en representación de las entidades del Estado deben estar dispuestas a brindar, difundir y entregar información que satisfaga a las personas peticiona-

rias, como muestra de transparencia y ética hacia su verdadera dueña, la ciudadanía, como titular de la información. Es por esto que, en el caso ecuatoriano,

La Defensoría del Pueblo en los últimos 16 años, por disposición constitucional y normativa, ha sido el órgano al cual le corresponde la promoción, vigilancia y garantía del cumplimiento de la ley, así como ser promotor del ejercicio y cumplimiento del Derecho Humano de Acceso a la Información Pública, con la responsabilidad asumida. Lo realizado por la Institución Nacional de Derechos Humanos ha sido un trabajo arduo de corresponsabilidad tanto del ente promotor como de los sujetos obligados. (DPE, 2020, p. 6)

En este sentido, la promoción y la difusión deben ser parte clave para la sensibilización y concientización de servidoras y servidores públicos, así como de la sociedad civil motivando el desarrollo del conocimiento, el ejercicio del derecho y el incremento de mejores prácticas sobre este derecho fundamental en los sujetos obligados. Las plataformas virtuales institucionales deben existir para dar a conocer su gestión y la información con la cual puede contar la población, con la finalidad de contribuir con la transparencia institucional, no solo basada en aquella obligatoria por transparencia activa sino también aquella que permita contribuir al desarrollo del conocimiento con información manejable y lenguaje de fácil accesibilidad, para lo cual la institución debe brindar las facilidades para la adecuada consulta y búsqueda de la información. “La cultura de la transparencia obliga a incorporar en este nuevo proceso herramientas tecnológicas de fácil utilización, estableciendo procedimientos simplificados para que las personas asuman su rol de control y de sujetos de derecho con voz y voto” (DPE, 2020, p. 7).

Es así que, durante el año 2020, marcado de manera definitiva por la pandemia del Covid-19, en el Ecuador se experimentaron varias situaciones en las que se vulneró el ejercicio del derecho humano al acceso a la información pública. Es en este contexto que

La Defensoría del Pueblo de Ecuador ha realizado el monitoreo sobre vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la emergencia sanitaria a través de varias fuentes informáticas. En este sentido, a partir de la información recabada se han

elaborado siete informes periódicos, cuyo objetivo ha sido dar a conocer a las autoridades del país y a la población en general, los nudos críticos en el ejercicio del derecho a la salud, al trabajo y otros identificados en medio de la emergencia sanitaria, los cuales, al ser generalizados y sistemáticos, constituyen una vulneración a los derechos humanos, que debe ser atendida por las autoridades competentes. De igual manera, este monitoreo alerta sobre posibles situaciones que podrían vulnerar otros derechos. (DPE & UTE, 2020, p. 99)

De esta forma, la Defensoría del Pueblo de Ecuador emitió 89 pronunciamientos durante el 2020, para tutelar los Derechos Humanos durante la emergencia sanitaria. Es importante resaltar el hecho de que la Defensoría del Pueblo fue la primera entidad del Estado ecuatoriano que, el pasado 29 de febrero, exhortó al Gobierno nacional a emitir la declaratoria de emergencia para el sector salud por el conocido como “caso cero” de coronavirus en el país, “a fin de que se ejecutaran los más amplios programas de prevención para la población, con énfasis en los grupos en mayor situación de vulnerabilidad como personas adultas mayores, mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes” (DPE & UTE, 2020, p. 117).

Del total de pronunciamientos, 9 correspondieron a temas relacionados con el ejercicio del Derecho Humano al Acceso a la Información Pública (DHAIP), lo que representa el 10% del total. A continuación, se hace un recuento de estos pronunciamientos emitidos por la Institución Nacional de Derechos Humanos durante el 2020, que ponen de manifiesto las principales situaciones en las que, por parte de entidades estatales, se ha vulnerado el Derecho Humano en mención (DPE & UTE, 2020, anexo 3).

El primero se emitió el 17 de marzo, con el cual la Defensoría del Pueblo convocó a una oportuna coordinación y difusión de información institucional. Con este pronunciamiento, la DPE instó al Gobierno nacional, tanto a las instituciones nacionales como a las descentralizadas, a que las decisiones que se adopten sean a través del Comité de Operaciones de Emergencia (COE) por lo que los gobiernos autónomos descentralizados deberían coordinar y alinear sus esfuerzos y decisiones con lo establecido por el COE, de forma responsable y coherente. Se pidió, además, que la información emitida por el Go-

bierno nacional sea absolutamente clara y concreta y se utilicen para el efecto, de manera oportuna, los canales masivos de información, accesibles para la ciudadanía. Así mismo, se pidió que las autoridades públicas nacionales y locales establezcan una metodología de monitoreo y evaluación de estas medidas para garantizar los resultados previstos al inicio de la emergencia.

El segundo pronunciamiento respecto al DHAIP fue emitido el 20 de marzo, en el que la DPE convoca a practicar una cultura de paz en el contexto de la emergencia sanitaria, así como priorizar la protección del personal sanitario durante la emergencia por Covid-19. De esta manera, se instó al Gobierno nacional y a las y los ciudadanos para que promuevan y ejerzan una cultura de paz y no violencia durante la emergencia sanitaria, creando y practicando condiciones de respeto a los derechos humanos, solidaridad nacional e internacional, respetando el derecho a la igualdad, a la participación democrática, transparencia y acceso a la información.

El tercer pronunciamiento de este tipo fue emitido el 23 de marzo, y en él la DPE exhorta al Estado ecuatoriano, a que cumpla la obligación de respetar, proteger y garantizar el derecho de acceso a la información veraz, verificada, oportuna, contextualizada sobre la pandemia de Covid-19; se garantice durante el estado de emergencia el derecho al acceso universal a las tecnologías de la información y comunicación para todas las personas, ya sea en forma individual o colectiva y, finalmente; se asegure el libre flujo de información pública para que las y los periodistas y medios de comunicación social informen oportuna y verazmente a la ciudadanía y, de esta manera, lograr un estado de tranquilidad que evite el desconocimiento y la desinformación.

El cuarto pronunciamiento es de fecha 24 de marzo, por medio del cual Defensoría del Pueblo exige respeto a las y los profesionales de la salud que denunciaron desabastecimiento durante la emergencia sanitaria. En este sentido, se requirió al Estado ecuatoriano a que cesen de manera inmediata todas las acciones de presión, hostigamiento y descrédito de las cuales vienen siendo objeto las personas que denuncian violaciones de Derechos Humanos; se garantice la estabilidad académica y/o laboral de todas las personas que defienden los derechos y se exija la rendición de cuentas por parte de las autoridades y de todo el personal médico, a escala nacional y, fi-

nalmente; se informe y garantice el acceso a la información pública relativa al uso de los fondos públicos destinados para la emergencia.

En el quinto pronunciamiento, de fecha 02 de mayo, la Defensoría del Pueblo exhortó al Gobierno nacional a implementar medidas urgentes para el manejo adecuado e identificación de cadáveres en el contexto de la emergencia sanitaria. Es así que se manifestó en su momento una profunda preocupación por los reiterados problemas denunciados respecto al manejo e identificación de cadáveres en el país, en el contexto de la pandemia de Covid-19, ante lo cual se demandó de las autoridades competentes una actuación diligente al realizar el proceso de entrega de cuerpos a familiares, en virtud de la emergencia sanitaria. Así mismo, se solicitó al Estado ecuatoriano fortalecer y aplicar las medidas necesarias que permitan garantizar que los procesos de manejo e identificación de cadáveres se realicen adecuadamente, brindando celeridad, eficiencia y seguridad y priorizando la adecuada asistencia e información a las y los familiares de las personas fallecidas o extraviadas que, en virtud de la emergencia sanitaria, se han encontrado, incluso, en condiciones de confinamiento y aislamiento social.

El sexto pronunciamiento, emitido el 07 de mayo de 2020, la DPE exhortó al COE nacional para que en 8 días corrija la información pública sobre Covid-19, bajo sanción de destitución de su titular. Es así que se solicitó al Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE) publicar información relacionada a inscripciones de defunciones registradas, a escala nacional, y la muerte clasificada por Covid-19 y otras causas; además, una sección donde conste la información sobre los procesos de contratación pública que ha gestionado directamente el COE nacional y sus integrantes en el marco de la emergencia y el estado de excepción.

En la misma fecha se emitió el séptimo pronunciamiento, en el cual se le otorgó 8 días al Ministro de Salud (en su momento), para transparentar la información pública en la página web del ministerio so pena de ser destituido. Es así que el Defensor del Pueblo de Ecuador, Dr. Freddy Carrión Intriago, amparado en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), emitió un dictamen al Ministro de Salud Pública, Juan Carlos Zevallos, por los reiterados incumplimientos del Ministerio de Salud frente a esta Ley, solicitándole

que aplique las medidas necesarias, de forma inmediata, so pena de ser destituido y se publique en el portal web institucional la información mínima obligatoria que, por transparencia activa, establece el artículo 7 de la LOTAIP, y de ser el caso, se sancione a las y los responsables de estas faltas.

El octavo pronunciamiento es del 04 de junio, por medio del cual la Defensoría del Pueblo exhorta al Gobierno nacional y al COE nacional a garantizar la accesibilidad del derecho a la información de las personas con discapacidad. Esto a partir de la identificación de que, durante el estado de excepción de conformidad con lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 1017 de 16 de marzo de 2020 sobre la Covid-19, la información generada no tuvo criterios de inclusión, pues la situación de crisis ha dejado al descubierto la gravedad de las desigualdades y la falta de políticas

públicas con enfoque de Derechos Humanos, que consideren a las personas con discapacidad como sujetas de derechos.

El noveno y último pronunciamiento en temas relacionados al DHAIP es del 15 de junio, y en este la Defensoría del Pueblo emitió dictámenes de cumplimiento obligatorio a once entidades del Estado que manejan la emergencia sanitaria por la Covid-19, con el objetivo de asegurar un efectivo control social de la gestión pública y el buen uso de los recursos públicos. Esto debido a que el Defensor del Pueblo tiene la obligación de solicitar a las instituciones que no han difundido claramente la información a través de los portales web, a que se realicen los correctivos necesarios y que sean, obligatoriamente, atendidos dentro del término de ocho días a partir de la solicitud realizada, so pena de destitución de su titular.

TABLA 1. PRONUNCIAMIENTOS EMITIDOS POR LA DPE RESPECTO AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN 2020, EN EL MARCO DE LA PANDEMIA POR COVID-19

| FECHA | TEMÁTICA | ENLACE A TEXTO COMPLETO |
|-----------|---|---|
| 17/3/2020 | Convocatoria por parte de la DPE a una oportuna coordinación y difusión de información institucional, en el marco de la emergencia sanitaria. | https://www.dpe.gob.ec/ante-la-emergencia-sanitaria-la-defensoria-del-pueblo-convoca-a-una-oportuna-coordinacion-y-difusion-de-informacion-institucional/ |
| 20/3/2020 | La Institución Nacional de Derechos Humanos convoca a practicar una cultura de paz en el contexto de la emergencia sanitaria y a priorizar la protección del personal sanitario durante la emergencia por Covid-19. | http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/2484/1/AD-DPE-024-2020.pdf |
| 23/3/2020 | Defensoría del Pueblo exhorta al Gobierno nacional que se garantice el acceso a la información veraz, verificada, oportuna y contextualizada sobre la pandemia de Covid-19. | https://www.dpe.gob.ec/defensoria-del-pueblo-exhorta-a-que-se-garantice-el-acceso-a-informacion-veraz-verificada-oportuna-y-contextualizada-sobre-la-pandemia-de-covid-19/ |
| 24/3/2020 | Defensoría del Pueblo exige respeto a las y los profesionales de la salud que denuncian desabastecimiento durante la emergencia sanitaria. | https://www.dpe.gob.ec/defensoria-del-pueblo-exige-respeto-a-las-y-los-profesionales-de-la-salud-que-denuncian-desabastecimiento-durante-la-emergencia-sanitaria/ |
| 2/5/2020 | Defensoría del Pueblo exhorta al Gobierno nacional a implementar medidas urgentes para el manejo adecuado e identificación de cadáveres en el contexto de la emergencia sanitaria. | https://www.dpe.gob.ec/la-defensoria-del-pueblo-exhorta-al-gobierno-nacional-a-implementar-medidas-urgentes-para-el-manejo-adecuado-e-identificacion-de-cadaveres-en-el-contexto-de-la-emergencia-sanitaria/ |
| 7/5/2020 | El COE nacional tiene 8 días para corregir información pública sobre Covid-19, bajo sanción de destitución de su titular. | https://www.dpe.gob.ec/el-coe-nacional-tiene-8-dias-para-corregir-informacion-publica-sobre-covid-19-bajo-sancion-de-destitucion-de-su-titular/ |
| 7/5/2020 | El Ministro de Salud tiene 8 días para transparentar la información pública en la página web del ministerio so pena de ser destituido. | https://www.dpe.gob.ec/el-ministro-de-salud-tiene-8-dias-para-transparentar-la-informacion-publica-en-la-pagina-web-del-ministerio-so-pena-de-ser-destituido/ |

| FECHA | TEMÁTICA | ENLACE A TEXTO COMPLETO |
|-----------|--|---|
| 4/6/2020 | La Defensoría del Pueblo exhorta al Gobierno nacional y al COE nacional a garantizar la accesibilidad del derecho a la información de las personas con discapacidad. | https://www.dpe.gob.ec/la-defensoria-del-pueblo-exhorta-al-gobierno-nacional-y-al-coe-nacional-a-garantizar-la-accesibilidad-del-derecho-a-la-informacion-de-las-personas-con-discapacidad/ |
| 15/6/2020 | Once entidades del Estado a las que la Defensoría del Pueblo emitió dictámenes para el cumplimiento de sus obligaciones frente a la LOTAIP, so pena de destitución de sus titulares. | https://www.dpe.gob.ec/11-son-las-entidades-del-estado-a-las-que-la-defensoria-del-pueblo-emite-dictamenes-para-el-cumplimiento-de-sus-obligaciones-frente-a-la-lotaip-so-pena-de-destitucion-de-sus-titulares/ |

Elaboración: DPE.

Fuente: (DPE & UTE, 2020, anexo 3).

4) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La pandemia por el Covid-19 ha visibilizado el hecho de que en el país existen todavía deficiencias estatales estructurales en la apertura de información pública, y con estas una clara vulneración de los Derechos Humanos. Aún es imperante el sentir por parte de los grupos de poder político, burocrático, económico y social de que son los dueños de la información pública, que por definición es precisamente pública porque le pertenece al mandante, al soberano.

Es por esto que las acciones tomadas por parte de la DPE han ayudado a fortalecer la garantía del acceso a información pública, de manera especial durante la pandemia, que no sólo ha aquejado gravemente a la sociedad ecuatoriana en el ámbito de la salud, sino que también ha golpeado de manera importante las fibras económicas, sociales e institucionales, dejando en una situación de desprotección a la ciudadanía, sumando a esto los galopantes niveles de desgobierno que el país ha venido experimentando, de manera exponencial, conforme se acerca el final del mandato de la actual administración.

En este sentido es fundamental que, por un lado, la Defensoría del Pueblo continúe con su esforzada labor de exigir, tanto a los entes estatales como a los demás actores inmersos, la transparencia de la información pública, para que esta sea aperturada de manera clara, oportuna y eficaz, pero por otro lado se hace imprescindible que todos los actores involucrados en el ejercicio de la gobernanza, como lo son las entidades del gobierno central, de las funciones legislativa, judicial, electoral y de participación ciudadana, pero también los gobiernos autónomos descentralizados en sus diferentes niveles, así como

las organizaciones de la sociedad civil (OSC) donde gran parte de la ciudadanía se ve representada, y también la academia, medios de comunicación y ciudadanía en general, sumemos esfuerzos para que la transparencia y el acceso a la información pública se convierta en parte de lo cotidiano, que se haga costumbre el actuar con integridad en todas las esferas de la sociedad.

En materia de acceso a información de datos de mortalidad y morbilidad de la población, se insta al Estado ecuatoriano a que implemente un componente de recopilación y unificación de información en cuanto a las cifras brindadas por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, el Ministerio de Salud Pública y el Registro Civil, a fin de establecer la realidad del impacto de las defunciones causadas por la Covid-19 en el país. Así mismo, se solicita al Estado a que tome las medidas apropiadas en los procesos de depuración de la información por parte del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, el COE Nacional y el Ministerio de Salud Pública, con el objetivo de contrarrestar los subregistros existentes de casos de la Covid-19 para solventar y generar políticas públicas definidas y asociadas a los objetivos nacionales (DPE & UTE, 2020, p. 122).

Desde la Defensoría del Pueblo se exhorta al Estado ecuatoriano a que “cumpla la obligación de respetar, proteger y garantizar el derecho de acceso a la información veraz, verificada, oportuna, contextualizada sobre la pandemia de Covid-19” y, de la misma manera, respecto a los hechos, acontecimientos y procesos de interés general relacionados con esta

emergencia sanitaria, sin que existan restricciones de información, a excepción de aquella confidencial y/o reservada (DPE & UTE, 2020, p. 122).

Finalmente, la DPE “exhorta al Gobierno nacional a que la información emitida sea clara y concreta y se utilicen para el efecto, de manera oportuna, los canales masivos de información, accesibles para la ciudadanía” (DPE & UTE, 2020, p. 123). Este requerimiento se hace importante para los actuales tiempos en los que ya ha iniciado el proceso de vacunación, que hasta el momento deja fuertes dudas

sobre la idoneidad y apego a las recomendaciones expresas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), pero que a su vez deja claras certezas de los altos niveles de opacidad en el manejo de, por un lado, los contratos de compras públicas realizados para el efecto, replicándose lo ya experimentado en el año 2020 en relación a la compra de insumos médicos, pero por otro lado en el manejo de los listados de personas vacunadas que, a pesar de haber sido solicitado mediante sentencia judicial, hasta la fecha se desconoce por completo.

5) BIBLIOGRAFÍA

- CIDH. (2000). OEA. Obtenido de <https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm>
- Corte IDH. (2006). *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Santiago de Chile: Corte IDH.
- CRE. (2008). Constitución de la República del Ecuador. *Asamblea Nacional Constituyente*. Obtenido de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- DPE & UTE. (2020). *Informe temático sobre la situación de los derechos humanos durante la declaratoria del estado de excepción por la emergencia sanitaria por la COVID-19 en Ecuador en 2020*. Quito: DPE.
- DPE. (2015). *Soporte teórico para introducción a los Derechos Humanos*. Quito: DPE.
- DPE. (2020). *Informe Anual sobre el cumplimiento del derecho humano de acceso a la información pública*. Quito: DPE.
- DUDH. (1948). *Declaración Universal de derechos Humanos*. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- LOTAIP. (2004). *Defensoría del Pueblo de Ecuador*. Obtenido de <https://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpedocuments/LOTAIPyReglamento-2015.pdf>
- Melo, Marcus. (2011). Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Vol. No. 5, 125-154.
- Merino, Mauricio. (2005). El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México. Ciudad de México: www.cide.edu.
- Morales, Lourdes. (2017). Irreducibles en la Ley General de Archivos. Memorias del 4to seminario internacional sobre gestión documental y transparencia (págs. 20-35). Ciudad de México: INAI.
- OHCHR. (2020). Mandato del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Obtenido de <https://www.ohchr.org/SP/Issues/FreedomOpinion/Pages/mandate.aspx>



Guido Moncayo-Vives

<https://orcid.org/0000-0001-8186-2427>

Defensoría del Pueblo de Ecuador
guido.moncayo@dpe.gob.ec

Doctor (c) en administración pública y especialista en transparencia, acceso a la información pública y gobierno abierto.

A transparência passiva nos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação

Passive transparency in the largest Brazilian municipalities after ten years of the Access to Information Law

Transparencia pasiva en los mayores municipios brasileños tras diez años de la Ley de Acceso a la Información

Fabiano Maury Raupp

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.484>

Resumo: O objetivo inicial do artigo é analisar a transparência passiva de prefeituras dos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação. O segundo objetivo é comparar os resultados da pesquisa em tela com os resultados do estudo publicado na Revista Contemporânea de Contabilidade em 2016. O estudo é caracterizado como descritivo, realizado a partir de uma pesquisa documental, com abordagem predominantemente qualitativa. O objeto empírico refere-se às prefeituras dos maiores municípios brasileiros, considerados aqueles com população superior a 100.000 habitantes. A coleta de dados centrou-se na formulação e envio de um único e igual pedido de informação para 326 prefeituras. Os dados foram tabulados por meio de planilhas eletrônicas e analisados pela técnica da análise descritiva. Ainda prevalece a realidade de prefeituras que descumprem a legislação e, por consequência, não contribuem para a transparência passiva. Tal descumprimento ocorre por problemas de tecnologia e por ausência de retorno à solicitação realizada. São prefeituras intransparentes e estão presentes, em ambos os estudos (2016, 2021), na maioria dos municípios investigados. O estudo empreendido proporciona à área de conhecimento contribuições nas perspectivas teórica e prática. Em termos teóricos, o estudo se junta a um pequeno grupo de trabalhos já desenvolvidos sobre o tema, demonstrando, de um lado, a incipiência do campo neste sentido, e de outro, a necessidade que se coloque em prática uma agenda de pesquisa nesta direção. De forma prática, traz uma realidade atual do exercício, ou da falta dele, da transparência passiva pelas prefeituras dos maiores municípios brasileiros.

Palavras-chave: Transparência passiva. Municípios brasileiros. Lei de Acesso à Informação.

Abstract: The initial objective of the article is to analyze the passive transparency of city halls in the largest Brazilian municipalities ten years after the Access to Information Law. The second objective is to compare the results of the research on screen with the results of the study published in the Revista Contemporânea de Contabilidade in 2016. The study is characterized as descriptive, based on documentary research, with a predominantly qualitative approach. The empirical object refers to the city halls of the largest Brazilian cities, considered those with a population greater than 100,000 inhabitants. Data collection focused on formulating and sending a single and equal request for information to 326 city halls. Data were tabulated using electronic spreadsheets and analyzed using the descriptive analysis technique. The reality of city halls that do not comply with the law and, consequently, do not contribute to passive transparency still prevails. Such non-compliance occurs due to technology problems and lack of return to the request made. They are non-transparent city halls

and are present in both studies (2016, 2021) in most of the investigated municipalities. The study undertaken provides contributions to the field of knowledge in theoretical and practical perspectives. In theoretical terms, the study joins a small group of work already developed on the subject, demonstrating, on the one hand, the incipience of the field in this regard, and on the other, the need to put into practice a research agenda in this direction. . In a practical way, it brings a current reality of the exercise, or lack of it, of passive transparency by the city halls of the biggest Brazilian cities.

Keywords: Passive transparency. Brazilian municipalities. Access to Information Act.

Resumen: El objetivo inicial del artículo es analizar la transparencia pasiva de los ayuntamientos de los mayores municipios brasileños diez años después de la Ley de Acceso a la Información. El segundo objetivo es comparar los resultados de la investigación en pantalla con los resultados del estudio publicado en la Revista Contemporânea de Contabilidade en 2016. El estudio se caracteriza por ser descriptivo, basado en la investigación documental, con un enfoque predominantemente cualitativo. El objeto empírico se refiere a los ayuntamientos de las mayores ciudades brasileñas, consideradas aquellas con una población superior a los 100.000 habitantes. Recolección de datos enfocada a formular y enviar una solicitud de información única e igual a 326 ayuntamientos. Los datos se tabularon mediante hojas de cálculo electrónicas y se analizaron mediante la técnica de análisis descriptivo. Aún prevalece la realidad de los ayuntamientos que no cumplen con la ley y, en consecuencia, no contribuyen a la transparencia pasiva. Dicho incumplimiento se produce por problemas tecnológicos y falta de devolución a la solicitud realizada. Son ayuntamientos no transparentes y están presentes en ambos estudios (2016, 2021) en la mayoría de los municipios investigados. El estudio realizado aporta aportaciones al campo del conocimiento en perspectivas teóricas y prácticas. En términos teóricos, el estudio se suma a un reducido grupo de trabajos ya desarrollados sobre el tema, demostrando, por un lado, la incipiencia del campo en este sentido, y por otro, la necesidad de poner en práctica una agenda de investigación en este sentido. dirección. De manera práctica, trae una realidad actual del ejercicio, o falta de ella, de transparencia pasiva por parte de los ayuntamientos de las mayores ciudades brasileñas.

Palabras clave: Transparencia pasiva. Municipios brasileños. Ley de Acceso a la Información.

1. INTRODUÇÃO

A transparência está cada vez mais presente na agenda nacional e internacional, e o debate em torno do tema extrapola o meio acadêmico. Quando se trata do contexto brasileiro, mesmo que o artigo se encaminhe na direção de que a transparência deva estar acima da questão legal e se consolidar enquanto valor fundamental, tem-se na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Brasil, 2000) um primeiro “ponta pé” de destaque. Anos mais tarde observou-se a Lei da Transparência (Brasil, 2009) confirmando alguns dispositivos da LRF e avançando em outros. Deve-se mencionar que o enfoque destas leis está sobre as finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, conseqüentemente a transparência também está restrita a este aspecto em ambas as leis. Já em relação à Lei de Acesso à Informação – LAI (Brasil, 2011), mesmo que tenha reforçado algumas questões já apontadas em legislações anteriores

(Brasil, 2000; Brasil, 2009), avança, dentre outras questões, na forma “como os órgãos governamentais devem disponibilizar proativamente as informações ao público e também especificam o modo como os governos devem lidar com pedidos de informação” (Angélico & Teixeira, 2012, p. 9), ou seja, estabelece as transparências ativa e passiva.

Considerando que o foco do artigo está na transparência passiva, assume-se aqui que as contribuições desta tipologia da transparência estão fundamentadas em duas questões centrais: a primeira, já prevista legalmente, em que o ente público responde às demandas do cidadão; e a segunda que apresenta a transparência passiva como um instrumento capaz de contribuir no aperfeiçoamento da transparência ativa, isto é, os pedidos de informação recebidos podem servir de base para a atualização do conjunto de informações disponibilizado de forma ativa. Fundamentado na primeira questão, o objetivo inicial do artigo é analisar a transparência passiva de

prefeituras dos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação. O segundo objetivo é comparar os resultados da pesquisa em tela com os resultados do estudo publicado na Revista Contemporânea de Contabilidade em 2016 (Raupp, 2016).

Tomando por base Raupp e Pinho (2021), prespõe-se que em 10 anos a construção da transparência passiva recebeu impulsos importantes, sendo o avanço tecnológico um dos principais. Por outro lado, conforme os autores, entraves ainda são percebidos, explicados, por exemplo, pela presença do formalismo, cujas características encontram-se enraizadas na cultura brasileira. Mesmo que o intervalo de dez anos possa ser considerado relativamente curto para promover mudanças substanciais na direção da transparência passiva, sabe-se que a tecnologia digital sofreu um impulso expressivo e as instituições tiveram que se adequar a esse novo patamar civilizatório, o que instiga a investigação do tema (Raupp & Pinho, 2021).

Justifica-se o estudo do ponto de vista teórico por tratar de um tema pouco investigado. Raupp e Pinho (2016), com base em buscas nacionais para identificar trabalhos sobre transparência passiva, concluíram pela existência de uma lacuna na área de conhecimento que aprova, na perspectiva acadêmica, a realização de trabalhos sobre o tema. Escassez esta que parece continuar conforme apontado por Peres et al. (2020). “Enquanto é possível perceber uma maior quantidade de pesquisas focalizadas no estudo da transparência ativa, são mais escassos os estudos que tentam fazer classificações e mensurações da transparência passiva” (Silva, Eirão, & Cavalcante, 2015, p. 728).

Na perspectiva prática, a pesquisa traz uma análise do estágio atual da transparência passiva de prefeituras dos maiores municípios brasileiros, decorridos dez anos de existência da LAI. Em momento posterior busca demonstrar a evolução destes resultados a partir de um comparativo com aqueles obtidos por Raupp (2016). O estudo pode ser considerado exaustivo na medida em que investiga o status da transparência passiva por meio da análise de 326 prefeituras brasileiras, o que pode configurar um número robusto. Ainda do ponto de vista prático, tem-se o entendimento de que os executivos municipais é que são responsáveis pela aplicação dos recursos em serviços destinados à população, tendo a

publicidade de dados dos executivos, por exemplo, relevante interesse para a população local, além do volume e da diversidade dos dados que estes entes mantêm (Raupp, 2016).

2. REVISÃO TEÓRICA

Esta seção discute os conceitos basilares que deram sustentação ao objeto empírico. Inicialmente discorre-se sobre a transparência passiva para, na sequência, abordar estudos nacionais já empreendidos sobre o tema.

2.1. Transparência passiva

Para Cruz e Zuccolotto (2021), a publicidade como princípio fundamental da administração pública foi estabelecida pela pelo artigo 37, § 1º, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Ainda, segundo o artigo 5º, XXXIII, da Carta Magna, é um direito fundamental dos cidadãos receber informações dos órgãos públicos que sejam de seu interesse coletivo ou particular, ressalvadas aquelas questões sigilosas. Para os autores, o instrumento normativo criado mais recentemente, que buscou resguardar o direito de acesso à informação, garantido pela Carta Política de 1988, foi a LAI. Portanto, a LAI traz avanços em termos de transparência quando consolida um marco regulatório sobre o acesso à informação pública, estabelecendo normas e processos para respostas a pedidos de informação do cidadão e determinando que o acesso à informação pública deve ser a regra, e o sigilo a exceção (Saraceno & Monteiro, 2021).

Cunha Filho (2018, p. 903) entende que a “promulgação de uma Lei de Informação é apenas um primeiro passo em um universo muito mais amplo de efetividade do direito de acesso”. Mesmo diante do aparato legal sobre transparência, “existem diversos conflitos e disputas em torno do conceito e da abrangência da publicidade como princípio constitucional” (Idem). O autor propõe três abordagens para análise do tema transparência pública: a primeira, a abordagem normativa, que considera a transparência como um “remédio universal” contra práticas de corrupção, abuso de poder ou falta de representatividade no sistema político; a segunda, a abordagem conceitualista, que procura definir o que é transparência e segredo, criando tipos de transparência que podem ou não gerar os efeitos desejados; e a terceira,

a abordagem empírica, que busca medir, empiricamente, os efeitos observados a partir da adoção de mecanismos de transparência. Tomando por base o objeto empírico, considera-se transparência neste estudo como:

o conjunto de mecanismos que permitem o acesso às informações públicas (produzidas ou detidas pelo Estado) – seja por meio de publicação proativa por parte da Administração Pública ou por meio de procedimentos formais de solicitação de informação – capazes de esclarecer sobre o funcionamento das instituições governamentais (Angélico, 2015, p.26).

Portanto, pode a transparência pode ser ativa ou passiva. “A primeira diz respeito à divulgação de informações de forma espontânea, para pronto acesso pelos cidadãos; esta última se refere à divulgação de informações sob requerimento” (Peres et al., 2020, p. 143). Tem-se na transparência passiva “um complemento indispensável à transparência ativa, principalmente porque não é possível que toda informação pública esteja prontamente disponível” (Idem). A transparência passiva refere-se à “obrigação do Estado em conceder a todos os cidadãos que o requeiram o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos por motivo de segurança nacional, investigação pública, direito de terceiros etc” (Zuccolotto, Teixeira & Riccio, 2015, p.148).

Em seu artigo 10, a LAI estabelece que “qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso às informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida” (Brasil, 2011). Entretanto, Silva e Bruni (2019, p. 417), destacam como ponto fundamental neste processo a utilidade da informação prestada. Mesmo que o poder público opte por utilizar preferencialmente a internet para disponibilizar as informações obrigatórias por meio de portais de transparência, se a informação não for útil ao cidadão, estaremos diante de “mero lixo eletrônico” (Silva & Bruni, 2019).

2.2. Estudos nacionais anteriores

A busca por estudos anteriores que pudessem contribuir com a análise dos resultados empíricos concentrou-se em publicações nacionais por entender que a transparência na realidade brasileira é singular. Para tanto, fez-se uso da base Spell (<http://www.spell.org.br/>), sendo escolhida por abrigar os principais periódicos da área de conhecimento. As buscas foram feitas em 30 de novembro de 2021 a partir do termo exato “transparência passiva”, sendo considerado título, resumo e palavras-chave dos documentos. A síntese dos estudos nacionais anteriores, com destaque para o objetivo central dos trabalhos e principais resultados obtidos, é apresentada no Quadro 1.

QUADRO 1. SÍNTESE DOS ESTUDOS NACIONAIS ANTERIORES

| AUTORES | OBJETIVO | PRINCIPAIS RESULTADOS |
|----------------------------|--|---|
| Cruz e Zuccolotto (2021) | Investigar como o Judiciário Estadual responde às demandas por informações amparadas na LAI. | Baixo índice de classificação satisfatória dos pedidos, revelando, além de um formalismo excessivo, pouco comprometimento com a disponibilização de informações. |
| Saraceno e Monteiro (2021) | Analisar os resultados da implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) na Universidade Federal da Bahia. | Constatou-se, na dimensão transparência passiva, convergência incompleta no atendimento das demandas nos termos da lei. |
| Peres et al. (2020) | Analisar a associação entre os tipos de resposta e as características dos solicitantes dos pedidos de acesso à informação do governo federal brasileiro. | As respostas aos pedidos de acesso à informação não possuem forte associação com as características dos solicitantes. Portanto, há outros fatores que poderiam explicar o tipo de resposta, como o conteúdo da informação solicitada e/ou a complexidade do pedido. |

| AUTORES | OBJETIVO | PRINCIPAIS RESULTADOS |
|-------------------------------------|--|---|
| Drehmer e Raupp (2020) | Investigar as contribuições das condições das plataformas de informação dos poderes estaduais brasileiros para a construção da transparência passiva. | Em termos de comunicação, login e recibos, o poder executivo estadual recebeu melhores pontuações. Considerando o indicador barreiras, receberam melhores pontuações os poderes judiciário e legislativo. Ainda não é possível afirmar que tais plataformas contribuem para a construção de condições da transparência passiva. |
| Lima, Abdalla e Oliveira (2020) | Avaliar se as 63 Universidades Federais do Brasil são transparentes no que tange aos quesitos transparência ativa e passiva estipulados pela Lei de Acesso à Informação (LAI). | Há um comprometimento maior das universidades com a transparência passiva, dada uma alta porcentagem de respostas dentro da população estudada (71%), em detrimento da transparência ativa (56%). Em cada uma das etapas foram detectados obstáculos próprios, como a interpretação errônea do que foi perguntado ou o envio de inúmeros arquivos, em formatos variados, complexos e não amigáveis, no caso da transparência passiva. |
| Rodrigues et al. (2020) | Compreender de que forma as informações sobre a pandemia do novo coronavírus estão sendo disponibilizadas pelos municípios brasileiros. | Observam problemas relacionados à qualidade das informações disponibilizadas e um nível muito baixo de resposta de pedidos de acesso à informação. |
| Baldissera et al. (2020) | Analisar a influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e político eleitorais na transparência ativa e passiva dos governos locais brasileiros. | A transparência passiva não parece ser facilmente explicada no modelo utilizado neste estudo. Uma explicação para tal é o fato de que são situações nas quais o ente municipal busca responder aos anseios da sociedade a partir de pedidos de informação, o que representa um processo mais demorado e difícil para o governo. |
| Vieira, Pegoraro e Visentini (2020) | Propor um instrumento de avaliação da transparência ativa e passiva em instituições de ensino, na percepção dos atores sociais. | O instrumento proposto é precursor na avaliação conjunta das transparências ativa e passiva em instituições de ensino na percepção dos atores sociais, possibilitando ao gestor público uma visão abrangente das ações referentes à transparência, a partir da avaliação desses atores. |
| Visentini et al. (2020) | Mensurar o nível de transparência, por meio da Escala Brasil Transparente (EBT), nos portais eletrônicos das prefeituras que fazem parte do COREDE Missões-RS, bem como a relação de transparência com os indicadores socioeconômicos. | Percebem que os municípios investigados apresentam baixos níveis de transparência eletrônica, principalmente no que se refere à transparência passiva. |
| Machado et al. (2020) | Frente à publicação da Medida Provisória nº 928/2020, e sua posterior suspensão pelo Supremo Tribunal Federal, o presente artigo buscou verificar se tais medidas tiveram impacto nos governos subnacionais. | Como resultado da coleta de dados, tem-se que: 23% dos entes alteraram os prazos da LAI; 62% dos entes afirmaram não terem alterado; e 15% sequer responderam ou forneceram respostas evasivas. |
| Drehmer e Raupp (2019) | Investigar o atendimento dos poderes executivo, legislativo e judiciário dos estados brasileiros às exigências legais de disponibilização de informações à sociedade por meio da transparência passiva. | A maior parte dos estados apresentou resultados melhores em seus executivos comparados aos judiciários e legislativos. O distanciamento entre a transparência imposta aos entes governamentais e seu efetivo cumprimento é destacado na literatura como sendo uma das características do formalismo. |
| Drehmer & Raupp (2018) | Comparar no nível de transparência passiva os órgãos representantes dos três poderes do nível estadual (governo estadual, assembleias legislativas e tribunais de justiça). | Mesmo que os governos de estado estejam mais avançados na transparência passiva em relação aos outros dois poderes, de forma geral organizações dos três poderes no nível estadual possuem barreiras acesso a informações na transparência passiva e não atendem plenamente a legislação associada. |

| AUTORES | OBJETIVO | PRINCIPAIS RESULTADOS |
|-------------------------------|---|--|
| Silva e Bruni (2019) | Apresentar variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros a partir da Escala Brasil Transparente (EBT). | Os resultados descritivos revelaram o baixo índice de transparência pública passiva nos municípios brasileiros que obtiveram uma média de nota de apenas 1,93 (em escala entre 0 e 10). |
| Sasso et al. (2017) | Analisar a relação entre os temas demandados pelo cidadão no Portal Acesso à Informação do Poder Executivo Federal e o status do pedido | A realização de testes estatísticos apontou que os assuntos ou temas que possuem maior chance de resultarem com o acesso do pedido negado referem-se à “Economia e Finanças”, “Defesa e Segurança” e “Trabalho”, impreterivelmente nesta ordem. |
| Raupp (2016) | Investigar a realidade da transparência passiva de prefeituras dos maiores municípios brasileiros | O descumprimento da lei ocorreu na maioria dos municípios, por problemas no portal ou em razão de problemas no retorno às solicitações em que o envio foi possível. |
| Raupp e Pinho (2016) | Investigar o atendimento às exigências de transparência passiva pelas câmaras de municípios brasileiros com população superior a 300.000 habitantes. | É um cenário que revela pouca transparência passiva diante de um aparato tecnológico disponível. Há câmaras que descumprem uma sucessão de textos legais que regulamentam a transparência dos atos governamentais. |
| Cruz, Silva e Spinelli (2016) | Investigar se a presença de uma Controladoria-Geral na estrutura organizacional dos municípios brasileiros tem surtido efeito quanto à promoção da transparência municipal e ao monitoramento da LAI. | Concluem que, em nível subnacional, faz-se necessário o aprimoramento das instituições de controle interno, para que se avance na cultura da transparência e publicidade previstas na Constituição Federal (CF) de 1988 e em outros atos normativos. |

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

No conjunto de estudos nacionais anteriores apresentados no Quadro 1 pode-se observar um pulverização de objetos empíricos, níveis de governo e abordagens metodológicas adotadas. É provável que essa característica se dê em boa parte em razão do baixo número de trabalhos já empreendidos sobre transparência passiva, ou seja, ainda não há linhas de pesquisa consolidadas sobre o tema. Ainda assim, entre os poucos trabalhos, se sobressaem pesquisas com o poder executivo no nível municipal e com abordagem qualitativa. Neste sentido, o presente estudo se une ao subconjunto de pesquisas com o poder executivo municipal, buscando contribuir com aportes teóricos e empíricos à área de conhecimento.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo é caracterizado como descritivo, realizado a partir de uma pesquisa documental, com abordagem predominantemente qualitativa. O objeto empírico do estudo refere-se às prefeituras dos maiores municípios brasileiros, considerados aqueles com população superior a 100.000 habitantes. A escolha por este porte populacional pode ser justificada sob diferentes perspectivas, sendo as duas principais: primeiro em razão de os municípios maiores tenderem a disponibilizar um conjunto maior de informações acerca dos atos e ações públicas (Styles & Tennyson, 2007); segundo pelo fato de os municípios com mais de 100.000 habitantes concentrarem milhões de habitantes e, portanto, com este objeto pode-se investigar informações que dizem respeito à parcela significativa da população (Cruz et al., 2012). Com base neste contexto foram definidas as etapas de pesquisa identificadas no Quadro 2.

QUADRO 2. ETAPAS DA PESQUISA

| ETAPAS | DESCRIÇÃO |
|--|--|
| 1ª Etapa: Identificação dos municípios com população superior a 100.000 habitantes | Para identificar os municípios com população superior a 100.000 habitantes Raupp (2016) consultou a Sinopse do Censo Demográfico 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2011), e chegou a 283 municípios. Para o presente estudo uma nova consulta foi realizada a partir da estimativa da população residente no Brasil e unidades da federação (IBGE, 2021) e chegou-se a 326 municípios brasileiros com mais de 100.000 habitantes. |
| 2ª Etapa: Formulação do pedido de informação | Foi formulado um único e igual pedido de informação para as 326 prefeituras brasileiras com o seguinte conteúdo: Qual a quantidade de novos professores contratados em 2020 para o ensino fundamental e médio em razão da pandemia e qual o valor total de gastos que essas contratações representaram no ano? |
| 3ª Etapa: Identificação dos endereços dos portais eletrônicos | Realizou-se a busca dos endereços dos portais eletrônicos das prefeituras por meio do site Google, nos dias 4 e 5 de outubro de 2021, para o envio do pedido de informação. |
| 4ª Etapa: Envio do pedido de informação | Considerou-se a ordem de prioridade utilizada por Drehmer e Raupp (2020) para envio do pedido de informação: primeiramente buscou-se no site o sistema eletrônico do serviço de informações ao cidadão (e-SIC); em caso de inexistência do e-SIC, o pedido foi enviado através de um formulário disponível no site para envio de pedidos de informações; como terceira opção, buscou-se a localização de um e-mail dedicado ao recebimento de pedidos de informação. Nas situações em que nenhum meio de comunicação foi identificado, utilizou-se um formulário geral de contato, como um “fale conosco”. |
| 5ª Análise dos dados | Utilizou-se a técnica da análise descritiva para análise dos dados. As planilhas eletrônicas serviram de instrumento para tabulação dos dados. |

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

A apresentação e discussão dos resultados da próxima seção seguiu o modelo de Raupp e Pinho (2016). Neste sentido, três categorias de prefeituras foram identificadas: a *primeira* reúne as prefeituras em que não foi possível encaminhar o requerimento; a *segunda* considera as prefeituras em que o requerimento foi encaminhado, mas não houve retorno (resposta) ou o retorno foi insuficiente ou o retorno ocorreu após o prazo legal; por fim, a *terceira* contempla as prefeituras em que o requerimento foi encaminhado e houve retorno satisfatório.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados e discussões a partir da pesquisa empírica são apresentados, primeiramente, de acordo com as categorias que constam no modelo de Raupp e Pinho (2016), identificadas na seção anterior. Finaliza-se a seção com uma síntese da transparência passiva de prefeituras dos maiores municípios brasileiros.

4.1. Ainda há impossibilidade de envio de solicitação para algumas prefeituras

Passados aproximadamente dez anos da LAI ainda encontra-se prefeituras para as quais não é possível realizar o envio do pedido de informação, esgotadas todas as possibilidades identificadas no Quadro 2 (.). Neste recente levantamento foram identificadas 9 (2,76%) prefeituras com tal situação. Já os números de 2016 revelaram 11 (3,89%) prefeituras com impossibilidade de envio (Raupp, 2016). Se forem comparados os anos de 2021 e 2016, verifica-se uma pequena mudança, ocorrendo a redução, em número e percentual, de prefeituras enquadradas nesta categoria.

Mesmo assim parece ser surpreendente que possam ser identificadas prefeituras com este enquadramento, visto que se está tratando de prefeituras dos maiores municípios, com expectativas de que as condições técnicas, financeiras e humanas possam proporcionar portais mais estruturados, contemplando, inclusive, o ferramental necessário para a construção da transparência passiva. Desvenda-se uma realidade de transparência passiva que parece não coadunar com o porte de executivos dos maiores municípios brasileiros (Raupp, 2016), ou seja, a dis-

ponibilização de um portal eletrônico que não funciona (Silva & Bruni, 2019). Porém, tais características parecem não fazer parte apenas da realidade dos municípios, já que Drehmer e Raupp (2020) também identificaram questões semelhantes quando investigaram as plataformas de informação dos poderes estaduais brasileiros.

Outro fator que contribui para esta surpresa é a “idade” da LAI, cujo tempo decorrido, ou seja, dez anos, é mais do que suficiente para que tivessem sido feitos os ajustes demandados em razão das exigências legais. Tem-se aqui exemplos de prefeituras intransparentes na forma passiva, visto que os portais não permitem o envio da solicitação (Raupp, 2016). Ressalta-se que há um descumprimento da lei por parte destes municípios pois, segundo a LAI, artigo 10, § 1º, “os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativas de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet” (BRASIL, 2011).

4.2. E o que dizer das prefeituras que recebem mas não atendem a solicitação?

Observou-se anteriormente que em algumas prefeituras a tecnologia para promoção da transparência ainda é deficitária e não permite, por exemplo, o envio do pedido de informação. Já em outras a tecnologia parece abundante, mas não é utilizada para tal finalidade, atestado aqui pelas prefeituras que receberam a solicitação mas não a atenderam, consequentemente, não estão contribuindo para a construção do exercício da transparência passiva. O não atendimento da solicitação pode ocorrer em razão da ausência de retorno, do retorno insuficiente, ou de um retorno após o prazo legal.

Foram identificadas 195 (59,82%) prefeituras nesta categoria. Já no estudo de Raupp (2016) foram 209 (73,85%) prefeituras classificadas com esta condição. Mesmo que tenha ocorrido uma redução percentual de prefeituras quando comparado ao estudo de Raupp (2016), ainda continua sendo o conjunto mais expressivo de prefeituras. É o caso em que a tecnologia existe, mas não é utilizada para a finalidade proposta. Segundo Pinho (2008, p. 492) “temos muita tecnologia, ainda que ela possa e deva ser ampliada, mas pouca democracia, pois a tecnologia que poderia ser usada para o aperfeiçoamento democrático não é mobilizada nesse sentido”.

Neste conjunto de prefeituras são observadas características do formalismo, ou seja, a tecnologia existe, segue os impulsos da modernidade, mas tal importação não é acompanhada de uma efetiva implementação do acesso à informação. No formalismo há uma dissociação entre o que está previsto na norma e a conduta concreta (Riggs, 1964; Ramos, 1983). Raupp e Pinho (2015, p. 30) acreditam que “o formalismo serve para apreender o significado dos portais, um instrumento importado de realidades mais desenvolvidas, mas que na verdade não encontra respaldo nas práticas sociais brasileiras historicamente construídas”.

A efetiva implementação requer não só o atendimento às prerrogativas legais, mas também o desenvolvimento daquilo que se chama de transparência enquanto valor fundamental. Entretanto, para se chegar a este valor, entendido como uma etapa mais avançada da transparência, deve-se antes atender à etapa preliminar, neste caso o atendimento à legislação (Brasil, 2011), que de forma explícita está sendo desrespeitada neste conjunto de prefeituras.

Resultados semelhantes foram observados por Rodrigues et al. (2020) quando observam um baixo nível de resposta de pedidos de acesso à informação em municípios brasileiros. Todavia, outros estudos tendem a demonstrar que se trata de um problema generalizado. Cruz e Zuccolotto (2021), por exemplo, perceberam no Judiciário Estadual o pouco comprometimento com a disponibilização de informações em razão do baixo índice de classificação satisfatória dos pedidos. Saraceno e Monteiro (2021) concluíram pelo atendimento incompleto das demandas quando da análise da implementação da LAI na Universidade Federal da Bahia. Na mesma direção, Lima, Abdalla e Oliveira (2020) avaliaram Universidades Federais do Brasil e detectaram diversos obstáculos no atendimento da transparência passiva por estas instituições.

4.3. Permanece a inversão entre a regra e a exceção como realidade das prefeituras

Quando citou-se nos *Procedimentos Metodológicos* a respeito da singularidade do Brasil em termos de transparência da informação pública o que se estava querendo destacar é que questões desta natureza parecem ter um ritmo diferente no cenário brasileiro, prova disso é o fato da LAI, sancionada em 18 de novembro de 2011, ter sido a 89ª lei nacional desse

tipo (Angélico, 2015). Mas as provas que depõem a favor disto não param por aí. A partir das análises empíricas dos resultados da presente pesquisa, observa-se que o grupo de prefeituras em que a solicitação foi encaminhada e houve retorno satisfatório, 122 (37,42%), não foi o grupo mais representativo dentre as categorias consideradas, mesmo que este grupo tenha crescido percentualmente quando comparado ao estudo de Raupp (2016), quando foram identificadas 63 (22,26%) prefeituras nesta situação. A realidade das prefeituras dos maiores municípios brasileiros demonstra uma inversão entre a regra e a exceção. Isso ocorre visto que não é a maioria que atende à legislação, quando deveria ser o contrário (Raupp, 2016).

Cabe mencionar que um retorno satisfatório não significa necessariamente o recebimento de uma resposta. Para Peres et al. (2020), ao realizar um pedido de acesso à informação, apesar do direito garantido por meio da LAI, a informação nem sempre é concedida. Os autores exemplificam, por exemplo, que nas solicitações de informação no Sistema Ele-

trônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) da Controladoria-Geral da União (CGU), o tipo de resposta compreende oito classificações: acesso concedido, acesso negado, acesso parcialmente concedido, encaminhado para o Sistema de Ouvidoria (e-Ouv), informação inexistente, não se trata de solicitação de informação, pergunta repetida/duplicada e órgão não tem competência para responder (Peres et al., 2020). Aproveita-se para destacar que todos os retornos recebidos foram enquadrados na primeira classificação.

4.4. Síntese da transparência passiva de prefeituras dos maiores municípios brasileiros

Após a apresentação dos resultados por categorias parece oportuno registrar, por meio da Tabela 1, uma síntese da transparência passiva de prefeituras dos maiores municípios brasileiros, contemplando, inclusive, os resultados de Raupp (2016).

TABELA 1. SÍNTESE DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA

| CATEGORIAS | 2016 | | 2021 | |
|--|------------|----------------|------------|----------------|
| | N. | % | N. | % |
| 1. Prefeituras em que não foi possível encaminhar a solicitação de informação | 11 | 3,89% | 9 | 2,76% |
| 2. Prefeituras cuja solicitação foi encaminhada, mas não houve retorno, ou o retorno foi insuficiente, ou o retorno ocorreu após o prazo legal | 209 | 73,85% | 195 | 59,82% |
| 3. Prefeituras em que a solicitação foi encaminhada e houve retorno satisfatório | 63 | 22,26% | 122 | 37,42% |
| TOTAL | 283 | 100,00% | 326 | 100,00% |

Fonte: os dados de 2016 são de Raupp (2016). Os dados de 2021 são da pesquisa atual (2021).

Cabe enfatizar que tanto na primeira categoria quanto na segunda encontram-se prefeituras que descumprem a legislação e, por consequência, não contribuem para a transparência passiva. No primeiro grupo o descumprimento ocorre por problemas de tecnologia, já no segundo a razão está na ausência de retorno à solicitação realizada. De toda forma são prefeituras intransparentes e, por incrível que possa parecer, representam a grande maioria em ambos os estudos (2016, 2021). Esse baixo índice de atendimento à transparência passiva também já havia sido apontado por estudos anteriores (Silva & Bruni, 2019; Machado et al., 2020; Visentini et al.,

2020). Assim, as razões utilizadas para a escolha do porte populacional (Styles & Tennyson, 2007; Cruz et al., 2012) não foram confirmadas no empírico.

O segundo grupo, como pode ser observado por meio da Tabela 1, ainda representa a maior parte dos municípios investigados, ou seja, em uma situação atual, aproximadamente 60% dos governos locais não demonstram resultados satisfatórios. A tecnologia existe e possibilita o recebimento da solicitação, todavia, não há atendimento para tal. Nesta direção, ensaia-se aqui algumas razões para este comportamento. Primeiramente, é possível afirmar que em parte considerável deste grupo de municí-

pios ainda não seja reservado à transparência passiva um lugar que a considera um valor fundamental das democracias mais modernas. Como o objeto empírico refere-se às prefeituras dos maiores municípios brasileiros, neste caso aqueles com população superior a 100.000 habitantes, não é de se esperar que o problema seja de recursos técnicos/financeiros para atender às demandas de informações, mas de vontade política, o que inclui a ausência de senso de atendimento às exigências legais, visto que as respostas às solicitações de informações possuem previsão legal.

A melhora relativa entre 2016 e a pesquisa atual, representada principalmente pela redução percentual de municípios no segundo grupo, e aumento percentual no terceiro grupo, é insuficiente para diagnosticar avanços significativos. Não é possível afirmar que os últimos anos foram suficientes para expressivos avanços na realização da transparência passiva pelas prefeituras. Os municípios dos três grupos encontram-se pulverizados pelas regiões brasileiras, sem concentrações expressivas, o que leva a indicar a ausência de associação entre as regiões e os resultados. O avanço tecnológico sem a correspondente realização da transparência indica a presença, ainda latente, de características formais (Drehmer & Raupp, 2018; Drehmer & Raupp, 2019; Raupp & Pinho, 2021). Como este movimento no Brasil requer longo período de maturação, talvez sejam necessárias mais algumas décadas para que seja possível verificar avanços contundentes na transparência (Raupp & Pinho, 2021).

5. CONCLUSÕES

O objetivo inicial do artigo foi analisar a transparência passiva de prefeituras dos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação. O segundo objetivo foi comparar os resultados da pesquisa em tela com os resultados do estudo publicado na Revista Contemporânea de Contabilidade em 2016. Com base nos dados empíricos percebe-se que ainda prevalece a realidade de prefeituras que descumprem a legislação e, por consequência, não contribuem para a transparência passiva. Tal descumprimento ocorre por problemas de tecnologia e por ausência de retorno à solicitação re-

alizada. São prefeituras intransparentes e estão presentes, em ambos os estudos (2016, 2021), na maioria dos municípios investigados.

O estudo empreendido proporciona à área de conhecimento contribuições nas perspectivas teórica e prática. Em termos teóricos, o estudo se junta a um pequeno grupo de trabalhos já desenvolvidos sobre o tema, demonstrando, dentro de um lado, a incipiência do campo neste sentido, e de outro, a necessidade que se coloque em prática uma agenda de pesquisa nesta direção. De forma prática, traz uma realidade atual do exercício, ou da falta dele, da transparência passiva pelas prefeituras dos maiores municípios brasileiros. Tal realidade pode servir como base para que os gestores locais repensem suas práticas sobre a transparência da informação pública, tanto para que seja possível para o cidadão enviar a solicitação de informação, quanto para que deem o devido retorno às solicitações recebidas.

Como dito no início do texto, o próprio avanço da transparência ativa pode ser favorecido pelo atendimento às demandas da transparência passiva, já que podem contribuir para uma atualização do conjunto de dados e informações colocados à disposição do cidadão de forma ativa. Como tipologia de transparência com previsão legal e/ou como contributiva aos avanços da transparência ativa, a transparência passiva deve ser atendida de acordo com o regramento legal, almejando um estágio posterior que a configure como valor fundamental.

Destaca-se, enquanto limitação, que o trabalho não se detém nas variáveis sociais, econômicas e regionais para buscar padrões, diferenças e respostas, ainda que trabalhos futuros nesta direção sejam encorajados. O trabalho em tela focaliza seu esforço analítico-descritivo com base em um critério populacional. Além desta, outras possibilidades de trabalhos futuros são recomendadas. Uma delas refere-se a possibilidade de pesquisar prefeituras de municípios com portes populacionais menores. Outra possibilidade diz respeito ao estudo com legislativos dos municípios brasileiros. Estudos com outros órgãos também são incentivados para que sejam verificadas possíveis evoluções ou mesmo retrocessos. Como os estudos nacionais anteriores se dedicaram fortemente em abordagens qualitativas, pesquisas com o foco quantitativo também são necessárias para apresentar capacidade de generalizar os dados achados, como ocorre com o uso da regressão, por exemplo.

REFERÊNCIAS

- Angélico, F. (2015). *Lei de acesso à informação: reforço ao controle democrático*. São Paulo: Estúdio Editores.com.
- Angélico, F., & Teixeira, M. A. C. (2012). Acesso à Informação e Ação Comunicativa: novo trunfo para a Gestão Social. *Desenvolvimento em Questão*, 10(21), 7-27.
- Baldissera, J. F., Dall'asta, D., Casagrande, L. F., & Oliveira, A. M. B. (2020). Influência dos Aspectos Socioeconômicos, Financeiro-orçamentários e Político-eleitorais na Transparência dos Governos Locais. *Revista de Administração Pública*, 54(2), 340-359.
- Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.
- Cruz, C. F. et al. (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46(1), 153-176.
- Cruz, G. J. L., & Zuccolotto, R. (2021). Transparência Passiva no Judiciário: Uma Análise da Aplicação da Lei de Acesso à Informação nos Tribunais de Justiça Estaduais. *Enfoque Reflexão Contábil*, 40(3), 159-177.
- Cruz, M. C. M. T., Silva, T. A. B., & Spinelli, M. V. (2016). O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 721-743.
- Cunha Filho, M. C. (2018). O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU*, 10(16), 878-907.
- Drehmer, A. F., & Raupp, F. M. (2020). Do the Information Platforms of the Branches of Governments of Brazilian States Contribute to Build Passive Transparency?. *Revista de Administração da UFSM*, 13(1), 72-89.
- Drehmer, A. F., & Raupp, F. M. (2019). Transparência Passiva, Formalismo e os Poderes Estaduais Brasileiros. *Revista Gestão & Planejamento*, 20(1), 273-291.
- Drehmer, A. F., & Raupp, F. M. (2018). Comparando Transparência Passiva na Esfera Estadual: Executivo, Legislativo e Judiciário. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 13(2), 28-46.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sinopse do Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro, 2011.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2021*. Rio de Janeiro, 2021.
- Lei Complementar nº 101, de 04 de Maio de 2000*. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em novembro 2020.
- Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009*. (2009). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm Acesso em novembro 2020.
- Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em novembro 2020.
- Lima, M. P., Abdalla, M. M., & Oliveira, L. G. L. (2020). A Avaliação da Transparência Ativa e Passiva das Univer-

- sidades Públicas Federais do Brasil à Luz da Lei de Acesso à Informação. *Revista do Serviço Público*, 71(Edição Especial C), 232-263.
- Machado, L. N., Ortiz, M. S. P., Silva, T. A. B., & Bellix, L. (2020). Restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais: análise dos efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais. *Revista da CGU*, 12(22), 246-259.
- Peres, L. N., Sasso, M., Paula, M. J., & Varela, P. S. (2020). Transparência Passiva do Governo Federal Brasileiro: O Mesmo Acesso para Todos?. *Revista Universo Contábil*, 16(3), 140-159.
- Pinho, J. A. G. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 471-493.
- Ramos, A. (1983). *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: FGV.
- Raupp, F. M. (2016). Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 13(30), 34-52.
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2015). Prestação de contas no legislativo local antes e depois da lei de acesso à informação. *Contexto - Revista do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da UFRGS*, 15(29), 30-46.
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2016). Review of passive transparency in Brazilian city councils. *RAUSP Management Journal*, 51(3), 288-296.
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. de (2021). Accountability em câmaras municipais: (re)visitando portais eletrônicos do Estado de Santa Catarina. *In Anais do 24o Seminários em Administração - SemeAd*, São Paulo.
- Riggs, F. W. (1984). *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro: FGV.
- Rodrigues, R. V., Silva, L. F., Boechat, G., Coli, H., & Carvalho, D. C. B. (2020). Transparency on Covid-19 Pandemic: An Evaluation of Brazilian Municipalities. *Revista do Serviço Público*, 71(Edição Especial A), 111-111.
- Saraceno, R. D. F., & Monteiro, D. A. A. (2021). Lei de Acesso à Informação: Estudo da Transparência Passiva e Transparência Ativa na Universidade Federal da Bahia. *Revista Gestão & Planejamento*, 22(1), 118-138.
- Sasso, M., Peres, L. N., Souza, L. M., Brito, N. D. D. C., & Vitta, H. L. S. (2017). Análise descritiva dos pedidos de acesso à informação ao governo federal por meio do portal acesso à informação. *Revista da CGU*, 9(14), 601-617.
- Silva, W. A. O., & Bruni, A. L. (2019). Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 53(2), 415-431.
- Silva, T. E., Eirão, T. G., & Cavalcante, R. S. (2015). Relacionando la legislación sobre acceso a la información de los países del MERCOSUR. *Biblios: Journal of Librarian ship and Information Science*, 56, 28-38.
- Styles, A. K., & Tennyson, M. (2007). The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities on the Internet. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 19(1), 56-92.
- Vieira, K. M., Pegoraro, D., & Visentini, M. S. (2020). Percepção de Transparência Ativa e Passiva nas Instituições de Ensino: Proposição e Validação de um Questionário. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, 14(1), 34-55.
- Visentini, M. S., Franke, L. L. M., Söthe, A., & Santos, M. D. (2020). A transparência pública nos municípios integrantes do COREDE Missões-RS e sua relação com os indicadores socioeconômicos. *Práticas de Administração Pública*, 4(1), 40-62.
- Zucolotto, R., Teixeira, & Riccio, E. L. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), 137-158.



Fabiano Maury Raupp

<https://orcid.org/0000-0001-9533-2574>

Universidade do Estado de Santa Catarina

fabianoraupp@hotmail.com

Doutorado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2011), Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (2003) e Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina (2001). É professor associado na Universidade do Estado de Santa Catarina, atuando no Departamento de Administração Empresarial, no Mestrado Profissional em Administração, no Mestrado Acadêmico em Administração e no Doutorado em Administração do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas. É autor de livros, capítulos de livros, artigos em periódicos e trabalhos socializados em anais de eventos científicos.

O perfil dos solicitantes dos pedidos de acesso à informação: análise com os dados da plataforma Fala.BR de 2012 a 2021

The profile of requesters for access to information requests: analysis with data from the Fala.BR platform from 2012 to 2021

El perfil de los solicitantes de acceso a solicitudes de información: análisis con datos de la plataforma Fala.BR de 2012 a 2021

Vitor Hideo Nasu, Yana Miranda Borges e Breno Gabriel da Silva

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.447>

Resumo: O objetivo deste estudo foi analisar o perfil dos solicitantes dos pedidos de acesso à informação a partir dos dados da plataforma Fala.BR. Como suporte teórico, foi utilizada a literatura sobre o comportamento de busca informacional, além de aspectos da Lei de Acesso à Informação (LAI), transparência e *accountability*. A ferramenta metodológica utilizada foi a pesquisa de arquivo (*archival research*). A coleta de dados foi realizada em maio/2021 e considerou o período de 2012 a 2021. Mais de 260.000 observações, incluindo pessoas físicas e jurídicas, foram examinadas por meio de estatísticas descritivas. Os resultados apontaram que o perfil do solicitante – pessoa física, em geral, é caracterizado por ser do sexo masculino, com idade de 21 a 40 anos, com ensino superior completo, servidor público ou acadêmico e que reside na região Sudeste. Quanto ao solicitante - pessoa jurídica, a maioria é brasileira, está localizada na região Sudeste e é de pequeno ou médio porte. Apesar destes achados, é pertinente apontar que o perfil do solicitante – pessoa física vem se alterando nos últimos anos. Houve um crescimento substancial de pedidos feitos por pessoas do sexo feminino e com ensino médio. Futuras investigações podem avaliar os motivos do aumento dos pedidos por indivíduos com estas características.

Palavras-chave: Informação; Pedido; Transparência; Setor público; Comportamento informacional.

Abstract: The aim of this study was to analyze the profile of requesters for requests for access to information based on data from the Fala.BR platform. As theoretical support, the literature on information search behavior was used, in addition to aspects of the Access to Information Law (LAI), transparency, and *accountability*. The methodological tool used was archival research. Data collection was carried out in May/2021 and considered the period from 2012 to 2021. More than 260,000 observations, including individuals and companies, were examined through descriptive statistics. The results showed that the requester's profile – individual, in general, is characterized by being male, aged between 21 and 40 years old, with complete higher education, civil servant or academic and residing in the Southeast region. As for the requester – company, most are Brazilian, located in the Southeast region, and are small or medium-sized. Despite these findings, it is pertinent to point out that the profile of the requester – individual has been changing in recent years. There was a substantial growth in the requests made by people of the female sex and with high school education. Future investigations can assess the reasons for the increase in requests for individuals with these characteristics.

Keywords: Information; Request; Transparency; Public sector; Information behavior.

Resumen: El objetivo de este estudio fue analizar el perfil de los solicitantes de acceso a solicitudes de información en base a datos de la plataforma Fala.BR. Como soporte teórico se utilizó la literatura sobre comportamiento de búsqueda de información, además de aspectos de la Ley de Acceso a la Información (LAI), transparencia y *accountability*. La herramienta metodológica utilizada fue la investigación de archivo (*archival research*). La recolección de datos se realizó en mayo / 2021 y consideró el período de 2012 a 2021. Se examinaron a través de estadísticas descriptivas más de 260.000 observaciones, entre particulares y empresas. Los resultados arrojaron que el perfil del solicitante - individual, en general, se caracteriza por ser masculino, de entre 21 y 40 años, con título universitario, funcionario o académico y residente en la región Sudeste. En cuanto al solicitante - persona jurídica, la mayoría son brasileños, ubicados en la región Sudeste y son de tamaño pequeño o mediano. A pesar de estos hallazgos, es pertinente señalar que el perfil del solicitante - individuo ha ido cambiando en los últimos años. Hubo un crecimiento sustancial en las solicitudes realizadas por personas del sexo femenino y con estudios secundarios. Las investigaciones futuras pueden evaluar las razones del aumento de solicitudes de personas con estas características.

Palabras clave: Información; Solicitud; Transparencia; Sector público; Comportamiento informativo.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com a Casa Civil da Presidência da República (2018, p. 16), a “governança pública compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade”. Por ter papel primordial na alocação dos recursos dos contribuintes – os quais incluem pessoas físicas e jurídicas –, a administração das entidades públicas tem o dever de fornecer informações sobre a sua atuação. Além disso, o acesso à informação é, reconhecidamente, um direito fundamental dos cidadãos, o qual é apoiado por órgãos nacionais e internacionais (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011; SASSO et al., 2017), como, por exemplo, a Organização das Nações Unidas (ONU).

Neste debate, a transparência e a prestação de contas de entidades do setor público são temas que vêm ganhando mais notoriedade e importância (SCHILLEMANS, 2015). E, conseqüentemente, esforços têm sido empregados para assegurar o seu cumprimento, especialmente nas últimas duas décadas. Por exemplo, houve o lançamento do Portal da Transparência do Governo Federal (BRASIL, 2021b) em 2004 e a implantação – e suas posteriores alterações – da Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011), também conhecida como Lei de

Acesso à Informação (LAI). A responsabilidade por fiscalizar o seu cumprimento é da Controladoria-Geral da União (CGU).

Como o seu nome sugere, a LAI veio para reforçar o direito de acesso à informação pública no Brasil por meio da transparência, que pode ser categorizada em ativa e passiva (PERES et al., 2020; SASSO et al., 2017). A primeira se refere à informação prontamente disponível que usualmente ocorre por meio da sua divulgação voluntária em canais eletrônicos (PERES et al., 2020; SASSO et al., 2017), podendo ou não pertencer ao conjunto básico que deve ser divulgado obrigatoriamente em função da determinação da LAI. E a segunda categoria de transparência acontece quando as informações não estão prontamente acessíveis aos cidadãos, mas que podem ser obtidas por meio de solicitações específicas e que devem ser disponibilizadas ao requerente dentro de prazos estipulados em lei (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018; SASSO et al., 2017).

Michener; Contreras e Niskier (2018) colocam que, enquanto os gestores públicos podem selecionar e tratar mais desejavelmente as informações que estão sob o guarda-chuva da transparência ativa, aquelas sob o da transparência passiva constituem um teste mais rigoroso em se tratando do comprometimento com o acesso informacional porque os órgãos e as entidades públicas são obrigadas a prover informações a demandas não previstas. Deste modo, observa-se que o cidadão possui função crucial para

a concretização da LAI e de outros mecanismos que garantem o direito de acesso à informação pública. Por isso, este trabalho tem particular interesse na transparência passiva.

No âmbito do poder executivo federal, a CGU é o órgão responsável por monitorar o cumprimento da LAI e do Decreto N° 7.724, de 16 de maio de 2012 (SASSO et al., 2017). A partir de agosto de 2020, a CGU integrou os serviços de ouvidoria (e-Ouv) e de acesso à informação (e-Sic) em uma única plataforma, o Fala.BR – Módulo Acesso à Informação (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2020). De acordo com o website do Governo Federal (BRASIL, 2021a), esta integração de serviços gera oportunidade de aprimoramentos e desenvolvimento de novas funcionalidades que facilitarão a vida dos cidadãos e dos gestores públicos em todos os níveis governamentais.

Com base nesta exposição introdutória, o objetivo deste trabalho é analisar o perfil dos solicitantes dos pedidos de acesso à informação da plataforma Fala.BR de 2012 a 2021. Na transparência passiva, quem está no centro do processo é o usuário da informação e entender o seu perfil pode ajudar a constatar que tipo de público tem maiores necessidades informacionais. O período de quase dez anos (maio/2012-maio/2021) inclui a vigência da LAI e permite observar se houve alterações do perfil ao longo do tempo, bem como outras análises comparativas. Por fim, destaca-se que, até o presente momento, o Fala.BR já soma mais de 1,2 milhão de pedidos de acesso à informação e de manifestações de ouvidoria. Este dado fornece noção sobre a pertinência desta ferramenta.

O restante do trabalho está estruturado da seguinte forma: a seção 2 apresenta a discussão sobre a literatura relevante; a seção 3 descreve os procedimentos metodológicos para a consecução do presente estudo; a seção 4 reporta os resultados e a sua interpretação; e a seção 5 apresenta a conclusão.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

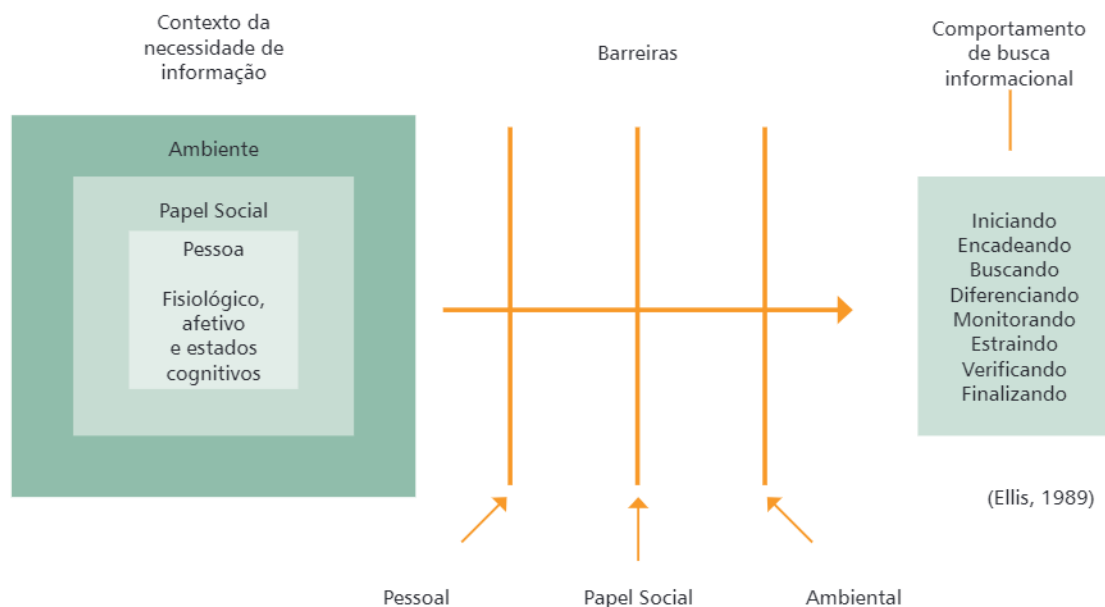
2.1. Características dos indivíduos e busca por informações

A necessidade e o comportamento de busca por informações estão presentes em múltiplas áreas, como na de gestão de pequenas e médias empresas (JOROSI, 2006), de saúde (HUBER; CRUZ, 2000), de marketing (HENRIQUE; BARBOSA, 2009) e de música (LEE; CHO; KIM, 2016), por exemplo. Do mesmo modo, as pessoas precisam de informações relacionadas aos órgãos e entidades públicas. “O cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 8).

Diferentes modelos teóricos foram desenvolvidos com o intuito de explicar a busca por informações e o comportamento informacional dos indivíduos (ver HERNÁNDEZ SALAZAR et al., 2007; MARTÍNEZ-SILVEIRA; ODDONE, 2007; WILSON, 1997, 1999). Principalmente a partir dos anos 1980, os estudos sobre a temática passaram a enfatizar mais o usuário, em vez do sistema de informações em si (MARTÍNEZ-SILVEIRA; ODDONE, 2007). Embora os modelos possam ter sido construídos a partir de óticas teóricas distintas, a mudança de foco do sistema para o usuário da informação dá mais valorização às características individuais. Por esta razão, examinar o perfil do público que requer informações governamentais é oportuna.

O modelo revisado de Wilson (1981) sobre o comportamento de busca de informação (*model of information-seeking behavior*) é influente na área de Ciência da Informação e tem sido discutido ao longo do tempo. Dentre outros fatores, o modelo leva em conta as necessidades básicas das pessoas, tais como as fisiológicas, afetivas e de estados cognitivos, como mostra a Figura 1.

FIGURA 1 - MODELO DE COMPORTAMENTO DE BUSCA DE INFORMAÇÃO



Fonte: Wilson (1999, p. 252), tradução livre.

Dois pressupostos sustentam o modelo (WILSON, 1999): (i) a necessidade de informação não é uma necessidade primária, mas uma secundária que surge de uma necessidade do tipo mais básica; e (ii) é provável que a pessoa encontre barreiras de tipos variados ao visar a busca por informação para satisfazer uma necessidade básica. As necessidades mais básicas (fisiológicas, afetivas e de estados cognitivos) foram extraídas da literatura da psicologia e antecedem a necessidade de informação. Por exemplo, uma condição deficitária do organismo (contexto fisiológico) produz uma necessidade de preservar a saúde do indivíduo (necessidade básica), que passa a precisar se informar melhor sobre a doença (necessidade de informação). O papel social (trabalho) e o ambiente no qual a pessoa está inserida também constituem contextos que produzem necessidades básicas geradoras de necessidades informacionais.

As barreiras que impedem, ou prejudicam, a busca por informação se originam dos próprios contextos (WILSON, 1999). Por exemplo, um quadro doentio faz com que um indivíduo deva permanecer em repouso ou internado para se recuperar (barreira), limitando o seu acesso a fontes de informação. No contexto de transparência pública, algumas das bar-

reiras evidenciadas pela literatura prévia pertencem aos usuários e outras às entidades públicas. Os empecilhos incluem, mas não são exaustivos, a falta de habilidade do usuário no manuseio de tecnologia, a falta de processos de preparação e treinamentos dos funcionários públicos, a ausência de um sistema de gestão informacional eficaz e o orçamento público limitado (GAMA; RODRIGUES, 2016; MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018). Alguns estudos, como o de Freire e Batista (2016), propõem melhorias para facilitar o acesso à informação. No caso de Freire e Batista (2016), tais aprimoramentos são específicos para o Portal da Transparência, mas que podem, em certa medida, ser estendidos a outras plataformas virtuais dos governos em seus diferentes níveis.

Por fim, o modelo incorpora os comportamentos de busca discutidos por Ellis (1989). Em seu terceiro capítulo, Ellis (1989) fornece um extensivo debate acerca do modelo de comportamento e desenho do sistema de recuperação de informação (behavioral model and information retrieval system design), o qual inclui os seguintes comportamentos: iniciando, encadeando, buscando, diferenciando, monitorando, extraíndo, verificando e finalizando. As suas descrições estão reportadas na Tabela 1.

TABELA 1 - COMPORTAMENTOS DE BUSCA DE INFORMAÇÃO

| COMPORTAMENTO | DESCRIÇÃO |
|---------------|--|
| Iniciando | Os meios usados pelo usuário para começar a buscar informações. Por exemplo, perguntando a algum colega conhecedor do assunto. |
| Encadeando | Seguindo notas de rodapé e citações em material conhecido ou encadeamento “direto” de itens conhecidos por meio de índices de citação. |
| Buscando | Busca do tipo “semi-direto” ou “semi-estruturado” (ver Ellis, 1989, p. 187). |
| Diferenciando | Utilizar diferenças conhecidas nas fontes de informação como uma forma de filtrar a quantidade de informação obtida. |
| Monitorando | Manter-se atualizado ou em busca de conhecimento atual. |
| Extraindo | Identificar seletivamente o material relevante em uma fonte de informação. |
| Verificando | Checar a acurácia da informação. |
| Finalizando | Pode ser definido como “amarrar pontas soltas” por meio de uma pesquisa final. |

Fonte: Ellis (1989) e Wilson (1999).

A aplicação do modelo de Wilson (1981) à área pública é útil porque ajuda a sistematizar o caminho percorrido pelo usuário na procura da satisfação de sua necessidade de informação. Primeiro, o contexto (pessoal, papel social e/ou ambiental) gera uma necessidade básica (fisiológica, afetiva e/ou de estado cognitivo) nas pessoas, as quais passam a procurar por informação (necessidade informacional) para obter o serviço público do qual precisa. Na transparência passiva, por definição, uma das principais barreiras é a indisponibilidade da informação. Deste modo, a pessoa precisa fazer uma solicitação específica para obtê-la. Neste momento, o usuário já está executando os comportamentos de busca de informações discutidos por Ellis (1989).

Apesar da sua utilidade para a gestão pública, Wilson (2020) observa que o modelo de comportamento de busca informacional é pouco explorado nesta área. O autor observou apenas duas ocorrências de menção deste modelo na área de administração pública. Com base neste resultado, observa-se que o modelo de comportamento de busca informacional pode ser mais bem explorado na área de gestão pública. O tópico de acesso à informação dos governos municipal, estadual e federal é um campo fértil para o emprego do referido modelo.

Informação pública e perfil dos solicitantes

Esta subseção reúne pontos de destaque relativos ao acesso à informação pública e o perfil do solicitante. O primeiro é sobre o monitoramento. Sasso et al. (2017, p. 606) colocam que “para realizar o moni-

toramento da transparência passiva é necessário que se divulguem informações acerca dos pedidos de informações e acerca dos usuários. Se isso não ocorre, não se sabe nem quem e nem o que está sendo solicitado de informações sobre o setor público”. Compreender o público que acessa estas plataformas pode prover indícios de que novas – ou mais detalhadas – informações precisam ser divulgadas em função de uma maior demanda. Por conseguinte, a disponibilização destas novas informações eliminaria os pedidos de acesso que nelas têm origem, sobrecarregando menos os servidores públicos. Da mesma forma, facilitaria o acesso à informação pelos usuários, os quais não precisariam efetuar solicitações específicas acerca destas informações. Por isso, a análise do perfil do solicitante pode beneficiar tanto o governo quanto o usuário.

Um segundo ponto é referente ao perfil do solicitante. Os resultados da pesquisa de Michener, Contreras e Niskier (2018) indicam que o usuário médio das informações governamentais é do sexo masculino e com ensino superior. Similarmente, Freire e Batista (2016) encontraram que a maioria dos participantes da Pesquisa de Avaliação do Portal de Transparência era homem, com ensino superior completo, de alta renda, servidor público e com média de idade de 38 anos. Este perfil, conforme observam Freire e Batista (2016), corresponde ao de cidadãos que já se engajam na vida pública tradicionalmente. Considerando estes achados, é desejável que haja o envolvimento de grupos mais heterogêneos. A diversidade

de opinião e de solicitações podem assistir na amplificação do controle social, já que presumivelmente cobriria um maior leque e nível de granularidade das informações a respeito de certa instituição pública.

Em pesquisa sobre a transparência passiva com 59 universidades federais brasileiras em 2013 e 2014, Gama e Rodrigues (2016) constataram que o perfil dos solicitantes era composto majoritariamente por pessoas físicas (98%), principalmente por estudantes (20%) e professores (7%). As pessoas jurídicas eram a minoria (2%), constituindo-se de institutos de ensino e pesquisa, sindicatos, órgãos públicos e do terceiro setor. Estes achados sugerem que as empresas da área privada podem aumentar a sua participação e dever cívicos ao requerer informações adicionais das universidades públicas federais. Enfatiza-se que as empresas públicas e privadas operam de forma conjunta, ainda que sejam reguladas diferentemente. É, portanto, razoável supor que as empresas públicas detêm informações que podem ser valiosas para o gestor da área privada, tais como aquelas que permitem análises setoriais, longitudinais e tributárias.

Um terceiro e último ponto é que a literatura prévia indica que a maior parte dos estudos examinou a transparência ativa (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018), nos distintos níveis de governo (SASSO et al., 2017). Por esta razão, é razoável presumir que ainda há espaço substancial para o crescimento da literatura sobre a transparência passiva. Ademais, embora este tipo de transparência tenha sido observado de diferentes ângulos teóricos por pesquisadores das áreas de controladoria, gestão e contabilidade, há relativamente poucos estudos publicados que consideram a lente da Ciência da Informação. Por exemplo, Baldissera et al. (2017) o estudaram a partir da teoria contingencial; Silva e Bruni (2019) da influência de variáveis socioeconômicas; e Peres et al. (2020) da associação de características dos indivíduos. Nesse sentido, o diferencial desta pesquisa reside na utilização do modelo de comportamento de busca informacional (WILSON, 1981, 1997, 1999), pouco presente na literatura de administração pública (WILSON, 2020).

3. MÉTODO

Em consonância com o objetivo da pesquisa, foi conduzida uma pesquisa de arquivo (*archival research*). Este tipo de investigação, conforme Smith (2015), é caracterizado pela abrangência de fontes utilizadas para produzir pesquisas com base em documentos históricos, textos, artigos de revistas acadêmicas, relatórios financeiros das empresas e assim por diante. Na pesquisa em questão, este método de pesquisa é compatível com o objetivo do estudo porque visa avaliar o perfil do solicitante junto a dados históricos registrados em plataforma específica para o recebimento de pedidos de acesso à informação.

Os dados dos solicitantes de pedidos de acesso à informação foram baixados (download) no dia 22/05/2021 a partir da consulta ao website do Fala.BR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021). O Fala.BR reuniu os serviços de ouvidoria e de acesso à informação dos órgãos e entidades no âmbito do Poder Executivo Federal em uma única plataforma. Entretanto, o foco deste trabalho está no perfil do usuário deste último. Reconhece-se, da mesma forma, que é relevante que pesquisas futuras abordem o perfil de pessoas físicas e de empresas que se manifestam por meio dos serviços de ouvidoria.

A escolha da plataforma Fala.BR se deu pelos seguintes motivos: (i) Sasso et al. (2017) apontam que a divulgação de seus usuários é crucial para o monitoramento da transparência passiva; (ii) o Fala.BR está, da mesma forma, alinhado aos temas centrais abrangentes deste trabalho. É um recurso virtual que tonifica a transparência e o *accountability* no nível do governo federal e que encontra respaldo na LAI. A sua atualização ocorre diariamente; (iii) o Fala.BR representa uma plataforma oficial do governo e, especificamente, da CGU. Portanto, parece razoável supor que os registros são confiáveis. (iv) a quantidade de observações é outra vantagem do banco de dados do Fala.BR. Ao longo do período de 2012 a 2021, é possível fazer o *download* de centenas de milhares de observações; e (v) os dados são disponibilizados de forma pública. Deste modo, as análises, aqui conduzidas, passam a ter graus mais elevados de verificabilidade por outros estudiosos.

A população de interesse deste estudo compreende os solicitantes caracterizados como pessoas físicas e jurídicas. Foi verificado que houve dados faltantes no banco de dados. Isso acontece quando os solicitantes deixam lacunas nos formulários de cadastro ou o preenchem de forma inadequada, gerando dados imprecisos que fornecem pouca ou nenhuma informação ao serem analisados. Neste caso, foi necessário eliminar as observações (pessoas físicas ou jurídicas) com dados faltantes ou com dados imprecisos.

Para as pessoas físicas, a Tabela 2 mostra as quantidades totais de dados por variável, das quais foram deduzidas as quantidades referentes a dados faltantes ou imprecisos e, enfim, resultando nas quantidades de dados informativos, as quais representam as observações efetivamente analisadas por este estudo. Ressalta-se que a variável Profissão foi a única que não teve ocorrência de dados faltantes ou imprecisos. Deste modo, a quantidade de dados informativos é a mesma da quantidade de dados totais.

TABELA 2 - PESSOA FÍSICA: TOTAL DE OBSERVAÇÕES APÓS AS EXCLUSÕES

| PESSOA FÍSICA | DADOS TOTAIS | | (-) DADOS FALTANTES OU IMPRECISOS | | (=) DADOS INFORMATIVOS | |
|-------------------|--------------|--------|-----------------------------------|-------|------------------------|-------|
| | Total | % | Total | % | Total | % |
| Variável | | | | | | |
| Sexo | 252.415 | 100,00 | 36.530 | 14,47 | 215.885 | 85,53 |
| Faixa Etária | 252.415 | 100,00 | 55.155 | 21,85 | 197.260 | 78,15 |
| Região Brasileira | 252.415 | 100,00 | 41.214 | 16,33 | 211.201 | 83,67 |
| Escolaridade | 252.415 | 100,00 | 55.827 | 22,12 | 196.588 | 77,88 |
| Profissão | 252.415 | 100,00 | 0 | 0 | 252.415 | 100 |

*As exclusões ocorreram devido a dados faltantes e, especificamente para a variável sexo, à presença da categoria "outros".

Fonte: Dados da pesquisa.

A mesma abordagem foi empregada para o banco de dados das pessoas jurídicas, que tinha 11.819 observações ao todo. A Tabela 3 contém as características das pessoas jurídicas, na qual se pode verificar que a variável Tipo de Pessoa Jurídica não apresentou dados faltantes ou imprecisos. No entanto, a variável Região Brasileira apresentou uma frequência de 6,38% destes. A coluna Dados informativos contém o número de observações efetivamente analisado neste estudo.

TABELA 3 - PESSOA JURÍDICA: TOTAL DE OBSERVAÇÕES RESULTANTES DO PERFIL DO SOLICITANTE

| PESSOA JURÍDICA | DADOS TOTAIS | | (-) DADOS FALTANTES | | (=) DADOS INFORMATIVOS | |
|-------------------------|--------------|--------|---------------------|------|------------------------|-------|
| | Total | % | Total | % | Total | % |
| Variável | | | | | | |
| Tipo de Pessoa Jurídica | 11.819 | 100,00 | 0 | 0 | 11.819 | 100 |
| Região Brasileira | 11.819 | 100,00 | 754 | 6,38 | 11.065 | 93,62 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Posteriormente a estes procedimentos, foi traçado o perfil do solicitante através de análise descritiva univariada por meio de tabelas (não reportadas) e suas respectivas representações gráficas (reportadas). A rotina computacional foi realizada no software R versão 4.6.2 (R CORE TEAM, 2020).

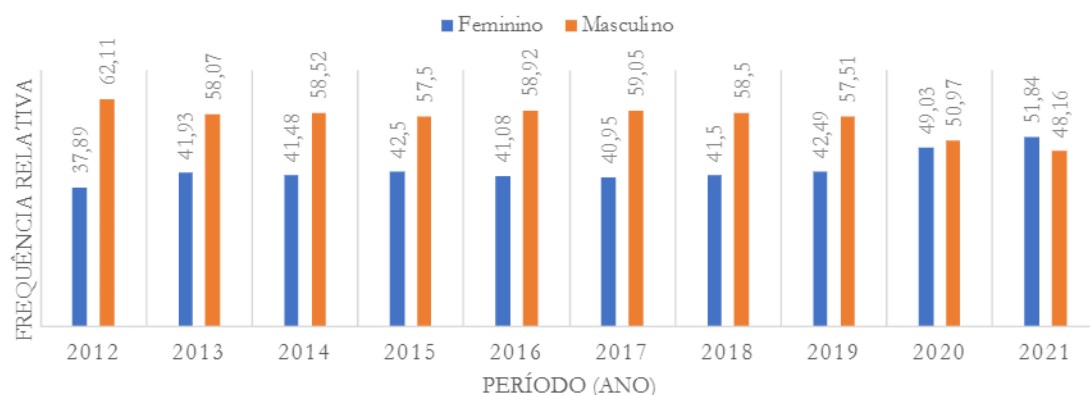
4. RESULTADOS

4.1. Perfil das pessoas físicas

Na Figura 2, nota-se que os solicitantes do sexo masculino apresentam maior frequência em relação aos do sexo feminino, considerando o período de 2012 a 2019, vindo a ter maior balanceamento em 2020 (50,97% masculino; 49,03% feminino). Em 2021, o número de solicitantes do sexo feminino superou

o do masculino. Especialmente com base nos resultados de 2020 e 2021, parece haver uma tendência de aumento dos solicitantes do sexo feminino. Isso sugere que a necessidade informacional das pessoas do sexo feminino vem aumentando, em particular das informações que não são divulgadas pela transparência ativa das instituições públicas no âmbito federal.

FIGURA 2 – PESSOA FÍSICA: FREQUÊNCIAS RELATIVAS DO SEXO DOS SOLICITANTES DE 2012 A MAIO DE 2021



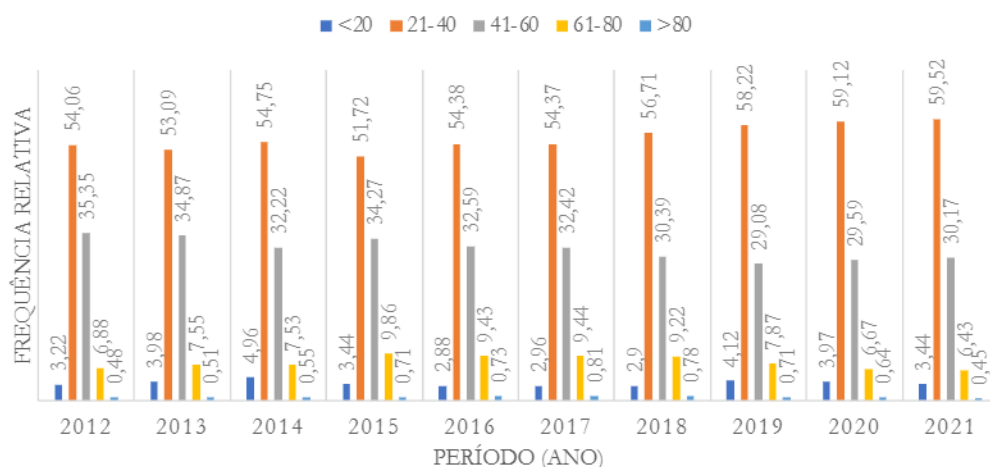
Fonte: Dados da pesquisa.

Como apontado em pesquisas prévias (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018; PERES et al., 2020), o sexo predominante é o masculino. Mas a análise dos anos 2020 e 2021 mostra que há aumento, em termos proporcionais, de participação feminina na solicitação de informações públicas via plataforma Fala.BR. É pertinente mencionar que o Brasil foi, e ainda está sendo, profundamente afetado pela pandemia da COVID-19. Este ponto pode ser uma das razões pelas quais as pessoas buscaram maiores informações dos órgãos públicos. Deste modo, de acordo com o modelo de Wilson (1981), a combinação de fatores pessoais (sexo) e ambientais (COVID-19) pode ter gerado maior necessidade de informação. Apesar

disso, é oportuno mencionar que o resultado para 2021 deve ser visto com certa cautela por ser representativo até a data da coleta de dados (22/05/2021).

Na Figura 3, observa-se que os pedidos foram realizados majoritariamente por pessoas de 21 a 40 anos de idade. Para todos os períodos, este público representou mais de 50%. Este resultado é compatível com o estudo de Freire e Batista (2016) cuja idade média dos solicitantes era de 38 anos. Esta idade está dentro da faixa de maior ocorrência de usuários desta pesquisa. O segundo maior grupo em termos de faixa etária foi o público de 41 a 60 anos, com o percentual variando de 29,08% (2019) a 35,35% (2012). Na sequência, as pessoas de 61 a 80 anos foram as mais representativas, seguidas pelas de até 20 anos e, por fim, aquelas com mais de 80 anos.

FIGURA 3 - PESSOA FÍSICA: FREQUÊNCIAS RELATIVAS DAS FAIXAS ETÁRIAS DOS SOLICITANTES DE 2012 A MAIO DE 2021



Fonte: Dados da pesquisa.

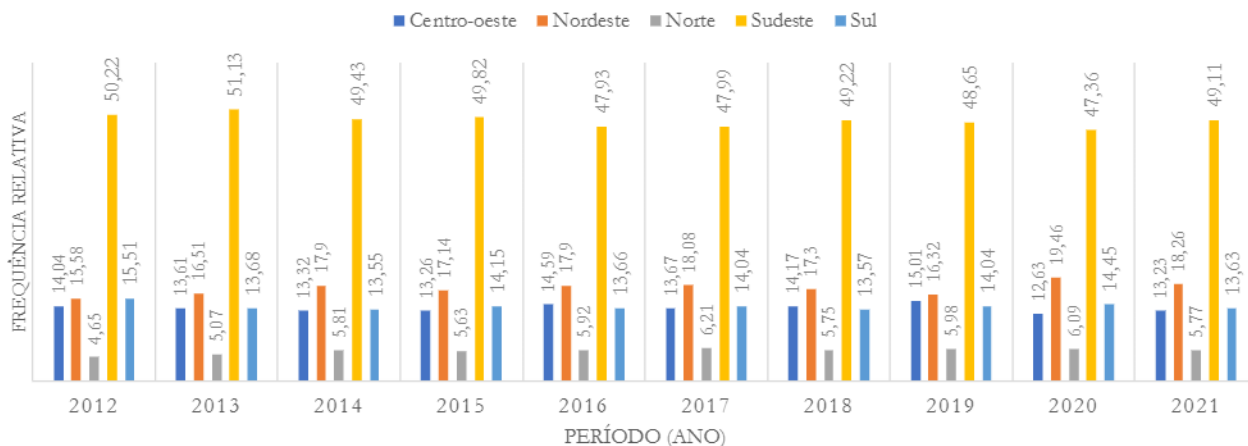
A literatura prévia explica a relação entre a idade e a transparência pública (BIRSKYTE, 2019; PERES et al., 2020). Se, por um lado, os mais velhos podem ser considerados mais politicamente ativos, os mais jovens, por outro, são os que têm maior familiaridade com novas tecnologias e conseguem solicitar informações mais facilmente por meio dos portais eletrônicos. Considerando que a maioria dos pedidos é realizada via internet, é esperado que cidadãos mais jovens tenham mais facilidade para fazê-los do que os mais velhos, principalmente quando há alta necessidade informacional, observada na faixa de 21 a 40 anos. Muito embora a plataforma Fala.BR tenha sido desenvolvida e aprimorada com base na inclusão digital, é possível que alguns cidadãos mais velhos ainda tenham dificuldade para entendê-lo ou manuseá-lo.

De acordo com o modelo de comportamento de busca de informação (WILSON, 1981, 1997, 1999), as barreiras podem dificultar, ou mesmo impedir, que os indivíduos consigam acessar à informação desejada. Os reduzidos números de solicitações por indivíduos compreendidos nas faixas etárias mais elevadas sugere que a tecnologia pode ter sido uma barreira à aquisição informacional. Ademais, os idosos estão em menor número comparativamente à população jovem, o que também explica o baixo número de pedidos.

Jaeger e Bertot (2010) colocam que a internet teve influência substancial na forma como os indivíduos buscam por informação, remodelando os seus comportamentos. Entretanto, os autores também observam que o seu acesso não é igualitário, além de haver diferenças de acesso à largura de banda e habilidades tecnológicas (JAEGER; BERTOT, 2010). Deste modo, a falta de acesso à internet e/ou a falta de habilidades para manusear a tecnologia configuram barreiras na busca por informações, evidenciadas pelo modelo de comportamento de busca informacional (WILSON, 1981).

A Figura 4 apresenta o resultado para a região geográfica de residência do solicitante. Percebe-se que em torno de 50% de todas as solicitações são da região Sudeste. Este resultado era esperado considerando que há forte concentração populacional nesta região. A segunda região mais representativa foi a Nordeste cujo percentual oscilou entre 15% e 20% ao longo do período de análise. A região Norte, por sua vez, tem a menor participação, chegando ao máximo de 6,21% em 2017 e oscilando entre 4% e 7% no restante dos períodos. As regiões Sul e Centro-Oeste apresentaram participações muito semelhantes e com pouca variabilidade, estando entre 13% e 16% em todo o período. Coloca-se, também, que foi analisada a nacionalidade. Observou-se que 1% dos pedidos foi feito por cidadãos estrangeiros.

FIGURA 4 - PESSOA FÍSICA: FREQUÊNCIAS RELATIVAS DAS REGIÕES DOS SOLICITANTES DE 2012 A MAIO DE 2021



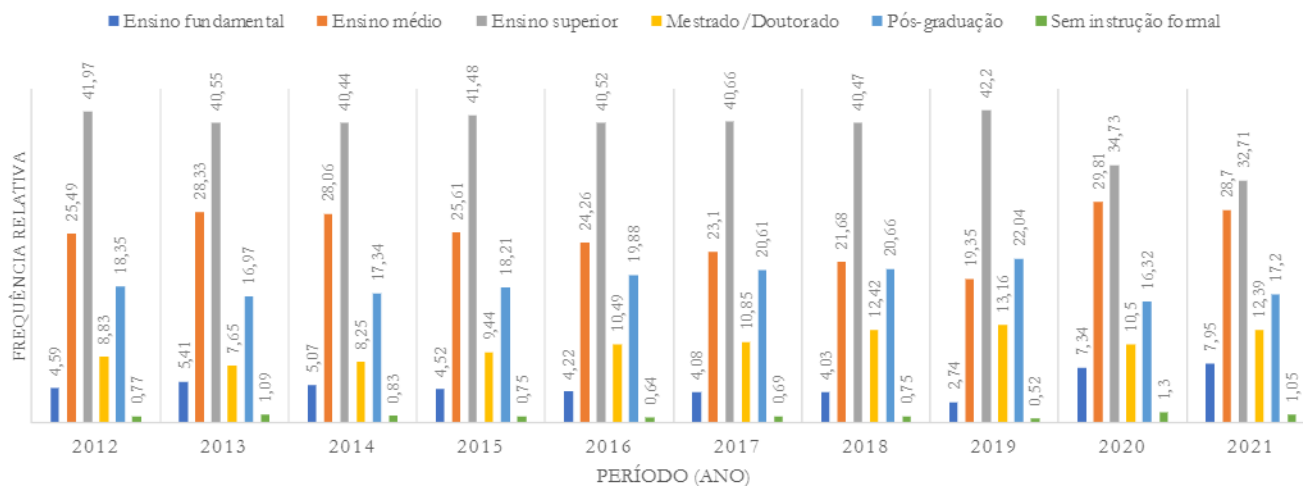
Fonte: Dados da pesquisa.

A análise por região é pertinente porque também representa, usualmente, culturas diferentes. Deste modo, pode apontar como diferenças culturais influenciam comportamentos cívicos em relação à transparência pública. Além disso, a análise por território pode evidenciar como o desenvolvimento econômico impacta a transparência passiva. O desenvolvimento econômico e índices de qualidade de vida (como o IDH, por exemplo) estão frequentemente associados às políticas públicas locais. Presume-se que cidadãos mais politicamente envolvidos exercem maior pressão sobre os governos locais para o atendimento de demandas que promovem melhor qualidade de vida. A análise por jurisdição territorial é suportada pelo modelo de Wilson (1981), uma vez que fatores ambientais também podem gerar necessidade informacional.

O estudo de Peres et al. (2020) não encontrou associação significativa entre a região e a transparência passiva, mas os autores observaram que a região geográfica foi pouco explorada e que maiores investigações podem ser desenvolvidas.

A Figura 5 mostra os resultados relativos à escolaridade dos solicitantes de 2012 a 2021. Nota-se que as solicitações realizadas por pessoas sem instrução formal apresentaram a menor frequência, o que é compatível com a expectativa. Visto que a solicitação de informação requer que o solicitante escreva de forma objetiva e clara, indivíduos com pouca alfabetização tem menor capacidade de escrever tais requisições. Ao observar este ponto sob a perspectiva do modelo de comportamento de busca informacional (WILSON, 1981), constata-se que a falta de alfabetização ou uma formação educacional deficitária pode constituir uma barreira ao solicitar informações públicas.

FIGURA 5 - PESSOA FÍSICA: FREQUÊNCIAS RELATIVAS DA ESCOLARIDADE DOS SOLICITANTES DE 2012 A MAIO DE 2021



Fonte: Dados da pesquisa.

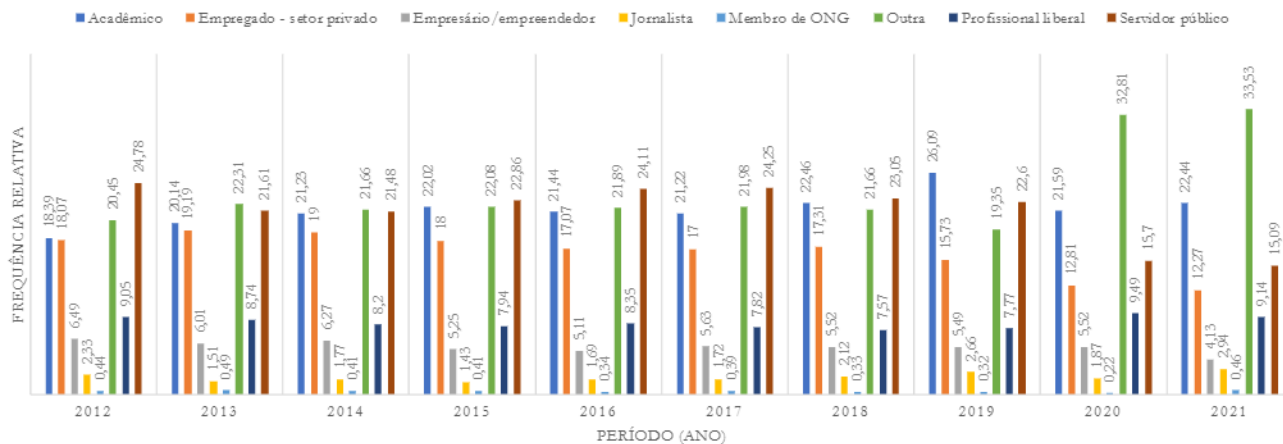
Em contraste, os solicitantes com ensino superior são os que mais fizeram solicitações de informação pública em todos os anos da série de tempo analisada, chegando a quase o dobro de solicitações de quem possui ensino médio ou pós-graduação¹. Nos últimos dois anos, houve redução entre a quantidade de pedidos dos solicitantes pertencentes às categorias Ensino médio e Ensino superior, diferindo em aproximadamente 4%. Este achado denota que cidadãos com ensino médio estão necessitando de mais informações do que usualmente necessitavam. Uma das potenciais explicações é, de novo, a pandemia do novo coronavírus, cenário no qual informações

sobre saúde são mais necessárias. A partir desta análise descritiva, outras potenciais explicações devem ser investigadas futuramente.

No que tange à profissão, a Figura 6 mostra os resultados. Antes da análise, é preciso colocar que algumas categorias profissionais foram agregadas, já que apresentaram baixa frequência. Desta forma, os servidores públicos municipais, estaduais e federais foram agrupados na categoria Servidor público; os membros de ONG nacional e internacional foram agrupados na categoria Membro de ONG; Pesquisadores, professores e estudantes foram agrupados na categoria Acadêmico; a categoria Profissional liberal compreende os profissionais liberais e autônomos; por fim, membros de partido político e representantes de sindicato foram reclassificados para a categoria Outra (profissão).

1. Solicitantes com pós-graduação não incluídos na categoria mestrado/doutorado.

FIGURA 6 - PESSOA FÍSICA: FREQUÊNCIAS RELATIVAS DAS PROFISSÕES DOS SOLICITANTES DE 2012 A MAIO DE 2021



Fonte: Dados da pesquisa.

Percebe-se que parcela relevante dos solicitantes informou ter profissão diversa das opções oferecidas pelo formulário de cadastro, definindo profissão como “Outra”, com mais de 33% de declarações desse tipo em 2020 e 2021. Servidores públicos, acadêmicos e empregados do setor privado² detêm as maiores frequências após a categoria Outra. Este achado é consistente com a expectativa dos autores desta pesquisa uma vez que servidores públicos estão altamente envolvidos com a área pública; acadêmicos desenvolvem pesquisas com base em dados públicos; e empregados do setor privado relacionam-se diferentemente com entes públicos federais e têm distintas necessidades de informação.

Membros de organizações não governamentais (ONGs) são os que menos fizeram solicitações, com menos de 0,5% em todos os anos. Ao mesmo tempo que este resultado era esperado, também é importante notar que há amplo espaço de crescimento de solicitantes deste tipo de organização. Considerando que ONGs gozam de benefícios fiscais e políticas governamentais, a troca de informações entre ONGs e governo precisa ser mais estreita. E isso pode ser feito por meio da transparência passiva. É usual que ONGs não se beneficiem de políticas públicas em função do seu desconhecimento. Nesse sentido, solicitações de informação acerca da existência destas políticas públicas (ou políticas correlatas) devem ser realizadas, bem como outras solicitações cabíveis dentro das normas de acesso à informação.

2. Exceto aqueles classificados como membros de ONGs.

Em geral, o perfil do solicitante – pessoa física tem se mantido relativamente constante. Entretanto, algumas mudanças mais recentes merecem destaque. Primeiro, a representatividade do sexo feminino aumentou significativamente nos últimos anos e chegou a ultrapassar a do sexo masculino em 2021. Deste modo, mesmo que historicamente o sexo masculino tenha sido predominante, a sua representatividade vem decrescendo. Outro ponto é o crescimento dos solicitantes com ensino médio, também nos últimos anos (2020 e 2021). Isso pode indicar que alunos do ensino médio estão mais engajados política e civicamente. Estas análises permitem que investigações futuras busquem explicações para estes resultados.

4.2. Perfil das pessoas jurídicas

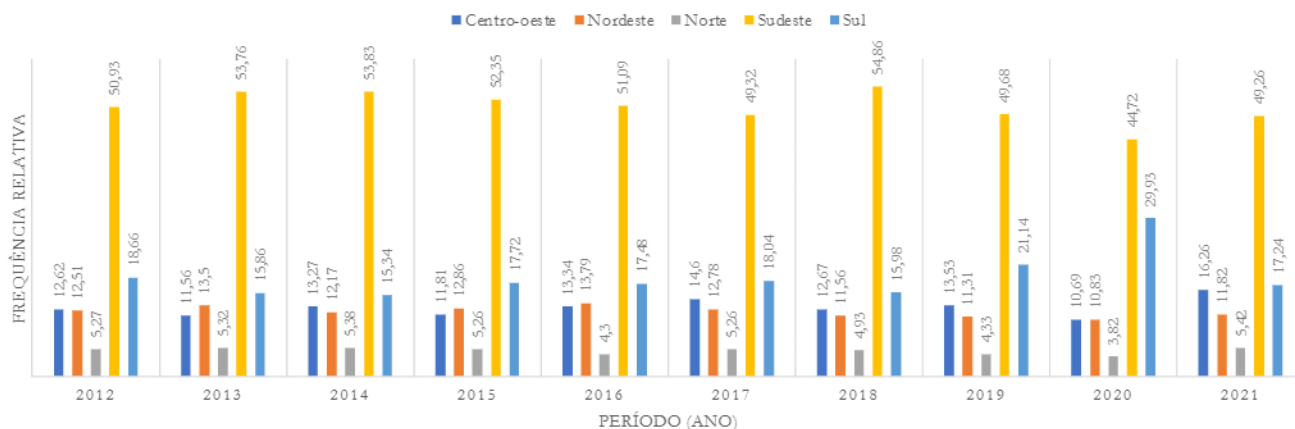
As pessoas jurídicas representam a minoria dos pedidos de acesso à informação. Este resultado é consistente com o de Gama e Rodrigues (2016), estudo no qual as empresas representavam somente 2% dos pedidos de acesso à informação, enquanto o restante era composto por pessoas físicas. Nem por isso a compreensão do seu perfil deixa de ser importante. A identificação do perfil do solicitante – pessoa jurídica pode ajudar entidades públicas a se prepararem melhor para fornecer uma resposta ou anteciparem demandas comuns a estas empresas. A análise das pessoas jurídicas é outro diferencial em relação à literatura prévia, na qual há maior concentração de análises de pessoas físicas. Duas características informativas das empresas que estão dispo-

níveis na base de dados da plataforma Fala.BR são: (i) região geográfica da qual procede o pedido de acesso à informação; e (ii) tipo de pessoa jurídica.

A Figura 7 reporta o resultado da variável Região Brasileira. Esta análise aponta a região Sudeste como a de maior percentual de participação e a região Norte com a menor, semelhante ao observado no perfil de pessoa física. Da mesma forma, apenas

1% das solicitações não são de empresas brasileiras. Nos últimos dois anos, é notável o crescimento de solicitações de origem da região Sul. Até 2018, o valor máximo desta região era 18,66%. Em 2019 e 2020, este percentual atingiu, respectivamente, 21,14% e 29,93%. Em 2021 (até maio), o percentual caiu para 17,24%. Ainda assim, é um ponto de atenção.

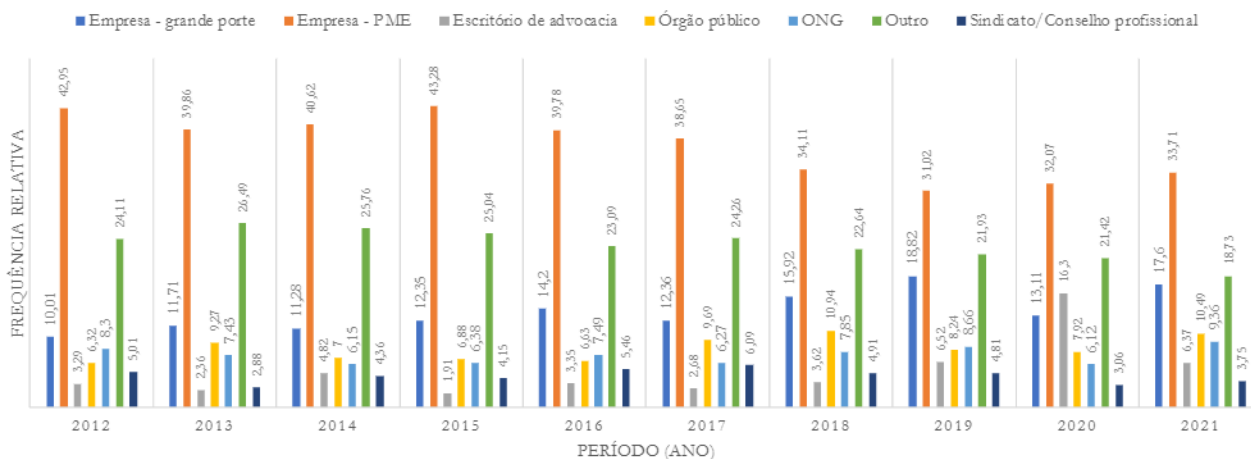
FIGURA 7 - PESSOA JURÍDICA: FREQUÊNCIAS RELATIVAS DAS REGIÕES BRASILEIRAS DOS SOLICITANTES DE 2012 A MAIO DE 2021



Fonte: Dados da pesquisa.

Na Figura 8, constam os resultados para o tipo de pessoa jurídica. Similarmente ao que foi feito para as pessoas físicas, também houve agregação de categorias devido à baixa frequência. A categoria Órgão público compreende órgãos públicos municipais, estaduais, federais e empresas públicas e estatais; Partidos políticos e veículos de comunicação foram agregados à categoria Outro; e, por fim, a categoria Sindicato inclui sindicatos e conselhos profissionais.

FIGURA 8 - PESSOA JURÍDICA: FREQUÊNCIAS RELATIVAS DO TIPO DE PESSOA JURÍDICA DE 2012 A MAIO DE 2021



Fonte: Dados da pesquisa.

As pequenas e médias empresas (PMEs) apresentaram as maiores frequências de pedidos de acesso à informação, com mais de 30% das solicitações ao longo do tempo. Como as PMEs estão em maior número no Brasil, este achado está consistente com a realidade. As empresas de grande porte representam parcela relevante do total dos pedidos, especialmente nos últimos quatro anos (2018-2021). Sindicatos e/ou conselhos profissionais possuem baixos percentuais de participação de solicitações. Os escritórios de advocacia também apresentaram baixos percentuais, com exceção do ano de 2020, no qual é possível notar um crescimento expressivo de pedidos. Investigações futuras podem explorar os motivos deste forte crescimento de solicitações.

Em geral, as pessoas jurídicas que fazem pedidos de acesso à informação são caracterizadas predominantemente como brasileiras, de pequeno ou médio porte e que estão localizadas na região Sudeste. Embora estes resultados estivessem de acordo com a expectativa, é importante notar que houve um forte crescimento de pedidos oriundos de empresas de grande porte. ONGs também apresentaram um crescimento em 2021, o que sugere um aumento de demanda por informações diferentes das que vinham sendo solicitadas.

O modelo de comportamento de busca informacional inicialmente proposto por Wilson (1981) também é aplicável a empresas. Empresas com distintas características e inseridas em múltiplos contextos podem apresentar diferentes necessidades informacionais. O tipo de informação requerida por uma empresa com fins lucrativos pode ser diferente daquela demandada por uma sem fins lucrativos. Além disso, as barreiras enfrentadas na busca por informação também podem variar em função das características das empresas. Grandes empresas geralmente têm equipes maiores e equipamentos mais sofisticados quando comparadas aos dos pequenos negócios. Por outro lado, a quantidade de informações requeridas por pequenos empreendimentos é menor em relação à das grandes empresas. Estudos futuros podem analisar, com base no modelo de comportamento de busca informacional (WILSON, 1981, 1997, 1999), a relação entre as características das pessoas jurídicas e o seu nível de necessidade informacional dentro do escopo da LAI.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito deste artigo foi analisar o perfil dos solicitantes dos pedidos de acesso à informação da plataforma Fala.BR de 2012 a 2021. Mais de 260.000 observações, incluindo pessoas físicas e jurídicas, foram examinadas por meio de estatística descritiva univariada. A partir das análises, conclui-se que o perfil do solicitante – pessoa física é caracterizado, predominantemente, por ser do sexo masculino, com idade de 21 a 40 anos, com ensino superior completo, que são servidores públicos ou acadêmicos e que residem na região Sudeste. No que diz respeito às pessoas jurídicas, a maioria é brasileira, está localizada na região Sudeste e é de pequeno ou médio porte.

Ao longo da análise, foram identificadas algumas tendências que merecem maior investigação em oportunidades futuras. A primeira é a emergência do sexo feminino nos últimos anos, que chegou a superar o sexo masculino em 2021 (considerando até a data de download dos dados). A segunda é o crescimento de pedidos advindos de pessoas com ensino médio. Nos últimos anos, aproximadamente um terço dos pedidos foi feito por pessoas com ensino médio. Algumas questões surgem deste ponto: será que os alunos do ensino médio estão mais engajados politicamente? Será que os professores estão solicitando trabalhos que motivem estes alunos a acompanharem os entes públicos? Pesquisas futuras podem tentar compreender este achado.

Quanto às limitações da pesquisa, podem ser citadas as seguintes: (i) as análises são univariadas. Ainda assim, são valiosas para indicar pontos que merecem exploração mais detalhada; (ii) há poucos dados disponíveis em relação às pessoas jurídicas. Deste modo, não foi possível traçar um perfil mais completo das empresas que fazem pedidos de acesso à informação via plataforma Fala.BR; e (iii) os dados foram coletados em maio de 2021. Portanto, é preciso que os resultados para este período sejam analisados com cautela, já que não compreendem o período integral do ano de 2021. Da mesma forma, o ano de 2012 não contempla todos os meses uma vez que a LAI começou a vigorar em 16 de maio de 2012.

Como indicação de pesquisas futuras, é importante que a transparência passiva, e particularmente o pedido de acesso à informação, seja observada por diferentes teorias e modelos teóricos. A lente pela qual se enxerga um fenômeno pode gerar achados

complementares àqueles presentes na literatura. Neste estudo, adotou-se o modelo de comportamento de busca informacional (WILSON, 1981, 1997, 1999), o qual deu suporte à análise dos dados ao evidenciar o contexto da necessidade de informação e potenciais barreiras encontradas ao realizar solicitações de acesso à informação. Ademais, é relevante uma

avaliação focada nas necessidades informacionais, as quais podem envolver outros aspectos além do perfil do solicitante. Como última sugestão, levanta-se a possibilidade de associar as variáveis dos solicitantes entre si, como, por exemplo, sexo e região do país, tipo de pessoa (física ou jurídica) e região do país, sexo e faixa etária e assim por diante.

REFERÊNCIAS

- BALDISSERA, J. F. et al. Transparência na gestão pública: Aplicação da LAI no município de Cascavel sob a teoria contingencial. *Revista Competitividade e Sustentabilidade*, v. 4, n. 1, p. 47–62, 2017. Recuperado de: <https://doi.org/10.5935/2359-5876.20170005>
- BIRSKYTE, L. Determinants of Budget Transparency in Lithuanian Municipalities. *Public Performance & Management Review*, v. 42, n. 3, p. 707–731, 2019. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1507915>
- BRASIL. *Fala.BR - Módulo Acesso à Informação*. Brasília: 2021a. Recuperado de: <https://www.gov.br/acaoainformacao/pt-br/falabr>. Acesso em: 21 maio 2021.
- BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília: 2011. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm
- BRASIL. *Portal da Transparência*. Brasília: 2021b. Recuperado de: <http://www.transparencia.gov.br/>. Acesso em: 21 maio 2021.
- CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Guia da Política de Governança Pública*. Brasília: 2018. Recuperado de: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília: 2011. Recuperado de: www.cgu.gov.br.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Download de Dados LAI*. Brasília: 2021. Recuperado de: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/DownloadDados/DownloadDadosLai.aspx>. Acesso em: 21 maio 2021.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual do Fala.BR - Módulo de Acesso à Informação: Guia do Usuário*. Brasília: 2020. Recuperado de: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46644/1/manual_falabr_guia_usuario.pdf.
- ELLIS, D. A behavioural approach to information retrieval system design. *Journal of Documentation*, v. 45, n. 3, p. 171–212, 1989. Recuperado de: <https://doi.org/10.1108/eb026843>
- FREIRE, F. R.; BATISTA, C. M. Como o cidadão avalia o Portal? Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal. *Revista da CGU*, v. 8, n. 13, p. 373–403, 2016. Recuperado de: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v8i13.19>
- GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. *Transinformação*, v. 28, n. 1, p. 47–58, 2016. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/2318-08892016002800004>

- HENRIQUE, L. C. J.; BARBOSA, R. R. Busca da informação em marketing: a perspectiva da ciência da informação. *Revista de Administração de Empresas*, v. 49, n. 2, p. 221–233, 2009. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902009000200008>
- HERNÁNDEZ SALAZAR, P. et al. Análisis de modelos de comportamiento en la búsqueda de información. *Ciência da Informação*, v. 36, n. 1, p. 136–146, 2007. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/S0100-19652007000100010>
- HUBER, J. T.; CRUZ, J. M. Information Needs and Information-Seeking Behaviors of HIV Positive Men and Women. *Medical Reference Services Quarterly*, v. 19, n. 3, p. 39–48, 2000. Recuperado de: https://doi.org/10.1300/J115v19n03_03
- JAEGER, P. T., & BERTOT, J. C. (2010). Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. *Government Information Quarterly*, v. 27, n. 4, 371–376. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.05.003>
- JOROSI, B. N. The Information Needs and Information Seeking Behaviours of SME Managers in Botswana. *Libri*, v. 56, n. 2, p. 97–107, 2006. Recuperado de: <https://doi.org/10.1515/LIBR.2006.97>
- LEE, J. H.; CHO, H.; KIM, Y.-S. Users' music information needs and behaviors: Design implications for music information retrieval systems. *Journal of the Association for Information Science and Technology*, v. 67, n. 6, p. 1301–1330, 2016. Recuperado de: <https://doi.org/10.1002/asi.23471>
- MARTÍNEZ-SILVEIRA, M.; ODDONE, N. Necessidades e comportamento informacional: conceituação e modelos. *Ciência da Informação*, v. 36, n. 2, p. 118–127, 2007. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/S0100-19652007000200012>
- MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 610–629, 2018. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170289>
- PERES, L. N. et al. Transparência passiva do governo federal brasileiro: o mesmo acesso para todos? *Revista Universo Contábil*, v. 16, n. 3, 140-159 2020. Recuperado de: www.furb.br/universocontabil
- R CORE TEAM. *R: a language and environment for statistical computing*. Vienna, AT: R Foundation for Statistical Computing, 2020.
- SASSO, M. et al. Análise Descritiva dos Pedidos de Acesso à Informação ao Governo Federal por meio do Portal Acesso à Informação. *Revista da CGU*, v. 9, n. 14, p. 601–617, 2017. Recuperado de: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v9i14.93>
- SCHILLEMANS, T. Managing Public Accountability: How Public Managers Manage Public Accountability. *International Journal of Public Administration*, v. 38, n. 6, p. 433–441, 2015. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/1900692.2014.949738>
- SILVA, W. A. de O. e; BRUNI, A. L. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 2, p. 415–431, 2019. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170383>
- SMITH, M. *Research Methods in Accounting*. 3a ed. London: Sage, 2015.
- WILSON, T. D. Information behaviour: An interdisciplinary perspective. *Information Processing & Management*, v. 33, n. 4, p. 551–572, 1997. Recuperado de: [https://doi.org/10.1016/S0306-4573\(97\)00028-9](https://doi.org/10.1016/S0306-4573(97)00028-9)

WILSON, T. D. The transfer of theories and models from information behaviour research into other disciplines. *Information Research*, v. 25, n. 3, paper 873, 2020. Recuperado de: <https://doi.org/10.47989/irpaper873>

WILSON, T. D. Models in information behaviour research. *Journal of Documentation*, v. 55, n. 3, p. 249–270, 1999. Recuperado de: <https://doi.org/10.1108/EUM0000000007145>

WILSON, T. D. On user studies and information needs. *Journal of Documentation*, v. 37, n. 1, p. 3–15, 1981. Recuperado de: <https://doi.org/10.1108/eb026702>



Vitor Hideo Nasu

<https://orcid.org/0000-0002-5176-6634>

Universidade de São Paulo (USP)
vnasu@usp.br

Doutorando em Controladoria e Contabilidade pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Professor de Contabilidade na Universidade Norte do Paraná (UNOPAR).



Yana Miranda Borges

<https://orcid.org/0000-0002-1866-5524>

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM)
borges.yana@gmail.com

Graduada em Estatística pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Mestre em Bioestatística pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professora do ensino básico técnico e tecnológico do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM).



Breno Gabriel da Silva

<https://orcid.org/0000-0002-8322-9235>

Universidade de São Paulo (USP)
brenosilva@usp.br

Graduado em Matemática pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Mestre em Bioestatística pela UEM. Doutorando em Estatística e Experimentação Agronômica pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (ESALQ/USP).

Transparência e acesso à informação de dados relativos a incentivos fiscais: desafios históricos e avanços recentes

Transparency and access to information relating to tax incentives: historical challenges and recent advances

Transparencia y acceso a la información relacionada con los incentivos fiscales: desafíos históricos y avances recientes

Eduardo Henrique Lolli

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.498>

Resumo: este artigo tem por objetivo apontar os principais desafios e avanços à transparência de informações sobre incentivos fiscais, inclusive em nível de contribuintes beneficiários. Este estudo apresenta caráter preponderantemente teórico, ao se utilizar do método dedutivo, que compreende revisão de bibliografia e de literatura e análise da legislação sobre o tema; mas também envolve parte empírica, desenvolvida com base no método indutivo, referente a coleta¹ e análise de dados sobre a postura de Administrações Tributárias acerca de pedidos de acesso a informação sobre incentivos fiscais pertinentes aos maiores beneficiários dos respectivos entes federados. Trata-se, ainda, de pesquisa de caráter jurídico-descritivo, jurídico-compreensivo e jurídico-exploratório. Confirmando as hipóteses levantadas, os resultados deste estudo apontam que os principais óbices à transparência nessa matéria consistem, de longa data, na falta de metodologia uniforme para o cálculo de renúncia de receitas, notadamente para os entes subnacionais, bem como na interpretação dada pelas Administrações Tributárias de que informações individualizadas em nível de contribuinte sobre incentivos fiscais por ele fruídos são protegidas por sigilo fiscal. As principais conclusões deste estudo, porém, indicam que recentes e importantes avanços constitucionais, legislativos e normativos foram produzidos para assegurar maior transparência em matéria de incentivos fiscais, inclusive com a superação expressa do óbice do sigilo fiscal que impedia maior controle nessa temática.

Palavras-chave: políticas públicas; extrafiscalidade; incentivos fiscais; renúncia de receitas; transparência.

Abstract: this article aims to point out the main challenges and advances in the transparency of information on tax incentives, including at the level of beneficiary taxpayers. This study has a predominantly theoretical character, when using the deductive method, which includes a review of bibliography and literature and analysis of legislation on the subject; but it also involves an empirical part, developed based on the inductive method, referring to the collection and analysis of data on the attitude of Tax Administrations regarding requests for access to information on tax incentives relevant to the largest beneficiaries of the respective federated entities. It is also a juridical-descriptive, juridical-comprehensive and juridical-exploratory research. Confirming

1. Este artigo apresenta resultados parciais de pesquisa em desenvolvimento no Programa de Pós-graduação em Direito e Políticas Públicas da UFG (PPGDP-UFG), com fomento deste e das entidades parceiras, sobre o controle de resultados e a análise crítica da adequação constitucional de políticas e programas de incentivo fiscal de ICMS em Goiás. Os resultados aqui apresentados serão consolidados e futuramente apresentados na dissertação final.

the hypotheses raised, the results of this study indicate that the main obstacles to transparency in this matter have long been the lack of a uniform methodology for calculating revenue waivers, especially for subnational entities, as well as the interpretation given by the Administrations Tax authorities that individualized taxpayer-level information on tax incentives enjoyed by the taxpayer is protected by tax secrecy. The main conclusions of this study, however, indicate that recent and important constitutional, legislative and normative advances have been produced to ensure greater transparency in terms of tax incentives, including the express overcoming of the obstacle of tax secrecy that prevented greater control in this issue.

Keywords: public policies; extrafiscality; tax breaks; tax expenditure; transparency.

Resumen: este artículo tiene como objetivo señalar los principales desafíos y avances en la transparencia de la información sobre incentivos fiscales, incluso a nivel de contribuyentes beneficiarios. Este estudio tiene un carácter predominantemente teórico, al utilizar el método deductivo, que incluye una revisión de bibliografía y literatura y análisis de la legislación sobre el tema; pero también involucra una parte empírica, desarrollada con base en el método inductivo, referente a la recolección y análisis de datos sobre la actitud de las Administraciones Tributarias frente a las solicitudes de acceso a la información sobre incentivos fiscales relevantes para los mayores beneficiarios de las respectivas entidades federativas. Es también una investigación jurídico-descriptiva, jurídico-comprehensiva y jurídico-exploratoria. Confirmando las hipótesis planteadas, los resultados de este estudio indican que los principales obstáculos para la transparencia en esta materia han sido durante mucho tiempo la falta de una metodología uniforme para el cálculo de las exenciones de ingresos, especialmente para las entidades subnacionales, así como la interpretación dada por las Administraciones Tributarias. que la información individualizada a nivel de contribuyente sobre los incentivos fiscales que disfruta el contribuyente está protegida por el secreto fiscal. Las principales conclusiones de este estudio, sin embargo, indican que recientes e importantes avances constitucionales, legislativos y normativos se han producido para asegurar una mayor transparencia en materia de incentivos fiscales, incluyendo la superación expresa del obstáculo del secreto fiscal que impedía un mayor control en esta materia.

Palabras clave: políticas públicas; extrafiscalidad; incentivos fiscales; renuncia de ingresos; transparencia.

INTRODUÇÃO

Incentivos fiscais (também denominados de incentivos tributários), de longa data são utilizados pelos governantes como instrumentos de políticas públicas, por meio dos quais se alivia a carga fiscal que incidiria sobre agentes privados visando à concretização de objetivos constitucionalmente relevantes.

Contudo, o grande desafio consiste em saber se e em que medida esse ideal acima descrito realmente se concretiza, ou se os incentivos fiscais acabam tendo como único ou principal efeito mera redução da carga tributária em benefício exclusivo ou preponderante dos agentes privados em detrimento do interesse público na arrecadação de recursos para financiamento de políticas públicas.

Assim, o problema de pesquisa consiste na percepção acerca da falta ou insuficiência de transparência ao cidadão e até mesmo a órgãos de controle acerca de informações e dados sobre incentivos fiscais, o que, em tese, mina o potencial benefício dos incentivos fiscais ante as limitações ao controle (tanto institucional como social) daí decorrentes. Desse modo, esta pesquisa tem por objetivo identificar os principais desafios e avanços em matéria de transparência de dados e informações sobre incentivos fiscais, inclusive em nível de contribuintes individualmente considerados.

As hipóteses ventiladas são: a) os principais óbices à transparência nessa matéria consistem na ausência falta de metodologia uniforme para o cálculo de renúncia de receitas entre os diferentes entes federados, no caso de renúncias praticadas por Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como a ne-

gativa de acesso a informações individualizadas em nível de contribuintes sobre incentivos fiscais por ele fruídos por supostamente estarem protegidos por sigilo fiscal; b) no que tange ao óbice do sigilo fiscal, recentes e importantes avanços normativos e legislativos foram produzidos para permitir maior transparência nessa questão. Ambas são confirmadas neste artigo.

Quanto ao gênero de pesquisa (DIAS, GUSTIN e NICÁCIO, 2020, p. 74-76), esta pode ser considerada teórica e empírica. A parte teórica consiste em revisão de bibliografia e de literatura e análise da legislação, a fim de conhecer o estado da arte nessa matéria, a partir do método dedutivo; e a empírica, baseada no método indutivo, na coleta e análise de dados oriundos de pedidos de acesso à informação junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) e 2 (duas) Administrações Tributárias estaduais, a fim de saber se órgãos fazendários em geral ainda resistiam em conceder acesso a informações individualizadas sobre contribuintes beneficiários de incentivos fiscais na data da coleta das informações.

Quanto ao tipo de pesquisa (DIAS, GUSTIN e NICÁCIO, 2020, p. 82-85), esta pode ser considerada de caráter jurídico-descritivo (ou jurídico-diagnóstico) e jurídico-compreensivo (ou jurídico-interpretativo) e jurídico-exploratório, na medida em que pretende, descrever os principais desafios em matéria de transparência de incentivos fiscais; verificar se houve avanços a partir da interpretação das principais alterações constitucionais, legais e normativas nessa matéria; e, por fim, provocar o debate e a reflexão e estimular outras pesquisas sobre o tema.

Referidas abordagens se revelam sobremaneira úteis para o presente tema ante a recente publicação de diversas normas nacionais que impactam diretamente essa matéria, em especial o Decreto nº 10.209/2020, o art. 4º, § 4º, da Emenda Constitucional (EC) nº 109/2021 e o art. 45 da Lei Complementar (LC) nº 178/2021, esta última na parte que acrescentou o inciso IV ao art. 198 do Código Tributário Nacional (CTN).²

Inicialmente, apresentam-se referenciais teóricos sobre políticas públicas, extrafiscalidade, incentivos fiscais e renúncia de receitas tributárias;

após, disserta-se sobre os principais desafios à transparência nessa questão, principalmente de dados individualizados em nível de contribuintes nessa matéria; e, por fim, abordam-se os principais avanços constitucionais, legislativos e normativos com o potencial de ampliar essa transparência tanto aos órgãos de controle como à sociedade em geral.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS, EXTRAFISCALIDADE, INCENTIVOS FISCAIS E RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Pode-se definir política pública como “um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político” (SCHMIDT, 2018, p. 127). Possui 2 (dois) elementos fundamentais, portanto: “intencionalidade pública e resposta a um problema público” (SECCHI, 2014, p. 2).

Assim, por meio das políticas públicas, o Estado oferece respostas a problemas socialmente relevantes e que ostentem caráter público (de interesse de toda a coletividade) ou mesmo coletivo (de interesse de determinado segmento social), ainda que as respostas estatais não sejam capazes de atender a todos nem de trazer soluções adequadas ao problema vislumbrado (SCHMIDT, 2018, p. 123-127).

Na literatura da Ciência Política, uma das principais tipologias desenvolvidas para compreender políticas públicas é o “modelo de processo” (DYE, 2009, p. 106), mais conhecido como “ciclo de políticas públicas”, assim nominado por apresentar as políticas públicas no formato de um verdadeiro ciclo dentro do qual se desenvolve a ação estatal.

Não há consenso na literatura sobre o número nem o nome das etapas desse ciclo, mas para facilitar a compreensão adota-se a perspectiva mais difundida que é a de dividi-lo nas seguintes etapas: a) percepção e definição de problemas; b) formação da agenda decisória; c) formulação de programas e projetos; d) implementação das políticas formuladas; e e) monitoramento e avaliação das ações executadas (SCHMIDT, 2018, p. 131; RAEDER, 2014, p. 128).

Não se deve compreender essas fases como estanques e rigidamente sequenciais cronologicamente, porque “mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem

2. A Constituição da República e respectivas emendas constitucionais, assim como leis e decretos nacionais e federais, mencionados ao longo deste artigo, encontram-se disponíveis para acesso no portal eletrônico: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Por esse motivo, dispensa-se menção específica nas referências.

características específicas” (RAEDER, 2014, p. 127). Sobre a última etapa, referente ao monitoramento e à avaliação da política, importante destacar:

A avaliação de uma política consiste no escrutínio dos êxitos e das falhas do processo de sua implementação. Ela proporciona retroalimentação (feedback) e pode determinar a continuidade, a mudança ou a cessação da política. Uma avaliação é um julgamento, uma atribuição de valia, de valor. Nunca é neutra ou puramente técnica. Mesmo que seu recorte seja econômico, o modelo avaliativo deve considerar as características gerais do governo, do programa proposto aos eleitores, dos valores que orientam os políticos e gestores, das relações estabelecidas interna e externamente. (SCHMIDT, 2018, p. 137)

Não se ignora, porém, inexistir uma cultura de o poder público avaliar constantemente e em larga escala seus atos e programas para, a partir de estudos consistentes e metodologicamente adequados, orientar o agir administrativo. Contudo, entende-se que a concretização de direitos fundamentais e sociais como saúde, educação, segurança pública e inúmeros outros será tão mais eficaz quanto mais dados e embasamento empírico o Estado, em sentido amplo, tiver acerca de suas próprias ações.

Nesse sentido, pode-se afirmar também que existe um direito fundamental à boa administração pública, isto é, o direito a uma administração pública “eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas” (FREITAS, 2014, p. 21).

Tendo em vista que políticas públicas, que se destinam a resolver problemas políticos, reclamam decisões também políticas, estas “[...] demandam informações claras e objetivas, voltadas à elucidação dos fins e valores almejados, tendo em vista instrumentalizar a definição dos objetivos de cada política pública e reforçar seu aspecto de legitimidade” (SILVA, 2012, p. 68).

Interessante notar que essa discussão, antes mais afeta ao campo doutrinário, agora ingressa expressamente no ordenamento jurídico brasileiro por meio da EC nº 109, de 15/03/2021, a qual promove

diversas alterações no texto do corpo permanente da Constituição da República (CRFB) e, também, do respectivo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Uma das modificações no corpo permanente foi a inclusão do § 16 do art. 37 para prever que “Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”. Ainda, incluiu-se o § 16 ao art. 165 para prever que as leis orçamentárias passem a observar “os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição”.

De outro lado, geralmente as políticas públicas, e essa discussão sobre a importância de seu monitoramento e avaliação, são associadas à ideia de despesas estatais, tendo em vista a compreensão de que por meio dos recursos (ou dispêndios) públicos é que são financiadas as políticas públicas; afinal, os direitos custam e custam caro, por isso todos pagam tributos (HOLMES e SUSTEIN, 2019).

Porém, aplica-se também a renúncia de receitas tributárias? Qual a relação desta com as políticas públicas? É nesse ponto que a ideia de extrafiscalidade ganha relevo nessa discussão. A extrafiscalidade consiste basicamente na utilização do instrumento tributário “com objetivos que não se confundem com a arrecadação de receitas, ainda que não necessariamente a excluam”, isto é, o Direito Tributário é posto à serviço, ou como instrumento, da concretização de direitos fundamentais (CORREIA NETO, 2015, p. 93).

O poder público pode atuar no domínio econômico basicamente por direção ou indução, no primeiro caso ao estipular regras e obrigações que, se descumpridas, acarretam sanções aos particulares; e, no segundo, por meio das chamadas normas de “sanção premial” ou indutoras, pelas quais o ente público concede determinada vantagem ou incentivo para os particulares que exerçam as atividades de interesse do próprio Estado (SCHOUERI, 2005). Esse último aspecto pode ser considerado o cerne da extrafiscalidade.

É nesse contexto de extrafiscalidade, por meio de normas tributárias indutoras, que surge a figura dos incentivos fiscais³. Há diferentes modos de se compreender incentivos fiscais, entre concepções mais amplas ou mais estritas. Adota-se, neste estudo, a concepção mais estrita que entende aqueles incentivos como disposições especiais inseridas entre as regras tributárias com a finalidade de favorecer e estimular atividades privadas que se coadunem com o interesse público e que, simultaneamente, impliquem redução da carga fiscal do contribuinte (CORREIA NETO, 2015, p. 131-133).

Entendidos os incentivos fiscais nessa perspectiva, estes se atrelam ao conceito de renúncia de receitas⁴. Nos Estados Unidos da América, desde o final da década de 1960 o aspecto da renúncia de receitas já fora percebido por Stanley S. Surrey, então Secretário-Assistente do Departamento do Tesouro Americano, que desenvolveu a expressão *tax expenditure* para se referir ao fenômeno (HELLMUTH e SURREY, 1969), melhor desenvolvida em trabalhos posteriores (SURREY, 1973; McDANIEL e SURREY, 1974). Aquela expressão, em tradução livre para o vernáculo, equivaleria a “gastos tributários”, adotada desde 2003 pela SRFB (CORREIA NETO, 2015, p. 150).

No Brasil, até hoje o conceito de renúncia de receitas é objeto de debate entre os estudiosos do Direito Financeiro. O ponto de partida para a compreensão dessa categoria encontra-se no art. 14, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), in verbis:

Art. 14. [...].

[...].

§ 1º A renúncia compreende **anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada** de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a **tratamento diferenciado**.

[...]. [grifou-se]

O dispositivo supra transcrito arrola uma série de fenômenos tributários que caracterizam renúncia de receita, mas em relação a alguns dos quais o legislador faz questão de agregar adjetivações para que seja considerado como tal. Desse modo, anistias, remissões e créditos presumidos amoldam-se ao conceito de renúncia de receitas sem maiores dificuldades, porém o mesmo não se pode dizer das isenções ou alterações de alíquota ou de base de cálculo.

Oliveira (2015, p. 921), ao cotejar o dispositivo supra transcrito com as Leis de Diretrizes Orçamentárias federais, argumenta que, para constituir renúncia de receitas, o benefício deve resultar em tratamento diferenciado e redução discriminada de tributos, como exceção ao sistema tributário de referência, com alcance da norma restrito a determinado grupo de contribuintes. Assim, medidas tributárias de desoneração ampla, por alcançarem todos os contribuintes, não se confundem com medidas pontuais que implicam tratamento diferenciado a certos grupos, de modo que as exigências do art. 14 da LRF só se aplicariam a essas últimas.

Assim, incentivos fiscais e renúncia de receitas, compreendidos em seu sentido estrito acima mencionado, são como que faces da mesma moeda, que enfatizam aspectos distintos da mesma realidade (CORREIA NETO, 2015): enquanto o primeiro revela o aspecto “positivo” (o incentivo ao contribuinte para uma finalidade de interesse público), o outro apresenta o aspecto “negativo” (a renúncia tributária envolvida).

3. Para os fins deste trabalho, adota-se preferencialmente a expressão “incentivos fiscais”, porém pode ser feita referência a outras expressões similares como “benefícios fiscais” e outras, consoante a perspectiva de Correia Neto (2015, p. 37-38): “[...] utilizaremos, a princípio, indistintamente as expressões “favor fiscal”, “estímulo fiscal”, “alívio fiscal”, “exoneração”, “desoneração”, “incentivo fiscal” e “benefício fiscal, com preferência pelas duas últimas, mais usuais na legislação brasileira. [...] Não se ignora a existência de diferenças, apontadas por parte da doutrina, entre algumas dessas noções. [...] Não lançaremos mão de nenhuma dessas distinções, que nos parecem a priori desprovidas de utilidade imediata no direito brasileiro. Seriam úteis, se a legislação imputasse condições ou efeitos diversos às duas figuras, o que não se vê na prática. Na Constituição Federal e, grosso modo, também na legislação infraconstitucional, as expressões “benefícios” e “incentivos fiscais” são sinônimas, perfeitamente intercambiáveis, sem prejuízo algum para o sentido da oração’.

4. Utilizam-se também, como sinônimos de “renúncia de receitas tributárias”, as expressões “renúncia de receita”, “renúncia fiscal” ou simplesmente “renúncia tributária” e outras similares.

Por isso, ao longo deste estudo, quando houver referência à expressão “incentivos fiscais”, deve-se compreender o fenômeno em sentido amplo, isto é, o incentivo e a renúncia de receitas tributárias envolvida.

Os incentivos fiscais possuem aptidão natural para servirem como instrumentos de políticas públicas, porquanto veiculadas por diplomas legislativos, na medida em que se utilizam institutos do Direito Tributário para a realização de objetivos previstos no sistema constitucional e, em geral, contemplados pelos demais ramos do Direito.

Uma das finalidades subjacentes à concessão de incentivos fiscais, notadamente de ICMS, consiste em estimular o desenvolvimento regional, que em tese seria alcançado da seguinte forma: o Estado reduz da carga tributária a empresas que se instalarem e/ou produzirem em seu território e, em troca, “recebe” de volta essa renúncia de receitas em termos de geração de emprego e renda à população, por vezes acompanhado do recolhimento de parcela do tributo que seria devido.

A utilização de incentivos fiscais como instrumento de desenvolvimento é discutida há décadas (DÓRIA, 1977; MONTEIRO, 1975). Contudo, os incentivos fiscais não são uma “carta em branco” dos governos a serem concedidos a seu bel prazer; sujeitam-se a limites e controle, embora tanto a doutrina como as instituições ainda lidem de forma incipiente com essa questão. Podem-se destacar basicamente 2 (duas) espécies de controle, um de caráter jurídico-formal e outro finalístico.

O controle jurídico-formal, ou de conformidade, visa aferir se foram preenchidos os requisitos constitucionais, legais e normativos para concessão e fruição dos incentivos fiscais. Destacam-se, como parâmetros desse controle, as regras previstas no § 6º do art. 150 da CRFB, no art. 14 da LRF – agora também parcialmente incorporado no art. 113 do ADCT – e, no caso específico do ICMS, também do art. 155, § 2º, XII, “g”, da CRFB, além de outras exigências constitucionais, legais e normativas.

Por sua vez, o controle finalístico visa a aferir se o incentivo fiscal concedido está atingindo os resultados almejados (sociais, econômicos, ambientais etc.). Trata-se de análise mais complexa, que se aproxima de um “controle de sucesso” (ASSIS, 2020, p. 230), mormente por não se circunscrever ao domínio exclusivo do Direito e envolver outros campos co-

nexos do saber, notadamente o da Economia. Nessa seara, enfatiza-se a necessidade de aplicação da proporcionalidade como um dos principais parâmetros de controle da norma concessiva de incentivos fiscais (ASSIS, 2020; CARVALHO JUNIOR, 2018; PINHO, 2017b).

Portanto, revela-se fundamental entender os incentivos fiscais como instrumento de políticas públicas que acarretam renúncia de receitas, nos termos do § 1º do art. 14 da LRF, e sujeitam-se aos controles jurídico-formal e finalístico, ainda que continue imenso o desafio de concretizar esse controle no aspecto pragmático.

2. TRANSPARÊNCIA DOS DADOS RELATIVOS A INCENTIVOS FISCAIS: PRINCIPAIS DESAFIOS PARA SUA CONCRETIZAÇÃO

A publicidade constitui princípio constitucional explícito a orientar toda a atividade administrativa (CRFB, art. 37, caput), segundo o qual “os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 51). Uma das vertentes da publicidade consiste na “ação administrativa *ex officio* de divulgação de informações de interesse público” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 51), conhecida como transparência ativa.

Um dos principais marcos em favor da implementação da cultura da transparência administrativa em geral, como direito fundamental que é, consiste na Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, que prevê como diretriz a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção (art. 3º, I). Ainda, prevê referida Lei que cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar a gestão transparente da informação, de modo a propiciar amplo acesso a ela e sua divulgação (art. 6º, I), além de divulgar em local de fácil acesso as informações de interesse coletivo ou geral (art. 8º, caput).

A transparência assume maior relevância no contexto das finanças públicas, visto que constitui dever legal a “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”, conforme art. 48, § 1º, II, da Lei

Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). A transparência constitui, inclusive, um dos pilares da gestão fiscal responsável (LRF, art. 1º, § 1º).

Registre-se, ainda, a recente Lei nº 14.129/2021, que estabelece princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Referida Lei prevê como um dos princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública “a transparência na execução dos serviços públicos e o monitoramento da qualidade desses serviços” (art. 3º, IV).

Ainda, referida Lei prevê que na promoção da transparência ativa o poder público deverá observar a publicidade das bases de dados não pessoais como preceito geral e do sigilo como exceção (art. 29, § 1º, I), em modificação sensível à regra similar prevista no art. 3º, I, da LAI, em face da Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD. Ainda, no intuito de compatibilizar a divulgação das informações de interesse público com a proteção de dados pessoais, o art. 36 da Lei nº 14.129/2021 preceitua que:

Art. 36. Os órgãos gestores de dados poderão disponibilizar em transparência ativa dados de pessoas físicas e jurídicas para fins de pesquisa acadêmica e de monitoramento e de avaliação de políticas públicas, desde que anonimizados antes de sua disponibilização os dados protegidos por sigilo ou com restrição de acesso prevista, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

Independentemente dessas disposições, há também a denominada “transparência passiva”, compreendida como aquela prestada por provocação do cidadão ao formular requerimentos de acesso à informação. O direito de acesso a informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, adquire status ainda mais elevado no ordenamento jurídico, de cláusula pétrea (CRFB, arts. 5º, XXXIII, e 60, § 4º, IV). As leis de acesso à informação, tanto federal como estadual, regulamentam o exercício desse direito (Lei nº 12.527/2011, arts. 10 e seguintes).

Porém, em se tratando de dados e informações pertinentes a incentivos fiscais, vários são os desafios para sua publicização, em especial a ausência de critérios uniformes em âmbito nacional para a estimativa das renúncias de receitas e respectiva di-

vulgação, bem como a interpretação restritiva que as fazendas estaduais – assim como a SRFB – faziam acerca do sigilo fiscal (até pelo menos fevereiro de 2020).

Quanto ao primeiro aspecto, embora possa também haver distorções no âmbito federal, o maior desafio consiste na necessidade de estabelecer critérios minimamente uniformes para o cálculo de renúncia de receitas dos entes subnacionais, de modo a permitir uma comparabilidade mínima entre os diferentes entes federados. Afinal, “no caso brasileiro, as concessões de incentivos via ICMS são extremamente consideráveis, de tal maneira que estatísticas nacionais omitindo esses dados no mínimo dificultam uma análise mais séria do problema” (FIGUEIREDO e NÓBREGA, 2006, p. 127).

Em estudo sobre a renúncia de receitas de ICMS no Brasil, coordenado por Afonso (2014), já se demonstrava a preocupação com a falta de transparência nessa matéria, notadamente em razão da ausência de padronização mínima quanto à divulgação das informações sobre o tema, de publicação do valor bruto das renúncias nas respectivas peças orçamentárias por parte de alguns Estados-membros, dentre outras questões. O estudo ainda aponta que as 2 (duas) maiores economias do país – os Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro – adotavam conceitos e procedimentos diversos para a estimativa da renúncia de receita de ICMS, com prejuízo à comparabilidade entre os diferentes Estados-membros.

Pode-se dizer que até hoje essa realidade persiste, porquanto cada Estado-membro possui sua própria metodologia para o cálculo da respectiva renúncia de receita tributária, de modo que se revela ainda bastante tímido – para não dizer inexistente – o controle acerca dos critérios utilizados em relação ao que poderia ser contabilizado e divulgado nesse tocante com vistas ao atingimento de maior grau de transparência. A própria metodologia de cálculo dos “gastos tributários” pela SRFB não é isenta de críticas (UNAFISCO, 2021).

Em relação ao segundo aspecto mencionado, na interpretação das autoridades fazendárias divulgar dados e informações detalhados sobre incentivos fiscais, principalmente quando pertinentes a determinado contribuinte específico, estaria vedado pelo caput do art. 198 do CTN, que proíbe “a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situ-

ação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades”.

A propósito, pesquisa realizada nos Estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo avaliou como baixo o grau de transparência desses Estados-membros quanto à divulgação, seja em transparência ativa, seja em transparência passiva, de informações referentes a incentivos fiscais (PINHO, 2017a).

Utilizaram-se como instrumentos desse estudo pedidos de acesso à informação encaminhados aos respectivos entes federados, nos respectivos portais de transparência, nos meses de abril e junho de 2016, com detalhes sobre os programas de incentivo e dados individualizados por pessoa jurídica beneficiária.

Um dos argumentos para a negativa de acesso às informações solicitadas foi justamente a incidência da proteção do sigilo fiscal sobre essas informações; outro argumento foi o de que a prestação das informações solicitadas demandaria trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, com base em leis e/ou atos infralegais dos Estados pesquisados que reproduziam o disposto no art. 13, III, do Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a LAI em âmbito federal. Passados quase 4 (quatro) anos da coleta de dados daquela pesquisa, verifica-se que esse cenário ainda não sofreu substancial modificação.

Em pedidos de acesso à informação⁵ realizados em fevereiro de 2020, nos portais de ouvidoria dos Estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, solicitaram-se informações sobre as 10 (dez) empresas que mais receberam incentivos fiscais de ICMS nos respectivos territórios nos anos de 2015 a 2019, com indicação do nome empresarial, CNPJ, valores individualizados por empresa e tipo de benefício fruído.

Porém, em ambos os casos a alegação de sigilo fiscal continuou sendo o fundamento para a negativa de acesso a esses dados individualizados. No caso do Estado do Rio de Janeiro, a negativa foi mantida em 1ª instância recursal administrativa, enquanto no Es-

tado de Minas Gerais em 2ª instância recursal administrativa, após as quais não foram interpostos novos recursos.

Ainda em fevereiro de 2020, em pedido de acesso à informação⁶ solicitaram-se informações à SRFB sobre as 20 (vinte) pessoas jurídicas que mais receberam/fruíram incentivos fiscais do governo federal de 2015 a 2019, com especificação dos respectivos CNPJ, nome/razão social, valores dos incentivos em cada ano desse período, eventuais contrapartidas econômicas e sociais exigidas, relatórios de fiscalização e eventuais decisões homologatórias ou contrárias aos referidos relatórios. Aqui também houve negativa de acesso com base no sigilo fiscal, resposta mantida no recurso em 1ª instância administrativa, após a qual não se interpuseram novos recursos.

Importante registrar, ainda, que não é apenas o cidadão que tem dificuldade de ser atendido em seus pleitos de transparência passiva, como relatado anteriormente, mas inclusive os órgãos de controle. O Relatório Final da CPI dos Incentivos Fiscais realizada pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (CPI-IF/ALEGO), aprovado em março de 2020, já apontara essa situação, embora de forma genérica:

10.2. Porém, o mais grave é que nem mesmo órgãos de controle, como TCE/GO, CGE/GO e MPGO, têm obtido acesso a essas informações individualizadas, sob o mesmo argumento de sigilo fiscal, não obstante suas expressas competências fiscalizatórias previstas nas Constituições Federal e Estadual (CRFB, arts. 70, 74, 127 e 129, III, VI e IX; CE/GO, arts. 25, 29 e 117, III, V e VIII) e na respectiva legislação de regência.

Por isso, entende-se que o Poder Executivo não pode se furtar a fornecer informações individualizadas por empresas sobre incentivos fiscais concedidos e fruídos no Estado de Goiás, notadamente aos órgãos de controle acima mencionados, ainda que prevaleça a interpretação de se tratar de informações sigilosas. Isso porque eventual sigilo não pode inibir a atuação fiscalizatória dos órgãos competentes, tendo em vista que o fato de a informação ser considerada sigilosa deve ter como efeito, no máximo, transferir aos demais órgãos a obrigação de preservar esse sigilo no de-

5. Caso este artigo seja aprovado, o autor se compromete a informar o número e a data de protocolo, e outras informações que a Comissão considere pertinentes, acerca dos pedidos de acesso à informação referidos neste trabalho, para compor a versão final do artigo, o que não se fez nesta oportunidade para evitar questionamentos quanto à possibilidade de identificação do autor.

6. Vide nota 3.

sempenho de suas atribuições fiscalizatórias, nos termos do § 2º do art. 198 do CTN. (GOIÁS, 2020, p. 441-442, grifos do original suprimidos)

De forma mais específica e direta, em resposta a pedido de acesso à informação formulado por cidadão junto à Ouvidoria-Geral do Estado de Goiás⁷, a Controladoria-Geral do Estado (CGE/GO) afirmou expressamente não possuir acesso aos dados individualizados relativos a crédito outorgado fruído por pessoas jurídicas – também denominado de “crédito presumido” em algumas legislações estaduais –, tendo em vista a oposição de sigilo fiscal pela Secretaria de Estado da Economia de Goiás, o que corrobora estudo anterior sobre limitações ao controle interno nessa seara (TORQUATO-FERNANDES, 2016).

No caso de Goiás, importante destacar que o crédito outorgado consiste justamente na espécie de incentivos fiscais mais representativa no total do volume de renúncia de receitas, conforme se infere de simples leitura das leis de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual publicadas desde 2018 (GOIÁS, 2021a).

Trata-se de dado alarmante, porque a CGE/GO não tem condições de fiscalizar a maior porção da renúncia de receitas de ICMS em Goiás, simplesmente porque não lhe é franqueado acesso a informações que possibilitem esse controle de forma mais efetiva em nível de contribuintes beneficiários quanto a essa espécie de incentivos fiscais.

Todos esses dados empíricos indicam, dentro das limitações próprias do método indutivo, que ao menos até fevereiro de 2020 os órgãos fazendários ainda resistiam em conceder acesso a informações individualizadas sobre incentivos fiscais em nível de contribuintes beneficiários a cidadãos e, em alguns casos, até mesmo a órgãos de controle, como apontou o Relatório Final da CPI-IF/ALEGO e a resposta da CGE/GO supra.

Assim, verifica-se que diversos empecilhos historicamente se impuseram à transparência em matéria de incentivos fiscais, notadamente a ausência de uma metodologia nacional que permita essa aferição de modo a permitir uma comparação metodologicamente adequada entre diferentes Estados-membros e a oposição do sigilo fiscal pelos fiscos estaduais e pela própria SRFB em passado não distante.

3. TRANSPARÊNCIA DOS DADOS RELATIVOS A INCENTIVOS FISCAIS: PRINCIPAIS AVANÇOS PARA SUA CONCRETIZAÇÃO

Apesar do cenário antes relatado, destacam-se 3 (três) inovações constitucionais, legais e normativas tendentes a aumentar o nível de transparência em matéria de incentivos fiscais em âmbito nacional ou federal, a saber, o Decreto nº 10.209/2020, a EC nº 109/2021 e a LC nº 178/2021.

No âmbito da União, foi publicado o Decreto nº 10.209/2020, que dispõe sobre a requisição de informações e documentos e sobre o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal. O texto foi produzido a partir de reuniões entre o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério da Economia ao longo de 2019, com objetivo de equacionar o impasse entre a necessidade de acesso a informações para as auditorias fiscais e financeiras a cargo daqueles órgãos de controle e o respeito ao sigilo fiscal (CAETANO e NOGUEIRA, 2020, p. 73).

Referido ato normativo permite o acesso a dados e informações protegidos por sigilo fiscal à CGU e ao TCU, desde que observados determinados requisitos e procedimentos pertinentes a certificar a imprescindibilidade de utilização dos dados e informações solicitados para fins de auditoria e assegurar a manutenção do sigilo no processo de transferência de um órgão para o outro.

Essa medida não foi gestada especificamente para resolver o déficit de controle dos incentivos fiscais, e sim um problema mais amplo que era – e continua sendo, em alguma medida – a falta de acesso, pelos órgãos de controle, a informações protegidas por sigilo fiscal, ainda que para a realização de auditorias e outros trabalhos de fiscalização daqueles órgãos. Apesar disso e de referida medida também não resolver o déficit de transparência ativa e de controle social em relação a incentivos fiscais, ao menos tem o potencial de fortalecer os órgãos de controle, ao lhes assegurar o básico para exercerem suas atribuições constitucionais: o acesso a dados e informações, sem as quais qualquer trabalho de controle fica sobremaneira prejudicado e/ou limitado.

Na linha do controle finalístico dos incentivos fiscais, relevantes disposições foram trazidas pela EC nº 109/2021. Esta, no § 4º de seu art. 4º, determinou ao Presidente da República a edição de lei comple-

7. Vide nota 3.

mentar para tratar de “critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa” (inciso I) e “regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômicos sociais dos incentivos ou benefícios de que trata o inciso I deste parágrafo, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados”.

No Estado de Goiás, os arts. 44, § 2º, e 45, III, da Lei Complementar nº 138/2018 já previam a necessidade de haver contrapartidas bem definidas às pessoas jurídicas beneficiárias de incentivos fiscais, com atenção voltada à modicidade da renúncia tributária envolvida e à amplitude da convergência no desenvolvimento regional a ser obtida, mediante avaliação anual pela Administração Tributária sobre indicadores de caráter econômico, tecnológico, ambiental e espacial, além do cumprimento de metas estabelecidas nos projetos em termos de volume de arrecadação de ICMS e número de empregos gerados no mercado local. Trata-se de previsão legislativa elogiável, que veio a se positivar em termos similares recentemente no art. 4º da EC nº 109/2021 à CRFB.

Em 2019 e 2021, o Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos de Goiás (IMB/GO) publicou relatórios sobre renúncias de receitas estaduais de ICMS, inclusive com abordagem bastante crítica em relação ao modelo atual da política de incentivos fiscais de Goiás. Não obstante, entende-se que o trabalho do IMB/GO, conquanto relevante, não se confunde com aquele destinado a cumprir o disposto nas disposições legais estaduais antes referidas (GOIÁS, 2019 e 2021b).

Por fim, a última alteração legislativa relevante ocorreu com a publicação da LC nº 187, publicada em 17/12/2021, cujo art. 45 altera a redação do art. 198 do CTN com o propósito de excepcionar do sigilo fiscal informações relativas a “incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica”. Importante atentar que o legislador, ciente do intenso debate doutrinário acerca do alcance de cada uma das mencionadas categorias jurídicas, positivou-as de forma expressa e lado a lado, como exceção ao sigilo fiscal, para evitar nenhuma delas permanesse nas sombras.

Referida alteração legislativa vem em boa hora e afasta o principal fundamento, reiteradamente suscitado pelas autoridades fazendárias, para negar acesso a informações detalhadas em nível de contribuinte nessa matéria: o sigilo fiscal.

A interpretação equivocada que se conferia ao sigilo fiscal nas hipóteses supra mencionadas no novel dispositivo consistia em grave distorção criada pelo Direito Tributário, numa leitura dissociada do Direito Financeiro, da Ciência das Finanças e da abordagem sobre políticas públicas em geral, e que, ousa-se dizer, tributaristas pouco se esforçaram em combater. Agora, a questão foi devidamente equacionada pelo legislador na fonte do problema, o próprio Direito Tributário, mediante alteração do CTN, embora se entenda que mesmo antes da referida alteração legal a publicidade e a transparência deveriam ser a regra nessa matéria.

Interessante refletir se sobre se, após a LC nº 187/2021, o Decreto nº 10.209/2020 perdeu a utilidade prática em relação àquelas informações que agora passam a ser expressamente reconhecidas pelo legislador nacional como passíveis de ampla divulgação, como no caso de incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.

A resposta em princípio seria afirmativa, porém entende-se que continua sendo importante aos órgãos de controle que haja regulamento – na ausência de lei expressa – que lhes reconheça o direito de ter acesso a informações sigilosas quando necessárias e imprescindíveis ao desempenho das respectivas atribuições institucionais.

Portanto, apesar dos inúmeros desafios historicamente experimentados à transparência dos incentivos fiscais, recentes e importantes alterações constitucionais, legislativas e normativas abriram o caminho para uma nova exegese acerca dessa questão, notadamente a EC nº 109/2021 e a LC nº 187/2021, de aplicação em âmbito nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão dos incentivos fiscais como instrumento de políticas públicas evidencia que eles não constituem um fim em si mesmos; antes, foram concebidos para resolver problemas políticos como instrumento de políticas públicas que são. Por isso, devem ser objeto de permanente controle, tanto ju-

rídico-formal como finalístico, para aferir se os requisitos previstos no ordenamento jurídico foram preenchidos e se os incentivos estão – ou continuam – cumprindo as finalidades para as quais foram concedidos (econômicas, sociais, ambientais etc.).

Essa necessidade de controle avulta ainda mais evidente ao se analisar a face da renúncia de receita inerente a esses incentivos, visto que pesam no orçamento estatal, na medida em que o poder público potencialmente deixa de arrecadar mais tributos para induzir determinada atividade econômica que, segundo espera, trará benefícios iguais ou maiores que os alcançados com a regra tradicional de tributação.

Os incentivos fiscais são utilizados como instrumentos de desenvolvimento regional em praticamente todas as unidades da federação. Contudo, a diversidade e a complexidade do sistema legislativo e normativo sobre incentivos fiscais em geral impõe a necessidade de maior transparência, tanto ativa como passiva, para que o controle desses incentivos seja cada vez mais efetivo. A falta de padronização nacional quanto à metodologia para estimativa dos valores de renúncia de receitas e a interpretação restritiva dos órgãos fazendários em geral quanto ao conceito de sigilo fiscal fez historicamente com que houvesse significativo *déficit* de transparência nessa matéria.

Contudo, houve importantes e recentes avanços constitucionais, legislativos e normativos em nível nacional, como o Decreto nº 10.209/2020, a EC nº 109/2021 e a LC nº 178/2021, o primeiro ao permitir o compartilhamento de informações sigilosas com

a CGU e o TCU quando necessário ao exercício das respectivas atribuições institucionais; a segunda, ao prever a necessidade de lei complementar para instituir critérios para o monitoramento e a avaliação dos incentivos fiscais; e a terceira para afastar expressamente a proteção do sigilo fiscal em relação a informações pertinentes a incentivos, benefícios, renúncias e imunidades de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.

Assim, embora ainda persistam desafios ao controle nessa matéria, entende-se que essas relevantes alterações no ordenamento jurídico devem possibilitar aos órgãos de controle e à sociedade em geral o acesso a valores fruídos individualmente por pessoas jurídicas beneficiárias, informes e relatórios de auditoria e outros dados e informações relevantes ao controle de incentivos fiscais, que até então não eram disponibilizados à sociedade e nem mesmo a alguns órgãos de controle, embora se entenda que mesmo antes das mencionadas alterações esse acesso já devesse ser franqueado.

Por fim, apesar dos avanços verificados, remanesce o antigo problema quanto à falta de uma metodologia nacional ou com elementos mínimos para uniformização do cálculo da renúncia de receitas praticadas por entes subnacionais, o que dificulta sobremaneira uma sistematização sobre o assunto. Talvez esse deva ser o próximo objeto de preocupação dos estudiosos da matéria e, quiçá, merecer a atenção do próprio legislador nacional, com o objetivo de promover maior transparência nessa matéria.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues (coord.). *A renúncia tributária do ICMS no Brasil*: documento para discussão nº 327. Washington, WA: Banco Interamericano de Desenvolvimento, fev. 2014. Disponível em: <<https://joserobertoafonso.com.br/renuncia-tributaria-do-icms-afonso-et-al/>>. Acesso em: 16 set. 2021.

ASSIS, Karoline Marchiori de. A adequação como pressuposto de validade da norma de incentivos fiscais e a insuficiência da Ciência do Direito para esse controle. In: CYRINO, Rodrigo Reis; NEVES, Rodrigo Santos (coord.) *Temas de Direito Constitucional*. Vol. 2. Rio de Janeiro, RJ: Lúmen Juris, 2020, p. 207-238.

CAETANO, Adriana; NOGUEIRA, Gilberto Souza. O sigilo fiscal e a prestação de contas da Presidência da República. *Revista do TCU*, Brasília, n. 146, p. 56-76, jul./dez. 2020. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1674>>. Acesso em 13 abr. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2017.

- CARVALHO JUNIOR, Nilson Elias de. Aplicação do dever de proporcionalidade aos incentivos fiscais concedidos pelos Estados brasileiros. *Revista Eurolatinoamericana de Direito Administrativo*, Santa Fe, vol. 5, n. 1, p. 139-156, ene./jun. 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.14409/redoeda.v5i1.8528>>. Acesso em 20 fev. 2021.
- DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo, SP: Almedina, 2020.
- DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio (coord.). *Incentivos fiscais para o desenvolvimento*. São Paulo, SP: José Buschatsky, 1975.
- FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (org.). Renúncia de receita; guerra fiscal e *tax expenditure*. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. *Responsabilidade fiscal: aspectos polêmicos*. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2006, p. 109-133.
- FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2014.
- GOIÁS. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (ALEGO). CPIs ativas. CPI dos Incentivos Fiscais. Relatórios e Atas: *Relatório Final*. Goiânia, GO: ALEGO, 2020. Disponível em: <<https://portal.al.go.leg.br/legado/cpi/ver/id/33>>. Acesso em 16 set. 2021.
- GOIÁS. Goiás Transparente. Planejamento e Orçamento. *Peças do Orçamento*. 2021a. Disponível em: <<http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/planejamento-e-orcamento/pecas-do-orcamento>>. Acesso em 24 dez. 2021.
- GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. *Lei Complementar nº 138, de 18 de janeiro de 2018*. [...]. Goiânia, GO, 2018. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/101125/lei-complementar-138>. Acesso em 16 set. 2021.
- GOIÁS. Secretaria-Geral da Governadoria. Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. Estudos do IMB. *Incentivos fiscais e o Estado de Goiás: uma análise de impacto e do custo econômico dos programas fomentar/ produzir e crédito outorgado*. Goiânia, GO: IMB/GO, 2019. Disponível em: <http://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1791&catid=8&Itemid=208>. Acesso em 16 set. 2021.
- GOIÁS. Secretaria-Geral da Governadoria. Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. Estudos do IMB. *Relatório Renúncia de receita – 2020*. Goiânia, GO: IMB/GO, 2021b. Disponível em: <https://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/estudos/2021/Relatorio_Renuncia_Fiscal_2020.pdf>. Acesso em 16 set. 2021.
- HELLMUTH, William Flo; SURREY, Stanley S. *The tax expenditure budget: response to professor Bittker*. *National Tax Journal* (The University of Chicago Press), Chicago, vol. 22, n. 4, dec. 1969, p. 528-537. Disponível em: <www.jstor.org/stable/41791686>. Acesso em 10 jun. 2021.
- HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass S. *O custo dos direitos*. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo, SP: WMF Martins Fontes, 2019.
- McDANIEL, Paul R.; SURREY, Stanley S. *The tax expenditure concept and the budget reform act of 1974*. *Boston College Industrial and Commercial Law Review*, Boston, vol. XVII, n. 5, p. 679-737, jun. 1976. Disponível em: <<https://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol17/iss5/1>>. Acesso em 15 jun. 2021.
- MONTEIRO, Maria Elêusis de Alencar. *Incentivos fiscais e desenvolvimento regional*. Brasília, DF: Ministério do Interior, 1977.
- OLIVEIRA, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PINHO, Bruno *et al.* *Transparência das políticas públicas de renúncia fiscal: uma análise sob a ótica de dados abertos*. In: X Congresso Consad de Gestão Pública, Painel 30/03 – Inovação e Criatividade no Governo Eletrônico: Novas Formas de Produção de Tecnologia no Setor Público, Brasília, 5 a 7 jul. 2017a. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-30_03.pdf>. Acesso em 16 set. 2021.

PINHO, Mariana Corrêa de Andrade. *Controle jurídico dos incentivos fiscais*. 2017. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017b.

SILVA, Rogerio Luiz Nery da. Políticas públicas e Administração Democrática. *Revista Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis*, nº 64, p. 57-84, jul. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2012v33n64p57>>. Acesso em 04 out. 2020.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2005.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceito, esquemas de análise e casos práticos*. 2. ed. São Paulo, SP: Cengage Learning, 2013.

TORQUATO-FERNANDES, Andressa Guimarães. Limitações ao controle interno para a fiscalização de benefícios fiscais em face do sigilo fiscal. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. (org.). *Controladoria no setor público*. São Paulo: Fórum, 2016, v. 1, p. 343-355.

UNIÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (UNAFISCO). *Privilegiômetro tributário. Nota Técnica Unafisco nº 21/2021 – Da noção constitucional de gastos tributários à concretização dos privilégios tributários: conceitos e premissas que amparam o Privilegiômetro Tributário com dados para o ano de 2021 (atualização da Nota Técnica nº 19/2020)*. Disponível em: <https://privilegiometrotributario.org.br/Nota_tecnica_Unafisco_No%2021_2021.pdf>. Acesso em 29 dez. 2021.



Eduardo Henrique Lolli

<https://orcid.org/0000-0002-4088-9778>

Assembleia Legislativa do Estado de Goiás
eduardololli.adv@gmail.com

Mestrando do Programa de Pós-graduação em Direito e Políticas Públicas da UFG (PPGDP-UFG), no âmbito do qual realiza esta pesquisa. Especialista em Jurisdição Federal pela Escolada Magistratura Federal de Santa Catarina e em Direito Tributário pela Universidade do Vale do Itajaí, onde também obteve o grau de Bacharel em Direito. Procurador da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás e advogado.

Contratações Abertas: uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto

Open Contracting: an analysis of the New Law on Bidding and Administrative Contracts (nº 14.133/2021) in light of the principles of Open Government

Contratación Abierta: un análisis de la Nueva Ley de Licitaciones Públicas y Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) a la luz de los principios del Gobierno Abierto

Gabriela Boechat

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.493>

Resumo: A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) foi sancionada em abril de 2021. O novo marco jurídico brasileiro referente ao procedimento licitatório é considerado uma fusão das legislações anteriores, com poucas inovações efetivas que promovam o combate à corrupção. Um dos possíveis caminhos para o aprimoramento dos mecanismos anticorrupção em procedimentos ou políticas públicas é a adoção dos princípios da agenda internacional intitulada Governo Aberto, por meio do movimento Contratações Abertas. Dessa forma, o esforço deste trabalho se encontra em analisar a nova legislação, com o propósito de compreender os mecanismos da nova lei à luz dos princípios de Governo Aberto. Utiliza-se como critério de análise os níveis de maturidade dos quatro princípios de Governo Aberto, desenvolvido por César Nicandro Cruz-Rubio (2014) com ampliação de Fernanda Campagnucci (2020). Esse modelo de maturidade tem como um de seus objetivos nortear a adoção de políticas públicas ou procedimentos mais abertos, facilitando o monitoramento da evolução dessas ações. A partir desse modelo, a análise revela que a nova regulamentação dos procedimentos licitatórios e dos contratos administrativos: (i) inovou no princípio de transparência, com o lançamento do Portal Nacional de Contratações Públicas prevendo a abertura dos dados, possibilitando o nível mais avançado de transparência; (ii) se manteve no nível intermediário nos princípios da participação cidadã; (iii) se consolidou no nível avançado em *accountability* e (iii) possui ainda o nível básico no princípio de inovação tecnológica. A avaliação da nova legislação aponta que não estão sendo utilizados todos os mecanismos possíveis de combate à corrupção, mas que a mesma avança em direção à maior transparência dos procedimentos.

Palavras-chave: contratações públicas; governo aberto; contratações abertas; nova lei de licitações e contratos administrativos; políticas públicas.

Abstract: The New Law on Bidding and Administrative Contracts (nº 14.133/2021) was sanctioned in April 2021. The new Brazilian legal framework regarding the bidding procedure is considered a merger of previous legislation, with few effective innovations that promote the fight against corruption. One of the possible ways to improve anti-corruption mechanisms in procedures or public policies is the adoption of the principles of the international agenda named Open Government, through the Open Contracting movement. Thus, the effort of this work is to analyze the new framework, with the purpose of recognising which mechanisms the new law has in light of the Open Government principles. For this purpose, the maturity levels of the four principles of Open Government, developed by César Nicandro Cruz-Rubio (2014) with the enlargement by Fernanda Campagnucci

(2020), will be used as an analysis standard. One of the objectives of this maturity model is to guide the adoption of more open public policies or procedures, allowing the monitoring of the evolution of these actions. Based on this model, the analysis showed that the new regulation of bidding procedures and administrative contracts (i) innovated on the transparency' principle, with the launch of the National Public Procurement Portal predicting open data, enabling the most advanced level of transparency; (ii) remained at the intermediate level in the principles of citizen participation; (iii) consolidated at the advanced level in *accountability* and (iii) still has the basic level in the principle of technological innovation. The evaluation of the new legislation revealed that not all possible mechanisms to fight corruption are being used, but the normative is moving towards greater transparency in the procedure.

Keywords: public procurement; open government; open contracting; new law on bidding and administrative contracts; public policies

Resumen: En abril de 2021 se sancionó la nueva Ley de Licitaciones Públicas y Contratos Administrativos (nº 14.133/2021). El nuevo marco legal brasileño referente al procedimiento de licitación se considera una fusión de legislaciones anteriores, con pocas innovaciones efectivas que promuevan la lucha contra la corrupción. Una de las posibles formas de mejorar los mecanismos anticorrupción en los procedimientos o políticas públicas es la adopción de los principios de la agenda internacional titulada Gobierno Abierto, a través del movimiento de Contratos Abiertos. Así, el esfuerzo de este trabajo es analizar la nueva legislación, con el propósito de entender los mecanismos de la nueva ley a la luz de los principios del Gobierno Abierto. Se utiliza como criterio de análisis los niveles de madurez de los cuatro principios de Gobierno Abierto, desarrollados por César Nicandro Cruz-Rubio (2014) con la ampliación de Fernanda Campagnucci (2020). Este modelo de madurez tiene como uno de sus objetivos orientar la adopción de políticas públicas o procedimientos más abiertos, facilitando el seguimiento de la evolución de estas acciones. A partir de este modelo, el análisis revela que la nueva regulación de los procedimientos de licitación y los contratos administrativos: (i) innovó en el principio de transparencia, con la puesta en marcha del Portal Nacional de Contratación Pública que permite la apertura de datos, posibilitando el nivel más avanzado de transparencia; (ii) se mantuvo en el nivel intermedio en los principios de participación ciudadana; (iii) se consolidó en el nivel avanzado en la rendición de cuentas y (iii) sigue teniendo el nivel básico en el principio de innovación tecnológica. La evaluación de la nueva legislación señala que no se están utilizando todos los mecanismos posibles para luchar contra la corrupción, pero que avanza hacia una mayor transparencia de los procedimientos.

Palavras-clave: contratação pública; governo aberto; contratação aberta; nova lei de licitações e contratos administrativos; políticas públicas

INTRODUÇÃO

O processo de contratação pública é essencial para compreender como parte do dinheiro público é aplicado. Dessa forma, parte significativa do uso do orçamento público se materializa na aquisição de bens, serviços e obras a partir dos procedimentos de contratação pública. Sendo assim, é fundamental um procedimento aberto com possibilidade de controle social, dado que com a quantidade de dinheiro investido, o risco de práticas de corrupção e desperdício de dinheiro público aumenta.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLLC, nº 14.133, foi promulgada em 1º de abril de 2021. Essa legislação regulamenta as contratações e contratos públicos no Brasil a partir de procedimentos que objetivam a aquisição de bens e serviços de interesse coletivo. De acordo com a NLLC, há um período de dois anos para que seja efetivamente implementada. Dessa forma, abre uma janela de oportunidade para o debate acerca da integridade das compras públicas.

Um dos pontos sensíveis ao se tratar de contratações públicas são as oportunidades no procedimento licitatório de execução de práticas corruptas. À vista disso, uma possibilidade de evitar as irregu-

laridades e prevenir a corrupção é a adoção do movimento Contratações Abertas, que possui o objetivo de promover reformas para que sejam realizadas contratações públicas justas e eficientes. Esse movimento possui fundamento nos quatro princípios de Governo Aberto (transparência, participação social, *accountability* e inovação tecnológica), definidos pela *Open Government Partnership*, que despontam como possíveis ferramentas para uma reforma administrativa que busca melhor entrega de bens e serviços públicos à população.

Nesse sentido, Cruz-Rubio (2014) e Campagnucci (2020) definiram critérios de avaliação dos princípios de governo aberto como instrumentos de reforma na gestão pública, construindo um modelo que contém níveis de maturidade, para que seja possível a análise da evolução do uso desses princípios em políticas públicas. Sendo assim, este trabalho tem como objetivo analisar a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos à luz dos princípios de Governo Aberto, utilizando os critérios e níveis de maturidade definidos pelos autores.

A apresentação deste trabalho está estruturada em três seções, para além desta introdução e considerações finais: i) contratações públicas brasileiras e corrupção; ii) conceito de governo aberto, seus princípios e contratações abertas e iii) análise da nova legislação.

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS E CORRUPÇÃO

As compras públicas são um componente importante quando falamos de finanças governamentais. Os contratos públicos estimulam a geração de renda por meio da compra de bens, contratação de serviços, emissão de licenças para operação de serviços públicos, extração de recursos naturais e contratações de infraestrutura. Assim, quando falamos de atribuição dos recursos públicos, todos os níveis de governo firmam contratos para entregar bens, obras e serviços de qualidade aos cidadãos.

Para o setor privado, as contratações públicas são uma importante fonte de renda, em que empresas competem pelos contratos e são responsáveis por seu desempenho (Marchessault, 2013). Para além das empresas, as contratações públicas são importantes também para os cidadãos, uma vez que

as contratações são um dos principais meios pelos quais a população recebe a manutenção de hospitais e escolas públicas, como exemplo (OCP, 2016).

Os contratos públicos devem ser firmados de forma justa e oferecer uma proposta vantajosa à Administração Pública. Todavia, tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento, a contratação pública foi reconhecida como a atividade governamental mais vulnerável ao desperdício de dinheiro público, à má gestão, à ineficiência e corrupção, de acordo com pesquisas realizadas pelo Banco Mundial e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Marchessault, 2013).

Para este artigo, serão abordadas as contratações públicas provindas de procedimento licitatório ou dispensa de licitação. Dessa forma, o art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988 determina que os contratos administrativos sejam precedidos de licitação, ressalvadas as exceções previstas em lei¹. De maneira geral, pode-se dizer que “a licitação se refere à prática de uma série ordenada de atos jurídicos, formando o procedimento licitatório, que possibilita que os particulares ofereçam seus serviços à Administração Pública” (Santos e Silva, 2021, p. 03), gerando um contrato administrativo.

No Brasil, essas contratações públicas têm como norma geral² a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021). Previamente, utilizava-se a Lei nº 8.666/1993, em conjunto com uma série de diplomas subsequentes (Di Pietro, 2020). Nester (2020, p. 01) afirma que a nova legislação “não contém mecanismos efetivamente inovadores para combater os principais problemas do processo de contratação pública e da execução dos contratos públicos”, especialmente por ser considerada uma compilação das leis anteriores. Um dos problemas efetivamente existentes é a utilização do procedimento licitatório como plataforma de práticas corruptas (Júnior, 2018).

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) conceitua a corrupção como o abuso de agentes públicos e privados para a obtenção de vantagens pessoais, referenciando-se não somente ao recebimento de propina, mas

1. As atuais exceções ao procedimento licitatório estão presentes na Seção III – Da Dispensa de Licitação, do Capítulo VIII – Da Contratação Direta na Lei nº 14.133/2021.

2. Quando uma legislação é considerada norma geral, deve ser seguida por Estados e Municípios (Di Pietro, 2020).

também práticas como nepotismo, fraude e captura estatal (Fortini e Motta, 2016). No Brasil, a prática foi tipificada como ilícita pelos artigos 317 e 333 do Decreto-Lei nº 2.848/40 (Código Penal), que se referem à corrupção ativa e passiva. Ainda, a Lei Anticorrupção (nº 12.846/2013) e a Lei da Improbidade Administrativa (nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230/2021) possuem como propósito repelir as práticas corruptas por agentes públicos ou outros envolvidos que lesam à Administração Pública, como por exemplo, fraude em procedimentos licitatórios.

Nesse sentido, Júnior (2018) analisa as principais fraudes na licitação, levantando casos concretos em que o procedimento licitatório permitiu a ocorrência dos atos corruptos. As principais fraudes identificadas pelo autor, de responsabilidade governamental, ocorrem na: Elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico³, com expressões genéricas ou com excessivo detalhamento; Pesquisa de Preços⁴, com recebimento de preços superfaturados e orçamentos fraudulentos; Adição de restrições editalícias⁵, que comprometem o caráter de competição; Ausência ou pouca publicidade do certame.

Fortini e Motta (2016), fundamentados nos relatórios apresentados pela OCDE e Transparência Internacional, afirmam que os custos com a corrupção no procedimento licitatório alcançam grandes quantias de dinheiro público, que afetam a economia e os direitos sociais dos cidadãos. Segundo a OCDE (2014, apud Fortini e Motta, 2016), a corrupção adiciona o custo de 25% (vinte e cinco por cento) aos contratos públicos em países em desenvolvimento, valores que afetam diretamente a economia e os serviços públicos. Dessa forma, cabe considerar quais reformas e quais práticas devem ser implementadas dentro do procedimento licitatório brasileiro para evitar essas irregularidades.

3. O Termo de Referência (no caso de bens ou serviços) ou Projeto Básico (no caso de obras) devem conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com a precisão adequada, que caracterizem os bens, o serviço ou a obra a serem contratados ou fornecidos (Di Pietro, 2020).

4. A Pesquisa de Preços é uma etapa existente para levantar o valor estimado da contratação, calculado com base nos valores praticados pelo mercado, valores pagos pela Administração em serviços, bens ou obras similares ou na avaliação de custo global da obra, a partir de predições (Di Pietro, 2020).

5. O Edital é o instrumento utilizado pela Administração para levar ao conhecimento público a abertura da licitação, que possui as condições da realização do procedimento e convoca os interessados a apresentarem suas propostas (Meirelles, 2015).

GOVERNO ABERTO COMO FERRAMENTA DE REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA

A demanda da sociedade brasileira por novas formas de gestão pública se manifesta em um contexto em que, após sucessivas crises fiscais e políticas, não há mais legitimidade nas ações governamentais, sendo necessário um processo de transformação do Estado para recuperar a confiança dos cidadãos (Bergue, 2011). O governo aberto surge como caminho para o início de uma reforma administrativa que propõe a aproximação entre governo e população, melhor entrega de bens e serviços públicos e, por consequência, a possibilidade de recuperação da confiança no Estado.

De acordo com Cruz-Rubio (2015, p. 145), o governo aberto pode ser considerado uma “filosofia político-administrativa, baseada nos valores e princípios de transparência, de democracia participativa e empoderamento cidadão, de prestação de contas, de *open data* e do uso de inovações tecnológicas”. Vale ressaltar que esse conceito não é consensual na literatura acadêmica, sendo essa apenas uma das possibilidades de interpretação (Bellix, Guimarães e Machado, 2017). Assim, existem diferentes visões sobre a abertura governamental, partindo de diferentes organizações internacionais e governos (Oliveira, 2020), sendo a *Open Government Partnership* (OGP) uma das principais referências.

A OGP é uma plataforma internacional multilateral voluntária que tem o intuito de assegurar os compromissos de abertura governamental de diversos países e governos subnacionais (Peixoto, 2019). A plataforma define quatro princípios para o governo aberto, alinhada com o conceito de Cruz-Rubio (2015): transparência, participação cidadã, *accountability* e inovação tecnológica (OGP, 2015). A partir desses princípios, os governos e atores não estatais possuem autonomia para implementar suas ações de acordo com o contexto local e as prioridades governamentais, uma vez que a parceria não estabelece agenda específica (Peixoto, 2019).

Depois de uma década de seu lançamento, mais de setenta países e vinte governos subnacionais fazem parte da parceria, elaborando e implementando em colaboração com a sociedade civil os seus

planos de ação⁶ (Peixoto, 2019; Oliveira, 2020). Ainda, três governos subnacionais brasileiros a integram também: a cidade de São Paulo; a cidade de Osasco e o estado de Santa Catarina.

No caso brasileiro, existiam outras iniciativas anteriores à adesão à OGP que podem ser consideradas de governo aberto (Peixoto, 2019). No entanto, o conceito de abertura governamental se difundiu no país a partir da elaboração do seu primeiro plano de ação nacional. Nesse sentido, os princípios a serem considerados na análise da nova legislação serão os mesmos da plataforma, em um esforço de alinhamento com as demais iniciativas de governo aberto brasileiras fomentadas por esses Planos de Ação.

Os quatro princípios definidos se relacionam e por muitas vezes um se sobressai ao outro. Para Zárate (2019), existe uma linha lógica que se inicia com a publicação de dados e o acesso à informação, produzindo a transparência governamental, que se coloca como subsídio para a prestação de contas e uma postura íntegra do governo (*accountability*). Diante da possibilidade de controle social pelos atos governamentais, abre-se as portas para a participação social que fortalece a confiança para o avanço da colaboração entre sociedade e governo. A inovação tecnológica surge como catalisadora desse processo, ampliando as possibilidades de transparência e comunicação entre os atores. Embora tenha em algum nível um relacionamento entre os princípios, muitas políticas públicas abertas e de governo aberto ressaltam um ou outro.

A transparência tem sido amplamente discutida como uma ferramenta para resolver problemas governamentais como ineficiência e corrupção, sendo materializada na disponibilização e no acesso à informações de interesse público sobre ações e decisões do Estado (Peixoto, 2019). Nos estudos sobre políticas públicas, a transparência é definida como a disposição e a capacidade de um governo de disseminar dados relevantes sobre as políticas, incluindo decisões, resultados e processos (Heald, 2006; Oliveira, 2020).

Existem algumas formas de classificação da transparência, como a ativa e passiva. A transparência ativa refere-se à publicação de informações de interesse geral por parte das organizações públicas, sendo motivada ou não por obrigações legais e sem a necessidade de solicitação da sociedade (Darbishire, 2010; Oliveira, 2020). Por outro lado, a transparência passiva se resume na disponibilização de informações demandadas que atendam o interesse particular do solicitante (Oliveira, 2020).

No Brasil, ambas formas de transparência são regulamentadas pela Lei de Acesso à Informação (LAI) nos artigos 8 a 14. A LAI tornou-se o principal marco jurídico referente à transparência pública brasileira⁷. A legislação regulamentou o direito constitucional previsto no Art. 5º que dispõe do direito ao acesso às informações públicas, nos três níveis federativos e nos três poderes, definindo o acesso como regra e o sigilo como exceção.

A transparência está intimamente relacionada ao conceito de *accountability*, uma vez que é uma dimensão necessária, mesmo que não suficiente, para a efetivação da mesma (Rodrigues et al, 2021). Para a OGP (2015), *accountability* corresponde a um conjunto de regras e mecanismos que obrigam o governo a justificar suas ações, agir diante de críticas ou demandas e aceitar a responsabilização diante do descumprimento de leis ou compromissos.

O'Donnell (1998) define que a responsabilização democrática (*accountability*) procura aliar duas tipologias: a *accountability* horizontal e a *accountability* vertical. A primeira, é definida como a existência de instituições estatais, como o Congresso Nacional e os Tribunais de Contas, que têm o direito, o poder legal e a autonomia para executar ações de supervisão referente aos atos ou omissões de agentes públicos e também aplicar punições. A segunda refere-se à relação entre os cidadãos e os governantes, isto é, plebiscitos, liberdade para proferir reivindicações sociais, cobertura da mídia a essas reivindicações e atos ilícitos de autoridades e agentes estatais.

6. A elaboração e implementação de um Plano de Ação tem como objetivo fazer com que os governos assumam compromissos concretos, ambiciosos e que ultrapassem as práticas atuais de desenvolvimento, a partir de um processo multi-stakeholder, ou seja, com a participação ativa das organizações da sociedade civil e OSCs (OGP, 2015).

7. Até a sanção da LAI, haviam outros normativos infraconstitucionais que abordavam o tema da transparência governamental no Brasil, a saber: Lei da Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000, de 04 de maio de 2000), Decreto n. 5.482/2005, de 30 de junho de 2005, Decreto n. 5.687/2006, de 31 de janeiro de 2006, Lei Complementar 131/2009, de 27 de maio de 2009 e Decreto n. 7.185, de 27 de maio de 2010.

Barros (2008) apresenta mecanismos de *accountability* baseados nas duas tipologias apresentadas para o Brasil. A *accountability* horizontal, segundo o autor, ressalta dispositivos expressos na CF/88, como: a possibilidade de abordagem de ministros para prestação de informações sobre determinado assunto (art. 50); previsão de constituição de comissões parlamentares de inquérito (art. 58, § 3), a previsão de prestação de contas pelo Presidente da República pela Câmara dos Deputados (art. 51, II); a previsão de avaliação, controle e fiscalização da execução orçamentária pelo Legislativo e a obrigatoriedade de agentes públicos e outros que possuem relação com bens e valores públicos de prestarem contas (art. 70). Como mecanismos de *accountability* vertical, Barros (2008) indica a realização de eleições livres e periódicas, liberdade de imprensa e o controle social exercido pela sociedade civil sobre o poder público.

Dessa forma, para que a transparência e a *accountability* sejam efetivas, a OGP (2015) define um terceiro princípio: a participação cidadã - ou seja, a atuação da sociedade nos debates públicos incentivada pelos governos e, portanto, associada à democracia representativa (Peixoto, 2019). De maneira sucinta, a participação cidadã consiste na inclusão de diversos atores nas decisões políticas e no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (Milani, 2008). A participação cidadã, portanto, difere-se da participação política, em que o ambiente de atuação restringe a participação às atividades eleitorais (Carneiro e Brasil, 2016).

Conforme apresentado por Santos e Gugliano (2015), a participação cidadã tem como propósito a inclusão dos cidadãos no processo de deliberação sobre as políticas públicas, para preencher a lacuna entre as decisões estatais e as reais demandas da população, que até então eram aferidas apenas por meio das majorias eleitorais. Assim, a participação cidadã é possibilitada a partir de alguns mecanismos, como: audiências públicas, conselhos de políticas públicas, consultas deliberativas, comitês consultivos, fóruns públicos e plataformas digitais (Oliveira, 2020).

Da mesma maneira que a internet possibilitou diferentes formas de participação por meio das plataformas digitais, “inovação tecnológica” também é considerada, para a OGP (2015), como um princípio de governo aberto. De acordo com Ramírez-Alujas e

Dassen (2012), as tecnologias e a cultura digital têm tido um papel importante para a disseminação do conceito de governo aberto.

A tecnologia fornece uma infraestrutura básica que possibilita o acesso mais simples às informações, principalmente governamentais, bem como promove ambientes que proporcionam novos tipos de interação, conduzindo a práticas mais abertas e colaborativas (Ramírez-Alujas e Dassen, 2012). Para Cruz-Rubio (2014) e Campagnucci (2020), esse princípio possui uma natureza mais instrumental, como incentivador para os demais princípios.

É importante ressaltar que o princípio de inovação tecnológica está inserido dentro desse guarda-chuva mais amplo chamado governo aberto. Portanto, apenas o uso da tecnologia não significa, necessariamente, que ela está fomentando uma abertura governamental. Assim, Cruz-Rubio (2014) e Ramírez-Alujas (2010) afirmam que a incorporação de tecnologias à gestão pública tem como objetivo impactar positivamente a transparência e a comunicação com os cidadãos, facilitando a distribuição de dados e informações pelo governo. Campagnucci (2020) também reforça a importância de tecnologias mais abertas⁸ serem um objetivo do governo aberto.

Conforme exposto por Peixoto (2019), o uso da tecnologia constituindo o Governo Eletrônico ganha relevância no Brasil a partir da segunda metade da década de 1990. Nesse sentido, pelo menos quatro iniciativas ganham destaque: (i) a constituição do Comitê Executivo de Governo Eletrônico e o lançamento da Política de Governo Eletrônico; (ii) adoção do Portal da Transparência para todos os entes federativos (iii) O Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014); e (iv) Lei do Governo Digital (nº 14.129/2021). As quatro iniciativas demonstram como o princípio de inovação tecnológica pode ser utilizado como ferramenta para a abertura governamental.

Dessa forma, nota-se que os princípios de transparência, *accountability*, participação cidadã e inovação tecnológica possuem uma ampla gama de definições e aplicações dentro de um governo aberto. Com o intuito de possibilitar a avaliação do avanço do Governo Aberto na administração pública, Cruz-Rubio (2014) desenvolve um modelo de maturidade

8. Tecnologias abertas potencializam e possibilitam a participação e a colaboração no desenho de ferramentas e na infraestrutura digital, além de promoverem a transparência e proteger a privacidade dos cidadãos (CAMPAGNUCCI, 2020).

a partir de seu entendimento desses princípios que podem ser utilizados como orientação na adoção de políticas públicas abertas, facilitando a evolução das mesmas.

Para a elaboração desse modelo, o autor teve como objetivo apresentar os elementos conceituais e práticos que permitem identificar, desenhar e propor alternativas de ação pública para potencializar ou promover os princípios de governo aberto (Cruz-Rubio, 2014). Bello de Carvalho (2020), a partir do

modelo inicial de Cruz-Rubio (2014) e das considerações apresentadas por Campagnucci (2020) referente ao princípio de inovação tecnológica, compõe um quadro apresentando os três níveis de maturidade nos quatro princípios de governo aberto. Assim, os autores definem quais seriam os critérios utilizados para avaliar qual o estado do desenvolvimento desses princípios, que podem ser observados no quadro abaixo:

QUADRO 1 - PRINCÍPIOS DE GOVERNO ABERTO E SEUS NÍVEIS DE MATURIDADE

| NÍVEL | CRITÉRIOS DE TRANSPARÊNCIA | CRITÉRIOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ | CRITÉRIOS DE ACCOUNTABILITY | CRITÉRIOS DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA |
|---------------|--|--|---|---|
| Básico | Transparência passiva: o direito do cidadão de solicitar e receber do governo informações públicas | Informação: fornecer à população informação clara e objetiva sobre a situação | Informação procedimental: disponibilização de informações claras sobre os procedimentos | Ferramentas e serviços digitais: implementação de tecnologia gratuita para promover transparência, participação ou a responsabilidade |
| Intermediário | Transparência ativa: os órgãos da Administração Pública devem colocar à disposição da população informações relevantes detalhadas e atualizadas | Consulta: obter feedback do público para receber alternativas e novas soluções | Responsividade e justificação: existência de regras de responsabilidade e mecanismos que permitam aos atores governamentais justificarem suas ações em caso de descumprimento de normas | Código aberto: código-fonte aberto, promovendo a transparência do investimento público, participação da sociedade e replicação do sistema por outras instituições |
| Avançado | Transparência colaborativa: modo de disponibilização de dados que proporcionem o trabalho colaborativo no processamento, análise e transformação das informações | Envolvimento e/ou Colaboração: trabalhar com a população durante o processo, a fim de entender suas demandas Delegação e/ou Empoderamento: deixar nas mãos da população a decisão final | Responsabilidade, sanções e recompensas: sistema transparente e aberto que atribui responsabilidades e estabelece sanções em caso de não conformidade | Inovação aberta ou Colaboração aberta: interação da sociedade com o setor público e privado em processos estruturados e em repositórios públicos, como o GitHub |

Fonte: Elaboração própria, com base em Bello de Carvalho (2020), Campagnucci (2020) e Cruz-Rubio (2014).

Com o desenvolvimento desse modelo, Cruz-Rubio (2014) apresenta que o governo aberto pode ser uma estratégia para o desenho de políticas públicas de forma geral, em que é possível abrir qualquer política pública, desde que se inclua de forma eficaz em seu desenho os quatro princípios definidos. Assim, dentro das possibilidades de implementação da agenda de governo aberto, encontram-se as contratações públicas. Segundo Cruz-Rubio (2014, p. 37) “la contratación abierta es una estrategia de gestión pública basada en la incorporación de los principios del GA em todo el proceso de contratación em el que se ve envuelto la administración pública”.

Com o propósito de tornar o processo de contratação pública mais aberto, eficaz, justo e sustentável, foi criada a plataforma internacional *Open Contracting Partnership*, com o intuito de unir atores relevantes para a troca de experiências e a criação de uma rede que viabilize a implementação de compras públicas abertas em todo o mundo (Gätjen, 2014). O movimento das Contratações Abertas emerge com o objetivo de fomentar uma cultura que estimule um ambiente de divulgação do processo de contratação pública e dos contratos, além da ampliação da participação mais ativa da sociedade.

A compra pública transparente e participativa pode cortar custos, garantir uma melhor relação custo-benefício, reduzir a fraude e práticas corruptas, fornecer mais oportunidades para empresas e empoderar os cidadãos para cobrarem responsabilização governamental, gerando mais confiança e aprimorando a performance do contrato (OCP, 2016).

Assim, com o intuito de verificar se a nova legislação referente à licitação e contratos administrativos possui as ferramentas necessárias para fomentar contratações abertas, seus dispositivos serão analisados a partir dos critérios propostos por Cruz-Rubio (2014) e Campagnucci (2020) para os princípios de governo aberto. A escolha neste trabalho por utilizar a compreensão de governo aberto e seus princípios

desses autores, em detrimento dos demais conceitos, parte da necessidade de analisar os aspectos da NLLC a partir de um instrumento de avaliação que permite aferir de forma sistemática quão aberta são as contratações públicas brasileiras e quais pontos são passíveis de melhorias na nova legislação.

ANÁLISE DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS À LUZ DOS PRINCÍPIOS DE GOVERNO ABERTO

Sendo um dos problemas principais do procedimento licitatório a possibilidade da prática de atos corruptos, com a promulgação da nova norma geral para licitações e contratos administrativos, surge uma oportunidade para revisão e aprimoramento dos processos das contratações públicas. Sendo assim, esta análise terá como finalidade reconhecer os mecanismos anticorrupção da nova legislação com base nos princípios da agenda de governo aberto, com o intuito de compreender se estão sendo utilizadas todas as ferramentas possíveis para evitar práticas corruptas e quais os aperfeiçoamentos possíveis.

Para fins desta análise, serão considerados os dispositivos referentes à licitações e contratos administrativos (incluindo os contratos gerados por dispensa de licitação) aplicáveis à todos os bens, serviços e obras que atendam aos critérios dos níveis de maturidade, não considerando normativas mais específicas, como por exemplo, a divulgação em sítio eletrônico e em placa para avisar o motivo da obra paralisada conforme disposto no Art. 115, § 6º. Ademais, a análise possui como referência as responsabilidades governamentais em relação aos atos administrativos. Logo, as responsabilidades do licitante ou contratado não serão abordadas. Isto posto, no quadro a seguir encontram-se os dispositivos da nova legislação à luz dos princípios de governo aberto, de acordo com o entendimento do conceito por Cruz-Rubio (2014) e Campagnucci (2020).

**QUADRO 2 - ANÁLISE DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (Nº 14.133/21)
A PARTIR DOS NÍVEIS DE MATURIDADE DOS PRINCÍPIOS DE GOVERNO ABERTO**

| NÍVEL | TRANSPARÊNCIA | PARTICIPAÇÃO CIDADÃ | ACCOUNTABILITY | INOVAÇÃO TECNOLÓGICA |
|---------------|---|---|---|--|
| Básico | <ul style="list-style-type: none"> - Os atos praticados no processo licitatório são públicos (Art. 13) | <ul style="list-style-type: none"> - Os atos praticados no processo licitatório são públicos (Art. 13) - Comunicação com a sociedade via Portal Nacional de Contratações Públicas (Art. 174, § 3, VI) | <ul style="list-style-type: none"> - Orientações documentais (Art. 12) - Discriminação das fases do processo licitatório (Art. 17) - Realização da sessão em formato eletrônico ou presencial com gravação (Art. 17, § 2º) | <ul style="list-style-type: none"> - Criação de catálogo eletrônico de padronização de compras (Art. 19, inciso II) - Criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (Art. 174) |
| Intermediário | <ul style="list-style-type: none"> - Divulgação do Plano de Contratações Anual (Art. 12, § 1º) - Divulgação de todos os elementos do edital (Art. 25, § 3º) - Divulgação em Diário Oficial e jornal de grande circulação (Art. 54, § 1º) - Divulgação prévia em caso de dispensa de licitação (Art. 75, § 3º) - Divulgação do contrato e seus aditamentos (Art. 91) - Sanções aplicadas pelo poder público (Art. 161) - Criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (Art. 174) | <ul style="list-style-type: none"> - Possibilidade de convocação de audiência pública presencial ou a distância, na forma eletrônica (Art. 21) - Possibilidade de submeter a licitação a prévia consulta pública (Art. 21, parágrafo único) | <ul style="list-style-type: none"> - Proibição de ações que atrapalhem a competitividade (Art. 9) - Defesa em esferas administrativas (Art. 10) - Estabelecimento de controles internos e gestão de riscos (Art. 11) - Do controle das contratações (Capítulo III) - Fiscalização do contrato (Art. 117) | NÃO POSSUI |
| Avançado | <ul style="list-style-type: none"> - Dados abertos do Portal Nacional de Contratações Públicas (Art. 174, § 4) | <p>NÃO POSSUI</p> <p>NÃO POSSUI</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Requisitos mínimos para agentes públicos que trabalham com licitações (Art. 7) - Dos Agentes Públicos (Capítulo IV) - Dos Crimes em Licitações e Contratos Administrativos (Capítulo II-B do Código Penal) | NÃO POSSUI |

Fonte: Elaboração própria.

Analisando-se o quadro, observa-se que a NLLC apresenta significativo uso das ferramentas de governo aberto, mas ainda não o suficiente. O princípio da transparência desponta como o maior avanço no âmbito do governo aberto, sendo incluído como princípio orientador da lei no Art 5º. Para além da inclusão do princípio como norteador, a lei possui o nível mais avançado de maturidade em transparência.

O nível básico, em que todo cidadão possui o direito de solicitar e receber do governo informações públicas, está presente no item que afirma que todos os atos praticados no processo licitatório são públicos (Art. 13). Esse artigo conta com o apoio do principal marco jurídico referente à transparência no Brasil, a LAI (nº 12.527/2011), que disciplina no Art. 5 e no Art. 8 a transparência passiva e ativa. Além da determinação da transparência ativa, a LAI prevê de antemão que os órgãos e entidades públicas deverão prover a divulgação ativa das informações concernentes a procedimentos licitatórios, incluindo os respectivos editais, resultados e contratos celebrados.

Assim, obedecendo a legislação, para além da criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como plataforma centralizadora para disponibilização ativa dos dados referentes à compras públicas (Art. 174), a NLLC estabelece informações mínimas para serem divulgadas de forma ativa pelos órgãos públicos, como o Plano de Contratações Anual (Art. 12, § 1º), todos os elementos do edital do procedimento licitatório (Art. 25, § 3º), e o contrato e seus aditamentos (Art. 91). Além disso, determina também a divulgação prévia nos casos de dispensa de licitação (Art. 75, § 3º) e a divulgação de sanções aplicadas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep) no artigo 161. Para Williams (2015), a promoção da transparência e o acesso à informação é medida imprescindível para o aprimoramento da gestão pública e para o fortalecimento democrático. Sendo assim, a adoção desses dispositivos pela legislação cumpre um importante papel para a abertura governamental.

A lei também estabelece que o edital da licitação deve ser publicado em Diário Oficial e jornal de grande circulação (Art. 54, § 1º). Esse parágrafo havia sido vetado pelo presidente Jair Bolsonaro, consentindo apenas o *caput* desse artigo, que regulamenta que o edital deve ser disponibilizado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). A

justificativa apresentada foi apenas o uso do Portal garante o princípio da publicidade dos atos relativos às contratações públicas (Rocha, 2021). No entanto, o Congresso derrubou o veto do presidente.

O presidente Jair Bolsonaro também vetou outro dispositivo (§ 5º do art. 174) que afeta a transparência de informações de interesse coletivo referente às compras públicas: a Base Nacional de Notas Fiscais Eletrônicas. Organizações da sociedade civil se manifestaram em um ofício para o Congresso pedindo que fosse derrubado o veto (Artigo 19, 2021), todavia, o veto não foi derrubado, criando um obstáculo ao acesso às informações.

A criação do PNCP (Art. 174) desponta como uma das maiores novidades da nova lei. O objetivo é desenvolver um sistema que centralize todas as informações das contratações públicas dos três entes federativos – a União, os estados e os municípios⁹. Com essa plataforma, serão reunidas as informações de todas as licitações e contratações públicas regidas pela Lei nº 14.133/21, com o objetivo de conferir maior publicidade e transparência aos processos.

O PNCP adotará o regime de dados abertos (Art. 174, § 4), observando as exigências da Lei de Acesso à Informação. A inclusão desse dispositivo eleva a nova legislação ao nível de maturidade mais avançado da transparência, uma vez que a disponibilização dos dados de contratações públicas, abrangendo todos os entes federativos, facilitará a fiscalização do uso do dinheiro público pelos cidadãos de forma colaborativa. Até então, na Lei nº 8.666/93, não havia previsão do uso de dados abertos.

Antes da criação do Portal, para que a população obtivesse as informações sobre contratações públicas de maneira geral, era necessário acessar individualmente cada sítio eletrônico ou diário oficial dos estados e municípios. Segundo a lei, os municípios menores (de até vinte mil habitantes) terão seis anos para se adequarem às novas regras de publicidade eletrônica e adotarem o PNCP. De acordo com o próprio Portal¹⁰, a alimentação de informações pelas esferas federativas se dá a partir da integração

9. O sistema será gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, presidido pelo presidente da república e composto por três representantes da União, dois representantes dos Estados e do Distrito Federal e dois representantes dos municípios (Art. 174, § 1º, incisos I, II e III).

10. Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, "Dúvidas". Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/pncp/duvidas>>. Acesso em 04 de novembro de 2021.

via API (*Application Programming Interface*)¹¹ entre as plataformas e outros sítios eletrônicos que disponibilizam dados sobre contratações públicas, como os Portais de Transparência.

A nova legislação demonstra grandes avanços no nível de maturidade de transparência, porém não possui grandes avanços nos critérios de participação cidadã, estabelecendo-se no nível intermediário. Para o nível básico de maturidade de participação cidadã, em que a população deve obter informações claras sobre os procedimentos, a NLLC dispõe, novamente, do artigo 13, que estabelece que todos os atos praticados no processo licitatório são públicos. Além desse artigo, a lei também especifica que o PNCP terá como função a comunicação entre os representantes da Administração com a sociedade (Art. 174, § 3, inciso VI, c) a partir de um sistema de gestão compartilhada de informações referentes à contratos (Art. 174, § 3, inciso VI).

Para alcançar o nível intermediário nesse princípio, Cruz-Rubio (2014) estabelece que a política pública ou o procedimento deve possuir mecanismos para obter um retorno da sociedade quanto às alternativas e novas soluções. Na Lei nº 8.666/93, havia apenas uma previsão de audiência pública obrigatória ao início do processo licitatório, quando o valor estimado para a licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas fosse superior a 100 (cem vezes) o limite previsto no art. 23 da referida lei¹².

Ademais, além dessa normativa, a antiga lei não possuía dispositivos que orientassem também o uso de mecanismo de consulta pública, o que prejudicava o envolvimento da população nos procedimentos licitatórios. Sendo assim, uma das inovações no princípio de participação cidadã na NLLC, se encontra na previsão no artigo 21 e em seu parágrafo único que prevê a possibilidade de convocar uma audiência pública ou consulta pública. No entanto, ainda que

os dois artigos abram a possibilidade de consulta à população, a lei deixa claro que trata-se apenas de uma possibilidade, colocando a decisão de abrir o processo para consulta à população para o agente condutor da licitação. Dessa forma, a lei possui o dispositivo que permite a participação cidadã, portanto se encontra no nível intermediário, mas só terá efeito prático a partir da decisão dos condutores do procedimento licitatório.

Na lei, não há previsão para envolvimento direto ou colaboração com a população, nem de delegação de decisão ou empoderamento. Em âmbito internacional, a Colômbia, o México e as Filipinas despontam como referências por institucionalizarem o monitoramento da sociedade civil em duas legislações (Marchessault, 2013). Mas além da norma legal, Marchessault (2013) afirma que há muitos desafios para engajar a sociedade civil no monitoramento das contratações públicas.

Dois desses desafios são a falta de confiança necessária entre os stakeholders para cooperar e a garantia de que as organizações da sociedade civil possuem conhecimento técnico e recursos para efetivamente participar (Marchessault, 2013). Uma das propostas possíveis para o envolvimento mais direto da população nas contratações públicas, desviando desses desafios, é a utilização do conceito de minipúblicos, ou seja, um pequeno grupo de pessoas que participa de forma voluntária de uma deliberação, com o propósito de alinhar os interesses coletivos com as decisões políticas (Goodin e Dryzek, 2006).

Um caso de sucesso é o Observatório Social do Brasil da cidade de Piumhi (OBS-Piumhi), que atua primordialmente na deliberação e controle dos gastos públicos do município, com o objetivo de evitar o desperdício do dinheiro e os desvios de recursos públicos. O OBS-Piumhi possui também uma plataforma on-line para a troca de experiências e disponibilização de documentos como requerimentos, impugnações, checklist para conferência de processos licitatórios, entre outras ferramentas que permitem o monitoramento e envolvimento da população nas licitações do município, também sendo uma base de conhecimento técnico (Martins Anacleto *et al*, 2021).

Segundo Martins Anacleto (2021, p. 13), o OBS-Piumhi é empoderado, uma vez que possui a capacidade de influenciar decisões públicas com os resultados das suas deliberações. Assim, a adoção de minipúblicos e construção de espaços de co-criação

11. Application Programming Interface (API) é uma forma de integrar sistemas de maneira ágil e segura, comunicando-se com uma base de dados, geralmente, de terceiros (Escola de Dados, 2019).

12. Para obras e serviços de engenharia, o valor seria de até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para a modalidade convite, até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para tomada de preços e acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para a modalidade concorrência. Para compras e serviços, o valor seria de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para modalidade convite, até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para tomada de preços e acima desse valor para a concorrência (Brasil, 1993).

entre os servidores públicos e a população pode ser uma alternativa para o avanço no nível de maturidade de participação cidadã nos processos de contratação pública.

Quanto ao princípio de *accountability* na Lei 14.133/21, o mesmo se encontra no nível mais avançado de maturidade. O nível básico proposto por Cruz-Rubio (2014), situa que a população deve ter disponíveis informações claras sobre os procedimentos. A *accountability* está intrinsecamente ligada ao princípio de transparência (Rodrigues et al, 2021; Williams, 2015); portanto, para além dos dispositivos já mencionados que atendem à transparência ativa e passiva, a lei também possui a orientação para produção de documentos no processo licitatório (Art. 12), discrimina quais são as fases do mesmo (Art. 17) e determina que as sessões devem ser realizadas preferencialmente por meio eletrônicos ou, se presencial, deve ser gravada (Art. 17, § 2º) facilitando a compreensão do cidadão sobre o procedimento.

Para atender ao nível intermediário de *accountability*, a NLLC dispõe de quatro artigos (Art. 9, Art. 10, Art. 11 e Art. 117) e um capítulo (III, no Título IV) que define as regras de responsabilização e que permitem que os agentes públicos e atores envolvidos no processo se justifiquem e se responsabilizem pelos seus atos¹³. Para Serra, Carvalho e Carneiro (2012), o conceito de *accountability* compreende a obrigação de uma parte de prestar contas de seus atos, enquanto que a outra parte tem o dever de acompanhar e tomar essas contas, caso seja necessário.

O Art. 9 define as vedações ao agente público designado referente a atos que possam atrapalhar a competitividade do procedimento licitatório ou que estabeleçam preferências entre os licitantes. O Art. 10 coloca à disposição das autoridades competentes e aos servidores públicos a advocacia pública para realizar a sua representação judicial ou extrajudicial em caso de necessidade de defesa nas esferas administrativas.

O Art. 11, parágrafo único, estabelece como responsabilidade da alta administração a governança das contratações, incluindo a implementação de pro-

cessos e estruturas, como gestão de riscos e controles internos, com o intuito de monitorar os processos licitatórios e contratos a fim de promover um ambiente íntegro e confiável. Por fim, define no Art. 117 que a fiscalização da execução do contrato deve ser realizada por agentes públicos, com apoio dos órgãos de assessoramento de controle interno (Art. 117, § 3º) e requisitos estabelecidos no Art. 7. Assim, a lei define nesses quatro artigos quem é responsável pela governança das contratações e contratos públicos, além de que os agentes responsáveis possuirão defesa pública se necessário.

A Lei nº 14.133/21 dedica um capítulo (III) no Título IV - Das Irregularidades, para o controle das contratações. Nesse capítulo, a NLLC estabelece que todas as contratações públicas deverão ser submetidas a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo, com apoio de recursos da tecnologia da informação, e ainda subordinadas ao controle social (Art. 169). Por um lado, a gestão de riscos tem como objetivo antecipar o maior número de eventos incertos para realizar o controle preventivo (Boff e Leal, 2020). Por outro, o controle social ocorre após o processo de tomada de decisão, com o objetivo de verificar se as decisões tomadas foram materializadas pela administração pública conforme o estabelecido em lei (Bitencout e Reck, 2016).

O capítulo também estabelece que as contratações públicas deverão se sujeitar ao monitoramento dos servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança (Art. 169, inciso I), pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão (Art. 169, inciso II) e do órgão central de controle interno e pelo tribunal de contas (Art. 169, inciso III).

De acordo com o Art. 169, § 3º, incisos I e II, esses atores devem adotar medidas de saneamento e mitigação de riscos de simples impropriedades formais quando for o caso, bem como deverão adotar medidas necessárias para a apuração das infrações administrativas quando houver constatação de irregularidades. Devem também remeter ao Ministério Público competente as cópias dos documentos pertinentes para apuração dos fatos.

Para o segundo, mas também terceiro, nível de maturidade em *accountability*, é importante retomar um aspecto fundamental: o da *accountability* horizontal. Segundo O'Donnell (1998), essa maneira

13. A Lei de Introdução às Normas de Direitos Brasileiro (LINDB), Decreto-Lei n. 4.657/1942, também dispõe que no caso de compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais, as partes serão previamente ouvidas sobre o seu cabimento, sua forma e se for o caso, o seu valor (Art. 27). Ainda, que o agente público deverá responder pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro (Art. 28).

de prestação de contas está relacionada aos mecanismos de pesos e contrapesos do Estado, em que sua atuação é delimitada pelo princípio da legalidade. Da mesma forma que o Ministério Público atua na apuração de condutas ilícitas, os Tribunais de Contas também possuem papel de monitoramento das contratações públicas (Art. 169, inciso III).

Ainda, de acordo com o Art. 170, os órgãos de controle considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis – dessa forma, abrindo espaço para a justificação das ações e responsabilização dos atores governamentais envolvidos no procedimento. A presença desses artigos atende ao critério de responsabilização proposto por Cruz-Rubio (2014) no nível intermediário de maturidade, estabelecendo regras de responsabilidade e espaços de justificação.

Observando o terceiro nível de maturidade proposto, a nova lei também atribui as responsabilidades para a Administração Pública no Capítulo IV, do Título I – Disposições Preliminares, em que coloca que a autoridade máxima do órgão ou da entidade deverá designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei (Art. 7), responsabilizando-os pela tomada de decisão, acompanhamento da licitação e execução de quaisquer outras atividades necessárias para o bom andamento do processo.

A NLLC também acresce o Capítulo II-B – Dos Crimes em Licitações e Contratos Administrativos ao Código Penal, inserido no Título XI da Parte Especial, que trata dos crimes contra a Administração Pública. A Lei nº 8.666/93 previa sanções e penas nos artigos 89 a 99, que com algumas modificações realizadas na nova lei, foram transferidas para o Código Penal por meio dos artigos 337-E a 337-P. Diante desses dispositivos, o princípio de *accountability* cumpre o terceiro nível de maturidade proposto por Cruz-Rubio (2014).

Conforme exposto no quadro, o princípio de inovação tecnológica é o que possui o nível de maturidade mais básico dentre os quatro princípios analisados. Embora seja um avanço o uso de ferramentas e serviços digitais na nova lei para a promoção da transparência e da participação, no caso da criação do PNCP (Art. 174), que contém a criação de catálogo eletrônico de padronização de compras e sistema informatizado de acompanhamento de obras (Art. 19, inciso II e III), a lei não promove o código-fonte aberto dessas plataformas.

A abertura do código-fonte dos sistemas digitais utilizados é benéfica, pois permite que a plataforma possa ser compreendida e livremente usada, copiada, reutilizada e redistribuída (Campagnucci, 2020). Sendo assim, Campagnucci (2020) coloca que a disponibilização do código aberto é uma questão crítica para a democracia, uma vez que o software “fechado” ou proprietário pode privilegiar partes interessadas e impedir a troca dentro de fora das configurações do governo, enquanto o código aberto pode estimular o diálogo contínuo para aprimoramento dos sistemas, inclusive representando novas oportunidades econômicas e possibilidades de negócio para o setor privado.

Da mesma forma que o princípio de participação cidadã, também não há previsão de colaboração aberta no âmbito da inovação tecnológica. Conforme colocado por Campagnucci (2020), um espaço de colaboração seria o repositório de códigos-fonte GitHub, ou seja, uma plataforma que possui como um de seus objetivos o gerenciamento e colaboração de projetos¹⁴. No entanto, sem a previsão legislativa da abertura do Portal, a decisão estará nas mãos dos implementadores do sistema em promover ou não a colaboração aberta.

Dessa forma, a partir das principais fraudes no procedimento licitatório indicados por Júnior (2018), relacionados à atos governamentais, o PNCP e o avanço, de forma geral, dos princípios da transparência e inovação tecnológica, desponta como uma ferramenta de combate à ausência ou pouca publicidade dos procedimentos licitatórios e contratos administrativos.

A possibilidade de realização de consulta pública ou audiência pública prévia ao procedimento licitatório pode auxiliar na elaboração de Termos de Referência ou Projetos Básicos mais consistentes, enquanto também evita que agentes públicos comprometam o caráter de competição por meio das restrições editalícias. A falta de obrigatoriedade da abertura desses documentos para o *feedback* da população pode prejudicar o combate a essas fraudes.

Além disso, a falta de previsão na legislação de espaços de engajamento e colaboração da população, que por vezes poderiam incluir o setor privado, afeta o combate aos orçamentos fraudulentos e farsas durante a pesquisa de preços ao mercado. A partici-

14. GitHub. Disponível em: <<https://github.com/>>. Acesso em 04 de novembro de 2021.

pação do setor privado dentro do procedimento licitatório poderia estabelecer com mais precisão qual o valor de mercado real do bem ou serviço a ser contratado pela Administração Pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A licitação tornou-se um espaço de estímulo à corrupção, no qual pessoas privadas se valem do procedimento licitatório para obter vantagens pessoais, uma vez que a licitação como processo administrativo não conseguiu reprimir a corrupção institucionalizada, mas tornou-se um instrumento para a prática de atos ilegais. Por se tratar de um problema comum a vários países e não apenas ao Brasil, a agenda internacional de reforma administrativa que o governo aberto propõe pode ser um caminho para aprimorar a legislação que rege as contratações públicas.

Diante do exposto, a nova legislação examinada à luz dos princípios de Governo Aberto revela quatro principais conclusões: (i) a NLLC se consolida no nível mais avançado em transparência, com a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas e a previsão do regime de dados abertos para as informações disponibilizadas no Portal; (ii) se estabelece no nível intermediário em participação cidadã, com a previsão de ferramentas de consulta pública e audiência pública; (iii) consolida as disposições de *accountability* que a mantém no nível de maturidade avançado e (iv) ainda se encontra no nível mais básico em inovação tecnológica, se apropriando do uso da tecnologia para promover transparência e participação, mas sem disponibilizar o código-fonte e permitir a colaboração aberta.

Após analisar a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, este artigo argumenta que apesar da previsão na nova legislação de mecanismos mais consolidados de transparência e *accountability* e o avanço no nível de inovação tecnológica, ainda não apresenta todos os mecanismos anticorrupção possíveis na norma geral, atendendo de maneira limitada aos preceitos das contratações abertas. Além disso, ainda que a legislação avance no nível intermediário

de participação cidadã de acordo com os critérios apresentados, é importante ressaltar que caberá à discricionariedade do agente público a efetiva implementação do dispositivo, uma vez que o uso das ferramentas de consulta e audiência pública pela legislação é optativo.

A falta da colaboração entre governo e sociedade civil, bem como a falta de incentivo do empoderamento cidadão, prejudica o efetivo controle social sobre as compras públicas, o que dificulta a identificação de atos ilegais em contratações públicas. Para que exista uma legislação inovadora nos mecanismos anticorrupção que normatize licitações e contratos administrativos, a mesma deverá passar por amplo debate público, que inclua a administração pública por meio dos servidores públicos e organizações da sociedade civil que atuam na área das contratações públicas, não somente agentes políticos e jurídicos.

Ainda, deverá adotar dispositivos e regulamentações que permitam que a população de forma geral se envolva mais na aplicação dos recursos públicos, promovendo também formas de educar a sociedade em um processo administrativo-burocrático de difícil compreensão. Também deve promover a transparência e a inovação tecnológica por meio da abertura dos códigos-fonte dos sistemas, ainda que não esteja disciplinado em lei, possibilitando a colaboração e aprimoramento dos processos estabelecidos. Não obstante, o governo brasileiro deve aderir à *Open Contracting Partnership* e integrar o movimento das Contratações Abertas.

Por fim, um dos maiores desafios da Administração Pública será o de implementar de forma prática as disposições da nova legislação. Dessa forma, ainda que a mesma apresenta dispositivos que promovam a transparência, a participação cidadã, a *accountability* e a inovação tecnológica, cabe verificar como os mesmos serão implementados no cotidiano da gestão pública. Como agenda de pesquisa, sugere-se uma avaliação da efetivação dessas normativas em nível federal, estadual e municipal e quais os benefícios identificados na utilização desses mecanismos anticorrupção.

REFERÊNCIAS

- Artigo 19. (2021). *Nota técnica de organizações da sociedade civil pela manutenção do Art. 174 - § 5º da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Ofício Conjunto. Disponível em: < https://blog.transparencia.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Of%C3%ADcio_CN-Sobre-o-veto-presidencial-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-de-base-nacional-de-notas-fiscais-eletr%C3%B4nicas-na-Lei-de-Licita%C3%A7%C3%B5es-1-2.pdf>. Acesso em 13 nov. 2021.
- Barros, J. L. R. (2008). *Qualidade da democracia e accountability: o Brasil pode ser medido?*. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados. Brasília.. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3865/qualidade_democracia_barros.pdf?sequence=3> Acesso em 13 nov. 2021.
- Bellix, L., Burle, C. S. G., & Machado, J. (2017). *Qual conceito de Governo Aberto? Uma aproximação aos seus princípios*. GIGAPP Estudios Working Papers, 4(55-59), 78-91.
- Bello de Carvalho, D. C. (2020) *Abrindo os portões do Pátio Digital: a experiência de governo aberto da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo*. 33f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Gestão Pública), Insper.
- Bergue, S. T. (2011). *Modelos de Gestão em Organizações Públicas: Teorias e Tecnologias para Análise e Transformação Organizacional*. Ed. 1ª. Editora Educus.
- Boff, S. O., Leal, D. J. (2020). *Exigibilidade constitucional da sustentabilidade nas contratações pública: normas técnicas e gestão de riscos como instrumento de eficiência*. Rev. de Direito Administrativo e Gestão Pública, v. 6, n. 1. P-98-118.
- Campagnucci, F. (2020). *O último ‘cadeado’ do governo aberto: a ausência da temática open source na OGP e propostas para aprofundar o conceito*. VII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF.
- Carneiro, R., Brasil, F. D. (2016). *Control social y las nuevas instituciones participativas: un panorama del caso brasileño pos-1988*. Praxis sociológica, n. 21, p. 173-193.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 dez. 2021.
- Cruz-Rubio, C. N. (2014). *Hacia el Gobierno Abierto: una caja de herramientas*. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Organización de los Estados Americanos.
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). *O que é (e o que não é) governo aberto? Uma discussão conceitual*. Rev. Temas de Administração Pública, v. 10, n. 1, p. 129-148.
- Darbishire, H. (2009). *Proactive Transparency: The future of the right to information?* Access to Information Program. The World Bank. Disponível em: < https://foiadvocates.net/wp-content/uploads/Publication_WBI_ProactiveTransp.pdf>. Acesso em 07 abr 2022.
- Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm> Acesso em 23 dez. 2021.
- Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 23 dez. 2021.
- Di Pietro (2020), M. S. Z. *Direito Administrativo*. 33ª edição. Rio de Janeiro, RJ. Editora Forense.
- Fortini, C., Motta, F. (2016). *Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional*. A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 83-113.

Gätjen, J. (2014). *Open Contracting – what is it and how good is it?*. University of Twente Student Theses. International Business Administration BSc. Disponível em: < <https://essay.utwente.nl/65272/>>. Acesso em 13 de nov. 2021.

Goodin, R. E., Dryzek, J. S. (2006). *Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics*. *Politics & Society*, 34(2), 219-244

Heald, D. (2006). *Varieties of Transparency*. In: Hood, C. and Heald, D. (eds.) *Transparency: the Key to Better Governance?* Series: Proceedings of the British Academy (135). Oxford University Press for The British Academy: Oxford, pp. 25-43.

Júnior, E. F. A. (2018). *Epítome sobre a licitação como instrumento da corrupção*. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Rev. Controle, Fortaleza, v. 16, n.2, p. 402-422.

Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em 23 dez. 2021.

Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 23 dez. 2021.

Lei nº 12.257, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em 23 dez. 2021.

Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm> Acesso em 23 dez. 2021.

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 23 dez. 2021.

Marchessault, L. (2013). *Open Contracting: A New Frontier for Transparency and Accountability*. World Bank Institute. Open Contracting Partnership.

Martins Anacleto, E. A. et al. (2021). *Minipúblicos e deliberação em compras públicas: Um estudo no Observatório Social do Brasil de Piumhi*. Administração Pública e Gestão Social, Universidade Federal de Viçosa, vol. 13, núm. 3.

Meirelles, H. L. (2015). *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª edição. São Paulo, SP. Malheiros Editores.

Milani, C. R. S. (2008). *O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias*. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3.

Nester, A. W. (2020). *A nova Lei de Licitações: muita expectativa, pouca evolução, muito trabalho pela frente*. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n. 166, dez.

OCP. (2016). *Why open contracting is essential to open government*. Disponível em: < https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2016/01/OCP2015_Brief-OpenContracting-OGP.pdf> Acesso em: 13 nov. 2021.

OGP. (2015). *Open Government Partnership: Articles of governance*. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf. Acesso em: 13 nov. 2021.

- Oliveira, D. J. S. (2020). *Governo aberto: análise de políticas públicas sob os princípios de transparência, participação e colaboração*. 2020. 304f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Minas Gerais.
- O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova (44), pp. 27-54.
- Peixoto, J. F. (2019). *Governo aberto: métricas para análise da aderência dos estados brasileiros aos princípios da Open Government Partnership*. 2019. 141f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Neves de Carvalho.
- Ramírez-Alujas, Á. V., Dassen, N. (2012). *Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe*. Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe, p. 41-71.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2010). *Innovación en la Gestión Pública y Open Government (gobierno abierto): Una vieja nueva idea*. Revista Buen Gobierno, núm. 9, julio-diciembre, pp. 95-133, 2010.
- Reck, J. R., Bitencourt, C. M. (2016). *Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas*. A&C – R. de Dir. Adm. Const. Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151.
- Rocha, J. (2021). *Derrubado veto à Nova Lei de Licitações*. Imprensa Oficial do Estado. Disponível em: < <https://www.ioepa.com.br/portal/noticias.aspx?id=38654>>. Acesso em 13 nov. 2021.
- Rodrigues, R. et al. (2021). *Transparência ativa dos Ministérios Públicos brasileiros: sob a ótica da qualidade e disponibilidade*. VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF.
- Santos, L. C., Silva, H. V. (2021). *Nova Lei de Licitações e suas principais alterações: um norte ao administrador público*. Recima21 – Revista Científica Multidisciplinar, v. 2, n.8.
- Serra, R. C. C., Carvalho, J. R. C. S., & Carneiro, R. (2012). *Accountability democrática e as ouvidorias*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, edição especial: Transparência e controle social, v. 2012, p. 135-153.
- Williams, A. (2015). *A global index of information transparency and accountability*. Journal of Comparative Economics, v. 43, n. 3, p. 804-824.
- Zárate, A. O. (2019). *La ruta del gobierno abierto: un viaje que avanza en espiral*. Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n. 4, p. 70-77.



Gabriela Boechat

<https://orcid.org/0000-0003-1348-7260>

Fundação Getúlio Vargas (FGV)
gbrlboechat@gmail.com

Mestranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e bacharel em Ciências e Humanidades, Políticas Públicas e Relações Internacionais pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Desde 2017, pesquisa e trabalha com o tema de governo aberto, transparência e participação cidadã. Atuou na Prefeitura de São Paulo, na Controladoria Geral do Município, na Secretaria de Governo Municipal e na iniciativa Pátio Digital, da Secretaria Municipal de Educação. Ainda, na mesma Secretaria, atuou no âmbito das contratações públicas. Hoje é consultora pelo Instituto de Governo Aberto.

Direitos de acesso à informação ambiental e o acordo regional de Escazú

Entrevista com Joara Marchezini, Mestre em Ação Internacional Humanitária e Coordenadora de Projetos do Instituto Nupef.

Joara Marchezini¹, Temístocles Murilo De Oliveira Júnior² e Karina Furtado Rodrigues³

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.516>

A Revista da CGU termina seu dossiê comemorativo dos 10 anos da LAI no Brasil com a apresentação da entrevista de Joara Marchezini, Mestre em Ação Internacional Humanitária pela Universidade de Deusto, Espanha, e Coordenadora de Projetos no Instituto Nupef. Joara foi oficial de projetos da área de Acesso à Informação da organização não-governamental Artigo 19 por 7 anos e participou ativamente das negociações do Acordo de Escazú.

A escolha de nossa entrevistada, bem como de seu principal campo de atuação, se liga a um dos mais caros objetivos deste dossiê, que é a compreensão do acesso à informação não só em sentido amplo, mas também sobre as implicações do acesso à informação em outros subsistemas de política pública. Para além disso, representa também a visão de um stakeholder diferente da academia, este tão importante na construção do pleno exercício do direito de informar-se; direito este que inclui a busca pela liberdade necessária à produção, divulgação e acesso também à informação científica aplicável aos diversos campos da política pública.

O formato de comunicação científica na forma de entrevista permite a maior flexibilidade e resguarda do devido rigor tão impostos à produção e divulgação científica, que exige o constante equilíbrio entre a rigidez dos métodos e a urgência por respostas para o devido atendimento das demandas da sociedade.

O tema se alinha a questões centrais na atualidade das diferentes sociedades relacionadas à proteção do meio ambiente e à promoção de direitos humanos, incluindo tanto o direito à informação quanto à participação social e ao acesso à justiça. Aborda ainda a interdependência entre direitos e a necessidades de coordenação entre as políticas públicas. De um lado, o tema está ligado ao pressuposto de que a proteção ao meio ambiente e o desenvolvimento sustentável dependem das políticas de acesso à informação, e, de outro, que estas políticas só encontram sua razão quando propiciam o acesso à informação relacionado a alguma dimensão de importância, como no caso das informações ambientais.

1. Instituto Nupef

2. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Diretor de Administração e Finanças da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)

3. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e Diretora de Comunicação na Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)

1) Temístocles Murilo de Oliveira Júnior e Karina Furtado Rodrigues:

Joara, agradecemos por aceitar nosso convite para participar desta entrevista sobre direito à informação ambiental e o Acordo de Escazú (CEPAL, 2018). Queremos iniciar perguntando sobre o contexto da origem do acordo: como foram construídas as convenções, princípios e achados que o fundamentam? Quais os principais atores intergovernamentais, governamentais, não-governamentais e da academia impulsionaram e participaram de sua negociação e formulação, até sua assinatura, em 2018?

Joara Marchezini: *O Acordo de Escazú tem origem no Princípio número 10 da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992 (conhecida como ECO-92) (UNITED NATIONS, 1992). O Princípio 10 é um dos 27 princípios desta declaração e estabelece que: “A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.”*

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (também conhecida como Rio+20) realizada em 2012 (UNITED NATIONS, 2012), dez países assinaram o documento “Declaração sobre a aplicação do Princípio 10”, formalizando o compromisso em discutir um acordo regional sobre o tema. Nesse momento, os países eram: Chile, Costa Rica, Equador, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai.

Entre os anos de 2012 a 2014, mais países foram se juntando ao processo e foram realizadas 4 reuniões presenciais com representantes de governos e membros da sociedade civil, com o apoio da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Esse período foi fundamental para pesquisas e análises de legislações sobre acesso à informação, participação e acesso à justiça na América Latina e Caribe, que serviram de base para o texto e os procedimentos de negociação.

Formalmente, as negociações começaram em 2014 e se encerraram em fevereiro de 2018, quando o acordo foi aprovado por 24 países em Escazú, na Costa Rica, motivo pelo qual foi chamado de Acordo de Escazú. Foram 9 reuniões de negociação, todas transmitidas online, com participação da sociedade civil e discutidas em dois idiomas (Inglês e Espanhol). Também tivemos reuniões virtuais preparatórias e grupos de trabalho específicos para alguns artigos, como acesso à informação, participação, acesso à justiça e cooperação internacional.

Além do apoio estrutural e marcante da CEPAL, outros órgãos das Nações Unidas (ONU) também participaram ativamente do processo, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Alguns relatores, como o caso do Relator Especial sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente das Nações Unidas e os Relatores de Liberdade de Expressão da ONU e da Organização dos Estados Americanos (OEA), foram consultados em diversos momentos da negociação.

Em relação aos países, como todo o processo durou aproximadamente 6 anos, os representantes de governo e o posicionamento dos países não foram uniformes durante a negociação. Por esta razão, não é tarefa simples destacar os principais. Elencamos os países que participaram da Mesa Diretiva: Chile e Costa Rica como co-presidentes, Argentina, México, Peru, São Vicente e Granadinas e Trinidad e Tobago como vice-presidentes.

Em relação a sociedade civil, podemos mencionar o trabalho da Rede Iniciativa de Acesso (TAI) e das organizações que a compõe, de defensores e defensoras de direitos humanos e de membros da academia, como a Universidad del Rosario da Colômbia, Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIIAT) da Universidad de Los Hemisferios do Equador e do Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de de Derecho de la Universidad de Chile, entre outros.

Especificamente em relação ao Brasil, cabe mencionar o papel articulador de alguns ministérios, principalmente a Controladoria Geral da União (CGU), que participou de todas as reuniões sobre o tema, tanto reuniões ministeriais internas quanto daquelas com a sociedade civil. A CGU também promoveu eventos sobre o Princípio 10 e fez sugestões de texto para as negociações, principalmente na parte de acesso à informação. Outros órgãos do governo brasileiro também estiveram envolvidos nas negociações, ainda que de forma menos constante. O Ministério de Relações Exteriores representou o Brasil nas negociações, e teve um papel central como um dos pontos focais do Grupo de Trabalho de acesso à justiça. O então

chamado Ministério dos Direitos Humanos trouxe importantes contribuições para o capítulo sobre defensores ambientais, e o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Justiça também estiveram presentes em algumas das reuniões internas.

2) TMOJ & KFR: Chama a atenção o fato de que a negociação e formulação do acordo tenha seguido um modelo consensual de decisão, com foco na ampla participação de atores-chave de diferentes setores e países. Na sua perspectiva, gostaríamos de saber: Como funcionou a governança desse processo? Como se delineou o papel e a atuação dos atores responsáveis pela coordenação dos trabalhos, o processo decisório e as medidas adotadas nos casos de dissensão?

JM: A negociação do Acordo de Escazú tem características importantes que marcam o bom funcionamento do multilateralismo. Tanto o processo preparatório (2012-2014) quanto às negociações em si (2014-2018) contou com participação direta da sociedade civil, que poderia manifestar-se verbalmente durante as reuniões e elaborar propostas de texto. Para serem incorporadas ao texto de negociação, as propostas da sociedade civil deveriam ser adotadas por algum país como proposta própria. A sociedade civil, que durante as negociações foi denominada "público", poderia se inscrever em um mecanismo público regional (CEPAL, 2022), para receber informações atualizadas e documentação sobre o processo. Foi através desse mecanismo que os seis representantes do público foram eleitos, sendo 2 titulares e 4 suplentes, entre pessoas da América Latina e do Caribe.

Os representantes do público participaram das reuniões da Mesa Diretiva, juntamente com os países co-presidentes e vice-presidentes e com o apoio da Secretaria Técnica da CEPAL. A Mesa Diretiva é responsável por coordenar os trabalhos e organizar as reuniões. Foram estabelecidos também grupos de trabalho temáticos, que se reuniam de forma virtual no período entre sessões de negociação. As reuniões virtuais não eram deliberativas, mas contavam com apresentações de especialistas no tema e discussões sobre alguns pontos mais emblemáticos, como forma de conhecer as posições dos países.

O trabalho entre as reuniões e o apoio técnico foi fundamental para construir consensos e buscar alternativas de texto que deixassem todos confortáveis. Toda a negociação foi feita com base em consenso, em nenhum momento houve uma votação, por exemplo. Cabe mencionar que a busca pelo consenso trouxe alguns desafios

à negociação, considerando por exemplo os diferentes sistemas de justiça entre a América Latina e o Caribe. A sociedade civil sempre buscava com que o consenso não criasse a ideia de que buscássemos um "mínimo denominador comum" entre os países, mas sim um padrão regional que impulsionasse ganhos em todos os países.

3) TMOJ & KFR: Na sua visão, quais foram as inovações e aprendizados desse modelo consensual? Quais benefícios e desafios você vê nesse modelo decisório presente no Acordo de Escazú, em comparação com modelos mais verticalizados, como a Convenção de Aarhus⁴?

JM: A negociação do Acordo de Escazú trouxe inovações e aprendizados importantes para outros processos. O uso de dois idiomas de negociação foi um grande desafio de tradução e interpretação, mas contribuiu para que tanto os países da América Latina e do Caribe pudessem confirmar como seria o texto final em seu idioma (com exceção do Brasil). A participação do público também permitiu que exemplos de casos reais pudessem ser citados, trazendo visibilidade e concretude para o texto jurídico. O modelo consensual de negociação trouxe desafios para que todos os países estivessem confortáveis, fator que influenciou o uso de alguns termos adaptativos, como "segundo a legislação nacional", "dentro das circunstâncias de cada país" e "conforme o contexto nacional". Apesar de contribuir para que as negociações avançassem e o consenso fosse obtido, o uso dessas terminologias pode influenciar na implementação distinta do Acordo de Escazú nos países, distanciando o objetivo de criar um padrão regional. Por outro lado, ao ser adotado em consenso e realizando as adaptações necessárias ao contexto nacional, se espera que os países tenham menos resistência interna ou dificuldades para ratificar ou aderir ao Acordo de Escazú. Em consequência, a forma consensual da negociação poderia acelerar a implementação do Acordo de Escazú e a garantia dos direitos humanos presentes no texto.

Por fim, durante todo o processo de negociação e também após a entrada em vigor, a Convenção de Aarhus tem sido uma referência importante para o Acordo de Escazú. Em várias ocasiões, ex-negociadores de Aarhus, representantes da sociedade civil e do atual Comitê de Cumprimento

4. Convenção de Aarhus foi a Convenção em Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em questões Ambientais, organizada pela Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas em 1998 (EUROPEAN COMMISSION, 2022).

mento de Aarhus compartilharam suas experiências e recomendações ao Acordo de Escazú durante as reuniões.

4) TMOJ & KFR: Passando aos dispositivos do acordo, quais foram os ganhos trazidos pelo acordo à promoção e garantia do direito ao acesso à informação ambiental e quais são os principais desafios para efetivação deste acesso no contexto da América Latina e Caribe? Ainda, pensando a realidade brasileira, como pensar esses ganhos tendo em vista que tanto a produção quanto o uso da informação ambiental não devam ser restritos ao setor governamental?

JM: Os artigos 5 e 6 do Acordo de Escazú são dedicados inteiramente ao direito de acesso à informação, mas esse direito também aparece em outros pontos, como as menções ao princípio da transparência, ao princípio de prestação de contas e ao princípio de máxima publicidade no artigo 3 (Princípios).

Em poucas palavras, o Acordo de Escazú estabelece que os Estados devem disponibilizar informações de maneira ativa ou passiva (recebendo pedidos de informação), determinando prazos e procedimentos para facilitar a garantia desse direito à informação, observando os princípios internacionais já estabelecidos. Também devem investir em capacitação e infraestrutura para o bom funcionamento dos mecanismos de acesso à informação e contar com organismos independentes para supervisionar a garantia do direito à informação.

O Brasil possui uma legislação bastante avançada em relação ao direito à informação, mas isso não significa que o Acordo de Escazú não traga ganhos para a garantia desse direito. Por exemplo, o texto do Acordo prevê deveres aplicáveis às "autoridades competentes", ou seja, aqueles entes que têm a obrigação de fornecer informações ambientais. A definição de autoridades competentes inclui as empresas e entidades que se utilizam de verbas públicas direta ou indiretamente ou que cumprem funções públicas, além de todos os órgãos do Estado. Isso significa que não apenas o Estado tem a obrigação de produzir e fornecer informações ambientais, o que contribui diretamente para o aumento da circulação de informações e ao entendimento que muitas vezes as informações de interesse público não estão sob a guarda do Estado. Esse é um ganho não apenas para a sociedade civil, mas também para os órgãos de governo, que poderão contar com mais informação para realizar um bom diagnóstico e decidir a melhor política a ser implementada.

Podemos ainda destacar outros pontos, como a obrigação

de observar o interesse público e a proteção de direitos humanos na análise do provimento da informação, incluindo o teste de interesse público, e o compromisso de disseminar imediatamente toda a informação que possa ajudar a prevenir e reduzir danos, em caso de ameaças à saúde pública e ao meio ambiente. Nessa linha, está prevista a criação de um sistema de alerta precoce.

No Acordo, há um capítulo inteiramente dedicado à produção e disseminação de informações ambientais, que estabelece a obrigação dos Estados em desenvolver registros de poluentes e sua liberação, com a finalidade de divulgar informações sobre emissões nocivas liberadas no ar, água e terra. Estão previstos ainda a criação de vários sistemas nacionais de informação ambiental e a produção e divulgação de um relatório nacional sobre o meio ambiente.

Ao criar um padrão mínimo de informação que deve ser produzida e divulgada, o Acordo de Escazú permitirá a conhecer um cenário regional do meio ambiente e torná-lo passível de monitoramento, favorecendo também a comparação e análise entre os países.

5) TMOJ & KFR: O Acordo de Escazú traz um enfoque grande nas potencialidades da participação social, o que é um avanço em termos de normativas internacionais na região. Contudo, sabemos também que há muitas fragilidades e vulnerabilidades socioeconômicas na região, estas que alijam boa parcela da capacidade dos cidadãos de acompanhar e se fazer presentes em processos de decisão. Como transpor essas barreiras? Ainda, como uma futura implementação do acordo pode dialogar com essa realidade?

JM: Os problemas estruturais do Brasil, como as desigualdades econômicas e sociais e o racismo, também influenciam na garantia do direito à participação. Por exemplo, as diferenças de acesso e qualidade da internet em distintas regiões do país podem ser barreiras para a participação social. Igualmente, o uso de tecnologias e de uma linguagem técnica, bem como os horários e locais de realização de uma consulta pública, por exemplo, podem ser barreiras de participação.

Para transpor essas barreiras, é necessário promover diferentes formatos e estratégias de participação social, que considerem distintas vulnerabilidades e as particularidades locais. Por exemplo, a divulgação de informações deve incluir linguagens técnicas e também linguagens para o usuário comum. Devem considerar formas online e offline de participação, considerar os idiomas dos povos indígenas e divulgar a informação com antecedência ade-

quada. Essas estratégias devem ser acompanhadas de políticas públicas inclusivas e estruturantes, que atendam as necessidades dos grupos vulnerabilizados.

O Acordo de Escazú determina que a participação pública deve ser aberta e inclusiva no processo de tomada de decisão em projetos e atividades ambientais, tais como licenciamento ambiental ou projetos que possam ter impacto significativo no meio ambiente ou na saúde das pessoas. Para diminuir as barreiras à participação, o Acordo de Escazú estabelece procedimentos para a notificação e o fornecimento de informações às populações potencialmente afetadas pelos projetos, inclusive mencionando o rol mínimo de informações que devem ser divulgadas. Outros pontos importantes são a obrigação de considerar as opiniões da sociedade civil nos processos de tomada de decisão e a de prestar apoio especial às pessoas em situação de vulnerabilidade social.

6) TMOJ & KFR: Sobre a proteção dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais, que é uma das principais inovações do acordo, com sua assinatura, o que ganhamos, e quais têm sido os principais desafios para efetivação deste acesso no contexto da América Latina e Caribe? E no Brasil, como você vê a efetivação desta proteção aos defensores?

JM: O Acordo de Escazú é o primeiro acordo internacional que dispõe de medidas específicas para os defensores de direitos humanos, com um capítulo inteiramente dedicado ao tema. Cabe mencionar, que no texto original que deu início às negociações, havia apenas um parágrafo no artigo de acesso à justiça sobre o tema dos defensores. Considerando a relevância do tema e os casos apresentados durante as negociações, bem como testemunhos de próprios defensores argumentado de como seu trabalho era relacionado ao acesso à informação, a participação social e acesso à justiça em temas ambientais, esse ponto cresceu e se transformou em um capítulo próprio.

Dentre os desafios principais para a efetivação dos direitos dos defensores e das defensoras de direitos humanos estão a falta de medidas protetivas adequadas e de políticas públicas que permitam a continuidade de seu trabalho. Quando ameaçados, muitas vezes, essas pessoas são retiradas do local em que estavam por questões de segurança. Ainda que necessário, essa situação pode desencadear um temor dentro da comunidade, que se sente acuada.

Também é necessário frisar que em alguns casos os próprios agentes estatais ou relacionados a estado, como policiais milicianos, pessoas ligadas à mineração e grandes

fazendeiros que têm apoio político, podem estar envolvidas nas situações de ameaça aos defensores e defensoras. Seria importante investir em ações preventivas e que diminuam a possibilidade do conflito em si, evitando chegar em situações extremas. Quando as ameaças acontecem, é necessário investir em uma investigação rápida e independente para impedir o aumento da violência. O Acordo de Escazú tem um ponto importante nessa linha quando remete ao entorno propício, ou seja, que o contexto ou o ambiente em que está esse defensor ou defensora seja adequado para que possa dar continuidade ao seu trabalho.

7) TMOJ & KFR: A América Latina e Caribe é uma região com largas diferenças entre seus países, enfrentando distintos desafios quanto à desigualdade social, violência, instabilidade política e legitimidade dos governos. A vulnerabilidade social e econômica decorrente desses fenômenos, muitas vezes, limita a capacidade dos titulares dos direitos de acesso à informação em exercê-los. Perguntamos: na sua visão, qual possível conjunto de mecanismos de implementação poderiam ser adotados para fazer frente a esses desafios? Como prover a devida efetividade do acesso à informação, da participação nos processos, do acesso à justiça e da proteção àqueles que atuam como defensores dos direitos humanos em questões ambientais, frente à vulnerabilidade econômica?

JM: O trabalho dos defensores e defensoras é árduo e complexo, e como sabemos, muitas vezes ao defender a proteção do meio ambiente e dos direitos humanos, acabam sofrendo ameaças e violências, inclusive, atentados a vida. O Acordo de Escazú apresenta um importante marco, quando seus dispositivos mencionam uma série de direitos dos defensores que devem ser protegidos, como direito de liberdade de expressão, de reunião e direito à vida. A proteção econômica e social não está explicitamente citada no texto do Acordo, mas pode ser compreendida a partir da obrigação do Estado em promover um ambiente seguro e propício. Essa expressão significa que os e as defensoras devem ter as condições adequadas para realizar seu trabalho de proteção ambiental e dos direitos humanos, isso inclui mecanismos de proteção ativa quando se faz uma denúncia de corrupção, por exemplo.

8) TMOJ & KFR: Ainda em relação ao contexto apresentado na provocação anterior, qual é sua visão acerca da suficiência dos mecanismos de coordenação?

nação e monitoramento da implementação no nível intergovernamental previstos no acordo? Quais são os aprimoramentos e complementações ainda necessárias nos instrumentos que ainda serão formulados a partir da Conferência das Partes e funcionamento das demais instâncias de governança?

JM: *Alguns pontos que serão fundamentais para a implementação do Acordo de Escazú serão discutidos justamente na primeira COP, que definirá o que chamamos de "regras do jogo". Entre os temas, estão as regras de procedimentos, incluindo as regras de participação do público, o funcionamento do Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento do Acordo, entre outros, terão impacto direto no desenvolvimento das outras conferências. De igual modo, questões econômicas e mecanismos de cooperação ajudarão a criar a estrutura necessária para a implementação do Acordo. Para manter as características que deram notoriedade e relevância ao Acordo de Escazú como um dos mais interessantes no nível internacional, é fundamental respeitar o princípio de não-regressão e manter e ampliar a participação do público.*

Em relação a possíveis aprimoramentos quanto aos instrumentos de monitoramento, um dos pontos que foi discutido durante as negociações, mas que acabou ficando de fora do texto, foi a possibilidade do Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento do Acordo receber comunicações diretas do público. Isso significa que uma pessoa ou organização poderia reunir documentação sobre a implementação e enviá-la diretamente ao comitê, como uma denúncia de incumprimento aos dispositivos do Acordo de Escazú para sua análise. Esse mecanismo existe em outros instrumentos e é considerado uma forma eficaz de retroalimentação e fiscalização.

9) TMOJ & KFR: Trazendo para o caso brasileiro, na sua perspectiva, o que falta em termos de mecanismos de coordenação e monitoramento da implementação do acordo em nível doméstico? Quais seriam os papéis e mecanismos necessários para a devida atuação das organizações públicas nos três níveis de governo, em conjunto com organizações não-governamentais e privadas?

JM: *Em primeiro lugar, infelizmente o Acordo de Escazú é pouco conhecido no Brasil, tanto em relação aos membros do governo quanto da sociedade civil. Apesar de estar diretamente relacionado a temas que estão no cerne da agenda, como a emergência climática e os conflitos*

ambientais, pouco se sabe ou se fala sobre o Acordo de Escazú no Brasil. Assim, o primeiro passo seria promover ações de capacitação sobre o Acordo de Escazú, contribuindo para disseminar seu conhecimento. Também seria importante a realização de debates e estudos sobre a implementação do Acordo do Brasil, visando a possíveis ajustes que sejam necessários considerando a entrada em vigor no país.

Em termos de estrutura, entendo que o Brasil conta com órgãos e colegiados que poderiam contribuir diretamente para a coordenação e monitoramento do Acordo de Escazú, como a CGU, o Ministério do Meio Ambiente, o IBAMA, o Ministério Público, o legislativo e as instâncias de participação. Cabe frisar que, dentro dos mecanismos, é fundamental que a ampla participação da sociedade civil seja promovida e respeitada.

10) TMOJ & KFR: Por último, Joara, gostaríamos de saber sua visão sobre quais serão os principais efeitos no acesso à informação a partir de uma futura ratificação do acordo no Brasil. Ainda, quais são as movimentações da sociedade civil em torno dessa ratificação?

JM: *O Acordo de Escazú pode trazer importantes ganhos para o Brasil, principalmente em relação à produção de informação, para fortalecer os mecanismos de participação que estão em xeque e para proteger os defensores de direitos humanos. Também promove um acesso mais igualitário à justiça e a diminuição das barreiras para a participação social, apoiando as pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade. De forma geral, ao contrário do que se imagina, ratificar o Acordo de Escazú também pode contribuir para gerar mais investimentos no país, principalmente em relação a formas de gerar energia que sejam "limpas".*

Especificamente em relação ao acesso à informação, o Acordo de Escazú prevê a criação de um sistema de alerta precoce, mecanismo que auxiliaria na difusão de informações relacionadas a desastres e a emergência climática. O rol de autoridades competentes para produzir e disseminar informações, previsto no Acordo de Escazú, também traz mais segurança jurídica ao gestor público quando precisa avaliar o andamento de um contrato, dado que aumenta o controle social e pode ajudar a prevenir situações como Mariana e Brumadinho.

Conversando com membros da sociedade civil que acompanham a implementação do Acordo de Escazú, vemos a necessidade que o processo de ratificação avance,

porque quanto mais nos distanciamos, mais atrasados estaremos. De qualquer forma, cabe citar que não precisamos esperar a entrada em vigor no Brasil para já considerar os dispositivos presentes no Acordo de Escazú, como uma ferramenta interpretativa. Vale lembrar que o Acordo provém do Princípio 10 da Eco-92 e foi criado com base em muitos pontos da nossa legislação. Vemos, por exemplo, que o Acordo de Escazú foi utilizado como referência em algumas decisões da CGU em sua análise relacionadas aos pedidos de informação. Também temos o importante voto da Ministra Rosa Weber no julgamento da ADPF 623, referente ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

As movimentações da sociedade civil que acompanha o processo tem sido de fortalecer o tema e ampliar a massa crítica sobre o tema, ou seja, que mais pessoas conheçam e debatam o Acordo de Escazú. Também temos como diretriz acompanhar as negociações da primeira COP e seus encaminhamentos, participando das reuniões nacionais e internacionais, ainda que tenhamos pouco apoio para tal.

TMOJ & KFR: Agradecemos pela entrevista e pela oportunidade e disponibilidade para este momento de diálogo e crescimento, Joara.



Joara Marchezini

<https://orcid.org/0000-0002-8020-8981>

Instituto Nupef, Brasil
joara_marchezini@hotmail.com

Mestre em Ação Internacional Humanitária pela Universidade de Deusto. Especialização em Direitos Humanos, Diversidade e Violências pela Universidade Federal do ABC. Especialização em Pós-Graduação em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade de Coimbra. Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Coordenadora de Projetos no Instituto Nupef. Foi oficial de projetos da área de Acesso à Informação da Artigo 19. Participante ativa das negociações do Acordo de Escazú.



Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

<https://orcid.org/0000-0002-5524-3830>

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil
temuju@gmail.com

Doutor em Políticas Públicas pela UFRJ. Mestre e Bacharel em Administração pela UFF e UnB. Auditor de Finanças e Controle na Secretaria de Combate à Corrupção da Controladoria-Geral da União (CGU). Diretor de Administração e Finanças da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP).



Karina Furtado Rodrigues

<https://orcid.org/0000-0001-9330-6399>

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Brasil
karinafrodriques@gmail.com

Doutora e Mestre em Administração pela EBAPE/FGV, e Bacharel em Administração pela FACC/UFJF; Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares do Instituto Meira Mattos (PPGCM/IMM), na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME); e Diretora de Comunicação da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP).

REFERÊNCIAS

CEPAL. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, o Acordo de Escazú 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf. Acesso em 3 de maio de 2022.

CEPAL. Mecanismo Público Regional. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu/mecanismo-publico-regional>. Acesso em 3 de maio de 2022.

EUROPEAN COMMISSION. Aarhus Convention. European Commission, 2022. Disponível em: <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/>. Acesso em 3 de maio de 2022.

UNITED NATIONS. United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992> Acesso em 3 de maio de 2022.

UNITED NATIONS. United Nations Conference on Sustainable Development, 20-22 June 2012, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio2012>. Acesso em 3 de maio de 2022.

Artigos

Gestão da informação patrimonial de agentes públicos: uma proposta de modelo de sistema para identificação de indícios de enriquecimento ilícito

Public officials' wealth information management: a system model proposal for signs identification of illicit enrichment

Gestión de la información patrimonial de los funcionarios públicos: una propuesta de modelo de sistema para la identificación de señales de enriquecimiento ilícito

Marcelo Campos da Silva e Jordan Paulesky Juliani

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.398>

Resumo: O enriquecimento ilícito de agentes públicos é um dos desdobramentos mais visíveis da corrupção, além de constituir-se, quase sempre, como sua motivação principal. Neste contexto, esta pesquisa tem como objetivo geral apresentar um modelo de sistema para o acompanhamento amplo e permanente da evolução patrimonial de agentes públicos, que permita aumentar a percepção de seu monitoramento e a identificação de indícios de enriquecimento ilícito. O método utilizado foi o estudo de casos múltiplos e as formas utilizadas para coletar os dados foram a entrevista e o questionário. Após o mapeamento dos subprocessos informacionais empregados pela CGU e pela CGM-SP em seus trabalhos de investigação patrimonial e a compilação das principais classes de dados e fontes neles utilizadas, conclui-se que é no subprocesso de “análise” onde de fato se apura a ocorrência ou não de incompatibilidade patrimonial e de movimentação financeira e que, para sua realização, dois outros subprocessos são fundamentais: a “obtenção” e “a organização” de informações. A partir de tais pressupostos, foi idealizado um modelo de sistema para o acompanhamento da evolução patrimonial de agentes públicos que, a partir de informações por eles declaradas e oriundas de fontes de checagem, realize de forma ampla e informatizada mapeamento de risco de cometimento de enriquecimento ilícito e, também, análises informatizadas de suas compatibilidades patrimonial e de movimentação financeira.

Palavras-chave: Corrupção. Enriquecimento ilícito. Agentes Públicos. Gestão da Informação. Sistemas de Informação.

Abstract: The illicit enrichment of public officials is one of the most visible consequences of corruption and is almost always its main motivation. In this context, this research aims to present a framework for the wide and permanent monitoring of the financial flows and tracing of the proceeds of wealth of public officials, allowing an increase in the effectiveness of its monitoring and more accurate identification of signs of illicit enrichment. The method used was the studying of multiple cases, and the ways used to collect the data are by interview and questionnaire. After mapping the informational subprocesses employed by CGU and CGM-SP in their heritage research work and compiling the main data classes and sources used in them, it is concluded that it is in the analysis subprocess where incompatibility of assets and financial flows is verified and that, for its realization, two other subprocesses are fundamental: the obtaining and the organization of information. Based on these assumptions, a framework was designed to follow the accumulation of wealth by public officials that, based on information declared by them and originating from verifiable sources, forms a comprehensive

and computerized map of the risk of committing illicit enrichment, as well as a computerized compatibility analysis of their wealth and financial flows.

Keywords: Corruption; Illicit Enrichment; Public Officials; Management of Information; Information systems.

Resumen: El enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos es una de las consecuencias más visibles de la corrupción y casi siempre es su principal motivación. En este contexto, esta investigación tiene como objetivo presentar un marco para el monitoreo amplio y permanente de los flujos financieros y el rastreo del producto del patrimonio de los funcionarios públicos, que permita aumentar la efectividad de su monitoreo y una identificación más precisa de indicios de enriquecimiento ilícito. El método utilizado fue el estudio de casos múltiples, y las formas utilizadas para recolectar los datos son por entrevista y cuestionario. Luego de mapear los subprocesos de información empleados por la CGU y la CGM-SP en sus trabajos de investigación patrimonial y recopilar las principales clases de datos y fuentes utilizadas en ellos, se concluye que es en el subproceso de análisis donde se verifica la incompatibilidad de activos y flujos financieros y que, para su realización son fundamentales otros dos subprocesos: la obtención y la organización de la información. Con base en estos supuestos, se diseñó un marco de seguimiento de la acumulación de patrimonio de los funcionarios públicos que, con base en información declarada por ellos y proveniente de fuentes verificables, conforma un mapa integral e informatizado del riesgo de cometer enriquecimiento ilícito, así como un análisis de compatibilidad computarizado de su riqueza y flujos financieros.

Palabras clave: Corrupción; Enriquecimiento Ilícito; Funcionarios públicos; Gestión de la Información; Sistemas de información.

1. INTRODUÇÃO

Estimativa apresentada em 2017 pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em informe publicado em conjunto com o Banco Mundial, aponta a corrupção como uma “indústria global” que movimenta em torno de dois trilhões de dólares por ano (cerca de 2% do PIB mundial). Tal montante de recursos destinado à corrupção seria, segundo as instituições, metade de tudo o que o mundo precisaria para garantir uma infraestrutura adequada a seus cidadãos até 2030 (CHADE, 2017).

No Brasil, tal realidade sobre a corrupção não é distinta. Estudo teórico desenvolvido pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (2010) apontou, para o período entre 1990-2008, um custo médio anual provocado pela corrupção para a economia brasileira entre 1,38% a 2,3% do PIB nacional (41,5 a 69,1 bilhões de reais em valores de 2008). O custo extremamente elevado da corrupção no Brasil, conclui o estudo, prejudica o aumento da renda per capita, o crescimento e a competitividade do país, compromete a possibilidade de oferecer à população

melhores condições econômicas e de bem estar social e às empresas melhores condições de infraestrutura e um ambiente de negócios mais estável.

Diante desse cenário mundial e local, torna-se de fundamental importância o desenvolvimento de mecanismos de prevenção, controle e combate à corrupção na administração pública, de modo a diminuir seus fatores determinantes e os desvios de recursos nas contratações envolvendo órgãos públicos e entidades privadas. Se pelo prisma privado o resultado mais claro desses desvios é o benefício indevido das empresas e de seus dirigentes, pelo público as principais consequências são o prejuízo da sociedade, o financiamento ilegal de campanhas políticas e o recebimento de vantagens indevidas por parte de alguns agentes públicos em razão do exercício de seus cargos, o dito “enriquecimento ilícito” (EI) pela literatura internacional sobre o tema. Nesse sentido, passa a ser de grande importância o desenvolvimento de métodos e técnicas que objetivem a detecção da corrupção, quantifiquem os valores desviados, evidenciem o financiamento ilegal de campanhas políticas e identifiquem o favorecimento de agentes públicos.

Especificamente em relação a este último objetivo e seguindo um princípio conhecido na linguagem dos técnicos da área de controle pela terminologia *follow the money*, segundo o qual é possível detectar a corrupção por meio do caminho percorrido pelo dinheiro desviado e pela sua destinação final (SPINELLI, 2016, p.66), a comprovação ou não de casos suspeitos de enriquecimento ilícito passa, segundo os especialistas da área, pela identificação de informações que apontem para sinais exteriores de riqueza e/ou acréscimos patrimoniais e financeiros indevidos de agentes públicos e, obrigatoriamente, pelo seu confronto de forma ordenada e adequada com os rendimentos legais por eles auferidos.

Por tal sistemática, detectada a incompatibilidade entre evolução patrimonial de agente público e fontes de rendimentos legais a ele relacionadas, cabe a este comprovar a licitude do seu acréscimo patrimonial, sob pena de ser acusado de cometimento de enriquecimento ilícito. Não havendo justificativa para tal ato, as principais convenções internacionais sobre a corrupção recomendam a aplicação para o agente público das penalidades de demissão da administração pública, pagamento de multas e perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao seu patrimônio.

Diante de tal cenário e da busca pela resposta à questão central desta pesquisa, “de como aperfeiçoar a sistemática de detecção do enriquecimento ilícito de agentes públicos de modo a ampliar o combate à corrupção no Brasil?”, o presente trabalho objetiva, a partir do estudo dos modelos de trabalhos em vigor na CGM-SP e na Controladoria-Geral da União (CGU), propor um modelo de arquitetura de informação com vistas ao desenvolvimento de um sistema de informação para a identificação de indícios de enriquecimento ilícito de agentes públicos, que seja predominantemente lastreado em informações franqueadas aos órgãos de controle e não protegidas por sigilo fiscal e que utilize soluções de tecnologia da informação para sua coleta, confronto e análise

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O presente trabalho se baseia em dois fundamentos teóricos principais: o do enriquecimento ilícito, de onde advêm elementos para a compreensão do seu conceito, dos instrumentos e das técnicas existentes para a avaliação da evolução patrimonial de agentes públicos; e o da gestão da informação,

como elemento norteador para a questão do adequado trato da informação necessária para sua detecção e da sua otimização por meio de uso de sistemas de informação, a partir da concepção de um modelo de arquitetura de informação que atenta aos propósitos desse sistema.

2.1. Enriquecimento Ilícito

Na busca por um melhor entendimento a respeito do enriquecimento ilícito cometido por agentes públicos e pelo aprimoramento de sua detecção, a presente subseção discorre sobre o contexto geral no qual se insere, a corrupção, e levanta as principais diretrizes mundiais para seu enfrentamento, detalha os normativos brasileiros a ele relacionados, e apresenta a sindicância patrimonial como procedimento administrativo próprio para o aprofundamento da sua investigação.

2.1.1. Corrupção: conceituação, fatores determinantes e estratégias de combate

Apesar de parecer existir um certo senso comum sobre o que significa corrupção, sua conceituação não é tão simples. Há cerca de trinta anos, Brei (1995, p.64) já apontava para essa dificuldade, que, segundo Spinelli (2016, p.34), continua a persistir em virtude “do termo ‘corrupção’ abranger uma série de comportamentos e práticas que, dependendo, por exemplo, de determinado conjunto de valores ou de fatores culturais, pode ser ou não considerada uma conduta reprovável do ponto de vista moral ou, até mesmo, legal”.

Também de acordo com Spinelli (2016, p.42-46), os estudos sobre os fatores que seriam determinantes para a ocorrência da corrupção se dividem em duas abordagens principais: a personalista e a institucional. A primeira delas analisa a perspectiva do agente que pratica o ato de corrupção, ou seja, quais as causas que o levaram ou o levarão a delinquir, e a segunda aborda a questão sob o ponto de vista das condições institucionais que favorecem ou não a ocorrência do fenômeno.

Apesar da distinção de abordagens sobre os fatores determinantes da corrupção, na prática, as motivações personalistas e institucionais que levam o agente público a praticar atos de corrupção costumam mesclar-se entre si. Neste sentido, em termos estratégicos, é possível vislumbrar que a adoção

de medidas para redução e combate à corrupção tendem a obter maior resultado se conseguirem atingir aqueles fatores, preferencialmente, de forma conjunta.

Na busca por tal otimização, ganha destaque, no que se poderia considerar uma derivação da “Teoria Econômica da Escolha Racional” da criminalidade, proposta por Gary Becker, o entendimento de Treisman (2000, p.402), de que a prática de um ato corrupto por parte do agente público normalmente é precedida de uma análise “custo x benefício” e que apesar de cientistas políticos e economistas sugerirem que as características diversas dos sistemas econômicos, políticos e sociais dos países possam afetar os custos esperados para os atos de corrupção, o mais óbvio deles, na visão do agente público, é o risco de ser pego e punido.

Sob essa ótica do risco, é possível concluir que as duas principais estratégias a serem adotadas contra a corrupção seriam a de aumentar a possibilidade de sua detecção e a de efetivamente punir o agente público que o comete.

2.1.2. O enriquecimento ilícito de agentes públicos e o ordenamento jurídico brasileiro

A Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996) definiu o enriquecimento ilícito como “o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente”. De forma similar, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (2003) estabeleceu, em seu Art.20, que tal prática consiste no incremento significativo do patrimônio de um funcionário público relativo aos seus ingressos legítimos que não podem ser razoavelmente por ele justificados.

Destaca-se ainda, do estudo do World Bank (2011, p.43), quatro grandes categorias de fontes de informação que podem apontar criticidades de cometimento de enriquecimento ilícito e, portanto, servir como insumos para sua investigação: divulgações de bens e rendas por parte dos próprios funcionários públicos; sinais exteriores de riqueza e de denúncias sobre enriquecimento ilícito; relatórios de transações suspeitas do setor financeiro; e informações oriundas de outras investigações - frequentemente durante uma investigação específica sobre

outros delitos envolvendo agentes públicos é possível se deparar com informações que tendem a sugerir que houve enriquecimento ilícito de sua parte.

As declarações de bens e rendas identificam os principais ativos e passivos de um agente público e muitos países estendem os requisitos de divulgação aos cônjuges e membros imediatos da família. As verificações de sinais exteriores de riqueza podem ser entendidas como indagações sobre se o estilo de vida de um agente público é manifestamente desproporcional à sua renda conhecida.

Em termos jurídicos, o Estado brasileiro trata o enriquecimento ilícito em três normativos legais principais: a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.112/1990, ao considerarem sua prática como ato de improbidade administrativa, e a Lei nº 8.429/1992, ao dispor especificamente sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

A carta magna brasileira estabelece como punições para quem comete atos de improbidade administrativa a suspensão de seus direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário. Também em relação à punição de atos de improbidade administrativa, a Lei nº 8.112/1990, o chamado Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, prevê a pena de demissão para o servidor público que o pratica.

Já a Lei nº 8.429/1992, conhecida com a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), define genericamente o enriquecimento ilícito como espécie de ato de improbidade administrativa que implica em recebimento de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego nas entidades da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade de economia lista. De forma mais específica, a LIA traz doze definições de atos de improbidade administrativa enquadrados como enriquecimento ilícito, com destaque, para os fins desta pesquisa, para o seguinte: “adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou

função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público”.

Quanto às punições estabelecidas pela LIA para os atos de enriquecimento ilícito, foram previstas as seguintes: a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos. Tais disposições se aplicam, no que couber ao popularmente conhecido como “laranja”, ou seja, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

2.1.3. Sindicância patrimonial e a técnica do fluxo de caixa

Tendo em vista a inovação trazida pelo Decreto Federal nº 5.483/2005, de criação de procedimento específico para a investigação patrimonial de agentes públicos, cabe aqui um olhar mais detido sobre seu conteúdo. Conforme estabelecido em seus Arts. 8º e 9º, a autoridade competente ao tomar conhecimento de fundada notícia ou de indícios de enriquecimento ilícito, inclusive evolução patrimonial incompatível com os recursos e disponibilidades do agente público, determinará a instauração de Sindicância Patrimonial (SINPA) destinada à apuração dos fatos. Tal procedimento poderá também ser instaurado pela CGU e, uma vez concluídos seus trabalhos, a comissão responsável por sua condução fará relatório sobre os fatos apurados, opinando pelo seu arquivamento ou, se for o caso, por sua conversão em processo administrativo disciplinar.

Considerando a previsão contida no Decreto da União de nº 5.480/2005, de que cabe à CGU exercer a função de Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e tendo em vista a função para ela prevista nesse papel de definir, padronizar, sistematizar e normatizar, mediante a edição de enunciados e instruções, os procedimentos atinentes às atividades de correição, ganha importância seus ensinamentos a respeito de sindicância patrimonial.

Ainda segundo a CGU (2015, p.29), relativamente à Lei Complementar Federal nº 104/2001 e a possibilidade de compartilhamento do sigilo fiscal, a sindicância patrimonial configura-se como espécie de “processo administrativo” com o objetivo de investigar o agente público suspeito de prática de infração administrativa e, por isso, sua instauração permite o acesso às suas informações fiscais para fins de análise. Tal análise, também segundo a CGU (2015, p.37), consiste na elaboração do “fluxo de caixa” do agente público, deduzindo das receitas as respectivas despesas a fim de se proceder a adequada análise do patrimônio do sindicado com fins de verificar, a partir daí, se restam recursos suficientes para dar suporte ao acréscimo patrimonial.

A técnica do fluxo de caixa consiste em verificar a ocorrência de “Variação Patrimonial a Descoberto” (VPD), “Movimentação Financeira Incompatível” e “Sinais Exteriores de Riqueza”. Conforme modelo da CGU (2015, p.41) a seguir reproduzido (figura 1), o fluxo de caixa é gerado por meio de uma planilha em que seu conteúdo é preenchido com informações oriundas de diversas fontes de dados, cujos confrontos resultam em “indicadores” que apontam ou não para a suspeita de evolução patrimonial indevida cometida pelo agente público.

De acordo com a CGU (2015, p. 37-39), dentre as informações que são utilizadas para o preenchimento da planilha de fluxo de caixa destacam-se as contidas na declaração de bens e valores apresentada pelo agente públicos e na Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física (DIRPF), na Declaração sobre Operações Imobiliárias (DOI), na Declaração de Informações sobre Atividades Imobiliárias (DIMOB), na Declaração de Operações com Cartão de Crédito (DECRED), na Declaração de Informações sobre Movimentação Financeira (DIMOF), na Declaração de Imposto de Renda Retido na Fonte (DIRF), no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), na Declaração de Rendimentos da Pessoa Jurídica (Rendimentos DIPJ) e, ainda, as obtidas junto à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Concessionárias de Serviços Públicos, Departamento de Trânsito (DETRAN), Secretaria de Fazenda dos Estados e dos Municípios, Cartórios e Capitania dos Portos.

FIGURA 1 - FLUXO DE CAIXA PARA ANÁLISE PATRIMONIAL DE AGENTES PÚBLICOS

| FLUXO DE CAIXA | | | | | | | |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| SERVIDOR: FULANO DE TAL | | | | | | | |
| CPF: 123.456.789-00 | | | | | | | |
| Renda Total | Ano-calendário | | | | | | |
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Orgão de lotação | 120.000,00 | 125.000,00 | 130.000,00 | 130.000,00 | 135.000,00 | 135.000,00 | 150.000,00 |
| 1.1 Recebidos de Pessoas Jurídicas | 120.000,00 | 125.000,00 | 130.000,00 | 130.000,00 | 135.000,00 | 135.000,00 | 150.000,00 |
| 1.2 Recebidos de P. Físicas / Exterior | | | | | | | |
| 1.3 Rend. Isentos e não tributáveis | 5.000,00 | 5.208,33 | 5.416,67 | 5.416,67 | 5.625,00 | 5.625,00 | 6.250,00 |
| 1.4 Rend. Tributação excl. / definitiva | 10.000,00 | 10.416,67 | 10.833,33 | 10.833,33 | 11.250,00 | 11.250,00 | 12.500,00 |
| 1.5 Resultado Tribut. Da Atividade Rural | | | | | | | |
| 1 Renda Total | 135.000,00 | 140.625,00 | 146.250,00 | 146.250,00 | 151.875,00 | 151.875,00 | 168.750,00 |
| 2 Retenções na Fonte | | | | | | | |
| 2.1 Imposto de Renda na Fonte e/ou Pago | 33.000,00 | 34.375,00 | 35.750,00 | 35.750,00 | 37.125,00 | 37.125,00 | 41.250,00 |
| 2.2 Previdência Oficial | 13.200,00 | 13.750,00 | 14.300,00 | 14.300,00 | 14.850,00 | 14.850,00 | 16.500,00 |
| 2 Total de Retenções na Fonte | 46.200,00 | 48.125,00 | 50.050,00 | 50.050,00 | 51.975,00 | 51.975,00 | 57.750,00 |
| 3 Renda Líquida (1 – 2) | 88.800,00 | 92.500,00 | 96.200,00 | 96.200,00 | 99.900,00 | 99.900,00 | 111.000,00 |
| 4 Despesas Declaradas | | | | | | | |
| Despesas médicas | 1.200,00 | 1.300,00 | 1.400,00 | 30.000,00 | 1.500,00 | 1.500,00 | 1.800,00 |
| Despesas com instrução | 3.091,35 | 3.091,35 | 3.091,35 | 3.091,35 | 3.091,35 | 3.091,35 | 3.091,35 |
| Outras despesas identificadas | | | | | | | |
| 4.1 Total Pagamentos PF/PJ | 4.291,35 | 4.391,35 | 4.491,35 | 33.091,35 | 4.591,35 | 4.591,35 | 4.891,35 |
| 4.2 Previdência Privada | | | | | | | |
| 4.3 I.R. a pagar (exercício anterior) | | | | | | | |
| 4 Total de Despesas Declaradas | 4.291,35 | 4.391,35 | 4.491,35 | 33.091,35 | 4.591,35 | 4.591,35 | 4.891,35 |
| 5 Patrimônio | | | | | | | |
| 5.1 Bens e Direitos – ANO ANTERIOR | 450.000,00 | 500.000,00 | 555.000,00 | 630.000,00 | 700.000,00 | 720.000,00 | 720.000,00 |
| 5.2 Bens e Direitos – ANO ATUAL | 500.000,00 | 555.000,00 | 630.000,00 | 700.000,00 | 720.000,00 | 720.000,00 | 760.000,00 |
| 5.3 Variação – Bens e Direitos (5.2 - 5.1) | 50.000,00 | 55.000,00 | 75.000,00 | 70.000,00 | 20.000,00 | - | 40.000,00 |
| 5.4 Dívidas e Ônus – ANO ANTERIOR | - | 30.000,00 | 40.000,00 | 30.000,00 | - | - | 20.000,00 |
| 5.5 Dívidas e Ônus – ANO ATUAL | 30.000,00 | 40.000,00 | 30.000,00 | - | - | 20.000,00 | 15.000,00 |
| 5.6 Variação – Dívidas e Ônus (5.5 - 5.4) | 30.000,00 | 10.000,00 | - 10.000,00 | - 30.000,00 | - | 20.000,00 | - 5.000,00 |
| 5.7 Variação Patrimonial (5.3 - 5.6) | 20.000,00 | 45.000,00 | 85.000,00 | 100.000,00 | 20.000,00 | - 20.000,00 | 45.000,00 |
| 5 Patrimônio Líquido | 470.000,00 | 515.000,00 | 600.000,00 | 700.000,00 | 720.000,00 | 700.000,00 | 745.000,00 |
| 6 Valor Anual Disponível para Outros Gastos (*) | | | | | | | |
| 6 Outros Gastos (*) | 64.508,65 | 43.108,65 | 6.708,65 | - 36.891,35 | 75.308,65 | 115.308,65 | 61.108,65 |
| 7 Média Mensal para Outros Gastos | 5.375,72 | 3.592,39 | 559,05 | - 3.074,28 | 6.275,72 | 9.609,05 | 5.092,39 |
| (*) Renda Líquida – Despesas declaradas – Variação Patrimônio Total (3-4-5.7) | | | | | | | |
| 8 Movimentação Financeira | | | | | | | |
| Banco 01 | 160.000,00 | 180.000,00 | 65.000,00 | 30.000,00 | - | - | - |
| Banco 02 | - | - | 135.000,00 | 450.000,00 | 110.000,00 | 130.000,00 | 165.000,00 |
| 8 Total | 160.000,00 | 180.000,00 | 200.000,00 | 480.000,00 | 110.000,00 | 130.000,00 | 165.000,00 |
| 9 Quociente de movimentação Financeira/ Renda Total | | | | | | | |
| 9 Financeira/ Renda Total | 1,19 | 1,28 | 1,37 | 3,28 | 0,72 | 0,86 | 0,98 |
| 10 Quociente de movimentação Financeira/ Renda Líquida | | | | | | | |
| 10 Financeira/ Renda Líquida | 1,80 | 1,95 | 2,08 | 4,99 | 1,10 | 1,30 | 1,49 |

Fonte: CGU (2015, p. 41).

No modelo de fluxo de caixa contido na Figura 1, é possível reunir as informações em quatro classes distintas: “recursos”, “dispêndios”, “variação patrimonial” e “movimentação financeira”. Classificam-se como “recursos” os rendimentos oriundos de pessoas jurídicas, físicas e do exterior, os isentos e não tributáveis, os sujeitos à tributação exclusiva/definitiva e os resultados positivos da atividade rural. Como “dispêndios”, são classificados os tributos retidos na fonte, os gastos com previdência oficial, as despesas declaradas com instrução e médicas, os gastos com previdência privada, as outras despesas identificadas. Já a “variação patrimonial” pode se comportar tanto quanto “recurso” tanto como “dispêndio”, a depender do resultado comparativo entre o exercício atual e o

anterior da sua realização: as variações negativas de bens e direitos (oriundas de suas baixas e/ou realocações) e as variações positivas de dívidas e ônus reais (resultantes de seus recebimentos) consistem em origens de recursos, enquanto as variações positivas de bens e direitos (oriundas de suas aquisições e/ou incrementos realizados) e as variações negativas de dívidas e ônus reais (resultantes de seus pagamentos) configuram-se como dispêndios. Do confronto entre essas três classes de informações, dois indicadores são calculados no fluxo de caixa: “6 – Valor Anual Disponível para Outros Gastos” (VADOG), sendo “outros gastos” os não identificados ou declarados pelo agente público, a exemplo de despesas com alimentação, lazer, viagens; e o “7 – Média Mensal

para Outros Gastos”, que seria o índice “6” dividido pelos 12 (doze) meses do exercício e traduziria os valores mensais estimados para aqueles gastos não declarados e não identificados. Em termos matemáticos, o VADOG seria o valor resultante da soma de todos os recursos menos a soma de todos os dispêndios, sendo que valores insignificantes ou negativos apontam para indícios de ocorrência de variação patrimonial a descoberto cometida pelo agente público (CGU, 2015, p.41).

Ainda no modelo de fluxo de caixa apresentado, as informações referentes à movimentação financeira do agente público se dividem em “oficial”, oriundas de instituições financeiras, e “estimada”, correspondente aos rendimentos por ele recebida (que se presume terem sido alocados em suas contas bancárias). Do confronto entre esses dois tipos de movimentação, dois indicadores são calculados no fluxo de caixa: “8 – Quociente de Movimentação Financeira/Renda Total”; e o “9 – Quociente de Movimentação Financeira/Renda Líquida” (QMFRL). Em termos matemáticos, os indicadores são obtidos pela divisão entre a soma de todos os créditos informados pelas instituições financeiras e a soma de todos os recursos recebidos pelo agente público (no caso do índice “8”) ou de todos esses recursos abatidos de dispêndios com imposto de renda retido na fonte e com previdência oficial, sendo que valores resultantes para esses índices significativamente superiores a 1 (um) apontam para recebimento de recursos que não constam em suas declarações (CGU, 2015, p.42).

2.2. Gestão da Informação

Considerando a importância da informação para a detecção ou não do enriquecimento ilícito, cabe, na busca por novas ideias para o aperfeiçoamento dos trabalhos de acompanhamento de evolução patrimonial dos agentes públicos, a abordagem de questões sobre sua conceituação, sua gestão, seu fluxo processual e subprocessos que o compõem e a possibilidade de suas otimizações por meio de sistemas de informação, bem como a apresentação de referenciais teóricos a respeito de planejamento desses sistemas, a por meio da modelagem de uma arquitetura da informação, o que é apresentado nesta subseção.

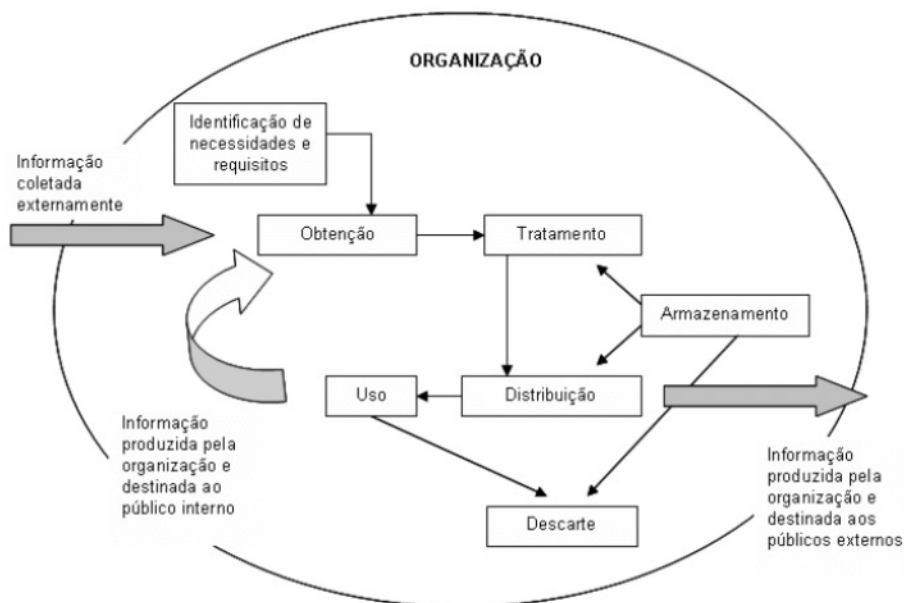
2.2.1. Gestão da Informação e o Processo Informacional

De acordo com Valentim (2002, p.4), as informações funcionam como insumos básicos para que as atividades desenvolvidas pelas pessoas, nas unidades de trabalho de uma organização, obtenham resultados satisfatórios ou excelentes. Ainda segundo a autora, tais insumos percorrem fluxos formais ou informais que necessitam ser geridos para obtenção daqueles resultados. O gerenciamento desses insumos (ou da informação em sentido genérico) e de seus fluxos corresponde, segundo Valentim e Teixeira (2012, p.153), “às estratégias de ação que identificam às necessidades informacionais, a prospecção, o monitoramento, a análise e a disseminação com valor agregado aos seus colaboradores, facilitando a apropriação e a geração de novo conhecimento e novas informações”.

Ainda conforme Valentim e Teixeira, o objetivo principal da Gestão da Informação seria o de gerenciar a imensa quantidade de informações, oriunda do ambiente interno ou do externo, propiciando o acesso, o compartilhamento e a disseminação, por meio de documentos e sistemas, na tentativa de possibilitar a transmissão de conhecimento entre indivíduos.

Já Beal (2004, p.14-29), para quem a informação pode ser classificada em “estruturada”, quando segue um padrão previamente definido (a exemplo de um formulário com os campos preenchidos), ou “não estruturada”, quando não segue um padrão definido (como no caso do conteúdo de artigo científico), defende que a mesma percorre um fluxo dentro das organizações, conforme apresentado na figura 2, em que a atividade de “identificação de necessidades e requisitos de informação” age como elemento acionador do processo, que pode estabelecer um ciclo contínuo de coleta, tratamento, distribuição/armazenamento e uso para alimentar os processos decisórios e/ou operacionais da organização, e leva também à oferta de informações para o ambiente externo.

FIGURA 2 - FLUXO DA INFORMAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES



Fonte: Beal (2004, p.29).

Segundo Tarapanoff (2006, p.23), o ciclo informacional é um processo que se inicia com a busca da solução a um problema, da necessidade de obter informações sobre algo, e passa pela identificação de quem gera o tipo de informação necessária, as fontes e o acesso, a seleção e aquisição, registro, representação, recuperação, análise e disseminação da informação, que, quando usada, aumenta o conhecimento individual e coletivo.

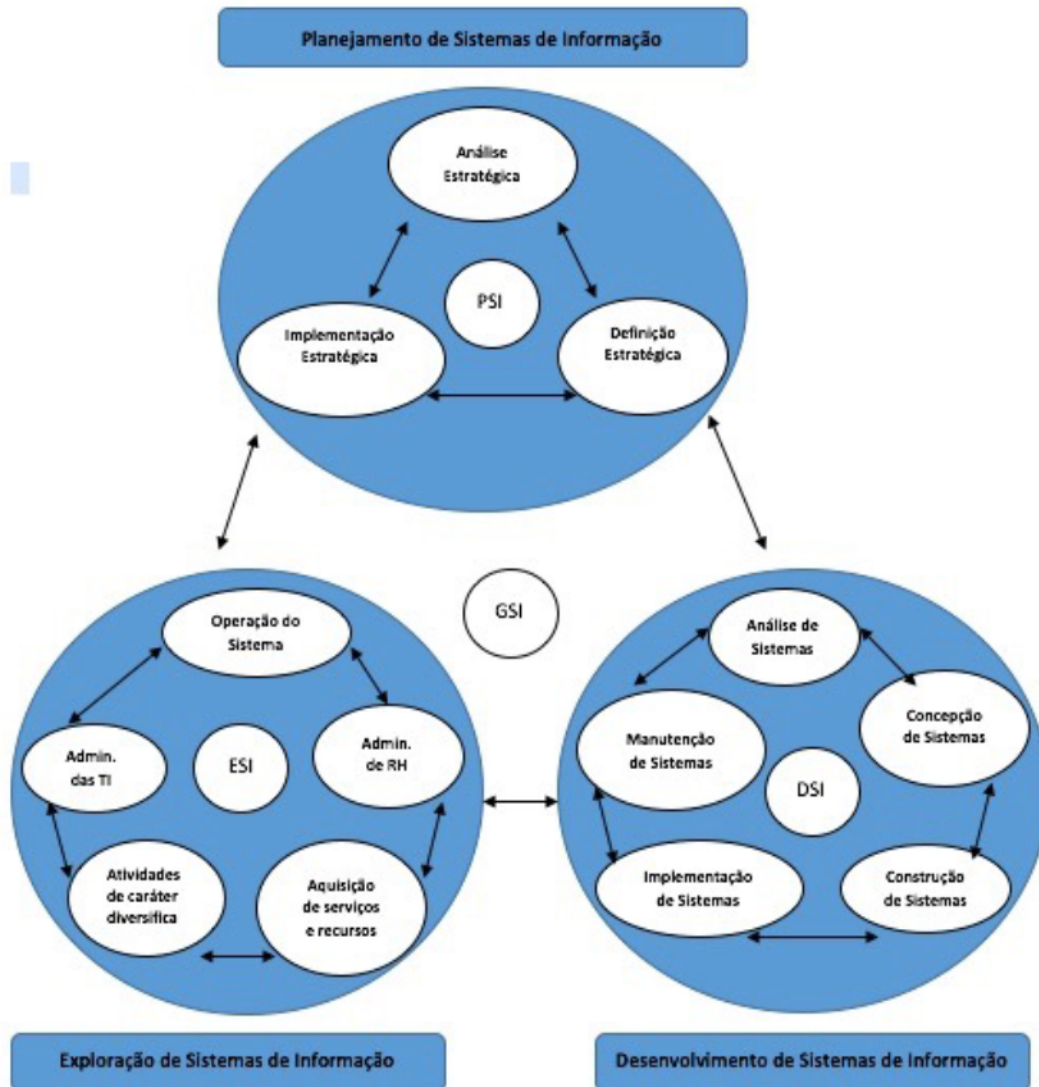
2.2.2. Planejamento de Sistemas de Informação

Numa definição que contempla os principais subprocessos do fluxo informacional visto anteriormente, cabe destacar a definição de Turban et al. (2005, p.40), para quem Sistema de Informação (SI) é aquele que “coleta, processa, armazena, analisa e dissemina informações para uma finalidade específica”. Nesta mesma linha, Laudon e Laudon (2007, p.9) entendem SI como um conjunto de componentes inter-relacionados que coletam, processam, arma-

zenam e distribuem informações destinadas a apoiar a tomada de decisões, a coordenação e o controle de uma organização, auxiliando também os gerentes e trabalhadores a analisar problemas, visualizar assuntos complexos e criar novos produtos.

Numa visão funcional sobre SI, Varajão (2002, p.95) defende que o mesmo é composto de quatro atividades principais que formam a “Função Sistemas de Informação” (FSI): Planejamento de Sistemas de Informação (PSI), Desenvolvimento de Sistemas de Informação (DSI), Exploração de Sistemas de Informação (ESI) e Gestão de Sistemas de Informação (GSI). Considerando que, neste modelo, a ênfase especial é dada à atividade de PSI, por ser nela onde se delinea o futuro desejado e os processos envolvidos no sistema a ser desenvolvido, o mesmo é adotado nesta pesquisa em virtude de tal delineamento ser fundamental para a concepção de um modelo de arquitetura de informação traçado como seu objetivo principal.. A figura 3 reproduz o modelo de FSI concebido por Varajão.

FIGURA 3 - ATIVIDADES DA FUNÇÃO SISTEMAS DE INFORMAÇÃO



Fonte: Varajão (2002, p.254).

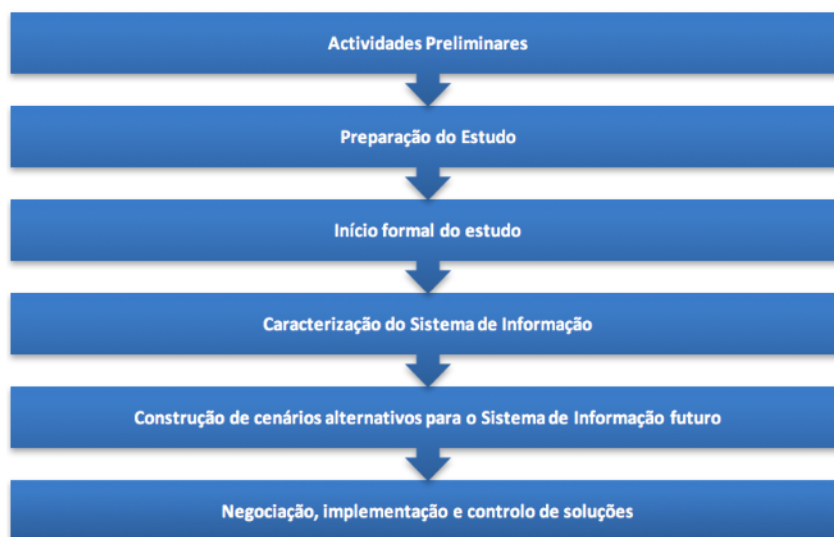
De acordo com Varajão (2002, p.96-97) e conforme demonstrado na Figura 8, a FSI pode ser vista não apenas como contínua, mas também como cíclica, ou seja, as atividades em que se decompõe alimentam-se mutuamente em cada geração do sistema, com fortes ligações entre si. O PSI é responsável pela identificação dos sistemas necessários, precedendo assim o DSI, responsável pelo seu desenvolvimento. A ESI é responsável por assegurar sua correta utilização no melhor interesse da organização e, à GSI, cabe a gestão de todas as atividades.

A respeito do Planejamento de Sistemas de Informação, Amaral e Varajão (2007, p.30) destacam que o desenvolvimento do SI deve resultar de uma reflexão do papel que dele se espera e dos processos e recursos envolvidos na sua construção, ou seja, “pensar antes de fazer parece uma atitude saudável perante este desafio”, o que justificaria o PSI.

Amaral e Varajão (2007, p.109) propõe, para o planejamento de sistemas de informação, o emprego de uma metodologia denominada de BSP Adaptada, baseada na metodologia Business Systems Planning, desenvolvida pela empresa IBM. Em termos opera-

cionais, conforme Amaral e Varajão (2007, p.109), o estudo do PSI proposto pela BSP Adaptada é desenvolvido, conforme apresentado na figura 4, ao longo das seguintes etapas:

FIGURA 4 - ETAPAS DO MÉTODO DE PLANEJAMENTO DE SISTEMA DE INFORMAÇÃO



Fonte: Amaral e Varajão (2007, p.110).

Das etapas da BSP adaptada de Amaral e Varajão, contidas na figura anterior, destaca-se para esta pesquisa a “Caracterização do Sistema de Informação”, por ser nela onde é elaborada a arquitetura de informação (AI) do do sistema a ser construído. Tal etapa, segundo os autores, se dá pelo desenvolvimento das seguintes subetapas: “definição dos processos da organização”, “identificação dos requisitos de dados” e “definição da arquitetura de informação”.

Os “processos da organização” são grupos de decisões relacionadas logicamente ou atividades necessárias para gerir os recursos da organização. Definidos os processos, o próximo passo é a identificação dos “requisitos de dados”, que consiste em definir as entidades da organização, as classes de dados e as relações entre eles. “Entidades organizacionais” são aquilo que a organização gere e servem de base para a identificação dos dados necessários à sua atividade e “Classe de Dados” é um agrupamento de dados relacionados com aspectos (ou entidades) que são re-

levantes para a organização e que precisam de estar disponíveis para a realização das atividades da organização (AMARAL;VARAJÃO, 2007, p.131-137).

Após a identificação das classes de dados, devem ser estabelecidas as relações entre as classes de dados e os processos. Tais relações constituem-se na Arquitetura da Informação, que é elaborada por meio da matriz processos/classes de dados, cuja elaboração deve ocorrer pela listagem dos processos ao longo do eixo vertical, e das “classes de dados” ao longo do eixo horizontal. Na sequencia deve-se colocar um “C” na interseção da linha do processo com a coluna da classe de dado, o que indica que somente um processo pode Criar uma determinada classe de dados. Finalmente marca-se um “U” (de “usa”) na célula de interseção de cada processo com cada classe de dados que o mesmo utilize (AMARAL;VARAJÃO, 2007, p.141-148). O resultado desse esforço de modelagem pode ser observado na figura 5.

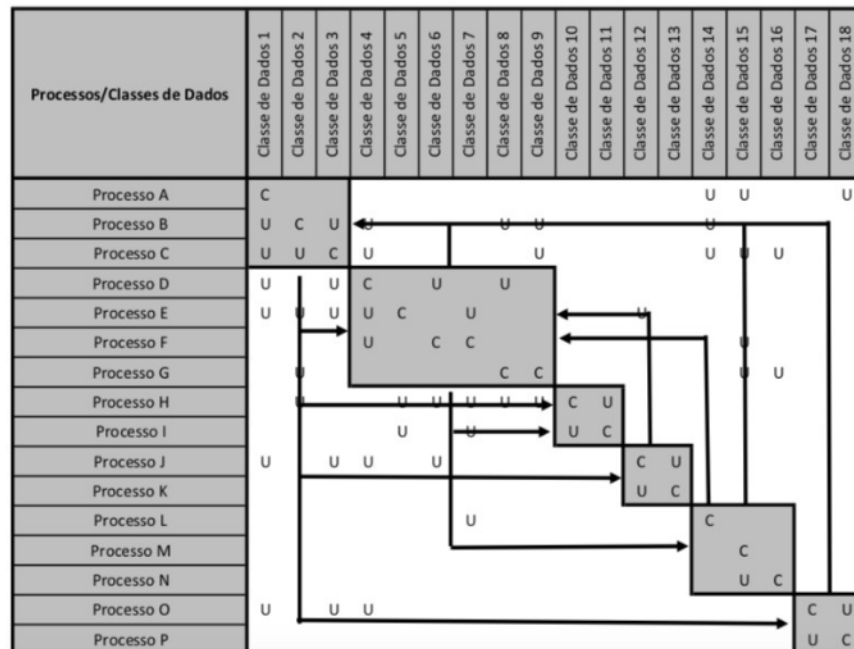
FIGURA 5 - MATRIZ PROCESSOS/CLASSES DE DADOS

| Processos/Classes de Dados | Classe de Dados 1 | Classe de Dados 2 | Classe de Dados 3 | Classe de Dados 4 | Classe de Dados 5 | Classe de Dados 6 | Classe de Dados 7 | Classe de Dados 8 | Classe de Dados 9 | Classe de Dados 10 | Classe de Dados 11 | Classe de Dados 12 | Classe de Dados 13 | Classe de Dados 14 | Classe de Dados 15 | Classe de Dados 16 | Classe de Dados 17 | Classe de Dados 18 |
|----------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Processo A | C | | | | | | | | | | | | | U | C | | | U |
| Processo B | U | C | U | U | | | | U | U | | | | | U | C | | | |
| Processo C | U | U | C | U | | | | | U | | | | | U | C | U | | |
| Processo D | U | | U | C | | U | | U | | | | | | | | | | |
| Processo E | U | U | U | U | C | | U | | | | | U | | | | | | |
| Processo F | | | | U | | C | C | | | | | | | | U | | | |
| Processo G | | U | | | | | | C | C | | | | | | U | U | | |
| Processo H | | U | | | U | U | U | U | U | C | U | | | | | | | |
| Processo I | | | | | U | | U | | | U | C | | | | | | | |
| Processo J | U | | U | U | | U | | | | | | C | U | | | | | |
| Processo K | | | | | | | | | | | | U | C | | | | | |
| Processo L | | | | | | | U | | | | | | | C | | | | |
| Processo M | | | | | | | | | | | | | | | C | | | |
| Processo N | | | | | | | | | | | | | | | U | C | | |
| Processo O | U | | U | U | | | | | | | | | | | | | C | U |
| Processo P | | | | | | | | | | | | | | | | | U | C |

Fonte: Amaral e Varajão (2007, p.143).

A etapa subsequente de modelagem consiste em definir o diagrama de fluxos da AI, agrupando os processos e classes de dados intimamente relacionados e indicando como os dados se relacionam entre eles, conforme pode ser observado na figura 6.

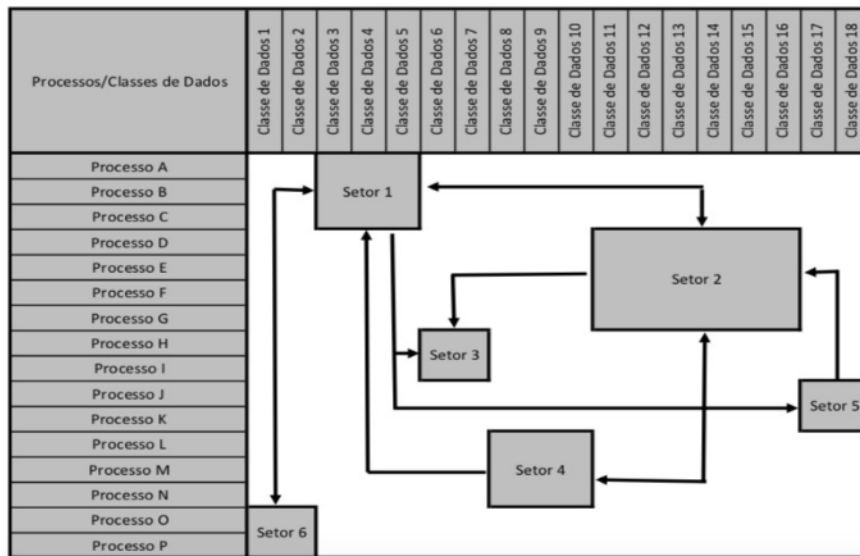
FIGURA 6 - MATRIZ PROCESSOS/CLASSES DE DADOS (FLUXO DE DADOS)



Fonte: Amaral e Varajão (2007, p.146).

Para a apresentação final da matriz é conveniente simplificar o diagrama de fluxos, removendo, conforme figura a seguir, os “C” e os “U”, utilizando fluxos nos dois sentidos e movendo os grupos de processos e as classes de dados de forma a facilitar a leitura, conforme ilustrado na figura 7.

FIGURA 7 - MATRIZ ARQUITETURA DA INFORMAÇÃO



Fonte: Amaral e Varajão (2007, p.147).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Dado o objetivo principal do trabalho de pesquisa, de modelar a arquitetura da informação com vistas ao desenvolvimento de um sistema de informação para a identificação de indícios de enriquecimento ilícito de agentes públicos, trata-se de uma pesquisa, no que concerne à sua natureza, de caráter aplicado, pois, conforme Gerhardt e Silveira (2009, p.35), “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos”.

Quanto aos objetivos, a pesquisa classifica-se como exploratória, pois, segundo Prodanov e Freitas (2013, p. 51 e 52), tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto investigado, possibilitando sua definição e seu delineamento, ou seja, facilitando a delimitação do tema da pesquisa, orientando a fixação dos objetivos e a formulação das hipóteses ou descobrindo um novo tipo de enfoque para o assunto. Ainda segundo os autores, a pesquisa exploratória geralmente envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que

tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão. A pesquisa bibliográfica se concentrou em duas temáticas principais: “Enriquecimento Ilícito” e “Gestão da Informação”.

Por fim, quanto à forma de abordagem do problema, a pesquisa classifica-se como qualitativa, por não utilizar dados estatísticos como o centro do processo de análise, não tendo, portanto, a prioridade de enumerar ou medir unidades.

Para o atingimento do objetivo geral da pesquisa, foi utilizada a metodologia de Planejamento de Sistemas de Informação denominada de BSP Adaptada de Amaral e Varajão, especificamente no que se refere à sua etapa de “Caracterização do Sistema de Informação”, bem com o modelo de trabalho adotado pela CGU para a investigação da evolução patrimonial de agentes públicos, para análise o incremento nele realizado pela CGM-SP.

Considerando que, de acordo com a metodologia BSP Adaptada de Amaral e Varajão, sua etapa de “Caracterização do Sistema de Informação” é desenvolvida pelas subetapas de definição de “pro-

cessos”, de identificação dos “requisitos de dados” (“entidades organizacionais” e “classes de dados”) e de elaboração da “arquitetura de informação” (com o uso da sua matriz de “processos x classe de dados”), as informações necessárias para o levantamento dessas subetapas foram obtidas junto as seguintes unidades-casos:

Definição de “processos”: Controladoria-Geral da União e Controladoria-Geral do Município de São Paulo, sendo o objeto de estudo da CGU os processos envolvidos em seu modelo de trabalho de investigação da evolução patrimonial de agentes públicos e o da CGM-SP o incremento por ela realizado no modelo da CGU (de criação e funcionamento de sistema para coleta de declarações de bens e valores dos agentes públicos municipais).

Identificação de “requisitos de dados” (“unidades organizacionais” e “classes de dados”): CGU, CGM-SP e órgãos de controle que também realizam trabalhos de investigação da evolução patrimonial de agentes públicos. A coleta de dados junto à CGU e CGM-SP, para a identificação das suas “unidades organizacionais” envolvidas nos trabalhos e das “classes de dados” (e suas fontes) utilizadas, foi realizada na mesma ocasião das entrevistas nelas aplicadas para mapeamento de seus processos de trabalho.

Após a identificação dos “processos” de trabalho e “requisitos de dados” juntos aos modelos pesquisados, foram selecionados processos os fundamentais para o funcionamento do sistema de infor-

mação almejado na pesquisa e foi elaborada, como produto do seu “planejamento”, sua “arquitetura de informação”.

4. RESULTADOS DA PESQUISA

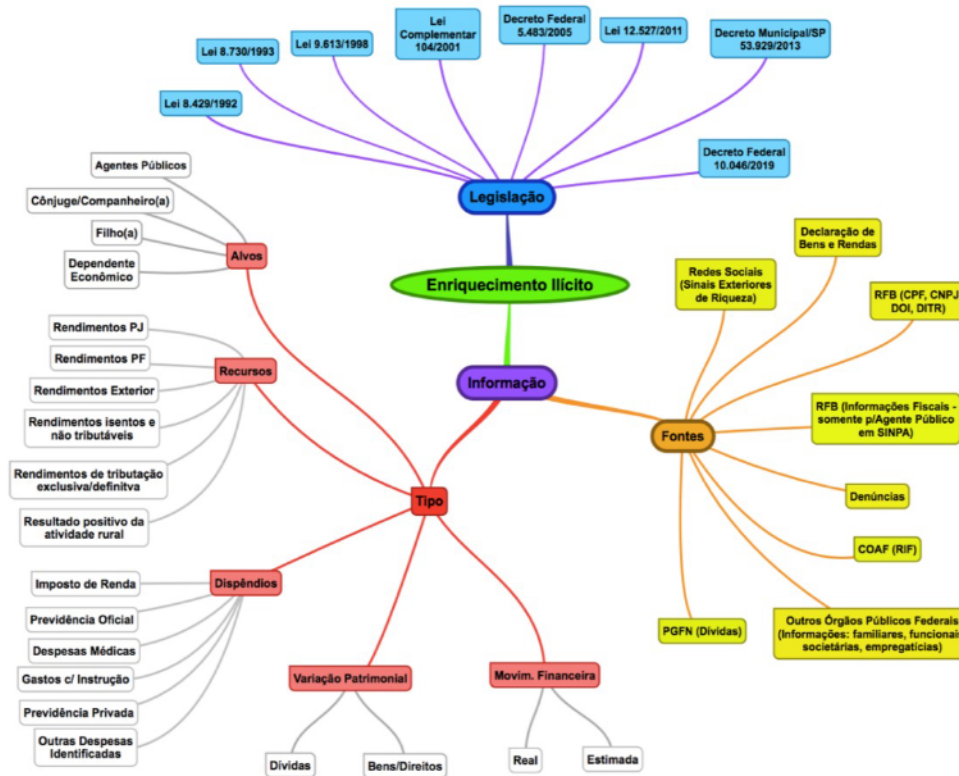
A presente subseção traz os resultados da pesquisa destacando os principais elementos contidos no referencial teórico, compilando as classes de dados utilizadas nos trabalhos de investigação e, por fim, detalhando o modelo de sistema objetivado na pesquisa, com o levantamento da arquitetura da informação.

4.1. Principais elementos extraídos do referencial teórico

Na busca pela sistematização de um modelo de identificação de indícios de enriquecimento ilícito de agentes públicos, é possível, da análise do referencial teórico a respeito do “Enriquecimento Ilícito”, dividi-lo em dois eixos principais e, em cada um deles, agrupar seus elementos afins. O primeiro deles, “Legislação”, agrega os normativos brasileiros que regem a matéria. O segundo, “Informação”, procura, com base nas possibilidades admitidas pela “legislação”, reunir seus “tipos” minimamente necessários para os trabalhos de análise de evolução patrimonial dos agentes públicos e as “fontes” onde são possíveis obtê-las.

O “Mapa Mental”, apresentado na figura 8, reúne os principais elementos contidos em cada um dos dois eixos levantados:

FIGURA 8 - MAPA MENTAL SOBRE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO



Fonte: elaborado pelos autores (2019).

Já da análise do referencial teórico a respeito da “Gestão da Informação”, mais especificamente sobre o “Processo Informacional”, se o gerenciamento informacional tem como base um fluxo processual composto de partes pelas quais percorre a informação e se esta exerce papel fundamental para a identificação do enriquecimento ilícito de agentes públicos, vislumbra-se que os seguintes subprocessos, se de fato bem aplicados no trabalho de investigação patrimonial de agentes públicos, podem vir a ajudar no seu aperfeiçoamento:

A) Necessidade informacional

Apesar da necessidade de detecção do enriquecimento ilícito se aplicar a todos os Poderes dos entes federativos, cabe observar, conforme visto no referencial normativo a respeito do tema, que a possibilidade de análise de evolução patrimonial somente foi

prevista para os agentes públicos do Poder Executivo Federal, por parte da Controladoria-Geral da União, e para as altas autoridades e ocupantes de cargos eletivos e de confiança da administração direta, indireta e fundacional de quaisquer dos poderes dos entes federativos, por parte dos Tribunais de Contas..

B) Obtenção da informação

Estabelecida a necessidade de informações para a identificação do enriquecimento ilícito, o início desse tipo de trabalho passa necessariamente pela identificação dos “alvos” passíveis de investigação, ou seja, os agentes públicos que devem se submeter ao acompanhamento patrimonial, além de seus atributos profissionais, a exemplo de tempo de serviço, cargo e setor ocupado.

Além da necessidade de identificação dos “alvos” (agentes públicos e seus “agregados”), torna-se igualmente necessária a captação dos seguintes tipos de informações e vinculá-las a quem pertencem: “recursos”, “dispêndios”, “bens/direitos”, “dívidas” e “movimentação financeira”.

Quanto à captura desses tipos de informação, as mesmas podem, aplicando-se o entendimento de Beal (2004, p. 31), originar-se de qualquer tipo de mídia ou formato e de fontes internas ou externas. Apesar da possibilidade de captação de informações em diversos tipos de formato, serão consideradas para a construção do modelo de arquitetura de informação objetivado na pesquisa apenas as de formato estruturado.

Quanto às fontes da informação, as Leis nº 8.429/1992 e nº 8.730/1993, ao exigirem dos agentes públicos a apresentação de declarações de bens e valores pertencentes a eles e seus dependentes econômicos, tornaram seus conteúdos fontes internas e básicas para os trabalhos de investigação patrimonial. Possuindo, entretanto, as informações nelas contidas caráter “autodeclaratório”, torna-se obrigatória a obtenção de informações oriundas de fontes externas para a “checagem” de ocorrência de falsidade e/ou omissões nas declarações, a exemplo de: cartórios de registro de imóveis; cadastros de departamentos estaduais de trânsito, para identificação de veículos; cadastro nacional de pessoas jurídicas, para detecção de empresas vinculadas a agentes públicos; cadastro nacional de pessoas físicas, para obtenção de endereço e filiação dos agentes públicos; cadastros de vínculos empregatícios; internet e redes sociais, para identificação de estilo de vida e sinais exteriores de riqueza. Também as denúncias, originadas de fontes externas e com indicações de sinais exteriores de riqueza ou suspeitas de enriquecimento ilícito de agentes públicos, necessitam, por possuírem caráter “declaratório”, ser confrontadas com fontes “de checagem” para a verificação de suas veracidades.

Ainda quanto às aquisições de informações e especificamente em relação ao acesso às suas fontes, é possível classificá-las em dois tipos: disponíveis em “bases de dados”, quando referentes a diversos indivíduos, a exemplo do Sistema de Registro de Bens dos Agentes Públicos (SISPATRI) da Prefeitura de São Paulo, das tratadas no Decreto nº 8.789/2016 e das compartilhadas por meio de formalização

de acordo ou convênios com as entidades que as detém; ou quando disponibilizadas/identificadas de forma “pontual”, a exemplo das informações fiscais compartilhadas pela RFB para casos específicos de agentes públicos formalmente investigados.

C) Armazenamento da informação

Se, conforme Beal, a preservação das informações organizacionais exige uma série de atividades e cuidados visando manter a integridade e disponibilidade dos dados e informações existentes, tal exigência deve igualmente ser buscada no caso dos trabalhos de análise de evolução patrimonial de agentes públicos. Além disso, uma vez que as informações patrimoniais estão relacionadas com suas intimidades e vidas privadas, seu armazenamento deve obrigatoriamente buscar o máximo possível de segurança para evitar seu acesso indevido.

D) Tratamento da informação

Seguindo o entendimento de Beal de se considerar a etapa do “tratamento” da informação como uma atividade mais ampla que inclui subetapas, dentre elas a “organização” e a “análise”, obtida a informação patrimonial surge a necessidade de organizá-la de forma a facilitar seu uso e análise. No caso da organização das informações de natureza patrimonial, parte dela foi facilitada em âmbito federal pelo Decreto nº 5.483/2005 e no âmbito do município de São Paulo pelo Decreto 53.929/2013, ao exigirem que suas fontes internas e primárias, as declarações de bens e valores entregues pelos agentes públicos, sigam padrões, seja o previsto para entrega em formulário próprio, seja o do modelo entregue à RFB (nos casos em que o agente público autoriza o acesso à sua declaração de imposto de renda), seja, ainda, no caso do município de São Paulo, o do modelo contido no SISPATRI. Já em relação às informações a serem obtidas de fontes externas, dada a probabilidade de se apresentarem nos mais diversos tipos de mídia e formatos, faz-se necessário organizá-las em padrões mínimos de convergência para facilitar seus confrontos com as informações declaradas pelos agentes públicos.

Quanto à análise de informações de cunho patrimonial, sua prática visa o atingimento de dois objetivos principais: o mapeamento de risco de cometimento de enriquecimento ilícito por parte de

agentes públicos e, selecionados os casos críticos, a verificação das suas compatibilidades patrimoniais e de suas movimentações financeiras.

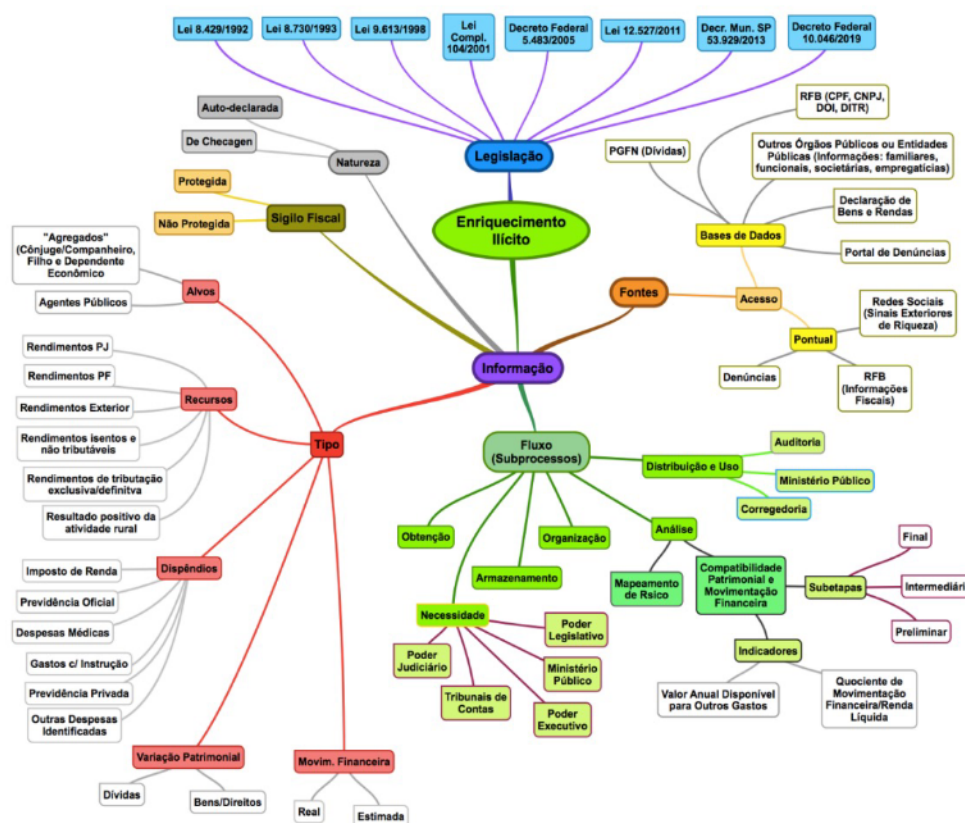
E) Distribuição e Uso da informação

Se a etapa de distribuição consiste, segundo Beal, em levar a informação necessária para quem dela precisa, os casos suspeitos de enriquecimento ilícito, advindos do uso e análise de informações patrimoniais, necessitam ser levados ao conhecimento

das entidades responsáveis para que promovam aberturas de processos administrativos e judiciais com vistas a apurá-los e, uma vez confirmados, para que sejam aplicadas as devidas penalidades aos agentes públicos envolvidos.

O mapa mental, a seguir, atualiza a Figura 8, acrescentando ao eixo “Informação” os principais entendimentos advindos dos subprocessos informacionais e do fluxo de caixa:

FIGURA 9 - MAPA MENTAL SOBRE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO ATUALIZADO



Fonte: elaborado pelos autores (2019).

4.2. Proposição de modelo de sistema para identificação de indícios de enriquecimento ilícito de agentes públicos

Com base nos principais elementos extraídos do referencial teórico, é possível traçar os seguintes objetivos a serem alcançados com o sistema informatizado a ser desenvolvido a partir da arquitetura da informação proposta:

Realizar de forma ampla e informatizada mapeamento de risco de cometimento de enriquecimento ilícito por parte de agentes públicos, a partir de informações e bases de dados “declaradas”, “autodeclaradas” e “de checagem” não protegidas pelo sigilo fiscal e do confronto entre elas;

Realizar de forma ampla e também pontual análises informatizadas de compatibilidade patrimonial e de movimentação financeira de agentes públicos, utilizando informações e bases de dados “decla-

radas”, “autodeclaradas” e “de checagem”, não protegidas e protegidas pelo sigilo fiscal, e o confronto entre elas.

Para a consecução desses objetivos e consequente desenvolvimento do Sistema, a identificação de alvos e a obtenção e organização das classes de dados a eles relacionadas exercem papel chave por se constituírem na condição inicial para a realização da investigação patrimonial. Como subtipos da classe de dados “alvos” foram considerados o “agente público” e seus “agregados”, quais sejam, “cônjuge/companheiro(a)”, “filho(a)” e “dependente econômico”, pelo risco natural que representam de se beneficiarem direta ou indiretamente do enriquecimento ilícito e/ou de contribuírem com sua dissimulação. Já os subtipos das classes de dados “recursos”, “dispêndios”, “variação patrimonial” e “movimentação financeira” são apresentados nos quadros 1 a 4.

QUADRO 1 - COMPILAÇÃO DE FONTES DA CLASSE DE DADOS “RECURSOS” POR SUBTIPOS

| RECURSOS | FONTE | NATUREZA | FORMA DE ACESSO | SIGILO FISCAL |
|--|-------------------------------------|------------------|-----------------|---------------|
| (+) Rendimentos oriundos de Pessoas Jurídicas | DECLARAÇÃO DE BENS E VALORES | Autodeclaratória | Pontual | Não |
| | SISPATRI | Autodeclaratória | Base de dados | Não |
| | CADASTRO DE SERVIDORES (Sistema RH) | De Checagem | Base de dados | Não |
| | RAIS | De Checagem | Base de dados | Não |
| | CNIS | De Checagem | Base de dados | Não |
| | CDT | De Checagem | Pontual | Não |
| | DEFIS | De Checagem | Pontual | Sim |
| (+) Rendimentos oriundos de Pessoas Físicas | DECLARAÇÃO DE BENS E VALORES | Autodeclaratória | Pontual | Não |
| | SISPATRI | Autodeclaratória | Base de dados | Não |
| (+) Rendimentos oriundos do exterior | DECLARAÇÃO DE BENS E VALORES | Autodeclaratória | Pontual | Não |
| | SISPATRI | Autodeclaratória | Base de dados | Não |
| (+) Rendimentos isentos e não tributáveis | DECLARAÇÃO DE BENS E VALORES | Autodeclaratória | Pontual | Não |
| | SISPATRI | Autodeclaratória | Base de dados | Não |
| | SIAFI (Diárias e Ajuda de Custo) | De Checagem | Base de dados | Não |
| (+) Rendimentos sujeitos à tributação exclusiva/definitiva | DECLARAÇÃO DE BENS E VALORES | Autodeclaratória | Pontual | Não |
| | SISPATRI | Autodeclaratória | Base de dados | Não |
| (+) Resultados positivos da atividade rural | DECLARAÇÃO DE BENS E VALORES | Autodeclaratória | Pontual | Não |
| | SISPATRI | Autodeclaratória | Base de dados | Não |

Fonte: elaborado pelos autores (2019).

QUADRO 2 - COMPILAÇÃO DE FONTES DA CLASSE DE DADOS “DISPÊNDIOS” POR SUBTIPOS

| DISPÊNDIOS | FONTE | NATUREZA | FORMA DE ACESSO | SIGILO FISCAL |
|---|-------------------------------------|------------------|-------------------------|---------------|
| (-) Imposto de renda retido na fonte e/ou pago | DECLARAÇÃO DE BENS E VALORES | Autodeclaratória | Pontual | Não |
| | SISPATRI | Autodeclaratória | Base de dados | Não |
| | CADASTRO DE SERVIDORES (Sistema RH) | De Checagem | Base de dados | Não |
| | DIRF | De Checagem | Pontual | Sim |
| (-) Gastos com previdência oficial | DECLARAÇÃO DE BENS E VALORES | Autodeclaratória | Pontual | Não |
| | SISPATRI | Autodeclaratória | Base de dados | Não |
| | CADASTRO DE SERVIDORES (Sistema RH) | De Checagem | Base de dados | Não |
| (-) Gastos com despesas médicas | DECLARAÇÃO DE BENS E VALORES | Autodeclaratória | Pontual | Não |
| | SISPATRI | Autodeclaratória | Base de dados | Não |
| (-) Gastos com instrução | DECLARAÇÃO DE BENS E VALORES | Autodeclaratória | Pontual | Não |
| | SISPATRI | Autodeclaratória | Base de dados | Não |
| (-) Outras despesas identificadas | DECLARAÇÃO DE BENS E VALORES | Autodeclaratória | Pontual | Não |
| | SISPATRI | Autodeclaratória | Base de dados | Não |
| | COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO | De Checagem | Base de dados | Não |
| | REDES SOCIAIS | Declaratória | Pontual | Não |
| | CDT | De Checagem | Pontual | Não |
| | DENÚNCIA | Declaratória | Pontual e Base de Dados | Não |
| | DECRET | De Checagem | Pontual | Sim |
| | NFe | De Checagem | Pontual | Sim |
| (-) Gastos com previdência privada | DECLARAÇÃO DE BENS E VALORES | Autodeclaratória | Pontual | Não |
| | SISPATRI | Autodeclaratória | Base de dados | Não |
| | DIMOF e e-Financeira | De Checagem | Pontual | Sim |
| (-) Imposto de Renda a Pagar (Exercício Anterior) | DECLARAÇÃO DE BENS E VALORES | Autodeclaratória | Pontual | Não |
| | SISPATRI | Autodeclaratória | Base de dados | Não |

Fonte: elaborado pelos autores (2019).

QUADRO 3 - COMPILAÇÃO DE FONTES DA CLASSE DE DADOS “VARIAÇÃO PATRIMONIAL” POR SUBTIPOS

| VARIAÇÃO PATRIMONIAL | FONTE | NATUREZA | FORMA DE ACESSO | SIGILO FISCAL |
|---|--|------------------|----------------------------|---------------|
| (-) Acréscimo (+) Decréscimo de Bens e Direitos (Exercício Atual – Exercício Anterior) | DECLARAÇÃO DE BENS E VALORES | Autodeclaratória | Pontual | Não |
| | SISPATRI | Autodeclaratória | Base de Dados | Não |
| | DOI | De Checagem | Base de dados Pontual | Não Sim |
| | ANAC | De Checagem | Base de dados | Não |
| | DETRAN/DENATRAN | De Checagem | Base de dados | Não |
| | CADASTRO NACIONAL DE PESSOAS JURÍDICAS | De Checagem | Base de dados | Não |
| | BASE CADASTRAL DE IMÓVEIS - IPTU | De Checagem | Base de dados | Não |
| | COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO | De Checagem | Base de dados | Não |
| | ARISP | De Checagem | Pontual | Não |
| | CENSEC | De Checagem | Pontual | Não |
| | CDT | De Checagem | Pontual | Não |
| | JUNTA COMERCIAL | De Checagem | Pontual | Não |
| | CAPITANIA DOS PORTOS | De Checagem | Pontual | Não |
| | REDES SOCIAIS | Declaratória | Pontual | Não |
| | DENÚNCIA | Declaratória | Pontual e Base de Dados | Não |
| | DITR | De Checagem | Pontual | Sim |
| DIMOB | De Checagem | Pontual | Sim | |
| (-) Decréscimo (+) Acréscimo de Dívida e Ônus Real (Exercício Atual – Exercício Anterior) | DECLARAÇÃO DE BENS E VALORES | Autodeclaratória | Pontual | Não |
| | SISPATRI | Autodeclaratória | Base de dados | Não |
| | CDT | De checagem | Pontual | Não |

Fonte: elaborado pelos autores (2019).

QUADRO 4 - COMPILAÇÃO DE FONTES DA CLASSE DE DADOS “MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA OFICIAL” POR SUBTIPOS

| MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA OFICIAL | FONTE | NATUREZA | FORMA DE ACESSO | SIGILO FISCAL |
|--|----------------------|-------------|-----------------|---------------|
| (+) Total de créditos movimentados por ano junto às instituições financeiras | DIMOF e e-Financeira | De Checagem | Pontual | Sim |
| | EXTRATOS BANCÁRIOS | De Checagem | Pontual | Sim |

Fonte: elaborado pelos autores (2019).

Os processos e atividades estabelecidos para a consecução dos objetivos traçados para o Sistema podem ser reunidos em quatro “eixos” principais: 1- captação das classes de dados de “alvos”, “recursos”, “dispêndios”, “variação patrimonial” e “movimentação financeira oficial”; 2 – análise de compatibilidade patrimonial de alvos, a partir do confronto entre seus “recursos”, “dispêndios” e “variação patrimonial” e da organização e apuração de seu resultado no padrão estabelecido pelo VADOG; 3 - análise

de movimentação financeira de agentes públicos específicos, a partir do confronto entre suas “movimentação financeira estimada” e “movimentação financeira oficial” e de apuração de seu resultado no padrão estabelecido pelo QMFRL; e 4 – realização de mapeamento de risco. O quadro 5, a seguir, apresenta num “cardápio de ideias” uma síntese de processos que se entende como integrantes de cada um daqueles eixos principais:

QUADRO 5 - CARDÁPIO DE IDEIAS DE PROCESSOS NORTEADORES PARA A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE IDENTIFICAÇÃO DE INDÍCIOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

| CAPTAÇÃO DE CLASSES DE DADOS | ANÁLISE DE COMPATIBILIDADE PATRIMONIAL | ANÁLISE DE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA | MAPEAMENTO DE RISCO |
|--|--|---|---|
| Identificar os agentes públicos sujeitos à análise de investigação patrimonial e captar informações a seu respeito (cargo ocupado, unidade onde trabalha, tempo de serviço, endereço). | Confrontar e apontar divergências entre “Recursos”, “Dispêndios” e “Variação Patrimonial” obtidos de fontes “autodeclaradas” e de fontes “de checagem” não protegidas pelo sigilo fiscal, para todos os agentes públicos e seus “agregados” | Organizar e apurar de forma automatizada, para agente público com processo investigativo específico, as classes de dados “recursos” e “dispêndios”, obtidas de fontes “autodeclaradas” e de fontes “de checagem” protegidas ou não pelo sigilo fiscal, no padrão estabelecido para “Movimentação Financeira Estimada” | Identificar de forma automatizada agentes públicos com declaração de bens e valores com omissão de “bens/direitos”, com subvalorização de “bens/direitos” e “dispêndios” ou, ainda, com declaração de recursos inexistentes ou supervalorizados, a eles pertencentes e/ou a seus agregados. |
| Levantar de forma automatizada Cônjuge/Companheiro(a), filho(a) e outros dependentes econômicos dos agentes públicos sujeitos à investigação patrimonial | A partir de “Recursos”, “Dispêndios” e “Variação Patrimonial” obtidos de fontes “autodeclaradas” e de fontes “de checagem” não protegidas pelo sigilo fiscal, organizar e apurar de forma automatizada o VADOG para todos os agentes públicos e seus “agregados” | Com base em informação protegida pelo sigilo fiscal, apurar “Movimentação Financeira Oficial” para agente público com processo investigativo específico | Identificar de forma automatizada agentes públicos com VADOG considerado crítico, levantado após confronto entre fontes “autodeclaradas” e fontes “de checagem”, não protegidas por sigilo fiscal |
| Captar “recursos”, “dispêndios” e “variação patrimonial” pertencentes a todos os agentes públicos e seus “agregados” de fontes “autodeclaradas” não protegidas pelo sigilo fiscal e de fontes “de checagem” protegidas ou não pelo sigilo fiscal | Confrontar e apontar divergências entre “Recursos”, “Dispêndios” e “Variação Patrimonial” obtidos de fontes “autodeclaradas” e de fontes “de checagem” protegidas ou não pelo sigilo fiscal, para agente público com processo investigatório específico e seus agregados | A partir do confronto entre a “Movimentação Financeira Estimada” e a “Movimentação Financeiras Oficial”, apurar de forma automatizada o QMFRL para agente público com processo investigatório específico | Identificar de forma automatizada agentes públicos com declaração de bens/direitos e/ou de recursos considerados suspeitos, que, pelas suas naturezas, não permitem suas confirmações junto a fontes “de checagem” não protegidas pelo sigilo fiscal |

| CAPTAÇÃO DE CLASSES DE DADOS | ANÁLISE DE COMPATIBILIDADE PATRIMONIAL | ANÁLISE DE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA | MAPEAMENTO DE RISCO |
|--|---|------------------------------------|--|
| Obtenção de informações relativas à “movimentação financeira oficial”, junto à fonte de “de checagem” protegida pelo sigilo fiscal, de agente público com processo investigativo específico | A partir de “Recursos”, “Dispêndios” e “Variação Patrimonial” obtidos de fontes “autodeclaradas” e de fontes “de checagem” protegidas ou não pelo sigilo fiscal, organizar e apurar de forma automatizada o VADOG para agente público com processo investigatório específico e seus agregados | X | Identificar de forma automatizada agentes públicos apontados em denúncia, representação e/ou relatório de investigação, bem como os que respondem a processos correccionais, ocupam cargos considerados sensíveis e/ou apresentam sinais exteriores de riqueza |
| Inserir e ajustar, quando necessário, informações pontuais relativas a “recursos”, “dispêndios”, “variação patrimonial” e “movimentação financeira”, a exemplo dos casos que exigem apreciação de justificativas apresentadas por agente público a respeito das inconsistências sobre ele levantadas | | | Mapear risco de enriquecimento ilícito a partir da agregação dos indicativos de criticidade anteriores |
| | Possibilitar a confecção de relatórios individualizados, contendo conclusões das análises realizadas a respeito de compatibilidade patrimonial e movimentação financeira de agentes públicos | | Selecionar, para aprofundamento de suas investigações patrimoniais, os agentes públicos com maiores riscos de cometimento de enriquecimento ilícito mapeados. |

Fonte: elaborado pelos autores (2019).

4.6.1. Modelo de arquitetura da informação proposto

Conforme visto no referencial teórico, a Arquitetura da Informação proposta pelo modelo de BSP de Amaral e Varajão consiste na identificação das relações entre os processos de trabalhos levantados, as unidades organizacionais neles envolvidas e as classes de dados por eles utilizadas ou criadas.

As atividades que se vislumbra que o Sistema proposto deve realizar foram agrupadas em 4 processos principais:

- **Captação de Classes de Dados:** captar “alvos” em fontes de informação diversas; captar “recursos”, “dispêndios”, “variação patrimonial de bens/direitos” e “variação patrimonial de dívidas”, relativos aos “alvos”, em fontes de informação diversas; captar “movimentações financeiras oficiais” de agentes públicos específicos em fonte de informação protegida pelo sigilo fiscal;
- **Análise de Compatibilidade Patrimonial:** confrontar os “recursos”, “dispêndios”, “variação patrimonial de bens/direitos” e “variação pa-

trimonial de dívidas” relativos aos “alvos” e obtidos de fontes de informação diversas; apurar indicador VADOG para os “alvos”;

- **Análise de Movimentação Financeira:** confrontar “movimentação financeira estimada (renda líquida)” e “movimentação financeira oficial” relativas agentes públicos específicos e obtidas de fontes de informação diversas; apurar indicador QMFRL para agentes públicos específicos;
- **Realização de Mapeamento de Risco:** identificar agentes públicos que não entregaram declaração de bens e valores; identificar agentes públicos ocupantes de cargos considerados sensíveis; identificar agentes públicos com denúncias de corrupção, enriquecimento ilícito e/ou a sinais exteriores de riqueza; identificar agentes públicos com processos correccionais de apuração de possíveis práticas de corrupção e/ou de enriquecimento ilícito; identificar agentes públicos que declararam bens/direitos e/ou recursos considerados suspeitos; identificar agentes públicos com divergências e/ou omissões identificadas no confronto entre in-

formações por ele “declaradas” e as contidas em fontes “de checagem”; apontar agentes públicos com VADOG considerados críticos; mapear risco de cometimento de enriquecimento ilícito a partir da agregação dos indicativos de criticidade anteriores.

Quanto às classes de dados, o Sistema, conforme detalhado nos Quadros 1 a 4, fará uso para a consecução de seus objetivos de 5 classes distintas: os “alvos”, os “recursos”, os “dispêndios”, a “variação patrimonial (de bens/direitos e dívidas)” e a “movimentação financeira”. Além dessas, é possível concluir, dos objetivos traçados para o Sistema, que o mesmo cria três outras classes de dados: o VADOG, o QMFRL e o mapa de risco de cometimento de enriquecimento ilícito.

Já em relação às unidades organizacionais que se vislumbra envolvidas com a operacionalização do Sistema, dado que os processos para ele levantados se restringem, em relação ao processo informacional, à captação, organização e análise (incluindo confrontos) de informações relacionadas à investigação técnica patrimonial propriamente dita, e que, conforme mapeado nos modelos da CGU e da CGM-SP, tais atividades são exclusivas de suas unidades de investigação patrimonial, o Sistema aqui proposto será para uso exclusivo desse tipo de unidade.

O quadro, a seguir, apresenta o modelo de arquitetura da informação proposto, detalhando as relações de “uso” e “criação” de classes de dados pelas atividades pertencentes aos processos levantados para o Sistema.

QUADRO 31 - ARQUITETURA DA INFORMAÇÃO DO SISTEMA PROPOSTO

| PROCESSOS/CLASSES DE DADOS | | ALVOS | RECURSOS | DISPÊNDIOS | VARIAÇÃO PATRIMONIAL (BENS/ DIREITOS E DÍVIDAS) | MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA | VADOG | QMFRL | MAPA DE RISCO DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO |
|--|---|-------|----------|------------|--|-------------------------|-------|-------|--|
| Captação de Classes de Dados | Captar “alvos” | U | | | | | | | |
| | Captar “recursos”, “dispêndios” e “variação patrimonial” de “alvos” | U | U | U | U | | | | |
| | Captar “movimentação financeira oficial” de agentes públicos específicos | U | | | | U | | | |
| Análise de Compatibilidade Patrimonial | Confrontar “recursos”, “dispêndios” e “variação patrimonial” de “alvos” | U | U | U | U | | | | |
| | Apurar indicador VADOG para “alvos” | U | U | U | U | | C | | |
| Análise de Compatibilidade Financeira | Confrontar “movimentação financeira estimada” com “movimentação financeira oficial” | U | U | U | U | U | | | |
| | Apurar indicador QMFRL para agentes públicos específicos. | U | U | U | U | U | | C | |
| Realização de Mapeamento de Risco | Identificar agentes públicos que não entregaram declaração de bens e valores | U | | | | | | | |
| | Identificar agentes públicos ocupantes de cargos considerados sensíveis | U | | | | | | | |
| | Identificar agentes públicos com denúncias relativas a EI | U | U | U | U | | | | |
| | Identificar agentes públicos com processos correccionais relativos a EI | U | U | U | U | | | | |
| | Identificar agentes públicos com sinais exteriores de riqueza | U | U | U | U | | | | |
| | Identificar agentes públicos que declararam bens/direitos e/ou recursos considerados suspeitos | U | U | | U | | | | |
| | Identificar agentes públicos com declaração patrimonial com divergências de valores e/ou omissões de bens/direitos | U | U | U | U | | | | |
| | Apontar agentes públicos com VADOG considerados críticos | U | | | | | U | | |
| | Mapear risco de cometimento de enriquecimento ilícito a partir da agregação dos indicativos de criticidade anteriores | U | U | U | U | | U | | C |

Fonte: elaborado pelos autores (2019).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

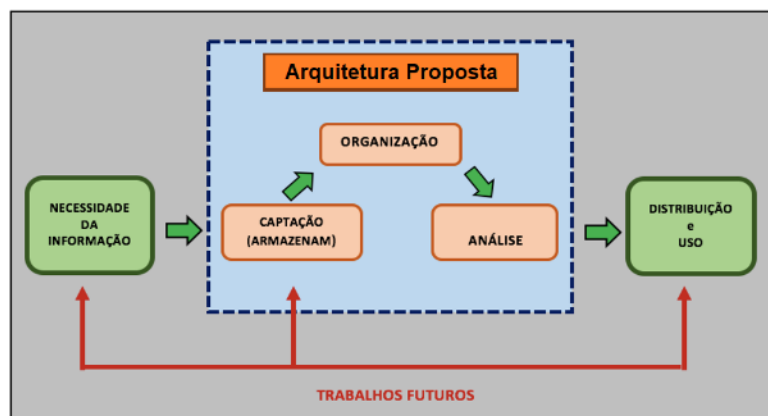
A presente pesquisa teve como objetivo geral modelar, para órgãos de controle do Brasil, uma proposta de modelo de arquitetura da informação para a identificação de indícios de enriquecimento ilícito de agentes públicos. Considerando que a arquitetura da informação foi modelada, conclui-se que tal objetivo foi atingido.

Em que pese o eixo central do combate ao enriquecimento ilícito seja, de acordo com o modelo defendido nesta pesquisa, o acompanhamento sistêmico da evolução patrimonial dos agentes públicos, três outros aspectos tornam-se relevantes e complementares para a realização deste combate: o aumento da captação de informações que permitam “enxergar” cada vez melhor a incompatibilidade pa-

trimonial; o destino a ser dado (“o que fazer”) com os resultados dos indícios de enriquecimento ilícito identificados; e a necessária ampliação da atual situação da investigação patrimonial no país.

Em termos de gestão do processo informacional, pilar central sobre o qual foi desenvolvida essa pesquisa, é possível concluir, conforme figura a seguir, que o Sistema proposto se concentrou fortemente nos seus subprocessos de “obtenção/captação”, “organização” e “análise” de informações (este, seu eixo fundamental), cabendo, como sugestão para novas pesquisas, a exploração daqueles três outros aspectos, aqui enquadrados como os subprocessos de “necessidade da informação”, “captação (incremento)” e “distribuição e uso”.

FIGURA 32 - SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS SOBRE A TEMÁTICA DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO SOB A PERSPECTIVA DO PROCESSO INFORMACIONAL



Fonte: elaborado pelos autores (2021).

Em relação à “necessidade de informação” patrimonial, considerando que esta pesquisa aponta para um cenário de extrema escassez de trabalhos sistêmicos de investigação patrimonial no país, sugere-se para novos estudos um mapeamento mais preciso dessa situação, além da exploração das condições mínimas que as unidades de controle necessitam ter para sua implementação e da dificuldade para obtê-las.

Quanto ao subprocesso de “captação” de informações, considerando que a tendência que se espera com a implementação de um sistema de acompanhamento amplo e permanente da evolução patrimonial de agentes públicos é o aperfeiçoamento dos mecanismos de dissimulação de riqueza indevida por

parte daqueles que a auferem, sugere-se para novas pesquisas a exploração de fontes de informação e mecanismos que permitam detectar tempestivamente e com maior precisão sinais de incompatibilidade patrimonial, sobretudo o dito “sinais exteriores de riqueza”.

No que diz respeito ao subprocesso de “distribuição e uso” das informações produzidas nos trabalhos de investigação patrimonial, sugere-se para novos estudos a exploração do grau de acurácia do seus apontamentos, traduzida nos resultados dos procedimentos disciplinares deles advindos; o levantamento de impactos de trabalhos por eles gerados nas unidades de corregedoria e nos ministérios pú-

blicos; e o mapeamento do nível de utilização da detecção de casos de enriquecimento ilícito como subsídio para ações de controle e/ou investigativas sobre as unidades de trabalho e/ou atividades profissionais daqueles que o cometeram.

Por fim, apesar de, por óbvio, o Sistema aqui modelado certamente não deva ter atingido todos os detalhes e nuances de detecção de indícios de enriquecimento ilícito (normalmente somente conhecidos em casos práticos de investigação patrimonial), o que

faz com que mereça o olhar atento e a contribuição dos especialistas das áreas de investigação patrimonial e de sistema de informação, sua concepção, por ter sido amparada em referencial teórico a respeito da metodologia de análise de compatibilidade patrimonial e no mapeamento dos processos e “classes de dados” utilizados neste tipo de trabalho, permite assegurar a importância desta pesquisa tanto para estudos centrados na temática da corrupção quanto para os voltados para a gestão da informação.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, L.; VARAJÃO, J. *Planejamento de Sistemas de Informação*. 4a ed. Lisboa: FCA, 2007.
- BEAL, A. *Gestão estratégica da informação: como transformar a informação e a tecnologia da informação em fatores de crescimento e de alto desempenho nas organizações*. São Paulo: Atlas, 2004.
- BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 dez. 1990.
- BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 03 jun. 1992.
- BRASIL. Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 01 jul. 2005.
- BRASIL. Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, o art. 13 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, institui a sindicância patrimonial e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 01 jul. 2005.
- BREI, Z. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. *Revista de Administração Pública*, [S.l], v.3, n.3, p.64-77, jan./fev. 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8128/6943>. Acesso em: 31 de jan. 2021.
- CHADE, Jamil. *Corrupção no mundo movimenta mais de um 'Brasil' por ano*. Estadão, 2017. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,corrupcao-no-mundo-movimenta-mais-de-um-brasil-por-ano,70001818685>. Acesso em: 26 de jan. 2021.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Curso de Sindicância Patrimonial*. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2015.
- BEAL, A. *Gestão estratégica da informação: como transformar a informação e a tecnologia da informação em fatores de crescimento e de alto desempenho nas organizações*. São Paulo: Atlas, 2004.
- GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. *Métodos de Pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/52806/000728684.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 dez. 2020.
- LAUDON, K. C.; LAUDON, J. P. *Sistemas de informação gerenciais*. 7. ed. São Paulo: Prentice-Hall, 2007.
- SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. *Street-level corruption: fatores institucionais e políticos da corrupção burocrática*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. *Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico* – 2. ed. – Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2013.

TARAPANOFF, K. *Inteligência, informação e conhecimento*. Brasília: IBICT, 2006. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001469/146980por.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

TREISMAN, D. The causes of corruption: across-national study. *Journal of Public Economics*, 76, 3, June 2000. Disponível em: <https://www.amherst.edu/media/view/131389/original/Treisman2000.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

TURBAN, E.; RAINER, R. Kelly; POTTER, R. E. *Administração de tecnologia da informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

VALENTIM, M. L. G. P. *Inteligência competitiva em organizações: dado, informação e conhecimento*. Data-GramaZero, Brasília, v. 3, n. 4, p. A02-0, 2002. Disponível em: <http://www.brapci.inf.br/index.php/article/view/0000001053/6a50751d6d811772f23ef7de3623bcd2>. Acesso em: 23 Ago. 2019.

VALENTIM, M.L.P.; TEIXEIRA, T.M.C. *Fluxos de informação e linguagem em ambientes organizacionais. Informação e Sociedade*: João Pessoa, Março 2012, Vol.22(2), pp.151-156. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/10651>. Acesso em: 23 Ago. 2019.

VARAJÃO, J. E. G. A. S. *Função de Sistemas de Informação: Contributos para a melhoria do sucesso da adoção de tecnologias de informação e desenvolvimento de sistemas de informação nas organizações*. Tese (Doutorado em Sistemas de Informação). Universidade do Minho, Guimarães (Portugal), 2002. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/25960/1/TesePhdJoaoVarajao.pdf>. Acesso em: 14 Abr. 2018.

WORLD BANK. *Illicit enrichment*. Washington, DC: World Bank, 2011. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/624041468183550695/Illicit-enrichment>. Acesso em: 08 ago. 2018.



Marcelo Campos da Silva

<https://orcid.org/0000-0002-0090-3336>

Controladoria-Geral da União (CGU)

mcamposilva@yahoo.com.br

Mestre em gestão de informação pela UDESC, Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.



Jordan Paulesky Juliani

<https://orcid.org/0000-0001-7823-6644>

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

jordan.juliani@udesc.br

Doutor em engenharia e gestão do conhecimento pela UFSC, professor permanente do Programa de Gestão da Informação da UDESC.

Eficácia do Congresso Nacional no monitoramento da Covid-19

Effectiveness of the National Congress in monitoring Covid-19

Efectividad del Congreso Nacional en el seguimiento del Covid-19

Roberto Rondon Corrêa, William Baghdassarian e Natalia Mateus Kawano

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.333>

Resumo: Este trabalho avalia a atuação do Parlamento, em especial, das Comissões Mista e Externa de acompanhamento da Covid-19 vis-à-vis o acompanhamento ordinário que teria sido realizado pelas comissões permanentes. O paradigma utilizado foi o da fiscalização congressual “*fire-alarm – police-patrol*” proposto por MCCUBBINS e SCHWARTZ (1984). Este é o primeiro trabalho a analisar a eficácia da atuação do Congresso Nacional, em especial, das Comissões temporárias no monitoramento da Covid-19 sob o ponto de vista da fiscalização e controle. A atuação do Parlamento foi eficaz na medida em que o monitoramento levou a alterações legislativas que ajudaram a sociedade a superar os efeitos adversos da pandemia. Por outro lado, as comissões temporárias parecem ser menos eficientes do que as comissões permanentes, além de não haver um fluxo institucional adequado para aproveitar as informações trazidas pelas autoridades e especialistas e que muitas vezes são perdidas, sem chegar a contribuir para o processo legislativo. Por fim, nossos resultados demonstram que o processo de fiscalização e controle no Parlamento ainda tem espaço para evoluir e que não há uma cultura consolidada com relação aos temas, o que leva ao resultado de que ainda há uma predominância do modelo “*fire alarm oversight*” no Parlamento.

Palavras-chave: Covid-19. Teoria da Agência. Fiscalização Congressual. Comissão Mista.

Abstract: This work evaluates the performance of Parliament, in particular, the Joint and External Commissions for monitoring Covid-19 vis-à-vis the ordinary monitoring that would have been carried out by the standing committees. The paradigm used was the “*fire-alarm - police-patrol*” congressional inspection proposed by MCCUBBINS and SCHWARTZ (1984). This is the first work to analyze the effectiveness of Parliament's performance, in particular, of the Temporary Commissions in monitoring Covid-19 from the point of view of inspection and control. Parliament's performance was effective insofar as the monitoring led to legislative changes that helped society overcome the adverse effects of the pandemic. On the other hand, temporary commissions are less efficient than permanent commissions and there is no efficient institutional flow to take advantage of the information brought by authorities and experts. Finally, the oversight and control process in Parliament still needs to be done as there is a predominance of the “*fire alarm oversight*” model in Parliament.

Keywords: Covid-19. Agency Theory. Congressional Inspection. Joint Commission.

Resumen: Este trabajo evalúa el desempeño del Parlamento, en particular, de las Comisiones Paritaria y Externa de seguimiento del Covid-19 frente al seguimiento ordinario que habrían realizado las comisiones permanentes. El paradigma utilizado fue la inspección del congreso “*alarma contra incendios - policía-patrulla*” propuesta por MCCUBBINS y SCHWARTZ (1984). Este es el primer trabajo que analiza la eficacia de la actuación del Parlamento, en particular, de las Comisiones Temporales en el seguimiento del Covid-19 desde el punto de

vista de la inspección y el control. La actuación del parlamento fue efectiva en la medida en que el seguimiento condujo a cambios legislativos que ayudaron a la sociedad a superar los efectos adversos de la pandemia. Por otro lado, las comisiones temporales son menos eficientes que las comisiones permanentes y no existe un flujo institucional eficiente para aprovechar la información que traen las autoridades y los expertos. Finalmente, el proceso de supervisión y control en el Parlamento aún debe realizarse, ya que predomina el modelo de “supervisión de alarmas contra incendios” en el Parlamento.

Palabras-Llave: Covid-19. Teoría de la Agencia. Inspección del Congreso. Comisión Conjunta.

1. INTRODUÇÃO

O primeiro caso da síndrome respiratória conhecida como SARS-COV2 (coronavírus), ou Covid-19, foi identificado na cidade chinesa de Wuhan, em 31 de dezembro de 2019. A partir de então, os casos começaram a se multiplicar e a se espalhar rapidamente pelo mundo.

Dado o alcance global, a rapidez do contágio, a letalidade e a capacidade de desmantelamento dos sistemas de saúde demonstrados pelo vírus, a Organização Mundial da Saúde (OMS) classificou o surto de SARS-COV2 como uma pandemia em março de 2020. No mesmo mês foram confirmadas as primeiras mortes pelo coronavírus no país, mais precisamente em São Paulo e no Rio de Janeiro. Em paralelo, o Congresso Nacional aprovou, o Decreto Legislativo nº 6/2020¹, reconhecendo a ocorrência do estado de calamidade pública com os seguintes dispositivos:

- (1) Reconhecimento, para os fins do art. 65, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), das dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (LDO) e da limitação de empenho e movimentação financeira previstos no art. 9º da LRF;
- (2) Constituição de Comissão Mista no âmbito do Congresso Nacional, com o objetivo de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública devido à Covid-19.

Como resultado, foi instalada e eleita a Comissão Mista destinada a acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas ao enfrentamento da Covid-19. Conforme

disposto em seu Plano de Trabalho², além de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira, ela deveria atuar como ponto focal, tanto para o CN, quanto para a sociedade, na busca por informações confiáveis acerca da calamidade causada pela pandemia.

Paralelamente, a Câmara dos Deputados instituiu Comissão Externa também com o objetivo de acompanhar a evolução da Covid-19, mas com um enfoque em saúde pública. Em conjunto, essas duas comissões foram os principais fóruns de discussão do Parlamento com relação ao acompanhamento *strictu sensu* da Covid-19.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é avaliar a eficácia da atuação das duas comissões temporárias no acompanhamento dos esforços públicos relacionados ao enfrentamento da pandemia.

A eficácia foi analisada de duas formas. Na primeira, foi realizada uma comparação da atuação das Comissões *vis-à-vis* como teria sido a utilização da estrutura ordinária de comissões permanentes já existentes no Parlamento. Para tanto, será utilizada a teoria da agência, e o modelo paradigma de fiscalização adotado para analisar a atuação da Comissão será o *fire alarm*, oriundo dos trabalhos de MCCUBBINS e SCHWARTZ (1984; 1985) sobre fiscalização congressional. Na segunda, será analisada a efetividade das comissões temporárias na função de fiscalização e controle das atividades dos demais poderes, bem como o seu grau de influência durante a pandemia.

O trabalho é pioneiro em analisar a eficácia de atuação das duas comissões temporárias no acompanhamento do Covid-19. Além disso, a utilização das técnicas de supervisão propostas por MCCUBBINS

1. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm#:~:text=DECRETO%20LEGISLATIVO%20N%C2%BA%206%2C%20DE,18%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020.

2. file:///C:/Users/rob_r/Downloads/PLANO%20DE%20TRABALHO.Comiss%C3%A3o%20Mista%20de%20acomp.das%20medidas%20relacionadas%20ao%20coronav%C3%ADrus.2.docx.pdf

e SCHWARTZ (1984, 1985) – “*police patrol oversight e fire alarm oversight*” nesse tipo específico de análise também é inovador.

O presente artigo possui cinco capítulos além desta introdução. A revisão da literatura é realizada no segundo capítulo. Uma descrição institucional das comissões mistas é apresentada no terceiro capítulo. O quarto capítulo trata da metodologia utilizada. O quinto realiza a avaliação da eficácia das duas comissões e o sexto apresenta as conclusões do trabalho.

2. REVISÃO DA LITERATURA

A avaliação do trabalho das comissões temporárias criadas pelo Parlamento para o acompanhamento da Covid-19 se baseia em aspectos da Teoria da Agência e da Teoria da Fiscalização Congressional. A presente seção apresenta um breve resumo dessas duas linhas teóricas.

2.1. Teoria da Agência e as relações entre a Comissão Mista e a estrutura governamental de combate à Covid-19

A Teoria da Agência tem sido amplamente utilizada por pesquisadores nas áreas de Contabilidade (DEMSKI e FELTHAM, 1978), Economia (SPENCE e ZECKHAUSER, 1971), Finanças (FAMA, 1980), Marketing (BASU, LAL, SRINIVASAN e STAELIN, 1985), Ciência Política (MITNICK, 1986), Comportamento Organizacional (EISENHARDT, 1985, 1988; KOSNIK, 1987) e Sociologia (ECCLES, 1985; WHITE, 1985). Ela instrumentaliza a análise dos relacionamentos e contratos dos participantes em um sistema no qual propriedade e gestão encontram-se em poder de diferentes pessoas (JENSEN e MECKLING, 1976; EISENHARDT, 1989; KISER, 1999), com necessidade de cooperar e nem sempre com os mesmos objetivos. Aqui identifica-se como partes o principal (quem delega o poder e tem a atribuição de cobrar) e o agente (aquele que realiza a delegação recebida e deve prestar contas ao principal).

Segundo (EISENHARDT, 1989), a teoria da agência é preocupada em resolver dois problemas que podem surgir nos relacionamentos: os conflitos de interesses entre agentes e principais e os custos de agência relacionados ao monitoramento e às perdas incorridas com esta relação. Os conflitos de interesse surgem quando os agentes deixam de proteger os in-

teresses dos principais e passam a buscar atender a seus próprios interesses. O perfeito alinhamento dos interesses da Sociedade com as ações do Governo é um dos mais importantes motivadores para a atuação fiscalizatória da Comissão Mista.

Uma causa frequente dos conflitos de interesse é a assimetria de informações que pode motivar o agente a agir em proveito próprio, em detrimento dos interesses do principal (MONTEIRO, 2018), supostamente pela confiança de que não serão descobertos. A mitigação ou solução dessa assimetria é considerada, por alguns autores (MOE, 1984; HUBER, 2000), como condição suficiente para que aconteça alinhamento de objetivos entre principal e agente. Acredita-se que isso tornaria desnecessária a realização do controle de forma mais efetiva (CALVERT, MCCUBBINS e WEINGAST, 1989; STRØM, 2000). Por outro lado, os custos de agência relacionados ao monitoramento dos agentes podem ser elevados.

Dois outros aspectos devem ser abordados na análise do modelo de fiscalização congressional³. O primeiro é o risco moral que se refere à falta de esforço por parte do agente para o objetivo em função da expectativa de que não sofrerá punição por esse comportamento. O segundo é a seleção adversa que ocorre quando os incentivos e punições envolvidas na relação de agência acabam por trazer agentes que não vão agir conforme os interesses dos principais.

2.2. Teorias de Fiscalização Congressional e as ações Comissão Mista junto às autoridades executoras da política de combate ao Covid-19

No modelo de separação de poderes de LOCKE, 1978, os poderes Legislativo e Executivo devem ser separados e independentes. O Poder Legislativo tem o dever de prescrever as regras e executá-las, e o Executivo é as implementa sob supervisão dos legisladores (YAMAMOTO, 2007; HALL E MILLER, 2008).

O parlamento deve avaliar a aderência das políticas públicas às necessidades da população. Também deve monitorar e avaliar a execução das políticas. Nesse sentido, a ineficiência na aplicação dos recursos públicos e o seu alto custo social tem, cada vez mais, direcionado os parlamentos a assumirem um papel mais ativo em atividades de fiscalização e

3. Holmstrom (1979), Lambert (1983) e Eisenhardt (1989, p. 61)

controle, bem como na cobrança de punições para indivíduos envolvidos em atos de corrupção e malversação de recursos (BULGARIN E VIEIRA, 2007).

MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1984, BIBBY, 1966, 1968; DODD e SHOTT, 1979; OGUL, 1976; FIORINA, 1977, 1982; RIPLEY, 1978; SCHER, 1963, verificaram que o parlamento frequentemente negligencia a fiscalização da aderência das políticas executadas pelo Executivo com os objetivos do Legislativo. Embora tendo sido negligenciada, LEES, 1977 afirma que há um consenso de que fiscalização é uma área fundamental da atividade congressional. WILSON, 1956 afirma que tão importante quanto uma boa legislação é a supervisão vigilante da administração governamental.

A definição de fiscalização congressional que subsidiará as análises no presente artigo é a de MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1984, e consiste no entendimento de que a política de supervisão do Congresso se preocupa, até que ponto e em que extensão o Congresso tenta detectar e remediar violações do poder executivo em relação às metas legislativas.

Partindo dessa premissa/definição, foi construído pelos autores um modelo para escolha da política de fiscalização congressional. Essa escolha repousa na distinção entre duas formas ou técnicas de supervisão: *police patrol oversight* e *fire alarm oversight* (MCCUBBINS E SCHWARTZ, 1984, 1985):

QUADRO 1 – MODELOS DE FISCALIZAÇÃO CONGRESSUAL

| <i>POLICE PATROL OVERSIGHT</i> | <i>FIRE ALARM OVERSIGHT</i> |
|---|---|
| Análogo ao uso de patrulhas policiais, é centralizado, ativo e direto. Possui iniciativa própria. O Congresso examina amostras das ações das agências executivas para então detectar e remediar eventuais violações àquilo que foi determinado pelo Legislativo | Análogo ao uso de alarmes de incêndio, a supervisão é menos centralizada e envolve menos intervenção ativa e direta do que a supervisão de patrulha policial: em vez de examinar uma amostra de decisões administrativas, procurando violações de objetivos legislativos, o Congresso estabelece um sistema de regras, procedimentos e práticas informais que permitem que cidadãos individuais e grupos de interesse organizados examinem decisões administrativas (às vezes em perspectiva), acusem agências executivas de violar as normas prescritas pelo congresso e busquem soluções junto a agências, tribunais e o próprio Congresso. |

Fonte: adaptado de MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1984

Dadas as características da pandemia e a reação do Governo, a discussão da fiscalização congressional utilizará o modelo de *fire alarms*, com as regras operacionais presentes na definição de MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1984.

3. ASPECTOS INSTITUCIONAIS DAS COMISSÕES DO CONGRESSO NACIONAL

As Comissões Mistas⁴, permanentes ou temporárias, são integradas por Deputados e Senadores e possuem a finalidade de tratar de assuntos que pertencem ao âmbito do Congresso Nacional e, por isso, têm suas regras de criação e funcionamento definidas no Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN).

O artigo 9º define que os membros das Comissões Mistas do Congresso Nacional serão designados pelo Presidente do Senado mediante indicação das lideranças. Em regra geral, as Comissões Mistas compor-se-ão de 11 (onze) Senadores e 11 (onze) Deputados, obedecido o critério da proporcionalidade partidária.

Cabe ao presidente pautar as reuniões, cabendo ao relator elaborar os relatórios, opinando e votando sobre os diversos assuntos. A dinâmica do trabalho ocorre por meio de reuniões que podem ser de debates ou relativas à deliberação de assuntos e proposições. Os produtos mais comuns das comissões mistas são relatórios, projetos a serem submetidos a votação do Plenário, solicitações de fiscalizações e informações e audiências públicas para debates e instrução de assuntos de interesse.

4. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/o-papel-das-comissoes-mistas>

A Comissão Mista relacionada à Covid-19 foi constituída, no âmbito do Congresso Nacional, pelo Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março e foi composta por seis deputados e seis senadores, com igual número de suplentes. A Comissão deveria realizar reuniões mensais com o Ministério da Economia, para avaliar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) e reunião bimestral com o Ministro da Economia, para apresentação e avaliação de relatório circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à Covid-19 e que deveria ser publicado pelo Poder Executivo antes da referida audiência. Além disso, a comissão também incluiu em seu Plano de Trabalho a competência para atuar como ponto focal na oferta de informações confiáveis e transparentes.

Portanto, a dinâmica de funcionamento, tanto das Comissões Mistas no geral, quanto da Comissão objeto de nossa análise, implica em produtos ligados à transparência, reflexão, discussão, fiscalização e proposições que tenham impacto positivo no quadro normativo de sua área de atuação.

Do ponto de vista normativo, as entregas da Comissão estavam definidas no próprio Plano de Trabalho (pp. 6-7):

Tendo em vista a atribuição de “acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19)”, será elaborado relatório final, a ser submetido aos membros da Comissão para aprovação, com vistas a documentar a atuação do Poder Executivo no combate à pandemia, especialmente, no que se refere aos aspectos orçamentários e financeiros das medidas relacionadas à Covid-19. Além disso, ao longo do prazo de vigência da comissão, serão disponibilizados informes periódicos com o objetivo de aumentar a transparência dos gastos públicos, além de trazer subsídios para os trabalhos legislativos do Congresso Nacional. Esses informes serão publicados em um sítio eletrônico da comissão mista e consolidarão as informações quantitativas colhidas ao longo do desenvolvimento dos trabalhos do colegiado. Todo conteúdo divulgado con-

tará com o apoio técnico das Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado, além do apoio técnico da CGU e do TCU.

Considerando-se que a Comissão Mista foi instalada de forma emergencial, tendo como gatilho a pandemia, entende-se que o modelo de fiscalização congressional que mais se aplica à situação observada é o *fire-alarm oversight*, visto não ser situação de fiscalização planejada e regular.

Já a Comissão Externa Destinada a Acompanhar as Ações Preventivas da Vigilância Sanitária e Possíveis Consequências para o Brasil quanto ao Enfrentamento da Pandemia Causada pelo Coronavírus, criada no âmbito da Câmara dos Deputados por meio do Ato da Presidência de 11/02/2020, tem como proposta buscar aproximar o Parlamento das ações desenvolvidas pelo Poder Executivo para conter a disseminação da pandemia no país. Portanto um escopo de atuação bem mais amplo do que o da Comissão Mista Covid-19.

4. METODOLOGIA

Este trabalho objetiva avaliar a eficácia da atuação do Congresso Nacional no monitoramento das ações do Poder Executivo relacionadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19. Dada a emergência da ação e os prazos exíguos, a avaliação de conteúdo (BARDIN, 1979) foi feita com base em dados documentais gerados pela própria Comissão mista no período de calamidade. Tal análise levou em conta a simples comparação entre os aspectos que podem ser desenvolvidos pela estrutura ordinária *vis-à-vis* o que foi desenvolvido pela Comissão.

A avaliação da eficácia do monitoramento da Covid-19 realizado por essas comissões utilizou duas metodologias. A primeira comparou as características institucionais das comissões temporárias e permanentes da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, com relação aos seguintes aspectos:

- Foco temático;
- Grau de participação absoluta de diferentes deputados;
- Grau de concentração do poder decisório da pauta de projetos;
- Produção parlamentar;
- Estrutura institucional;

- *Expertise* com relação ao tema tratado;
- Instrumentos regimentais de atuação;
- Grau de maturidade institucional da atuação do Congresso Nacional com relação ao tratamento do tema.

Esses aspectos ajudam a compreender o uso adequado de recursos já disponíveis na estrutura das casas do Congresso Nacional, em especial, da Câmara dos Deputados e que estariam ligados, em algum grau, a uma avaliação dos “custos” envolvidos dentro de uma análise de custo-benefício.

Por outro lado, os indicadores também permitiram a comparação dos recursos disponíveis em cada sub-grupo no cumprimento de sua missão institucional e trazem uma percepção de benefício potencial, de transparência, de diversidade de opiniões e de eficiência da utilização daquele grupo de recursos. Ainda que não sirva para uma avaliação direta do trabalho das comissões, essa análise possibilita criar uma expectativa realista do que esperar de cada alternativa de monitoramento.

O segundo grupo de análises foi relacionado à avaliação da contribuição efetiva de cada uma das comissões no monitoramento, em especial, de que

forma esse monitoramento se transformou em maior transparência ou em políticas públicas efetivas ou, ao menos, pautou e ajudou a priorizar temas relevantes deliberados e aprovados pelo Congresso Nacional.

Para tanto, foi realizada uma comparação dos resultados obtidos com os previstos nos planos de trabalho para avaliar a eficácia dos resultados parciais vis-à-vis o que se esperava. Além disso, serão levantados os encaminhamentos de cada uma das comissões para avaliar o poder de influência com relação à agenda legislativa.

5. AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO CONGRESSO NACIONAL NO MONITORAMENTO DA COVID-19

5.1. Utilização da estrutura institucional ordinária vis-à-vis a criação de comissões temporárias

O quadro 2 a seguir resume a atuação das comissões permanentes e temporárias conforme cada aspecto institucional da atuação legislativa.

QUADRO 2: COMPARAÇÃO ENTRE A ATUAÇÃO ORDINÁRIA POR MEIO DE COMISSÕES PERMANENTES VIS-À-VIS O USO DE COMISSÕES TEMPORÁRIAS

| ASPECTOS INSTITUCIONAIS | ATUAÇÃO ORDINÁRIA (COMISSÕES PERMANENTES) | USO DE COMISSÕES TEMPORÁRIAS |
|---|--|---|
| Foco temático | Atuação especializada de cada comissão permanente (CMO ⁵ , CFT ⁶ , CSSF ⁷ , CFFC ⁸ , dentre outras) em seu eixo temático. | Foco no objeto para o qual foram criadas. No caso da Comissão Mista Covid-19 a atuação ficou dispersa em vários temas, ainda que em sua criação tivesse o foco financeiro-orçamentário. A comissão externa foi mais focada na questão da saúde. |
| Participação absoluta de diferentes deputados | Participação paritária de todos os membros, cada um, dentro das comissões temáticas de que é membro, nos assuntos em que possuem maior afinidade, especialidade e conexão eleitoral. | Comissão Mista: 12 Senadores e 12 Deputados Federais, sendo metade membros titulares e metade suplentes. Comissão Externa: 20 membros titulares, todos Deputados Federais. |

5. Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional.

6. Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.

7. Comissão de Seguridade Social e Família.

8. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle.

| ASPECTOS INSTITUCIONAIS | ATUAÇÃO ORDINÁRIA (COMISSÕES PERMANENTES) | USO DE COMISSÕES TEMPORÁRIAS |
|--|---|---|
| Concentração do poder decisório da pauta de projetos | Projetos que tramitam em caráter conclusivo são aprovados pelas comissões e não precisam ir a plenário. Discussões que causam controvérsia ou com alto grau de importância geralmente vão ao Plenário (proposições próprias de Plenário ou aquelas com recurso contra a conclusividade) | Durante a pandemia, somente os projetos relevantes foram levados a plenário e aprovados. Demais comissões praticamente inativas. Somente a Comissão Externa tem levado pauta ao Plenário, a Comissão Mista Covid-19 não atuou no encaminhamento de Projetos de Lei a serem votados |
| Produção parlamentar | Ampla e diversificada. Além das audiências, as comissões permanentes, em conjunto, debatem e aprovam uma grande quantidade de Projetos de lei | Comissão Mista Covid-19. Restrita. Grande parte do trabalho são as audiências públicas e apresentação de Requerimentos de Informação. Produção de um relatório ao final do prazo. A Comissão Externa foi bastante atuante com vários projetos de lei aprovados. |
| Estrutura institucional | Estrutura institucional permanente com assessores e especialistas com amplo conhecimento e longo histórico de discussões no tema. | As comissões temporárias compartilham a estrutura com outras comissões temporárias e não usufrui do histórico de discussões com relação aos temas em análise. |
| <i>Expertise</i> com relação ao tema tratado | Além da estrutura institucional, existe um “ecossistema” de especialistas públicos e privados que orbitam em torno do trabalho da comissão e que contribuem com informações para os debates. | O número de especialistas “orbitando” em torno das comissões temporárias é bem menor. Geralmente chamados ao debate para o tema da Comissão e não por serem especialistas que possuem um dia a dia com os debates da Comissão. No caso da Comissão Externa, ela se beneficiou por vários de seus membros serem membros atuantes da área da saúde. |
| Instrumentos regimentais de atuação | Em conjunto, podem aprovar ou rejeitar leis, promover audiências públicas, requerer informações das autoridades do Estado e determinar fiscalizações por meio de Propostas de Fiscalização e Controle | Audiências públicas, requerimentos de informação, boletins de divulgação dos trabalhos. |
| Grau de maturidade institucional da atuação do Congresso Nacional com relação à atribuição de fiscalização do Congresso Nacional | Demonstra maior maturidade institucional com maior especialização e possibilidade de fiscalização regular, do tipo “ <i>Police Patrol</i> ” – do Congresso Nacional em sua atribuição de fiscalização da atuação do Setor Público. | Demonstra menor maturidade institucional e tendência ao “ <i>Fire-Alarm</i> ” – do Congresso Nacional em sua atribuição de fiscalização da atuação do Setor Público. |

O quadro 2 demonstra que a escolha por duas comissões temporárias, uma externa e uma mista, para o monitoramento das políticas públicas de enfrentamento à Covid-19 apresenta uma série de desvantagens com relação à utilização da estrutura ordinária das comissões permanentes que já existem em ambas as casas o que pode demonstrar algum grau de imaturidade institucional do Congresso Nacional com relação ao enfrentamento de situações com elevado grau de tensão, a exemplo da pandemia da Covid-19.

Por outro lado, houve toda uma construção e estruturação legal para o enfrentamento da calamidade, o que gerou a aprovação da PEC nº 10/2020 (orçamento de guerra) e o Decreto nº 6/2020, que impôs a criação da Comissão Mista. Ainda que incipiente, o primeiro objetivo era acompanhar a execução daquilo que seria gasto no enfrentamento da pandemia.

Utilizando o paradigma de modelo de fiscalização congressional de MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1984, observa-se que a fiscalização realizada de forma contínua, regular e segundo processos insti-

tucionais de trabalho consolidados é denominada de “*police patrol oversight*”, enquanto que a atuação ca-suística, menos estruturada e com elevado grau de reatividade é denominada “*fire alarm oversight*”. Em geral, a fiscalização estruturada e regular demonstra maior maturidade institucional, enquanto que atuações reativas e, em certo grau, desestruturadas como ocorreu no Congresso Nacional, demonstra necessidade de aprimoramento da maturidade institucional⁹. Provavelmente, a simples delegação de atribuições às comissões permanentes existentes poderia ser muito mais efetiva.

Além disso, também pode demonstrar que a cultura da fiscalização e controle da atuação do setor público ainda não está completamente arraigada à prática congressual, o que confirma a avaliação de que, sob esse aspecto em particular, a maturidade institucional do Congresso Nacional ainda tem espaço para evoluir.

5.2. Atuação institucional da Comissão Mista Covid-19¹⁰

Em função do escopo orçamentário e financeiro da Comissão Mista, provavelmente o melhor arranjo institucional fosse a delegação dessas tarefas à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional – CMO, no caso de atuação conjunta das duas Casas ou à Comissão de Fiscalização e Tributação – CFT ou até mesmo à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle – CFFC, ambas da Câmara dos Deputados.

Outro problema da Comissão Mista foi a definição genérica da atribuição de “acompanhar”, sem definir a forma e os resultados desse acompanhamento, o que restringe a eficácia da avaliação de resultados da Comissão.

Até o dia 8 de agosto de 2020 haviam sido realizadas 25 reuniões ordinárias, todas remotas. Foram expedidos 115 ofícios com requerimentos diversos para vários órgãos e recebidos mais de 87 documentos. Foram aprovados 68 requerimentos e participaram das audiências 48 autoridades e especialistas que geraram, até agosto, 8 boletins semanais

e 3 boletins mensais de acompanhamento. Esses boletins demonstram a transparência da atuação da comissão, bem como trazem informações relevantes sobre os efeitos da pandemia em território nacional.

Houve grande intercâmbio de informações entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Comissão Mista, o que demonstra sua atenção a temas como eficiência e eficácia na atuação do Governo, respeito à governança institucional das ações do Executivo e combate à corrupção.

Por outro lado, observou-se elevado grau de informalidade na transferência de informações sobre a pandemia entre a comissão e as presidências da Câmara e do Senado, o que não permite inferir até que ponto a contribuição das 48 autoridades está sendo incorporada ao processo legislativo.

Outro questionamento se refere a uma potencial perda de foco da Comissão Mista. Apesar do enfoque orçamentário e financeiro da Covid-19, vários convidados trataram de temas diferentes, como o FUNDEB.

Chamou atenção também o baixo grau de resposta dos diversos órgãos aos requerimentos de informação expedidos pela Comissão Mista. Ainda que haja um prazo regimental e constitucional para essa resposta, essa situação demonstra que os “controlados” também não têm a cultura de que o Congresso Nacional exerce também o papel de fiscalizador e que a situação de emergência exigia respostas numa velocidade muito maior que a usual. Talvez, haja uma certa confusão entre os papéis do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional no controle dos atos.

Isso tudo leva à conclusão de que ainda há baixa maturidade institucional do Congresso Nacional com relação à sua atribuição de fiscalizar e controlar os atos e políticas públicas do Setor Público cabendo ao Parlamento reforçar a cultura de controle com relação aos atos do Poder Executivo.

9. O “*fire alarm oversight*” é legítimo, por exemplo, quando o Parlamento é submetido a um estímulo imprevisível e com relação ao qual não havia uma estrutura institucional preparada para acompanhar e reagir a ele.

10. A avaliação da atuação da Comissão Mista será realizada entre 31 de março de 2020 e 8 de agosto de 2020, ainda que a Comissão Mista tenha vigência até 31 de dezembro de 2020.

5.3. Atuação institucional da Comissão Externa¹¹

A Comissão Externa de Enfrentamento da Pandemia da Covid-19 foi instalada em 11 de fevereiro de 2020. No ato original, a Presidência da Câmara dos Deputados decidiu criar “Comissão Externa, com ônus para a Câmara dos Deputados, destinada a acompanhar ações preventivas de vigilância sanitária e possíveis consequências para o Brasil quanto ao enfrentamento da pandemia causada pelo Coronavírus”. Em 25 de junho de 2020, a comissão passou a ser denominada “Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o Enfrentamento à Pandemia da Covid-19 no Brasil”. De certa forma, ambas as denominações compartilham a generalidade de seu escopo o que também dificulta a avaliação de sua eficácia, vis-à-vis a expectativa em seu ato de criação.

11. A avaliação da atuação da Comissão Externa será realizada entre 11 de fevereiro de 2020 e 8 de agosto de 2020.

A Comissão Externa se mostrou muito atuante no acompanhamento da pandemia. Até o dia 8 de agosto de 2020 haviam sido realizados 68 eventos, entre reuniões ordinárias, visitas técnicas, dentre outras. Mais de 160 autoridades e especialistas foram ouvidos e foram encaminhadas 37 indicações¹² ao Poder Executivo, Tribunal de Contas da União e Estados. A comissão priorizou 13 projetos que se acabaram sendo convertidos em Lei¹³.

Além disso, 6 Projetos de Lei foram aprovados na Câmara dos Deputados e estavam em tramitação no Senado Federal. Outros 38 Projetos de Lei foram priorizados pela Comissão Externa, mas ainda não tinham sido deliberados pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

12. Uma indicação é uma sugestão da Comissão Externa ou de um de seus membros para que algum órgão realize algum procedimento. Ainda que não seja vinculante, traz o posicionamento do Congresso Nacional com relação ao tema.

13. Recorde-se que a data de corte da análise é 8 de agosto de 2020.

QUADRO 3: LISTA DE PROJETO DE LEI PRIORIZADOS PELA COMISSÃO EXTERNA E QUE FORAM APROVADOS PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS¹⁴

| PL | AUTOR | DESCRIÇÃO |
|--------------|-------------------------------|---|
| PL 2048/2020 | Ricardo Izar | Dispõe sobre medidas excepcionais a serem adotadas durante as situações de emergência pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, relativas à suspensão da convocação para avaliação das condições que ensejaram a manutenção do benefício de auxílio-doença para os portadores da doença de Alzheimer, doença de Parkinson e outras doenças crônicas degenerativas. |
| PL 702/2020 | Alexandre Padilha e Cex | Acrescenta dispositivo na Lei nº 605, de 5 de janeiro de 1949. |
| PDL 87/2020 | Dr. Luiz Antonio Teixeira Jr. | Susta os efeitos do art. 2º da Resolução da Diretoria Colegiada - RDC- nº 46, de 20 de fevereiro de 2002 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (para permitir a comercialização de Alcool 70º líquido). |
| PL 865/2020 | Dr. Luiz Antonio Teixeira Jr | Acrescenta artigo à Lei nº 11.947, de 2009, que rege, entre outras matérias, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão da pandemia do coronavírus, a distribuição direta aos pais e responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica de gêneros alimentícios adquiridos com esses recursos. |
| PL 1552/2020 | Sâmia Bonfim e outras | Dispõe sobre a proteção de mulheres em situação de violência durante a vigência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, ou enquanto durarem medidas de quarentena e restrições de atividades no contexto da pandemia do Covid-19 (Novo Coronavírus). |
| PL 2013/2020 | Alice Portugal | Estabelece medidas emergenciais de proteção à mulher vítima de violência doméstica durante a emergência de saúde pública decorrente da pandemia do coronavírus. |

14. Foram aprovados também pelo Senado Federal e sancionados pelo Presidente da República.

A Comissão Externa utilizou um pouco mais das contribuições trazidas por especialistas e autoridades do que a Comissão Mista, mas bem aquém do que lhe foi apresentado nas audiências, o que é um desperdício de capital intelectual e de recursos financeiros utilizados para trazer essas pessoas. A atuação da Comissão Externa também confirmou a baixa aderência do Parlamento a uma cultura de fiscalização e controle.

5.4. Análise Crítica da Atuação do Congresso Nacional na Fiscalização e Controle das Ações de Combate à Covid-19

Mesmo com os problemas encontrados, a atuação das duas comissões temporárias encarregadas do monitoramento das ações de combate à Covid-19 pode ser avaliada como exitosa. Em conjunto, elas conseguiram sensibilizar o parlamento e pautar e aprovar leis que ajudaram a mitigar os efeitos da crise. Além disso, as indicações emanadas pelo Congresso Nacional para os diversos órgãos serviram para expressar a visão do parlamento com relação aos temas em análise.

Por outro lado, indaga-se se o uso da estrutura ordinária da Câmara dos Deputados e do próprio Congresso Nacional, não teria sido mais eficiente, primeiro porque elas ficaram praticamente sem atividades no período podendo atuar de forma virtual e também pela potencial duplicidade de ações entre as duas Comissões Temporárias.

Ficou claro também que a utilização das contribuições das autoridades e especialistas não está bem definida no processo legislativo, sendo absorvidas de forma *ad hoc*, gerando desperdício de capital intelectual. Por mais que os diversos corpos técnicos existentes possam contribuir para o processo legislativo, alguns assuntos realmente requerem informações de profissionais que militam naquelas áreas.

O enquadramento da atuação da Comissão Mista no modelo de fiscalização congressional *fire alarm oversight*, de MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1984 demonstra baixa maturidade institucional para desempenhar as atribuições de fiscalização e controle, o que fica aparente na falta de cultura institucional, tanto do próprio Parlamento, quanto dos diversos órgãos da administração pública, para lidar com temas emergenciais de forma estruturada. Isso também é demonstrado pela baixa responsividade dos diversos

órgãos às demandas encaminhadas, talvez por uma confusão entre os papéis do Tribunal de Contas da União e do próprio Congresso Nacional.

6. CONCLUSÕES

Este trabalho foi o primeiro a analisar a eficácia das duas comissões temporárias do Congresso Nacional no monitoramento da pandemia da Covid-19, considerando sua competência institucional de fiscalização e controle e utilizou os paradigmas propostos por MCCUBBINS e SCHWARTZ (1984, 1985) – “*police patrol oversight* e *fire alarm oversight*”.

O primeiro resultado do trabalho é que, apesar da Comissão Mista e da Comissão Externa terem contribuído para a produção de normas jurídicas e indicações que aliviaram os efeitos da pandemia sobre a população, aparentemente a utilização de estruturas institucionais já existentes teria sido mais eficiente pela especialização temática e por utilizar recursos que ficaram praticamente parados durante a vigência das comissões temporárias.

Um segundo resultado refere-se à utilização do paradigma de “*alarm oversight*” pelo Congresso Nacional durante a pandemia, o que caracteriza uma atuação reativa e menos estruturada, com prejuízos à missão institucional de controle do Executivo pelo Parlamento. Essa imaturidade institucional também foi revelada em outros aspectos como a baixa responsividade dos órgãos às solicitações de informações das Comissões temporárias.

O terceiro resultado foi a constatação é a de que o Parlamento não tem introjetado em sua cultura organizacional a atribuição de fiscalização e controle, mesmo considerando o trabalho da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e que há espaço para que ele assuma um maior protagonismo com relação ao tema.

O último resultado refere-se a falha detectada no processo legislativo, em especial no que se refere ao aproveitamento das contribuições de autoridades e especialistas. Não foram encontradas evidências sobre a forma essas contribuições ajudaram os parlamentares a tomar melhores decisões.

Em razão do escopo dos trabalhos e do prazo, há alguns pontos que não foram devidamente explorados por esta pesquisa e que poderão ser aprofundados em trabalhos futuros. Por exemplo, não foi utilizada nenhuma escala quantitativa ou qualitativa

para medição de eficácia em processo legislativo o que poderia enriquecer a comparação dos trabalhos com outras comissões permanentes ou temporárias. Um segundo aspecto que merece aprofundamento é a utilização das contribuições dos diversos especialistas que participam das comissões do Congresso

Nacional com relação à produção legislativa, já que aparentemente esses insumos poderiam ser mais bem explorados. Uma terceira questão se refere à avaliação da sobreposição na atuação da Comissão Mista e da Comissão Externa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARDIN, L. (1979). *Análise de Conteúdo*. Edições 70: Lisboa.
- BIBBY, J. F. (1966). *Committee characteristics and legislative oversight of administration*. *Midwest Journal of Political Science*, 10(1), 78-98.
- BRASIL. Congresso Nacional (2019). Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*: aprovado pela Resolução n. 17, de 1989 – 18.ed., reimpr. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara. 184 p.
- BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Câmara dos Deputados: 2019. 116 p.
- BRASIL. *Tribunal de Contas da União* (2018). Referencial para avaliação de governança em políticas públicas/Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 91 p.
- BRASIL. *Tribunal de Contas da União* (1999). Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública: uma proposta de mudança institucional. – Brasília: TCU.
- CALVERT, R., MCCUBBINS, M. D., e WEINGAST, B. R. (1989). *A theory of political control and agency discretion*. *American journal of political science*, 33(3), 431-482.
- DODD, L. C., e SCHOTT, R. (1979). *Congress and the administrative state* (Vol. 4). New York: Wiley.
- EISENHARDT, K. M. (1989). *Agency theory: An assessment and review*. *Academy of management review*, 14(1), 57-74.
- FIORINA, M. P. (1977). *Congress, keystone of the Washington establishment*. New Haven: Yale University Press.
- FIORINA, M. P. (1981). *Congressional control of the bureaucracy: A mismatch of incentives and capabilities*. In Lawrence Dodd and Bruce Oppenheimer, eds., *Congress reconsidered*, 2d ed. 335-348. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- FIORINA, M. P. (1982a). *Legislative choice of regulatory forms: Legal process or administrative process?*. *Public Choice*, 39(1), 33-66.
- FIORINA, M. P., (1982b). *Group Concentration and the Delegation of Legislative Authority*, Working Papers 438, California Institute of Technology, Division of the Humanities and Social Sciences, Mimeo.
- HALL, R. L., e MILER, K. C. (2008). *What happens after the alarm? Interest group subsidies to legislative overseers*. *The Journal of Politics*, 70(04), 990-1005.
- HUBER, J. D. (2000). *Delegation to civil servants in parliamentary democracies*. *European Journal of Political Research*, 37(3), 397-413.
- HUBER, G. A., e GORDON, S. C. (2004). *Accountability and coercion: Is justice blind when it runs for office?*. *American Journal of Political Science*, 48(2), 247-263.
- JENSEN, M. C. (2002). *Value maximization, stakeholder theory, and the corporate objective function*. *Business ethics quarterly*, 12(2), 235-256.

- JENSEN, M. C., e MECKLING, W. H. (1976). *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*. Journal of financial economics, 3(4), 305-360.
- KISER, E. (1999). *Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation*. Sociological Theory, 17(2), 146-170.
- LEES, J. D. (1977). *Legislatures and Oversight: A Review Article on a Neglected Area of Research*. Legislative Studies Quarterly, 2(2), 193-208.
- LOCKE, J. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução de Júlio Fischer e Introdução de Peter Laslett. São Paulo: Martins Fontes, 1978 (Clássicos).
- MACHADO, S.B. (2004). *Utilização de indicadores de desempenho na avaliação de gestão realizada pelo TCU*. Monografia de Pós-Graduação em Auditoria Governamental. Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União.
- MCCUBBINS, M. D. (1985). *The legislative design of regulatory structure*. American Journal of Political Science, 29(4), 721-748.
- MCCUBBINS, M. D. (1999). *Abdication or Delegation-Congress, the Bureaucracy, and the Delegation Dilemma*. Regulation, 22, 30-37.
- MCCUBBINS, M. D. (2014). *Common Agency? Legislatures and Bureaucracies*. In MARTIN, S., SAALFELD, T., e STRØM, K. (Eds.). *The Oxford handbook of legislative studies.*, 567-588. Oxford: Oxford University Press.
- MCCUBBINS, M. D., e SCHWARTZ, T. (1984). *Congressional oversight overlooked: Police-Patrols versus Fire-Alarms*. American Journal of Political Science, 28(1), 165-179.
- MCCUBBINS, M. D., e NOBLE, G. W. (1995). *Legislators, bureaucrats, and the budget process in the United States and Japan*. In Cowhey, P. F. e McCubbins, M. D. (Eds.), *Structure and policy in Japan and the United States*, 56-80. Cambridge: Cambridge University Press.
- MCCUBBINS, M. D., NOLL, R. G., e WEINGAST, B. R. (1987). *Administrative procedures as instruments of political control*. Journal of Law, Economics, & Organization, 3(2), 243-277.
- MCCUBBINS, M. D., NOLL, R. G., e WEINGAST, B. R. (1989). *Structure and process, politics and policy: Administrative arrangements and the political control of agencies*. Virginia Law Review, 431-482.
- MILLER, G. J. (2005). *The political evolution of principal-agent models*. Annual Review of Political Science, 8, 203-225.
- MOE, T. M. (1984). *The new economics of organization*. American journal of political science, 28(4), 739-777.
- MONTEIRO, B.R. (2018). *Modelo de Formação da Agenda de Controle e Fiscalização no Parlamento: Police-Patrol e Fire-Alarm sob uma perspectiva da Teoria do Stakeholder*. Tese de doutorado, Universidade de Brasília.
- OGUL, M. S. (1976). *Congress oversees the bureaucracy*. University of Pittsburgh.
- OGUL, M. S., e ROCKMAN, B. A. (1990). *Overseeing oversight: New departures and old problems*. Legislative Studies Quarterly, 15(1), 5-24.
- RIPLEY, R. (1978). *Congress: Process and policy*. 2nd ed. New York: Norton.
- SCHER, S. (1960). *Congressional committee members as independent agency overseers: A case study*. American Political Science Review, 54(4), 911-920.
- SCHER, S. (1963). *Conditions for Legislative Control*. The Journal of Politics, 25(3), 526-551.
- SHAPIRO, S. P. (2005). *Agency Theory*. Annual Review of Sociology, 31, 263-284.

STRØM, K. (2000). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. European journal of political research, 37(3), 261-290.

STRØM, K. (2003). *Parliamentary democracy and delegation*. In Strøm, K., Müller, W. C., e Bergman, T. Delegation and accountability in parliamentary democracies (Vol. 42). Oxford University Press.

STRØM, K., MÜLLER, W. C., e SMITH, D. M. (2010). *Parliamentary control of coalition governments*. Annual Review of Political Science, 13, 517-535.

WOOD, B. D. (2011). *Congress and The Executive Branch: Delegation and Presidential Dominance*, In: Schickler, E., Lee, F. E. (Orgs), The Oxford handbook of The American Congress. 789-811. Oxford: Oxford University Press.

WOOD, B. D., e WATERMAN, R. W. (1991). *The dynamics of political control of the bureaucracy*. American Political Science Review, 85(3), 801-828.

YAMAMOTO, H (2007). *Tools for parliamentary oversight: a comparative study of 88 national parliaments*. Inter-Parliamentary Union, Printed in Switzerland, 2007.



Roberto Rondon Corrêa

<https://orcid.org/0000-0001-7812-4941>

Câmara dos Deputados
roberto.correa@camara.leg.br

Administrador de Empresas pela Universidade de Brasília UNB (2001), pós-graduado em Processo Legislativo no CEFOR/CD (2009) e Gestão Pública pela UNB (2011). Advogado. Mestre em Poder Legislativo no centro de formação da Câmara dos Deputados CEFOR/CD. Analista Legislativo na Câmara dos Deputados. Assessor Técnico em Liderança Partidária.



William Baghdassarian

<https://orcid.org/0000-0002-1186-6833>

Câmara dos Deputados
william.baghdassarian@camara.leg.br

Graduado em Ciências Econômicas pela UDF (1997), Bacharel em Engenharia Mecânica pela UNB (1996), especialista em Gerenciamento da Dívida Pública pela FGV (2002), Doutor em ICMACENTRE pela University of Reading (2011) e mestrado-profissionalizante em Economia pela Universidade de Brasília (2005). Atualmente é Professor do Grupo IBMEC Brasília e Assessor Econômico da Liderança do PSD da Câmara dos Deputados. Assessor na Comissão Mista de Acompanhamento Covid-19.



Natalia Mateus Kawano

<https://orcid.org/0000-0001-9526-0283>

Câmara dos Deputados
natalia.alves@camara.leg.br

Graduada em Odontologia pela Universidade de Brasília (1994) e especialização em Ortodontia Corretiva pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2003). Atualmente é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados. Assessora na Comissão Mista de Acompanhamento Covid-19.

Proposta de um indicador de corrupção no Brasil baseado em dados do Tribunal de Contas da União

Proposal for a corruption indicator in Brazil based on data from the Federal Court of Accounts

Propuesta de indicador de corrupción en Brasil con base en datos del Tribunal Federal de Cuentas

Gilson Piqueras Garcia

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.401>

Resumo: O objetivo deste trabalho é propor e construir um indicador brasileiro, objetivo e regional de corrupção com base no cadastro de contas julgadas irregulares do Tribunal de Contas da União (TCU). Para isto, inicialmente é feita uma revisão da literatura sobre indicadores de corrupção. O estudo é qualitativo e quantitativo, e utiliza a Jurimetria, que é a Estatística aplicada ao Direito. A pesquisa usa técnica documental, sendo que os documentos eletrônicos foram coletados no sítio do TCU e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O trabalho se justifica na medida em que é necessário ter um indicador brasileiro, regional e objetivo para permitir comparações entre estados e ao longo do tempo, para planejar, analisar e controlar políticas públicas de combate à corrupção. Ao final é proposto o CIPM (contas irregulares por milhão de habitantes) como indicador de corrupção que atende as características almejadas.

Palavras Chave: Indicador de corrupção. Tribunal de Contas da União. Jurimetria. Contas Julgadas Irregulares. TCU.

Abstract: The objective of this work is to propose and build a Brazilian, objective and regional corruption indicator based on the register of accounts judged irregular by the Federal Court of Accounts (TCU). To this end, a literature review on corruption indicators is initially made. The study is qualitative and quantitative, and uses Jurimetrics, which is Statistics applied to Law. The research uses documentary technique, and the electronic documents were collected on the website of TCU and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). The work is justified insofar as it is necessary to have a Brazilian, regional and objective indicator to allow comparisons between states and over time, to plan, analyze and control public policies to combat corruption. In the end, CIPM (irregular accounts per million inhabitants) is proposed as an indicator of corruption that meets the desired characteristics.

Keywords: Corruption indicator. Federal Court of Accounts. Jurimetrics. Accounts Judged Irregular. TCU.

Resumen: El objetivo de este trabajo es proponer y construir un indicador de corrupción brasileño, objetivo y regional basado en el registro de cuentas juzgadas irregulares por el Tribunal Federal de Cuentas (TCU). Para ello, se realiza inicialmente una revisión de la literatura sobre indicadores de corrupción. El estudio es cualitativo y cuantitativo, y utiliza la Jurimetría, que es la Estadística aplicada al Derecho. La investigación utiliza técnica documental y los documentos electrónicos fueron recolectados en el sitio web del TCU y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). El trabajo se justifica en la medida en que es necesario contar con un indicador brasileño, regional y objetivo que permita comparaciones entre estados y en el tiempo, para

planificar, analizar y controlar políticas públicas de combate a la corrupción. Al final, se propone el CIPM (cuentas irregulares por millón de habitantes) como indicador de corrupción que cumple con las características deseadas.

Palabras clave: Indicador de corrupción. Tribunal Federal de Cuentas, Jurimetría. Cuentas juzgadas irregulares. TCU.

INTRODUÇÃO

A corrupção é um dos maiores problemas contemporâneos. Estudos mostram que a ela reduz os investimentos públicos, provoca má alocação de recursos e tem um impacto negativo sobre a educação, saúde e renda. Para o seu controle é necessário o planejamento, implementação, análise e monitoramento de políticas públicas de combate à corrupção. Não é possível executar um ciclo de políticas públicas sem indicadores adequados. Por isto é necessário dispor de um indicador de corrupção regional no Brasil objetivo, válido e confiável, entre outras propriedades desejáveis num indicador. O Índice de Percepção de Corrupção (IPC) da Transparência Internacional é o indicador de corrupção mais amplamente conhecido no mundo. Publicado desde 1995 o IPC teve o extraordinário mérito de colocar o problema da corrupção em destaque na agenda internacional. O IPC, porém, é inadequado para monitorar políticas públicas regionais de combate à corrupção. O IPC fornece anualmente um único valor para o Brasil, assim como para os outros países, e, portanto, não permite comparações entre estados, nem comparações para um mesmo estado ao longo do tempo, o que o torna inadequado para o planejamento e controle de políticas públicas regionais de combate à corrupção.

Para superar este problema diversos estudos propuseram índices de corrupção objetivos regionais, baseados, por exemplo, em experimentos, preços de contratos públicos e dados de órgãos de controle. No Brasil, vários indicadores de corrupção foram propostos a partir, principalmente, de dados de controladorias gerais e de tribunais de contas. Todavia, infelizmente, nenhum deles logrou conquistar uma continuidade de uso, provavelmente devido a problemas na sua construção. De fato, nenhum dos estudos brasileiros citados, traz uma discussão sobre as propriedades desejáveis para indicadores de políticas públicas, e nem sobre a adequação dos indicadores propostos a estas propriedades, motivo pelo qual, supostamente, houve limitações que resultaram na descontinuidade de sua utilização. Este trabalho propõe um indicador de corrupção brasileiro, objetivo e regional, que busca superar as limitações das propostas anteriores. Para tal, as escolhas metodológicas necessárias para a construção do indicador são detalhadas e justificadas, de modo a obter um indicador de corrupção com o maior número de propriedades desejáveis para um indicador de políticas públicas.

REVISÃO DA LITERATURA: INDICADORES DE CORRUPÇÃO BASEADOS EM CADASTROS DE TRIBUNAIS DE CONTAS

O Quadro 1 mostra as propriedades desejáveis dos indicadores de políticas públicas (JANNUZZI, 2017, p. 34).

QUADRO 1 – PROPRIEDADES DOS INDICADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

| PROPRIEDADE |
|---|
| Relevância para a agenda política e social |
| Validade de representação do conceito |
| Confiabilidade da medida |
| Cobertura espacial |
| Sensibilidade às ações previstas |
| Especificidade ao programa |
| Inteligibilidade de sua construção |
| Comunicabilidade ao público |
| Factibilidade operacional para sua construção |
| Periodicidade na sua atualização |
| Desagregabilidade territorial |
| Comparabilidade da série histórica |

Fonte: adaptado de Jannuzzi (2017)

Segundo Jannuzzi (2017) uma das classificações básicas de indicadores é a divisão entre indicadores objetivos e subjetivos. Os indicadores objetivos referem-se a fatos concretos da realidade e são construídos com dados brutos levantados das estatísticas públicas ou registros administrativos disponíveis. Os indicadores subjetivos, por outro lado, são construídos com a medição da percepção de especialistas ou pessoas comuns, referentes a diferentes aspectos da realidade, normalmente com dados originados por pesquisas de opinião. Outra classificação dos indicadores se refere à complexidade metodológica com que eles são construídos ou a quantidade de informação que eles embutem. Neste critério eles são divididos em primários e compostos. Os indicadores primários são calculados a partir de uma estatística pública, registro administrativo ou pesquisa de opinião específica, referente a uma dimensão escolhida do conceito a ser medido. Os indicadores compostos, também conhecidos como índices, são construídos a partir de uma aglutinação de dois ou mais indicadores primários, referentes a diferentes dimensões do conceito, normalmente calculados a partir da

média ponderada deles. O Índice de Percepção da Corrupção (IPC), por exemplo, é um indicador subjetivo composto.

Todos os indicadores apresentados a seguir são indicadores de corrupção objetivos e regionais (estaduais ou municipais), embora haja diferentes tipos entre eles. Alguns são absolutos (por exemplo, quantidades de contas irregulares) e outros são relativos (quantidade de contas irregulares por milhão de habitantes, por exemplo). Alguns são primários e outros compostos, conforme classificação explicada no item anterior. Finalmente existem indicadores não-transformados, quando eles são apresentados na escala original, ou transformados, quando existe uma mudança de escala. Alguns indicadores transformados dos estudos a seguir foram normalizados, isto é, a escala original foi transformada, proporcionalmente, para uma escala que varia entre zero e um, com o valor zero para o mínimo e o valor um para o máximo.

Boll (2010) desenvolve um indicador para medir a corrupção nos estados brasileiros utilizando como fonte principal de dados o Cadastro de Contas Irre-

regulares do Tribunal de Contas da União (Cadirreg), o Indicador de Corrupção Governamental por Estados (ICG). Para construir o indicador também foram coletados dados da Lei Orçamentária Anual (LOA), da população dos estados e do Produto Interno Bruto (PIB) estadual. Quando as contas são julgadas irregulares, as penas mais comuns que o TCU aplica são multas e o recolhimento do débito apurado, no caso de dano ao erário. No caso de existir mais de um responsável pelo débito, eles respondem solidariamente. Para determinar o valor do débito das contas julgadas ir-

regulares por estado, os valores das multas e da multiplicidade de débitos solidários foram excluídos. Os indicadores compostos foram calculados a partir de quatro indicadores primários, por estado e por ano: valor no Cadirreg/população; valor no Cadirreg/PIB; valor no Cadirreg/LOA; e quantidade de processos no Cadirreg/quantidade total processos no Cadirreg. Depois de calculados, os indicadores primários foram normalizados. Os indicadores foram calculados de acordo com as seguintes fórmulas:

$$\begin{aligned} \text{Indicador de Corrupção Governamental Estadual (ICG)} = & \\ & 0,33^* \{[(\text{valor Cadirreg/população normalizado}) + (\text{valor Cadirreg/PIB}) \text{ normalizado}] / 2\} + \\ & 0,33^* (\text{valor Cadirreg/LOA normalizado}) + \\ & 0,33^* (\text{número anual de processos irregulares no Cadirreg por estados/número total anual de processos} \\ & \text{irregulares no Cadirreg normalizado}) \end{aligned}$$

Este último fator, ao relacionar as quantidades de processos por estado ao total de processos, em vez de dividir por uma variável que represente o tamanho do estado (como população por exemplo), penaliza inadequadamente os estados maiores e faz com que o indicador tenha um problema de validade. O fato de ser um indicador complexo, resultado da atribuição de pesos arbitrários a indicadores simples, faz com que o indicador tenha um problema de comunicabilidade com o público. Melhor seria ter usado um sistema de indicadores simples não normalizados (valor Cadirreg/PIB e número anual de processos irregulares no Cadirreg por estado/população do estado). Ainda, a utilização do ano do processo e não o ano do julgado como ano base do índice, faz com que toda a série histórica de índices tenham que ser atualizada a cada sessão plenária do TCU, o que traz problemas na periodicidade de sua atualização e na comparabilidade das séries históricas.

Cinelli (2011) ao correlacionar a corrupção e as transferências voluntárias do Tesouro Nacional para os estados brasileiros, utiliza os valores e quantidades de processos no Cadirreg apresentados por Boll (2010), mas não usa o ICG. Estes indicadores possuem os mesmos problemas do indicador de Boll, com exceção da comunicabilidade com o público, uma vez que se trata de um sistema de indicadores simples.

Carraro et al. (2015) propõe uma nova versão para o indicador de corrupção ICG (BOLL, 2010). O novo indicador é construído com o método dos componentes principais da análise multivariada, e usa a mesma base de dados do Cadirreg (valor dos débitos e quantidade de processos) e a LOA para o mesmo período (1998 a 2008) do estudo de Boll (2010). Este indicador apresenta as mesmas deficiências do indicador proposto por Boll, acima descritas.

Sousa (2018) propõe um indicador composto para medir a corrupção nos municípios do Ceará de 2002 a 2011. O estudo foi semelhante à pesquisa de Boll (2010) com adaptações. Os dados de julgamentos de contas irregulares e de débitos aplicados foram disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE). Houve dificuldade com os dados de orçamentos municipais:

O estudo foi aplicado em 180 cidades do Ceará tendo sido retirados da pesquisa os municípios de Alcântaras, Chaval, Fortaleza e Reriutaba em virtude de não estarem disponíveis os valores do orçamento pago, respectivamente, nos anos de 2002 a 2004, 2004, 2003 e 2004. (SOUSA, 2018, p. 5).

Também ocorreu um problema, num dos indicadores primários que compõe o indicador composto, o indicador débitos aplicados/PIB:

Verifica-se [...] valores exorbitantes de dé-

bitos aplicados em comparação aos PIBs municipais em todos os anos analisados, com maior destaque para o Município de Mombaça no de 2011 no qual os débitos aplicados representaram 8.000% do valor do seu PIB no ano em questão. (SOUSA, 2018, p. 28).

Este indicador tem as mesmas desvantagens daquele proposto por Boll, além de não possuir cobertura espacial, por se limitar ao estado do Ceará, e de ter dificuldade na factibilidade operacional em sua construção, em função dos problemas acima descritos.

Costa et al. (2020) analisam a relação entre a corrupção e a transparência pública nos estados brasileiros, no ano de 2016. Foi proposto um indicador de corrupção primário baseado numa modificação dos indicadores propostos por Boll (2010):

Um dos indicadores elaborados utilizou-se do número anual de processos de contas irregulares registrados no CADIRREG por estado, indicando o percentual correspondente ao número de processos irregulares

no CADIRREG por estados.

[...]

A fim de tornar o indicador obtido mais equilibrado, adequando-o aos efeitos da diferença entre os tamanhos dos estados brasileiros, após obter o número de processos por ano e estado, multiplicou-se o resultado obtido pelo logaritmo decimal da estimativa da população de cada estado.

[...]

Os dados foram filtrados de acordo com o ano do processo, selecionando o período de 2013 a 2019[...] (COSTA et al., p. 9).

O indicador de irregularidades (IREG) foi então normalizado e calculado para os anos de 2013 a 2019. Este indicador apresenta os mesmos problemas do proposto por Boll, com exceção da validade, uma vez que o autor identificou e corrigiu o efeito negativo de não levar em conta a diferença entre os tamanhos dos estados.

O Quadro 2 mostra um resumo dos indicadores de corrupção objetivos regionais baseados em cadastros dos Tribunais de Contas brasileiros.

QUADRO 2 – INDICADORES CORRUPÇÃO BASEADOS EM DADOS DE TRIBUNAIS DE CONTAS

| AUTOR (DATA) | DADOS | TIPO | TERRITÓRIO | PROPRIEDADES NÃO ATENDIDAS (QUADRO 1) |
|----------------|-------------------------------------|---|------------|---|
| BOLL (2010) | CADIRREG (TCU), LOA, PIB, POPULAÇÃO | RELATIVO COMPOSTO NORMALIZADO | ESTADUAL | VALIDADE COMUNICABILIDADE AO PÚBLICO PERIODICIDADE NA SUA ATUALIZAÇÃO COMPARABILIDADE DA SÉRIE HISTÓRICA |
| CINELLI (2011) | CADIRREG (TCU) | 2 INDICADORES ABSOLUTOS PRIMÁRIOS NÃO-TRANSFORMADOS | ESTADUAL | VALIDADE PERIODICIDADE NA SUA ATUALIZAÇÃO COMPARABILIDADE DA SÉRIE HISTÓRICA |
| CARRARO (2015) | CADIRREG (TCU), LOA | RELATIVO COMPOSTO NORMALIZADO | ESTADUAL | VALIDADE COMUNICABILIDADE AO PÚBLICO PERIODICIDADE NA SUA ATUALIZAÇÃO COMPARABILIDADE DA SÉRIE HISTÓRICA |

| AUTOR (DATA) | DADOS | TIPO | TERRITÓRIO | PROPRIEDADES NÃO ATENDIDAS (QUADRO 1) |
|---------------------|--|-------------------------------------|----------------|--|
| SOUSA (2018) | CADIRREG (TCE-CE), LOA, PIB, POPULAÇÃO | RELATIVO COMPOSTO NORMALIZADO | MUNICIPAL (CE) | VALIDADE COBERTURA ESPACIAL COMUNICABILIDADE AO PÚBLICO FACTIBILIDADE OPERACIONAL PARA SUA CONSTRUÇÃO PERIODICIDADE NA SUA ATUALIZAÇÃO COMPARABILIDADE DA SÉRIE HISTÓRICA |
| COSTA ET AL. (2020) | CADIRREG (TCU) | RELATIVO PRIMÁRIO NORMALIZADO | ESTADUAL | COMUNICABILIDADE AO PÚBLICO PERIODICIDADE NA SUA ATUALIZAÇÃO COMPARABILIDADE DA SÉRIE HISTÓRICA |

Fonte: do Autor

O CONCEITO DE CORRUPÇÃO

Segundo o Banco Mundial (WORLD BANK, 1997) corrupção é “o abuso de cargos públicos para ganhos privados”. A Transparência Internacional (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2021) conceitua corrupção de forma semelhante: “Definimos corrupção como o abuso do poder confiado para ganho privado”. Bobbio, Mateucci e Pasquino (1991, p. 292) definem corrupção: “Assim se designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa”. Para os autores o conceito de corrupção não abrange considerações morais: “A Corrupção é considerada em termos de legalidade e ilegalidade e não de moralidade e imoralidade”. Também abrange apenas os agentes públicos, não se aplicando ao setor privado. Ainda: “Corrupção significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper”.

No conceito de corrupção a ser utilizado neste trabalho, um agente público deve participar do ato corruptivo. Estão fora deste conceito, portanto, os atos em que somente agentes privados participam. Para ficar caracterizada a corrupção também é necessário que uma norma legal tenha sido rompida. Embora existam abordagens que caracterizem a corrupção como rompimento de normas morais ou desvios do interesse público, elas estão afastadas deste estudo, porque são pouco operacionais. Existe

uma inconveniente subjetividade ao definir qual é a norma moral que será utilizada e a definição de interesse público também é bastante controversa. Embora seja possível alegar que as normas legais não cobrem todo tipo de corrupção ou que podem ter sido produzidas por quem não tinha idoneidade para tal, a abordagem legalista é a mais objetiva para o conceito de corrupção. Finalmente, o agente público deve obter um ganho ou vantagem indevida em função do desvio da norma. Portanto, para este trabalho, o conceito de corrupção é o desvio da norma legal cometido por agente público para obter ganho ou vantagem indevida.

METODOLOGIA

Para tentar superar as fraquezas dos indicadores propostos mencionados, é proposto neste estudo um indicador de corrupção brasileiro, objetivo e regional, o CIPM (contas irregulares por milhão de habitantes), que é o resultado da divisão da quantidade de contas do ente federativo julgadas irregulares pelo TCU pela população do ente. Segundo Jannuzzi (2005, p.138) “no campo aplicado das políticas públicas, os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático”. Considerando que o conceito de corrupção utilizado neste trabalho é o desvio da norma legal cometido por agente público para obter ganho ou vantagem inde-

vida, as estatísticas públicas que mais se aproximam deste conceito são os cadastros de contas irregulares do Tribunal de Contas da União (TCU).

O TCU tem a competência para julgar as contas dos agentes públicos conforme artigo 71, inciso II da Constituição Federal (CF). A Lei Orgânica do TCU (LOTUCU) determina que as contas dos administradores serão submetidas a julgamento anual e serão julgadas irregulares quando se comprovar uma das seguintes situações (artigo 16):

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos. (BRASIL, 1992).

Do artigo 71, II da CF e do artigo 16 da LOTUCU é possível afirmar que as contas julgadas irregulares pelo TCU são uma excelente aproximação do conceito de corrupção utilizado neste trabalho. Poderia ser questionado se além de corrupção as contas também não poderiam ser julgadas irregulares por desídia.

No entanto o TCU não julga estas contas irregulares conforme expresso no artigo 16 da LOTUCU: “As contas serão julgadas: [...] II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;” (BRASIL, 1992).

A quantidade de contas julgadas irregulares pelo TCU, por estado ou município e ano, é de fácil obtenção a partir da lista de responsáveis com contas julgadas irregulares que pode ser coletada no sítio eletrônico do TCU (BRASIL, 2021). Por isto optou-se por construir um indicador simples baseado na quantidade de contas julgadas irregulares por ente federativo. Como a Lei Orgânica do TCU é de 1992 e a Lei de Licitações e Contratos é de 1993, por uma questão de consistência, os dados para construção

do indicador foram coletados a partir de 1994. A base de dados do TCU sobre contas julgadas irregulares tem o ano de abertura do processo e o ano do trânsito em julgado. Embora o ano de abertura do processo esteja mais próximo do ato de corrupção, ele tem uma grande desvantagem para ser adotado como ano base para o indicador de corrupção. Como a cada ano o TCU julga processos de diversos anos anteriores, se fosse adotado o ano do processo para o indicador, este indicador poderia ser modificado a cada sessão do TCU durante vários anos, conforme apontado por Souza e Araújo (2017), o que descarta a possibilidade de seu uso. Uma outra possibilidade para tentar alcançar o ano de cometimento do ato de corrupção seria subtrair um número médio de anos (por exemplo 4 anos) do ano do trânsito em julgado, mas este procedimento, além de arbitrário, retardaria a publicação do índice por este mesmo número de anos. Por isto julgou-se que a melhor solução é adotar o ano do trânsito em julgado como o ano base do indicador de corrupção.

A quantidade absoluta de contas julgadas irregulares não é um bom indicador regional de corrupção porque os entes da federação têm diferentes tamanhos e, obviamente, espera-se que os entes maiores tenham mais contas irregulares, o que não significa, obrigatoriamente, que eles tenham maior nível de corrupção. Melhor seria ter um indicador relativo. Por isto, optou-se por dividir as quantidades de contas irregulares pela população do ente federativo, uma estatística que representa o tamanho do ente, é de fácil obtenção junto ao sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021), e as estimativas têm periodicidade anual, validade, consistência e segurança de continuidade de publicação. Este é um trabalho de abordagem quantitativa e utiliza a Jurimetria, que é a Estatística aplicada ao Direito. Um exemplo da aplicação da Jurimetria aos Tribunais de Contas pode ser visto em Garcia et al. (2021). Propõe-se então, como indicador de corrupção brasileiro, objetivo e regional, o CIPM que é a quantidade de contas julgadas irregulares pelo TCU por milhão de habitantes.

RESULTADOS: O CIPM

As Tabelas 1, 2 e 3 mostram o CIPM para as unidades da federação de 1994 a 2020.

TABELA 1 – CIPM DE 1994 A 2000

| UF | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| AC | 2,2 | 2,2 | 6,2 | 10,0 | 7,8 | 0,0 | 3,6 |
| AL | 6,8 | 3,0 | 11,0 | 16,9 | 10,4 | 8,8 | 14,9 |
| AM | 5,3 | 6,0 | 7,1 | 9,3 | 19,8 | 13,6 | 22,8 |
| AP | 22,0 | 36,8 | 31,6 | 19,9 | 2,4 | 9,1 | 18,9 |
| BA | 6,9 | 5,4 | 10,4 | 10,5 | 11,3 | 7,0 | 13,2 |
| CE | 4,2 | 4,0 | 6,3 | 2,9 | 2,4 | 2,7 | 7,9 |
| DF | 66,8 | 9,8 | 6,6 | 18,6 | 19,8 | 14,2 | 16,1 |
| ES | 2,6 | 3,2 | 0,7 | 3,2 | 3,8 | 5,1 | 1,3 |
| GO | 10,6 | 3,7 | 7,1 | 11,9 | 17,9 | 12,0 | 11,4 |
| MA | 4,1 | 7,1 | 4,6 | 7,6 | 4,9 | 4,6 | 7,8 |
| MG | 1,5 | 1,8 | 3,0 | 2,1 | 0,6 | 2,0 | 3,9 |
| MS | 11,7 | 5,2 | 3,6 | 7,1 | 2,0 | 6,9 | 12,0 |
| MT | 1,8 | 3,5 | 4,5 | 5,2 | 3,4 | 8,4 | 6,4 |
| PA | 6,2 | 8,1 | 12,5 | 7,6 | 8,5 | 7,5 | 8,1 |
| PB | 6,7 | 6,0 | 10,0 | 9,0 | 4,2 | 7,1 | 29,6 |
| PE | 1,8 | 0,8 | 1,1 | 2,3 | 3,5 | 2,9 | 6,4 |
| PI | 4,1 | 2,9 | 4,1 | 6,3 | 2,9 | 5,5 | 8,8 |
| PR | 5,1 | 0,9 | 2,9 | 2,2 | 1,8 | 0,6 | 2,9 |
| RJ | 1,2 | 0,8 | 1,3 | 2,1 | 1,1 | 4,9 | 10,6 |
| RN | 4,7 | 1,5 | 7,4 | 5,4 | 5,7 | 3,8 | 8,3 |
| RO | 2,3 | 2,2 | 1,6 | 10,4 | 0,8 | 5,4 | 2,2 |
| RR | 0,0 | 22,9 | 12,1 | 19,6 | 3,8 | 11,2 | 15,4 |
| RS | 4,9 | 1,0 | 1,8 | 3,6 | 2,4 | 1,6 | 2,9 |
| SC | 6,5 | 9,1 | 3,1 | 2,2 | 2,2 | 1,2 | 3,2 |
| SE | 10,8 | 10,0 | 11,1 | 7,2 | 5,9 | 8,8 | 8,4 |
| SP | 1,7 | 0,7 | 0,4 | 1,8 | 0,5 | 0,8 | 1,5 |
| TO | 9,1 | 2,0 | 8,6 | 11,1 | 9,0 | 12,3 | 23,3 |
| BRASIL | 4,6 | 3,0 | 4,0 | 4,7 | 4,0 | 3,9 | 6,9 |

Fonte: do autor.

TABELA 2 – CIPM DE 2001 A 2010

| UF | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| AC | 0,0 | 0,0 | 15,0 | 20,6 | 28,4 | 32,0 | 27,5 | 19,1 | 15,9 | 43,6 |
| AL | 15,1 | 13,9 | 11,7 | 14,1 | 7,0 | 11,5 | 8,2 | 15,7 | 6,7 | 9,9 |
| AM | 21,4 | 18,9 | 13,5 | 17,2 | 13,0 | 19,6 | 14,0 | 14,4 | 17,1 | 19,5 |
| AP | 14,0 | 31,0 | 48,6 | 62,1 | 55,5 | 74,7 | 34,1 | 37,5 | 49,5 | 86,6 |
| BA | 10,1 | 10,1 | 6,5 | 9,1 | 9,8 | 11,8 | 6,7 | 7,0 | 8,1 | 9,1 |
| CE | 8,2 | 8,2 | 5,8 | 6,8 | 6,8 | 7,7 | 7,0 | 5,8 | 3,5 | 6,6 |
| DF | 20,5 | 29,4 | 20,1 | 13,1 | 18,9 | 18,5 | 15,9 | 19,9 | 18,8 | 46,3 |
| ES | 4,8 | 5,9 | 7,4 | 9,2 | 7,0 | 6,1 | 8,1 | 6,1 | 4,0 | 10,5 |
| GO | 6,4 | 10,7 | 7,9 | 6,4 | 5,7 | 9,2 | 7,6 | 5,0 | 7,1 | 11,0 |
| MA | 8,4 | 8,4 | 11,6 | 10,5 | 17,2 | 26,2 | 13,1 | 21,1 | 32,4 | 35,7 |
| MG | 4,9 | 5,3 | 2,8 | 4,8 | 4,7 | 5,2 | 6,0 | 7,2 | 6,7 | 8,4 |
| MS | 30,8 | 17,8 | 11,1 | 6,7 | 6,6 | 9,6 | 8,8 | 5,6 | 15,3 | 9,4 |
| MT | 7,0 | 8,8 | 21,9 | 10,5 | 11,4 | 12,3 | 17,5 | 20,6 | 14,0 | 16,1 |
| PA | 5,7 | 6,7 | 7,1 | 11,2 | 9,8 | 8,9 | 9,9 | 10,7 | 8,5 | 11,9 |
| PB | 21,3 | 20,3 | 25,3 | 14,3 | 13,9 | 15,2 | 13,5 | 6,7 | 14,6 | 14,1 |
| PE | 9,2 | 7,7 | 8,3 | 5,4 | 7,3 | 7,5 | 10,8 | 7,4 | 6,6 | 8,5 |
| PI | 17,4 | 30,0 | 23,6 | 19,5 | 17,3 | 12,8 | 18,1 | 12,5 | 21,0 | 17,0 |
| PR | 3,3 | 2,4 | 2,5 | 2,7 | 4,9 | 5,3 | 5,6 | 3,9 | 4,7 | 4,7 |
| RJ | 15,1 | 6,1 | 10,9 | 7,6 | 3,4 | 5,1 | 4,3 | 7,4 | 5,1 | 7,1 |
| RN | 13,9 | 8,4 | 9,7 | 8,8 | 12,3 | 17,4 | 20,6 | 22,9 | 22,3 | 25,6 |
| RO | 7,1 | 9,1 | 1,4 | 9,6 | 9,1 | 19,2 | 18,6 | 15,4 | 21,9 | 13,4 |
| RR | 29,7 | 14,4 | 39,2 | 39,3 | 25,6 | 7,4 | 25,3 | 43,6 | 49,8 | 77,7 |
| RS | 2,3 | 2,6 | 3,4 | 2,1 | 3,0 | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 1,8 | 3,6 |
| SC | 2,8 | 1,4 | 3,4 | 2,8 | 3,2 | 2,2 | 3,4 | 1,5 | 2,0 | 1,8 |
| SE | 6,6 | 3,3 | 2,7 | 9,3 | 19,3 | 20,0 | 17,0 | 27,5 | 13,4 | 19,3 |
| SP | 1,8 | 2,2 | 1,9 | 1,1 | 2,6 | 4,1 | 8,3 | 3,8 | 3,3 | 3,2 |
| TO | 18,6 | 18,2 | 15,4 | 23,0 | 33,7 | 31,5 | 28,1 | 25,0 | 25,5 | 54,2 |
| BRASIL | 7,6 | 7,0 | 6,8 | 6,5 | 7,0 | 8,4 | 8,5 | 7,8 | 7,9 | 10,1 |

Fonte: do autor.

TABELA 3 – CIPM DE 2011 A 2020 E MÉDIA DE 1994 A 2010 (27 ANOS)

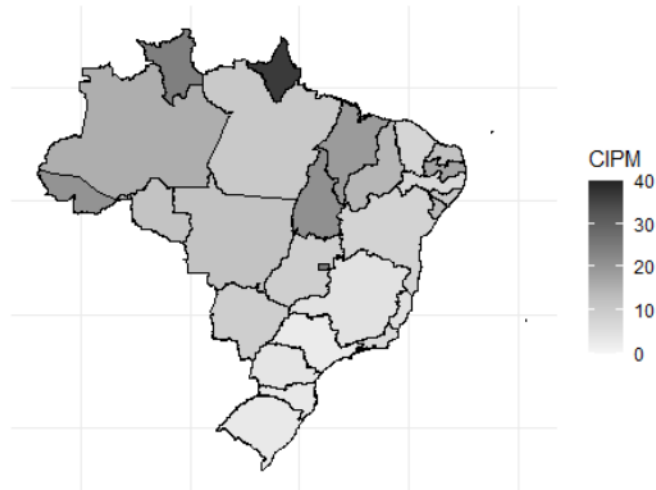
| UF | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | MÉDIA |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|
| AC | 41,5 | 43,5 | 45,1 | 30,4 | 32,4 | 24,5 | 28,9 | 39,1 | 15,9 | 19,0 | 20,5 |
| AL | 7,0 | 5,4 | 6,1 | 6,0 | 6,6 | 15,2 | 16,6 | 18,7 | 12,0 | 12,2 | 10,8 |
| AM | 18,9 | 14,5 | 9,5 | 17,0 | 16,3 | 33,2 | 19,2 | 15,4 | 19,3 | 13,3 | 15,9 |
| AP | 38,0 | 50,1 | 34,0 | 32,0 | 48,3 | 35,8 | 30,1 | 36,2 | 27,2 | 26,7 | 36,8 |
| BA | 8,8 | 5,7 | 5,5 | 5,0 | 8,8 | 8,1 | 6,5 | 7,1 | 6,3 | 6,2 | 8,2 |
| CE | 8,6 | 4,5 | 7,2 | 10,6 | 13,8 | 11,9 | 14,0 | 16,7 | 11,9 | 11,3 | 7,7 |
| DF | 37,9 | 25,3 | 18,3 | 26,3 | 25,0 | 25,9 | 32,2 | 41,0 | 53,1 | 34,7 | 25,7 |
| ES | 12,1 | 8,7 | 3,6 | 5,9 | 1,5 | 4,5 | 3,7 | 2,8 | 3,7 | 2,5 | 5,1 |
| GO | 9,5 | 4,5 | 5,1 | 5,5 | 7,3 | 10,2 | 9,3 | 10,8 | 13,8 | 13,9 | 8,9 |
| MA | 28,0 | 15,9 | 21,3 | 32,1 | 45,8 | 22,0 | 32,4 | 45,2 | 26,1 | 23,2 | 19,2 |
| MG | 6,0 | 3,9 | 4,2 | 3,9 | 6,6 | 7,5 | 5,5 | 4,6 | 5,2 | 5,0 | 4,6 |
| MS | 16,1 | 9,2 | 7,7 | 5,0 | 9,4 | 5,6 | 8,8 | 4,7 | 8,7 | 2,8 | 9,2 |
| MT | 25,7 | 20,9 | 21,7 | 17,7 | 13,5 | 18,2 | 8,4 | 9,0 | 7,7 | 5,4 | 11,9 |
| PA | 7,7 | 9,3 | 11,2 | 9,8 | 11,5 | 19,3 | 17,6 | 16,9 | 13,4 | 14,3 | 10,4 |
| PB | 15,0 | 14,7 | 13,0 | 15,2 | 17,6 | 29,8 | 28,3 | 36,8 | 38,1 | 27,5 | 17,3 |
| PE | 10,0 | 7,6 | 9,9 | 6,9 | 7,7 | 10,9 | 10,3 | 8,8 | 9,1 | 9,6 | 7,0 |
| PI | 14,7 | 10,2 | 13,2 | 23,9 | 15,6 | 13,1 | 17,1 | 22,4 | 14,1 | 20,4 | 14,4 |
| PR | 4,9 | 5,4 | 6,3 | 3,4 | 4,0 | 3,6 | 5,5 | 3,7 | 9,0 | 7,1 | 4,0 |
| RJ | 8,7 | 5,7 | 6,2 | 10,0 | 13,1 | 9,8 | 9,2 | 6,2 | 4,0 | 5,4 | 6,4 |
| RN | 22,5 | 16,4 | 7,1 | 7,9 | 11,9 | 15,8 | 12,0 | 10,3 | 12,5 | 8,8 | 12,0 |
| RO | 19,0 | 24,5 | 13,3 | 19,4 | 19,8 | 26,9 | 18,8 | 12,5 | 9,6 | 10,6 | 12,0 |
| RR | 89,1 | 91,6 | 75,8 | 52,3 | 71,2 | 81,7 | 97,6 | 46,8 | 39,6 | 14,3 | 40,6 |
| RS | 3,2 | 2,9 | 1,3 | 4,6 | 3,6 | 5,0 | 5,0 | 5,2 | 3,3 | 3,9 | 3,0 |
| SC | 3,8 | 2,7 | 3,2 | 1,8 | 6,0 | 3,6 | 4,1 | 3,3 | 4,1 | 4,7 | 3,3 |
| SE | 17,2 | 18,9 | 23,7 | 11,7 | 14,3 | 22,5 | 15,3 | 19,8 | 13,9 | 11,6 | 13,7 |
| SP | 3,4 | 1,9 | 1,8 | 2,3 | 3,0 | 4,1 | 4,0 | 4,1 | 4,4 | 5,2 | 2,7 |
| TO | 25,7 | 14,8 | 18,3 | 22,0 | 16,5 | 29,4 | 33,5 | 24,4 | 22,9 | 15,7 | 21,2 |
| BRASIL | 9,5 | 7,0 | 7,0 | 7,9 | 9,7 | 10,4 | 10,1 | 10,3 | 9,4 | 8,7 | 7,4 |

Fonte: do autor.

A Figura 1 apresenta o mapa da corrupção referente ao CIPM médio de 1994 a 2020 (27 anos). Quanto maior o CIPM médio mais alto o nível de corrupção. A Figura 2 mostra o mapa da corrupção para 2020.

FIGURA 1 – MAPA DA CORRUPÇÃO ENTRE 1994 E 2020

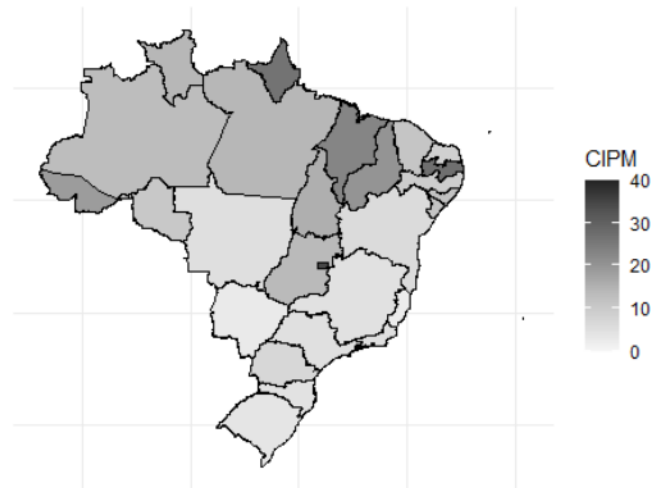
CIPM, Estados, média 1994-2020



Fonte: do autor.

FIGURA 2 – MAPA DA CORRUPÇÃO PARA 2020

CIPM, Estados, 2020



Fonte: do autor.

ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO: PROPRIEDADES DO CIPM

Jannuzi (2017, p. 34) lista as propriedades desejáveis para um indicador de políticas públicas: relevância para a agenda política e social, validade de representação do conceito, confiabilidade da medida, cobertura operacional, sensibilidade às ações previstas, especificidade ao programa, inteligibilidade de sua construção, comunicabilidade ao público, factibilidade operacional para sua construção, periodicidade na sua atualização, desagregabilidade territorial e comparabilidade da série histórica. A seguir passamos a analisar a aderência do CIPM a cada uma destas propriedades.

Considerando o espaço que o tema corrupção tem ocupado na agenda nacional, pode-se considerar que a construção de um indicador objetivo e regional para medir a corrupção é altamente relevante. A validade se refere à proximidade entre o indicador e o conceito abstrato que ele mede. As contas julgadas irregulares pelo TCU são muito próximas do conceito de corrupção definido para este trabalho, motivo pelo qual pode-se afirmar que o indicador é válido. Confiabilidade é a capacidade de um indicador fazer medições consistentes através do espaço e no tempo. Como o TCU utiliza o mesmo critério (Lei Orgânica e demais leis federais) para julgar os diferentes entes federativos e nos diferentes anos, é possível afirmar que o CIPM é confiável, para fazer comparações entre estados ou ao longo do tempo.

Cobertura espacial se refere à capacidade do indicador cobrir todos os espaços onde o fenômeno pode ocorrer. O CIPM tem boa cobertura espacial, uma vez que o TCU julga contas de todos os estados e municípios brasileiros. Sensibilidade é a capacidade do indicador se alterar em função de políticas públicas. Os efeitos de ações e campanhas de combate à corrupção executadas, por exemplo, em determinado estado e ano, em que elevados valores do indicador foram atingidos, podem ser monitorados através da evolução dos indicadores no tempo e da comparação com outros estados. Para este monitoramento é necessário, porém, levar em conta o lapso temporal entre a ocorrência da corrupção e o trânsito em julgado, que para os indicadores apresentados tem média de 4 anos. É muito provável que a

quantidade de contas julgadas irregulares pelo TCU diminua em função de ações repressivas e educativas de combate à corrupção.

Especificidade é a capacidade de detectar somente o fenômeno analisado. Poderia ser questionado se além de corrupção as contas também não poderiam ser julgadas irregulares por desídia. No entanto o TCU não julga estas contas irregulares conforme expresso no artigo 16 da LOTCU: “As contas serão julgadas: [...] II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;” (BRASIL, 1992). O CIPM tem, portanto, boa especificidade.

Inteligibilidade se refere à transparência da metodologia que de construção do indicador. O CIPM é inteligível uma vez que sua metodologia de construção foi explicada em detalhe durante o texto e que as escolhas metodológicas foram suficientemente justificadas. Comunicabilidade é a facilidade de compreensão do indicador por parte da população, conselhos de controle social e demais agentes públicos. Ela tem por objetivo garantir a transparência das decisões técnicas. O indicador CIPM, contas julgadas irregulares por milhão de habitantes, é de fácil compreensão para a sociedade em geral. Factibilidade é a facilidade de obtenção do indicador a custos módicos e num tempo razoável. As estatísticas para construção do CIPM, o cadastro de contas irregulares, coletadas no sítio do TCU e a população dos entes da federação, no sítio do IBGE, conforme discutido anteriormente, são de muito fácil obtenção.

A periodicidade do ICPM é anual. O cadastro de contas irregulares do TCU é atualizado semanalmente, a cada sessão plenária, e o IBGE publica as estimativas da população anualmente. O ICPM possui boa desagregabilidade territorial, uma vez que é possível calculá-lo para unidades da federação e municípios. O CIPM permite a comparação de valores presentes com séries históricas de maneira confiável, uma vez que os julgamentos do TCU utilizam a mesma norma ao longo do tempo e para todos os entes da federação. O Quadro 3 mostra a aderência do CIPM às 12 propriedades desejáveis listadas por Jannuzzi (2017, p. 34).

QUADRO 3 – PROPRIEDADES DO CIPM

| PROPRIEDADE | SIM | NÃO |
|---|-----|-----|
| Relevância para a agenda política e social | x | |
| Validade de representação do conceito | x | |
| Confiabilidade da medida | x | |
| Cobertura espacial | x | |
| Sensibilidade às ações previstas | x | |
| Especificidade ao programa | x | |
| Inteligibilidade de sua construção | x | |
| Comunicabilidade ao público | x | |
| Factibilidade operacional para sua construção | x | |
| Periodicidade na sua atualização | x | |
| Desagregabilidade territorial | x | |
| Comparabilidade da série histórica | x | |

Fonte: do autor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do trabalho foi atingido, uma vez que foi proposto o CIPM, contas julgadas irregulares pelo TCU por milhão de habitantes. As propriedades do indicador foram analisadas e a concluiu-se que o CIPM tem um bom conjunto de propriedades desejáveis. Todas as escolhas metodológicas foram consideradas e detalhadamente explicadas, para evitar incorrer em fraquezas de propostas anteriores. Foi feita a opção por um indicador simples, em vez dos indicadores compostos, predominantes tanto em indicadores subjetivos quanto objetivos de corrupção. Um indicador simples ou um sistema de indicadores, conforme defende Jannuzi (2005), é mais adequado para políticas públicas, por ser mais facilmente compreendido por todos, do que indicadores compostos como o Índice de Percepção da Corrupção (IPC). Isto leva a uma primeira sugestão para trabalhos futuros, que é a construção de outro indicador de corrupção

baseado no valor do débito das contas julgadas irregulares, o VDPM (valor do débito das contas julgadas irregulares pelo TCU por milhão de reais de PIB), para assim formar, juntamente com o CIPM, um sistema de indicadores, que podem servir para planejar e controlar políticas públicas de combate à corrupção.

Neste trabalho foram calculados valores do CIPM apenas para os estados. Trabalhos posteriores poderão calcular os valores do CIPM para municípios, também baseados nas quantidades de contadas julgadas irregulares pelo TCU, uma vez que a base de dados o permite, o que leva à segunda sugestão para estudos posteriores. Finalmente o CIPM poderá ser usado para testar hipóteses sobre causas e consequências da corrupção, ao relacioná-lo com indicadores, por exemplo, de educação (IDEB) ou desenvolvimento humano (IDH), o que leva à terceira e última sugestão para trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 11. ed. Distrito Federal: UnB/Linha Gráfica Editora, 1998.
- BOLL, J. L. S. *A corrupção governamental no Brasil: construção de indicadores e análise da sua incidência relativa nos estados brasileiros*. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento). Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.
- BRASIL. *LEI Nº 8.443, DE 16 DE JULHO DE 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 17 out 2020.
- BRASIL. *Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares*. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://contasirregulares.tcu.gov.br/ordsext/f?p=105:1:::NO:2,3,4,5,6::>. Acesso em: 18 fev 2021.
- BRASIL. *População*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao.html>. Acesso em: 19 fev 2021.
- CARRARO, A.; BOLL, J. L. S.; MACHADO, I. B.; CANEVER, M. D. Proposta para a estimação da corrupção regional no Brasil. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 14, n. 31, 2015.
- CINELLI, C. L. K. Transferências voluntárias e corrupção municipal no Brasil: evidências preliminares do cadastro de contas irregulares do TCU. *Economia & Tecnologia*, v. 27, p. 89-97, 2011.
- COSTA, A. R. F. et al. Corrupção e Transparência: Análise de sua incidência a partir da relação entre as irregularidades das contas públicas e o indicador de transparência dos estados brasileiros. *Anais do 10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças*. Florianópolis, p. 1-18, 2020.
- GARCIA, G. P., LIMA, C. B. C., da MOTA, E. G., PAULA, K. D. S. de, & SOUZA, W. de. (2021). A Jurimetria e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo: uma análise dos acompanhamentos de licitações e contratos. *Simetria*, 1(7), 63-82. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/12>. Acesso em 01 mar 2022.
- JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2017. 6ª Ed.
- JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v.56, n.2, p.137-160, 2005.
- SOUZA, M. C. *A corrupção governamental nos municípios do Ceará nos anos de 2002 a 2011: construção de indicadores e análise*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Fortaleza, 2018.
- SOUZA, A. I.; ARAÚJO, M. P. Uma análise econômica da corrupção no Brasil a partir de indicadores objetivos e subjetivos 1998-2013. *Revista Espacios*. v. 38, n. 9, 2017.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *What is corruption?* Disponível em: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption#>. Acesso em 06 jan. 2021. 2021.
- WORLD BANK. *Helping countries combat corruption: the role of the World Bank*. Washington, 1997, p. 8. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2021.



Gilson Piqueras Garcia

<https://orcid.org/0000-0003-0594-9816>

Tribunal de Contas do Município de São Paulo
gilson.piqueras@gmail.com

Auditor de Controle Externo Engenheiro Civil e Coordenador Técnico da Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Doutor em Ciência e Tecnologia pela UNESP. Engenheiro Civil e Mestre em Engenharia pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Especialista em Administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

Implementação dos programas de integridade nas organizações da sociedade civil do Distrito Federal: um teste de adaptabilidade

Implementation of integrity programs in civil society organizations of the Federal District: a test for adaptability

Implementación de programas de integridad en organizaciones de la sociedad civil del Distrito Federal: una prueba de adaptabilidad

Beatriz Fátima Morgan e Tatyane Morais de Barcellos

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.464>

Resumo: A Lei nº 6.112/2018 do Distrito Federal estabelece a obrigatoriedade da implementação de um programa de integridade nas instituições que celebram contratos com a administração pública, incluídas as Organizações da Sociedade Civil. Entretanto, o objetivo não lucrativo dessas instituições requer mais parcimônia na utilização de seus recursos financeiros em atividades-meio. Nesse sentido, esta pesquisa busca compreender o processo de implementação de um programa de integridade em entidades sem fins lucrativos. Esta pesquisa é qualitativa, exploratória, e utiliza entrevistas para a coleta dos dados em seis entidades. Os entrevistados consideraram o programa de integridade como algo benéfico para a reputação das instituições e um aliado na captação de recursos com o setor privado. Contudo, observaram a onerosidade de sua implementação como um obstáculo. Há interesse na implementação, entretanto há algumas disformidades quanto a execução de seus elementos que podem ser explicadas pelas características orgânicas presentes em instituições sem fins lucrativos. As instituições ainda não conseguem responder completamente às demandas da legislação.

Palavras-chave: *Compliance*. Programa de Integridade. Organizações da Sociedade Civil. Implementação. Distrito Federal.

Abstract: The Law No. 6.112/2018 establishes the obligation to implement an integrity program in institutions that celebrate contract with the Federal District's public administration, including Civil Society Organizations. However, the nonprofit objective of these institutions requires more parsimony in the use of their financial resources in support activities. In this sense, this paper seeks to understand the process of implementing an integrity program in nonprofit entities. This research is qualitative, exploratory, and uses interviews to collect data in six entities. Respondents considered the integrity program to be beneficial to the institutions' reputation and an ally in fundraising with the private sector. However, they saw the cost of its implementation as an obstacle. There is interest in the implementation, although there are some disformities regarding the execution of its elements that can be explained by the organic characteristics present in nonprofit institutions. Institutions are still not able to fully respond to the demands of the legislation.

Keywords: *Compliance*. Integrity Program. Civil Society Organizations. Implementation. Federal District.

Resumen: La Ley n. 6.112 / 2018 establece la implementación obligatoria de un programa de integridad en las instituciones que celebren contratos con la administración pública, incluidas las Organizaciones de la So-

ciudad Civil. Sin embargo, el objetivo sin fines de lucro de estas instituciones requiere más moderación en el uso de sus recursos financieros en actividades de apoyo. En este sentido, esta investigación busca comprender el proceso de implementación de un programa de integridad en entidades sin fines de lucro. Esta investigación es cualitativa, exploratoria y utiliza entrevistas para recopilar datos en seis entidades. Los encuestados consideraron que el programa de integridad es beneficioso para la reputación de las instituciones y un aliado en la recaudación de fondos con el sector privado. Con todo, vieron el costo de implementarlo como un obstáculo. Existe interés en la implementación, todavía existen algunas disformidades en la ejecución de sus elementos que pueden ser explicadas por las características orgánicas presentes en las instituciones sin fines de lucro. Las instituciones aún no pueden responder plenamente a las exigencias de la legislación.

Palabras clave: *Compliance*. Programa de integridad. Organizaciones de la sociedad civil. Implementación. Distrito Federal.

1. INTRODUÇÃO

A fim de dar maior transparência às relações contratuais firmadas com as entidades privadas, sejam elas com fins lucrativos ou não, um dos principais instrumentos brasileiros de combate à corrupção é a Lei 12.846 promulgada em 1º de agosto de 2013. Esta legislação dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. O dispositivo prevê, ainda, a atenuação de punições caso a instituição responsabilizada pelo ato lesivo possua mecanismos e procedimentos internos de integridade. A Lei 12.846, também conhecida como Lei Anticorrupção, que é federal, estimulou a promulgação de Leis regionais. De acordo com Blok, em publicação de 2020, sete estados brasileiros, além do Distrito Federal, possuíam a exigibilidade de programas de *compliance* para contratação com o setor público.

No caso do Distrito Federal, foi promulgada, em 02 de fevereiro de 2018, a Lei 6.112 que versa sobre a implementação de Programa de Integridade (PI) em pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza com administração pública distrital. O intuito da norma é que com um PI implementado seja possível (a) assegurar mais transparência a gestão dos recursos governamentais; (b) proteger a administração pública distrital de atos lesivos material e financeiramente devido a desvios de ética, conduta ou fraude; (c) garantir a execução dos contratos; (d) mitigar riscos e (e) melhorar o desempenho das relações contratuais entre o governo dis-

trital e as instituições privadas. A Lei, que entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 2020, não exclui dessa lista as entidades sem fins lucrativos.

O surgimento de novas regulações direcionadas ao terceiro setor, ou que o impactam, tem como um de seus objetivos gerar transparência e *accountability* (CALABRESE, 2011; CORDERY; MORGAN, 2013). Existem vantagens e desvantagens no aumento de regulações, pois, por um lado, melhora a reputação das organizações e reduz os gastos com tributos via concessão governamental, e por outro causa intervenção e monitoramento na gestão de tais organizações (CORDERY; MORGAN, 2013).

Diante do exposto, este estudo tem como questão norteadora: Como se dá o processo inicial de implementação do PI proposto pela Lei 6.112 de 02 de fevereiro de 2018 nas Organizações da Sociedade Civil (OSCs) do Distrito Federal? Busca-se compreender a prática da implementação de um PI em instituições sem fins lucrativos a partir de uma obrigatoriedade. Para tanto, baseia-se nos pilares de um PI proposto pela CGU (2015) devido a aderência da lei distrital a tais recomendações, conforme pode ser observado no Quadro 1 da seção 2 deste artigo. A pesquisa em implantação de PI é escassa (Viol, 2021), ainda mais quando se trata de organizações sem fins lucrativos.

2. PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

A definição de PI no âmbito da Lei Distrital 6.112 é observada em seu artigo 4º como o “conjunto de mecanismos e procedimentos de integridade, controle e auditoria, com o objetivo de prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública do

Distrito Federal”. Em complemento à definição, há o uso de parágrafo para dar exemplos desses mecanismos, são eles: incentivo a denúncia de irregularidades, código de ética e conduta, disseminação de boas práticas corporativas, atualização e aprimoramento do PI. Ressalta-se que a descrição adotada na Lei Distrital 6.112 assemelha-se àquela adotada pelo Decreto Federal 8.420 de 18 de março de 2015, no qual descreve em seu artigo 41º que o “programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira”.

No âmbito da Lei Distrital 6.112, os riscos de não conformidade, estão explícitos nos artigos 8º e 9º. As penalizações previstas vão desde multas como, também, o impedimento de contratações futuras com o Governo do Distrito Federal. Nesse sentido, além dos riscos de inconformidade previstos na legislação, há que se pensar nos danos causados a reputação das instituições. O impedimento, que embora verse apenas sobre as relações com a administração pública, poderá ter reflexo nas demais re-

lações contratuais das instituições vedadas, uma vez que a perda de reputação gera “publicidade negativa, perda de rendimento, litígios caros, redução da base de clientes e, nos casos mais extremos, até a falência” (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 2). Nessa perspectiva, a implementação de um PI é um aliado na mitigação desses riscos.

O PI, contudo, vai além de mecanismos e procedimentos de integridade. Conforme aponta o Conselho Administrativo de Política Econômica (CADE, 2016) “ele requer não apenas a elaboração de uma série de procedimentos, mas também (e principalmente) uma mudança na cultura corporativa. O programa de *compliance* terá resultados positivos quando conseguir inculcar nos colaboradores a importância em fazer a coisa certa”. Segundo Carvalho e Abreu (2020), a busca por uma cultura de *compliance* vem crescendo paulatinamente no ambiente brasileiro.

Embora não exista uma fórmula pronta para a elaboração de um PI, a CGU (2015) recomenda cinco pilares que auxiliam no alcance de seus objetivos. Em seu artigo 6º, a Lei Distrital 6.112 enumera os parâmetros de avaliação de existência e efetividade de um PI. No Quadro 1 compara-se os pilares propostos pela CGU e os parâmetros de avaliação da Lei Distrital.

QUADRO 1 – PILARES DA CGU VERSUS ARTIGO 6º DA LEI DISTRITAL 6.112/2018

| PILARES DA CGU (2015) | LEI 6.112 |
|---|-----------------|
| Comprometimento e apoio da alta direção - Segundo a CGU um PI que não recebe o respaldo da alta administração tem pouco ou nenhum valor, uma vez que um programa com descompromisso da alta administração tampouco terá o compromisso dos demais funcionários. O órgão, complementa, ainda, algumas práticas a serem tomadas pelos administradores para o alcance desse objetivo: (a) a incorporação do tema em discursos; (b) demonstração de conhecimento dos valores éticos da instituição; (c) incluir a verificação da efetividade das ações de integridade nas pautas de reunião; (d) destinação de recursos financeiros ao programa; (e) ser exemplo de boa conduta; (f) garantir meios para o aprimoramento do PI. | Inciso I |
| Instância Responsável - Para o bom funcionamento desta instância é fundamental a alocação de recursos humanos, financeiros e materiais suficientes, bem como autonomia para o desenvolvimento de duas atividades. O órgão complementa, ainda, que a instância deve ter competência para conduzir a apuração de indícios de irregularidades de forma efetiva, mesmo que seja identificado envolvimento da alta direção | Incisos IV e IX |

| PILARES DA CGU (2015) | LEI 6.112 |
|--|--|
| <p>Análise de Perfil e Riscos - Ao implementar um PI, o <i>compliance officer</i> deverá analisar dois aspectos: o perfil e os riscos institucionais. Segundo a CGU, a primeira etapa deste pilar é construída à partir de: (a) identificação do setor em que a instituição atua no Brasil e no Exterior, (b) estrutura organizacional, (c) número de colaboradores, (d) relacionamento com a administração pública no que tange à celebração de contratos, licenças, permissões e a atuação de terceiros como intermediadores desse relacionamento e (e) participações societárias que envolva a instituição. Assim, a análise de perfil possibilita mais clareza na identificação dos riscos de inconformidade. Para isso e, de acordo com a CGU, a gestão de riscos se dá em três etapas: (a) Identificação de situações de riscos; (b) criação de políticas que possam mitigá-los e (c) análise periódica dos riscos identificados na primeira etapa e atualização das políticas.</p> | Inciso V |
| <p>Regras e Instrumentos - Após o terceiro pilar, análise de perfil e riscos, é chegada a vez de eleger os mecanismos que auxiliaram na mitigação dos riscos identificados. A CGU identifica cinco elementos que ajudam as instituições a chegarem neste objetivo, são eles: (a) padrões de ética e de conduta; (b) Regras, políticas e procedimentos para mitigar os riscos; (c) Comunicação e Treinamento; (d) Canais de denúncias, (e) Medidas disciplinares e (f) Ações de remediação.</p> | Incisos II, III, VI, VII, VIII, X, XI, XVI |
| <p>Monitoramento Contínuo - Para a CGU é por meio do monitoramento contínuo que a instituição responderá tempestivamente aos novos riscos. Para o órgão, são fontes de informação na execução do monitoramento de um programa de <i>compliance</i>: (a) relatórios sobre as rotinas do programa; (b) tendências nas reclamações dos clientes; (c) informações apuradas no canal de denúncias e (d) relatorias das agências reguladoras e fiscalizadoras.</p> | Incisos XII, XIII, XIV, XV |

Fonte: elaboração própria.

O artigo 6º da Lei Distrital reflete as recomendações da CGU. Todos os seus dezesseis incisos podem ser categorizados em algum dos cinco pilares recomendados pelo órgão para certificar a existência de um PI. Portanto, tais pilares compõe as categorias de coleta e análise dos dados conforme descrito na próxima seção.

3. MÉTODO

Diante do objetivo, conduziu-se uma pesquisa qualitativa, exploratória e com categorias previamente definidas baseadas nos pilares propostos pela Lei 6.112 e CGU. Somado a isso, categorias complementares consideradas importantes para o alcance do objetivo do estudo foram adicionadas pelos autores.

O critério de seleção dos participantes desta pesquisa consistiu na triagem dos convênios celebrados entre o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal e as OSCs que alcançaram auxílio igual ou superior a 5 milhões de reais no ano de 2019, valor

estabelecido no artigo primeiro da Lei Distrital 6.112. Ressalta-se que os dados para definição das entidades foram obtidos no portal da transparência do Distrito Federal no dia 19 de agosto de 2019. Pressupôs-se que essas entidades manteriam valores de contratos aproximados nos anos seguintes e, portanto, precisariam aderir as exigências da referida lei quando da sua entrada em vigor.

Ao todo 92 instituições celebraram convênios cujos valores pactuados variaram de 14 mil à 50 milhões de reais. Desse total, obteve-se o quantitativo de 20 entidades que celebraram convênios com repasse acima de 5 milhões de reais. Para essas instituições foi destinado 70% dos recursos designados para este fim no ano de 2019. Dada a disponibilidade das OSCs chegou-se ao total de 6 instituições participantes.

O instrumento de coleta se deu por meio de entrevistas presenciais realizadas nas dependências das instituições participantes nos dias 23 de outubro, 4, 5 e 7 de novembro de 2019. As entrevistas foram do tipo semiestruturadas conforme Quadro 2.

QUADRO 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA

| CATEGORIAS | QUESTÕES |
|---|---|
| Motivação | Qual a motivação para a implementação do PI? |
| Percepções sobre o PI | Quais os prós e os contras da implementação de um PI? |
| Comprometimento e apoio da alta direção | Como se dá o apoio do administrativo ao PI.? |
| Instância Responsável | Como está sendo estruturado o P.I.? Como é composta a equipe de <i>compliance</i> ? Que áreas estão envolvidas direta e indiretamente? Houve necessidade na contratação de novos funcionários? Houve uma apuração de custo? Você conseguiria mensurar o impacto em porcentagem no orçamento? No organograma da instituição, onde fica a equipe de <i>compliance</i> ? |
| Análise de Perfil e Riscos | Como foi feita a análise de riscos? (Identificação e análise dos principais fatores e situação que possam levar à prática de inconformidades). Há previsão de tratamento acerca de contratação de terceiros? |
| Regras e Instrumentos | Há código de ética? Como foi elaborado? Ele aborda penalidades? Onde estará disponível? Podemos ter acesso? Como será implementado o canal de denúncia? Qual será o meio? Como foram elaboradas as políticas institucionais? |
| Monitoramento Contínuo | A administração do canal de denúncia será interna ou externa? Quem fará a investigação e monitoramento do PI? |

Fonte: Elaboração própria

O roteiro da entrevista, presente no quadro 2, foi elaborado de modo a conduzir o entrevistado a falar pormenorizadamente do processo de implementação dos cinco pilares de um PI definidos pela CGU. Quando da incipiência do pilar, o objetivo foi compreender o planejamento e o entendimento da instituição para implementá-lo. Além dos pilares, a entrevista procurou explorar as motivações, prós e contras da implementação deste programa.

Não houve critério para seleção do colaborador entrevistado, este foi cedido de acordo com a disponibilidade da instituição. As entrevistas foram gravadas, transcritas e preservou-se o anonimato dos participantes. Enumerou-se as entidades de 1 a 6 para fins de evidenciação dos resultados da pesquisa e preservação do anonimato, conforme Tabela 1.

TABELA 1 – ENTREVISTAS

| INSTITUIÇÃO | DIA | DURAÇÃO |
|-------------|------------|----------|
| 1 | 23/10/2019 | 55min03s |
| 2 | 04/11/2019 | 42min10s |
| 3 | 04/11/2019 | 33min36s |
| 4 | 05/11/2019 | 14min02s |
| 5 | 05/11/2019 | 11min50s |
| 6 | 07/11/2019 | 23min52s |

Fonte: Elaboração própria

As instituições que foram objeto desta pesquisa são OSCs atuantes no Distrito Federal. Localizadas em Brasília ou nas cidades satélites, assistem à população distrital e do entorno por meio de serviços de acolhimento social de pessoas em situação de vulnerabilidade ou risco social. Esta assistência alcança indivíduos de todas as idades por meio de creches, asilos, contra turno escolar e casa de passagem.

4. APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

A exigibilidade imposta pela Lei 6.112 foi, para a maioria das instituições entrevistadas, o primeiro contato com o tema *compliance*. Embora seja necessário considerar que há deseabilidade social que direcione a resposta dos entrevistados, estes foram unânimes em afirmar que, após compreenderem o assunto, enxergaram que o PI, além de obrigatoriedade legal, é uma ferramenta aliada da transparência e da credibilidade.

A motivação que a gente teve primeiramente foi por conta da lei que é uma obrigatoriedade para as instituições que recebem recursos acima de 5 milhões, porém ao ler a lei e ao conversar com pessoas, a gente vê que a motivação vai muito além de uma exigência, a gente percebe que a motivação também é com relação a você adequar sua instituição para andar e continuar da forma correta. (Instituição 6)

Além da exigência da Lei, a gente também quis a questão da transparência pois a gente sabe do valor que tem da instituição, é bom que todos saibam o que acontece na instituição. (Instituição 4)

A motivação é levar a transparência para maior credibilidade da sociedade e da administração pública com quem nós temos parceria. (Instituição 5)

O que motivou também é a extrema necessidade que eu acho que nós entidades sem fins lucrativos precisamos ter que separar o joio do trigo. Isso é uma coisa que eu venho batendo a anos, [...] e o que a gente vê é as vezes pagarmos pelo trabalho daqueles que não fazem o trabalho da maneira correta. Somos discriminados, somos vistos por aquele termo pilantropia (Instituição 2)

Embora esta exigência vise alcançar apenas a proteção da administração pública contra atos corruptivos praticados por pessoas jurídicas, algumas das OSCs entrevistadas enxergaram o *compliance* como um diferencial para a captação de recursos privados.

O fato de você ter *compliance* gera transparência para todo serviço da casa e faz com que outras empresas privadas, não só as governamentais confiem e acreditem no trabalho que a casa está fazendo. Só pelo fato de já termos colocado o sistema de *compliance* no site, as empresas privadas já veem a própria instituição com outros olhos. Ela veio de uma exigência legal, mas os benefícios serão maiores do que apenas uma formalização de parceria com o Estado. (Instituição 1)

Eu acho que a instituição parecendo mais transparente a gente consegue captar mais recursos de pessoas físicas e de empresas. (Instituição 3)

Verificou-se aderência sobre o comprometimento e apoio da alta direção. Percebeu-se que neste tipo de instituição, em que os recursos humanos e materiais são escassos, este apoio foi fundamental para a celeridade do processo de implementação do PI. A aplicação deste pilar reflete-se na percepção dos colaboradores:

Foi a primeira pessoa que decidiu e viu que no instituto deveria ter algumas mudanças. Eu acho que começa por aí. Quando a presidência, quando a diretoria consegue identificar aqui que naquele ponto “x” há uma necessidade de mudar. (Instituição 6)

O apoio financeiramente teve totalmente. E, também, o apoio dos próprios membros da diretoria que querem fazer parte do programa de integridade para poder conhecer, para poder apoiar a gente desde o começo porque a gente não entendia. [...] Eles não trataram como mais um departamento, mas deram uma certa prioridade para esse programa. Foi um apoio muito bom. (Instituição 3)

Ademais, a credibilidade e transparência esperada na implementação do PI vai além da instituição e estende-se a seus colaboradores. No caso da alta

administração, o apoio ao programa é, também, uma segurança jurídica. Assim comentou um dos entrevistados:

Existem algumas questões, que vamos dizer assim, são colaterais. Então, de alguma maneira, e muitas vezes isso não é explícito. Então, por exemplo, quando a gente define um programa de integridade com foco na anticorrupção, com foco no cumprimento das leis e traz isso para dentro da cultura, você de alguma maneira também está preservando todo o corpo diretivo. (Instituição 1)

Acerca da instância responsável, dado o estágio inicial do processo, as instituições encontravam-se em fase preliminar. Todas as OSCs entrevistadas optaram pelo auxílio de consultoria externa para evolução deste e dos demais pilares. Das seis instituições entrevistadas: quatro contrataram o mesmo escritório de advocacia, uma solicitou o serviço da assessoria jurídica que a acompanhava em outras atividades e outra optou por contratação de consultoria na área de gestão. Notou-se que os advogados foram os profissionais mais requisitados pelos entrevistados. Apenas duas instituições consultaram serviço de profissionais de outras áreas. A instituição de número 1 realizou a implementação do PI com administrador e a instituição 6 orçou a implementação com escritório contábil. Houve ainda, a sugestão de disponibilização de consultores públicos para auxiliarem na implementação do programa.

A preocupação quanto a onerosidade do processo é um fato compartilhado entre todos os entrevistados. Percebe-se que embora as instituições vejam o PI como algo benéfico, preocupam-se com o gasto de recursos que poderiam ser destinados a atividade fim da instituição.

Bom, primeira coisa que nós fizemos foi buscar orçamento com vários escritórios, em sua maioria escritórios de advocacia. Fizemos, pedimos proposta de todos eles, ficamos muito assustados com os valores, acima de qualquer possibilidade para uma entidade sem fins lucrativos. Então nós fomos buscar lá na OAB quem trabalhava com o terceiro setor, chegamos até a [...] que é um escritório já especializado em terceiro setor, nós juntamos várias entidades e fomos buscar fazer um preço que pudéssemos pagar. (Instituição 2)

Mas o que a gente viu no mercado aí é surreal, recebemos propostas que não tinham nem condições de a gente falar com a pessoa, porque era assim, a gente nunca ia implantar o *compliance* com os valores que nós recebemos de proposta, de orçamentos, né?! Não teria condições. Aí a gente se reuniu, nós fomos atrás e teve uma pessoa que por já ser do ramo, né?! Um advogado que se compadeceu das instituições e fez um valor bem abaixo, bem abaixo mesmo, quase que irrisório. Foi o que conseguiu. Mas mesmo assim ainda ficou apertado para nós, mas dentro da realidade de algumas, mas tem muitas que ainda nem começaram porque não tem condições financeiras para isso. (Instituição 4)

As pesquisas que nós fizemos com relação a escritórios de contabilidade, o valor, a mais barata que a gente conseguiu foi 40 mil reais. A mais cara foi 100 mil reais. Então, se eu recebo o recurso de 378 mil, é praticamente um terço do que eu receberia que eu deveria pagar no *compliance*. (Instituição 6)

Todas as instituições entrevistadas atribuíram a um ou mais funcionários a participação na equipe de *compliance*. Nenhum colaborador, entretanto, encontra-se em regime exclusivo nesta área, acumulando-a com a sua função principal. Esta pesquisa deparou-se com dois casos. O primeiro, uma equipe atuante na atividade fim da instituição, focada na qualidade da prestação do serviço e, por isso, com a seguinte composição:

Orientador social, que tem o maior número de funcionários, que é quem está na linha de frente e recebe os acolhidos. A equipe técnica que é composta por psicólogo e assistente social e a coordenação. Na parte de gestão de pessoas, o coordenador executivo e mais a responsável pelo RH. (Instituição 6)

O segundo, uma equipe heterogênea com foco na prestação de contas:

O programa de integridade aqui na instituição é formado por cinco membros hoje, na atazinha que gente criou sou eu [...] que sou do financeiro aqui na instituição, a [...] que trabalha no RH, o [...] que é psicólogo e dois diretores. A gente foi informado depois que os diretores não poderiam mais fazer parte. A formação deles, o primeiro

que é o [...] é conselheiro fiscal, ele era contador e o seu [...] é tesoureiro e ele é advogado e também trabalhou com esse negócio de prestação de contas e essas coisas. Então eles são as pessoas que a gente viu que poderiam ajudar mais a gente nessa questão de transparência de recursos que é o que o GDF quer cobrar da gente. [...] A gente optou por essas áreas pois são áreas mais ligadas a transparência tem recurso no financeiro [...]. (Instituição 3)

Nota-se que a percepção das OSCs sobre um PI aproxima-se muito mais da prevenção de desvios de conduta na execução das atividades fim e na gestão de recursos financeiros do que no desenvolvimento de uma cultura de *compliance*. É possível que essa disformidade seja causada pelo estágio inicial daquilo que um dia virá a fazer parte da cultura organizacional. Em virtude disto, as áreas envolvidas para a implementação do PI foram:

A implementação foi composta de um dos membros da diretoria, os membros executores e coordenadores da instituição. Vamos dizer assim, as pessoas pensantes dentro da instituição. [...] E alguns colaboradores, principalmente psicossocial da equipe [...] área da comunicação, pessoas que poderiam dar ideias. (Instituição 1)

Todas as áreas, tanto a pedagógica quanto a administrativa. (Instituição 4)

Em razão do custo, a maioria das instituições não possuem pretensão de contratação de funcionários para configurar a nova equipe que trabalhará na gestão do PI. Por consequência, apostam em profissionais atuantes na área fim e que conhecem o negócio da instituição.

Pela limitação de recursos, hoje nós trabalhamos muito com o quadro enxuto. Seria muito interessante que a gente pudesse deixar um funcionário full time só para fazer esse trabalho, mas infelizmente os recursos não são disponíveis. Então a gente que adequa dentro do quadro da casa um profissional que ficasse dedicado ao problema e mais o consultor e a equipe, mas ficamos todos sobrecarregados com o processo. Se a gente tivesse mais recursos pra gente poder colocar um full time a gente já teria até acabado de fazer a implemen-

tação. (Instituição 1)

A gente acredita que uma pessoa que já esteja na instituição, é lógico que a gente precisa de um olhar de fora, mas um olhar de fora a gente já tem que é da prestadora de serviço que é a [...]. Então uma pessoa que seja já de dentro da instituição vai ser melhor pra gente nessa questão de recurso e logística. (Instituição 3)

Em questão dos custos, a gente vai continuar com contratação interna. Formando uma equipe daqueles funcionários que já trabalham na instituição para fazer um trabalho totalmente voluntário. (Instituição 4)

Quanto a localização da instância responsável no organograma das instituições, verifica-se pouca ou nenhuma independência:

A equipe de *compliance* vai ficar diretamente ligada com a presidência do instituto pois tem uma visão mais de cima. (Instituição 6).

A gente tem a nossa assembleia geral que é a diretoria que eu falei pra você que é a nossa diretoria voluntária, depois tem a nossa diretoria e tem a nossa coordenação geral que são compostas por três. Depois deles vem o operacional que já é todo mundo que tem que ser supervisionado pela coordenação. Então ele entra depois na coordenação. (Instituição 3)

No nosso organograma tem a diretoria pedagógica, abaixo tem a coordenação administrativa, fica junto com a coordenação administrativa. (Instituição 4)

Em relação a análise de perfil e riscos, percebe-se que a metodologia de seu mapeamento mudou de acordo com a área de atuação de seu executor. Os consultores advogados aplicaram questionários a todos os colaboradores, enquanto o administrador preferiu utilizar workshops e dinâmicas com a alta administração:

A gente está realizando questionários que a gente vai disponibilizar para os funcionários e para os acolhidos estar podendo fazer o que é a visão pessoal que eles têm em relação ao instituto: o que eles acham que precisaria melhorar, o que eles acham que está bom e até mesmo colocar sugestões (Instituição 6)

A gente fez um workshop, onde a gente envolveu coordenadores, vamos dizer assim, segundo escalão, representante da diretoria, representante da assembleia (Instituição 1)

Sobre os riscos que envolvem terceiros, verificou-se instituições com controles mais e menos fortes. Enquanto alguns selecionam os fornecedores apenas avaliando critérios de preço e qualidade, outros praticam três orçamentos e solicitam certidões negativas:

CNPJ, razão social, endereço, telefone de contato, o site que ele tem, o nome da pessoa que a gente conversa e vai poder estar enviando e a gente faz a pesquisa de preço (Instituição 6)

Até porque, por nós sermos parceiros do GDF, nós necessitamos de 3 orçamentos, (...), o fornecedor precisa estar com todas as certidões negativas, né?! Então, por mais que você tenha ali um produto que seja mais barato em determinado local, se esse local não tiver essas certidões negativas, e são 5, a gente não pode comprar. Então a gente precisa buscar fornecedores, na verdade acaba sendo uma teia, né?!, porque um puxa o outro, porque esse fornecedor também vai ter que ter essa transparência, então você vai buscar essa pessoa que realmente esteja estruturada pra nos atender. (Instituição 4)

A maioria das instituições encontram-se em fase de elaboração do código de ética e conduta. Em alguns casos, o estatuto foi utilizado para nortear sua elaboração e, em outros, como o exemplo a seguir, instrumentos publicados por instituições referência no terceiro setor foram usados como base:

A gente tem algumas instituições de referência, principalmente a fundação Banco do Brasil, que segue mais ou menos a mesma lógica concidentemente. E aí a gente tenta adequar as ações de construção do programa de integridade e não apresentar um programa de prateleira. (Instituição 1)

Sobre o conteúdo abordado no código de ética:

Ele aborda assim, as conformidades, o que não está em conformidade, os deveres de fazer e os deveres de não fazer, e ele estará

disponível no site da instituição. (instituição 5)

Observou-se que o canal de denúncia não possui receptibilidade positiva em algumas instituições, havendo preocupação quanto ao bom uso da ferramenta pelos usuários:

O que pesa um pouco as vezes é esse portal de denúncias, porque tem pessoas que não estão preparadas ainda pra fazer a denúncia, às vezes é uma coisa pequena que você pode resolver através de uma conversa, ou de você chegar na própria administração ou na pessoa responsável pelo trabalho e falar o que tá acontecendo, mas a pessoa acha melhor denunciar e às vezes essa denúncia nem sempre é verdade. E ela parte muito pelo lado pessoal. Então, tipo assim, eu vejo, não que é uma insegurança, mas eu vejo um pouco bem assustador, em relação a todo trabalho. [...] A pessoa que vai realmente ficar nessa área ela precisa ser muito bem qualificada pra saber realmente filtrar o que é verdade ou não. (Instituição 4)

A gente sabe que quando a gente implementar o canal de denúncia vai chover de denúncia lá, vai ter outras que não tem a ver com o assunto, outras coisas que podem ser resolvidas aqui. (Instituição 3)

Algumas instituições já contavam com ouvidoria utilizada também para recepção desse tipo de mensagem, a contribuição do PI é a possibilidade do anonimato. Em razão do custo, a gestão dessa atividade será preferencialmente interna. Uma das alternativas encontrada pelas instituições foi a implementação de um canal de denúncias físico por meio de caixa de sugestões posicionadas em locais propícios ao anonimato:

A gente pensou na caixinha, sabe? Até em lugares estratégicos como banheiro, lugares onde a pessoa sinte-se à vontade em fazer. Então, para nós, o tipo do nosso ramo, o melhor foi a caixinha. A gente analisou e achou que vai surtir mais efeito. (Instituição 4)

Devido ao caráter embrionário dos PIs nas OSCs do Distrito Federal, nenhuma das instituições entrevistadas está na fase de monitoramento contínuo. A sua concepção está no campo das ideias, contudo as

instituições entendem que esta atividade ficará na responsabilidade da equipe interna e do consultor que implementou o programa.

Além da identificação da maturidade de cada pilar do PI, houve oportunidade de compreender as dificuldades enfrentadas pelas OSCs. Observou-se que para o grupo entrevistado, a adequação à norma não é algo facultativo. Interromper o convênio dificilmente será uma possibilidade para essas instituições. O GDF é o maior parceiro econômico e fonte essencial de recursos, tornando-se necessário para a continuidade da prestação de serviços à sociedade. Nesse sentido, os pontos negativos levantados pelas instituições é que a obrigatoriedade não veio acompanhada de verbas extraordinárias que pudessem ser direcionadas à implementação desse programa.

A gente dentro de uma instituição ter que tirar recurso da atividade-fim para colocar na atividade de *compliance*, no programa de integridade, é doído, é doído. Mas a gente também sabe dos benefícios que isso traz. Então vamos supor, a gente tira, mas a gente capta mais empresas privadas, parcerias privadas que possam nos apoiar. (Instituição 1)

Na minha opinião a administração (pública) deveria disponibilizar veículos gratuitos para as instituições que não recebem verba particular, que não tem nenhum tipo de doação, pois ele (o *compliance*) é um programa muito caro e é obrigatório. Então eu acho que administração deveria disponibilizar consultores gratuitos. (Instituição 6)

Quanto aos pontos positivos, as OSCs enxergam no PI uma forma de mostrarem-se éticos e eficientes na gestão íntegra do dinheiro público. Outro ponto relevante é a visibilidade que pode ajudar na celebração de parcerias com a instituições do segundo setor.

Os prós seriam a credibilidade da instituição perante a rede privada, a reputação, o fortalecimento da marca. Outro ponto é nós termos que refazer toda estrutura da casa porque pra eu fazer um trabalho junto aos colaboradores, eu precisava ter um RH estratégico e comunicação interna também. Veja, o programa veio e fez com o que a gente fizesse toda uma reestruturação e aqueles órgãos ou setores que ainda

não estavam implantados nós tivemos que acelerar a implementação. (Instituição 1)

É... o benefício eu acho que ele te abre portas pra receber mais doações, a gente aqui como instituição filantrópica, pra nós vai ser muito bom, porque tem pessoas que gostam de doar pra quem realmente já tem o *compliance*, que sabe que é uma instituição séria. Então, isso pra nós vai ser excelente, eu acho que esse é um fator positivo. Já chegou uma pessoa a entrar em contato conosco porque viu que a gente estava com a iniciativa do *compliance* e queria fazer uma doação em espécie. (Instituição 4)

5. DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que esse estudo buscou compreender a implementação dos PI nas OSCs do Distrito Federal de acordo com a Lei Distrital 6.112 de 2 de fevereiro de 2018, ressalta-se que todos os entrevistados, escolhidos conforme disponibilidade para entrevista, estavam em algum estágio de implementação. Portanto, todos possuíam conhecimento sobre a exigência da referida lei.

A onerosidade da implementação do programa mostrou-se como o maior obstáculo enfrentado pelas OSCs. Embora sejam obrigadas a implementá-lo, não receberam auxílio ou incentivo financeiro distrital para assim o fazer. Consequentemente, possuem duas opções: (a) não o implementam e com isso não celebram contratos com o Governo do Distrito Federal (b) retiram dinheiro de suas atividades fim para investirem no programa. Conforme observado anteriormente, todas as seis instituições entrevistadas nesta pesquisa optaram pela segunda opção. Para elas, o programa é encarado como um investimento que trará retornos no âmbito reputacional e financeiro e, como consequência, o aumento de doações.

O retorno positivo na imagem institucional foi unanimemente considerado pelos entrevistados como o principal benefício do PI. Há uma necessidade entre as organizações em mostrarem-se transparentes para a administração pública e para a sociedade, pois elas acreditam que ainda existe descrença sobre a boa gestão financeira e operacional das OSCs.

Embora o *compliance* tenha surgido de uma exigência distrital, por meio da implementação do PI para continuidade da celebração de contratos, as en-

tidades acreditam que haverá reflexo, também, nas parcerias realizadas com empresas privadas com fins lucrativos e pessoas físicas. De fato, algumas delas já foram procuradas por essas empresas em razão do programa de integridade.

Quanto a execução do programa, observou-se que as OSCs ainda estão compreendendo o PI e seus elementos, e que medidas de estruturas orgânicas são tomadas devido a característica de flexibilidade presente nestas instituições (BEDFORD; MALMI, 2015). Em razão disso, nota-se algumas disformidades na aplicação de seus mecanismos, bem como no entendimento de seus objetivos. A dependência da instância responsável, situada em nível baixo ou médio no organograma das instituições, e canais de denúncia que impossibilitem anonimato são exemplos do uso disformes desses mecanismos.

Ademais, observou-se que algumas instituições interpretaram o programa com um foco mais financeiro do que na cultura de *compliance* que um PI objetiva desenvolver (ANDREISOVÁ, 2016). É possível que essa interpretação e as disformidades anteriormente expostas fossem sanadas com o auxílio de profissionais capacitados em *compliance*. Devido à escassez dos recursos, as instituições optaram por alocar funcionários de outras áreas em regime de dedicação não exclusiva para implementação do programa. Esses funcionários estão no quadro administrativo ou atividade-fim, carecendo, portanto, da expertise de um *compliance officer*.

O repasse de recursos para implementação do programa de integridade, somado a execução realizada por profissionais com essa expertise poderiam mitigar as disformidades verificadas. Outra possível solução, seria o desenvolvimento de uma cartilha por parte do Governo do Distrito Federal sobre a construção do programa de *compliance*. É preciso observar como será a fiscalização por parte da administração pública, se está versará apenas no âmbito financeiro, como já é atualmente, ou se terá maior amplitude de acordo com a concepção de manutenção de um PI.

Diante do exposto, tem-se que as instituições enfrentam dilemas na implementação do PI, principalmente relacionados com a realocação dos recursos que seriam para o cumprimento da sua missão e mitigar o risco de descontinuidade. Situação semelhante pode ocorrer nas empresas com fins lucrativos de pequeno e médio porte. De acordo com Suárez (2021), tais empresas enfrentam a incapacidade de se adequarem a todos os dispositivos legais no curto prazo. Ademais, a obrigatoriedade indiscriminada poderá resultar na banalização e perda de eficácia do PI, pois poderá incentivar a criação de um mercado em que algumas poucas empresas oferecem programas padronizados com o custo baixo o suficiente para que essas entidades consigam adquiri-los, sem, contudo, observar suas especificidades.

Há que se dizer, que a implantação do PI prevê o desenvolvimento de uma cultura de *compliance* nas instituições. Este é um ponto que merece investigações mais profundas, pois não se tem claro se a implementação ocasiona uma mudança de cultura ou se torna os valores já existentes mais visíveis.

A partir da concepção de adaptabilidade como a capacidade para reconfigurar as atividades rapidamente a fim de alcançar as mudanças necessárias impostas pelas demandas do ambiente (GIBSON; BIRKINSHAW, 2004), tem-se que as instituições ainda não conseguem responder completamente às demandas da legislação. A multiplicidade de stakeholders aos quais as organizações sem fins lucrativos precisam responder, resultam em estruturas mais orgânicas e sistemas informais de controle (BEDFORD; MALMI, 2015; DIOCHON; ANDERSON, 2009), o que diverge do preconizado pelas legislações brasileiras em implantação de PI (CGU, 2015; DISTRITO FEDERAL, 2018) que são voltadas para estruturas hierárquicas e com clara divisão das tarefas.

Este estudo tem implicações na prática de implementação de PI em organizações sem fins lucrativos. A compreensão obtida mostrou ajustes necessários não somente por parte das instituições, mas também por parte dos governos em tais demandas.

REFERÊNCIAS

- ANDREISOVÁ, L. Building and maintaining an effective *compliance* program. *International Journal of Organizational Leadership*, v. 5, p. 24-39, 2016.
- BEDFORD, D. S.; MALMI, T. Configurations of control: An exploratory analysis. *Management Accounting Research*, v. 27, p. 2-26, 2015.
- BLOK, M. *Compliance e governança corporativa*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2020.
- BRASIL. Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.
- BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.
- CADE. *Guia Programas de Compliance*. Disponível em: http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.
- CALABRESE, T. D. (2011) Public mandates, market monitoring, and nonprofit financial disclosures. *Journal of Accounting and Public Policy*, v. 30, p. 71-88, 2011.
- CARVALHO, I.; ABREU, B. C. A. Programas de *compliance*: o programa de integridade. In: CARVALHO; A. et al. *Manual de Compliance*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- CGU. *Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privada*. 2015. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>>. Acesso em: 18 de ago. 2019.
- COIMBRA, M. A.; MANZI, V. A. *Manual de Compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações*. São Paulo: Atlas, 2010.
- CORDERY, C. J.; MORGAN, G. G. Special issue on charity accounting, reporting and regulation. *Voluntas*, v. 24, p. 757-759, 2013.
- DIOCHON, M.; ANDERSON, A. R. Social enterprise and effectiveness: a process typology. *Social Enterprise Journal*, v. 5, n.1, p. 7-29, 2009.
- DISTRITO FEDERAL. Lei 6112, de 2 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre a implementação de Programa de Integridade em pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza com a administração pública do Distrito Federal em todas as esferas de poder e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3bf29283d9ea42ce9b8feff3d4fa253e/Lei_6112_02_02_2018.html. Acesso em: 25 jul. 2019.
- GIBSON, C. B.; BIRKINSHAW, J. The antecedents, consequences, and mediating role of organizational ambidexterity. *Academy of Management Journal*, v. 47, n. 2, p. 209-226, 2004.
- SUÁREZ, J. J. R. Contratación pública y programas de cumplimiento empresarial en América Latina: los casos de Brasil y Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n. 26, p. 197-226, 2021.
- VIOL, D. M. O Farol da Integridade Pública: um estudo de caso sobre o programa de integridade da CGU. *Revista da CGU* v. 23, n. 23, p. 122-141.



Beatriz Fátima Morgan

<https://orcid.org/0000-0003-3573-7873>

UnB – Universidade de Brasília

beatrizmorgan@unb.br

Professora da Universidade de Brasília - UnB e membro do Núcleo de Estudos em Compliance, Riscos e Controle – NuCRC.



Tatyane Moraes de Barcellos

<https://orcid.org/0000-0002-5961-3704>

UnB – Universidade de Brasília

barcellos.tatyane@gmail.com

Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília e membro do Nucleo de Estudos em Compliance, Riscos e Controle - NuCRC.

Resenhas

Para que(m) serve a governança pública? Uma análise a partir da implementação da política de governança na Funasa

What (Who) is public governance for? An analysis based on the implementation of the governance policy at Funasa

¿Para qué(quién) es la gobernanza pública? Un análisis a partir de la implementación de la política de gobernanza en Funasa

Daniel Aguiar Espinola

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.513>

I. Introdução

Esta resenha refere-se à dissertação de mestrado intitulada “Para que(m) serve a governança pública? Uma análise a partir da implementação da política de governança na Funasa”, de Daniel Aguiar Espinola. A pesquisa, publicada em 2021, teve orientação do professor doutor Fernando de Barros Filgueiras, do Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

A pesquisa teve como objetivo analisar o desenho e a dinâmica da política de governança pública no Brasil, questionando seus propósitos e possíveis efeitos na gestão das políticas públicas e no cotidiano dos servidores. Para tanto, o autor pesquisou a implementação da política de governança pública na Fundação Nacional de Saúde - Funasa, no período de 2017 a 2021, sob a ótica do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017) e dos documentos orientadores produzidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e do Comitê Interministerial de Governança (CIG), buscando compreender aspectos de seu plano, seu ambiente organizacional e seus atores e o papel dos órgãos de controle no processo.

A dissertação organiza-se em seis capítulos, atendo-se o primeiro a apresentar o tema da governança pública e como ele tem sido objeto de disputa,

não somente em termos teóricos ou conceituais, mas também em relação aos seus arranjos e instrumentos e às distintas correlações de atores, interesses e forças no curso de sua implementação. O autor também evidencia o papel dos órgãos de controle na definição do termo, através de diretrizes específicas e na apresentação do “problema” da governança aos órgãos públicos, delineando seus limites e conteúdos, assim como possíveis soluções, arranjos e instrumentos. Tal protagonismo evidenciou-se com a publicação do Decreto nº 9.203/2017 – que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional – e os instrumentos adotados pela política.

O segundo capítulo discorre acerca do tema da implementação de políticas públicas e as diretrizes do TCU e do CIG, refletidas sobretudo no Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2020a) e no Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018).

No terceiro capítulo é exposta a metodologia de pesquisa, uma pesquisa de natureza qualitativa, fundamentando-se em análise documental acerca dos instrumentos de governança implementados pela Funasa, assim como em entrevistas realizadas com servidores da Funasa e do TCU.

O quarto capítulo aborda a implementação da política de governança pública na Funasa, além de detalhar a autarquia, seu histórico, importância es-

tratégica na política de saneamento básico, suas particularidades administrativas e os problemas de governança e de integridade que apresenta. Além dessas características peculiares, o autor também justifica a escolha da Funasa pelo fato de ter sido utilizada como “piloto” para um conjunto de auditorias e capacitações pelo TCU por diversos anos, com o foco no fortalecimento de sua governança. A seção se divide em análises quanto ao plano da política internalizado na Funasa e seus principais instrumentos, sobre seu aparato administrativo, e quanto aos atores envolvidos com sua implementação.

As discussões acerca do material coletado, assim como análises sobre o plano, o ambiente e os atores envolvidos com a implementação da política de governança na Funasa estão apresentadas no quinto capítulo. Por fim, as conclusões da pesquisa constam no sexto capítulo, resumindo os principais achados, suas limitações e recomendações para agendas de pesquisas futuras.

II. Governança e implementação de políticas públicas - Capítulos 1 e 2

O conceito de governança é apresentado no capítulo 1 da pesquisa sob diversas perspectivas, demonstrando assumir diferentes modos de aplicação em função das compreensões acerca dos objetivos dos órgãos públicos e de suas funções dentro da estrutura governamental, também comportando visões distintas acerca do papel do Estado, do mercado e da sociedade. Nesse sentido aponta-se o entendimento de Baptista (2017) de que a governança pública não é e não será um modelo neutro de gestão. Segundo o autor, ela é construída socialmente, sob um contexto das intenções e propósitos da realidade em que se insere e exerce influência. Tais significados e implicações do conceito de governança, desse modo, seriam frequentemente objetos de disputa (LEVI-FAUR, 2012; CAVALCANTE; PIRES, 2018).

O capítulo 1 apresenta também, de forma resumida, a trajetória da governança pública no Brasil, ocorrida em maior intensidade nas últimas décadas, concretizando distintas representações, crenças e interesses, e criando uma tradução específica do termo em nosso país, relacionando-se principalmente com uma perspectiva prescritivo-formal, buscando a estruturação de diretrizes para a melhor e mais eficaz atuação administrativa (PESSOA, 2019; CAVAL-

CANTE; PIRES, 2018). Destaca-se, ademais, nos movimentos recentes para promoção da governança, o entendimento de que os órgãos de controle conquistaram um protagonismo no estabelecimento dos padrões de governança pública no país, em um rumo distinto do ocorrido em outras nações (NOGUEIRA; GAETANI, 2018).

Ao fim da primeira seção, apresenta-se o entendimento de que os instrumentos de políticas públicas não são neutros, ao contrário, possuem representações e significados que carregam consigo teorias e preconceções sobre os atores cujas relações buscam organizar (PIRES, 2016). Nesse sentido, Ollaik e Medeiros (2011) afirmam que a escolha dos instrumentos é um tema eminentemente político, pois estrutura o seu processo e os resultados, oferecendo aos atores a vantagem de determinar como as políticas públicas serão implementadas.

O capítulo 2 apresenta o tema da implementação de políticas públicas e suas vertentes predominantes. A mais tradicional, que estuda o processo de formulação da política, suas variações e lacunas na execução, centrada nas normas que estruturam a política, a especificação de seus objetivos e o controle de seus agentes – conhecida como análise *top down*. Também é apresentada a vertente que enfatiza os elementos dos contextos nos quais a política é implementada, focando nos espaços locais e na discricionariedade dos burocratas implementadores - ou análise *bottom up*.

O autor traz à luz o modelo analítico exposto por Lima e D’Ascenzi (2013, p. 105), os quais ressaltam a importância de se conceber uma visão mais atual e fluida das ações de implementação, no sentido que ela seria influenciada não somente pelos seus normativos e esforços superiores em prol do cumprimento do plano, mas também pelas condições materiais na ocasião de sua implementação e as diversas concepções de mundo dos atores responsáveis por sua execução.

Acerca especificamente da implementação da política de governança pública no Brasil, o capítulo 2 ainda destaca algumas das premissas e diretrizes que indicam os objetivos principais, as características e o conteúdo da política, os atores envolvidos e seu papel e quais os produtos esperados sob a ótica do TCU e do CIG. Tais características estariam dispostas no Referencial Básico de Governança Aplicável a Organizações Públicas do TCU (BRASIL, 2020a) e no Guia

da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018a), documentos que, em linhas gerais, indicam o conteúdo mínimo (ou o “plano”) da política de governança pública no Brasil.

Entretanto, o autor ressalta que, para uma compreensão mais aprofundada acerca da implementação da política de governança, não basta olharmos somente para as ideias dispostas em modelos e referenciais teóricos. Esses documentos seriam elementos iniciais de análise do “plano” para a implementação da governança pública, a serem posteriormente internalizados e adaptados às circunstâncias locais em cada organização e se relacionam com os contextos institucionais e respectivos corpos funcionais.

III. Metodologia e pesquisa realizada - Capítulos 3 e 4

O desenho da pesquisa, detalhado no Capítulo 3, dialoga com o método qualitativo, tendo se proposto a analisar a implementação da política de governança pública na Funasa, no período de 2017 a meados de 2021, sob a ótica do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a) e dos documentos orientadores produzidos pelo TCU e CIG (BRASIL, 2018a, 2020a) e o papel dos órgãos de controle no processo, buscando compreender aspectos de seu plano, seu ambiente organizacional e seus atores, conforme o modelo analítico apresentado por Lima e D’Ascenzi (2013).

A seleção da Funasa como objeto de estudo pelo autor ocorreu em função de sua importância estratégica para a política nacional de saneamento básico, aliada a históricos problemas relacionados à governança e integridade. Tais características contribuiriam para a autarquia ser escolhida como alvo de uma “experiência piloto” pelo TCU a partir de 2017, tendo sido desenvolvido um conjunto de ações do TCU e parceiros junto à alta administração e demais servidores com a finalidade de implementação de instrumentos e práticas de governança.

A análise documental da pesquisa buscou uma amostra dos normativos e documentos internos mais representativos, produzidos pela Funasa entre os anos de 2017 e meados de 2021, com a finalidade

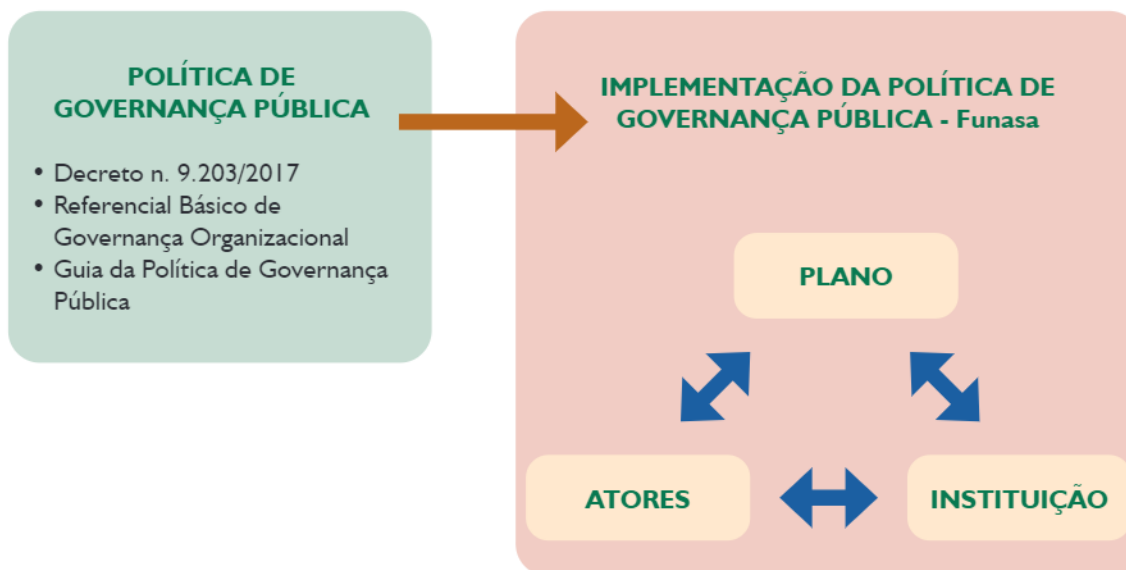
de organizar seus instrumentos de governança e atividades correlatas, tais como relatórios de gestão, formalização de políticas internas, criação de colegiados e instâncias de controle interno etc.

Além da análise documental, foram realizadas 17 entrevistas semiestruturadas – 16 com servidores e ex-servidores da Funasa e 1 com servidor do Tribunal de Contas da União. Os entrevistados foram divididos em 3 grupos para destacar possíveis distintas características e percepções em relação ao processo de implementação da política de governança dentro da organização. No Grupo A foram entrevistados agentes diretamente responsáveis pela implementação e/ou acompanhamento externo da política de governança na Funasa – membros da Presidência da Funasa, CGRC (Comitê de Governança, Riscos e Controles), SubCGRC (Subcomitê de Governança, Riscos e Controle) e TCU. O Grupo B foi composto por agentes que acompanharam as reuniões do CGRC e servidores das áreas de Auditoria Interna, Ouvidoria, Procuradoria Federal Especializada, Comissão de Ética e Unidade de Gestão da Integridade; por sua vez, o Grupo C reuniu agentes responsáveis pela condução das políticas finalísticas da Funasa – Presidência e Suests, que tiveram contato com alguns dos instrumentos de governança implementados.

A partir das respostas apresentadas nas entrevistas foram construídas categorias para subsidiar as análises, tomando como base elementos do ambiente político-administrativo da instituição (quantidade de servidores, qualificação técnica dos servidores, rotinas operacionais e administrativas, interferências políticas, questões orçamentárias, mudanças na alta gestão e participação das Suests), assim como percepções dos seus atores (diferenças na cultura organizacional, percepções sobre o tema da governança, engajamento com o tema e motivação dos servidores).

No Capítulo 4 encontra-se a identificação, no contexto local da Funasa, de subsídios para a análise da implementação da política de governança pública, utilizando-se dos elementos apontados por Lima e D’Ascenzi (2013): o seu plano, o ambiente organizacional (instituição) em que o plano é executado e os atores responsáveis por sua execução, conforme o esquema ilustrado na Figura 1, a seguir.

FIGURA 1 - ESQUEMA REPRESENTATIVO DA PESQUISA



Fonte: Espínola (2021), p. 47.

IV. Discussão dos resultados e conclusões - Capítulos 5 e 6

Na discussão dos resultados, exposta no Capítulo 5, o autor apresenta que o conjunto de instrumentos que caracteriza o plano da Funasa para a implementação da política de governança encontra um ambiente complexo para sua implementação no cotidiano da autarquia frente à pronunciadas dificuldades estruturais e interferências políticas diversas.

A pesquisa demonstra através da análise documental e entrevistas realizadas que a implementação dos instrumentos da política de governança na Funasa parece se concentrar mais fortemente em elementos meramente formais, resultando em uma baixa incorporação por parte de seus servidores, principalmente alguns dos agentes responsáveis pela condução das políticas finalísticas do órgão (entrevistados do Grupo C), que também manifestaram nas entrevistas realizadas um alheamento às ações implementadas e, em parte, uma visão negativa em relação aos respectivos instrumentos.

Também foi observado que as áreas da Funasa que mais lidam com temas como planejamento e gestão estratégica, gestão de riscos, auditoria interna e ouvidoria foram as que mais apontaram benefícios para suas atividades com ações resultantes da implementação dos instrumentos de governança. Servidores das demais áreas, em sua maior parte, observaram benefícios residuais ou até manifestaram descrédito quanto ao tema.

Em relação ao plano da política de governança pública implementado pela Funasa, foi destacada uma forte conotação prescritiva de padrões, com esforços centrados na criação do CGRC e SubGRC, na organização de um Planejamento Estratégico, na estruturação de áreas de auditoria interna, ouvidoria e corregedoria, e na criação de políticas de gestão de riscos e de integridade. Dessa forma, considera-se que a implementação da política no órgão, na sua maior parte, expressa uma visão eminentemente *top-down*.

O contexto da implementação da política de governança na Funasa seria desse modo caracterizado por um ambiente institucional desfavorável em termos de estabilidade da alta gestão e com frágeis controles internos, objetos de constante atenção

pelos órgãos de controle. No caso analisado, verificou-se que o “plano” implementado, mesmo com todos os recursos e esforços despendidos, não parece ter sido suficiente para alterar, ainda, e de maneira substancial, a realidade da Funasa. Entretanto a pesquisa aponta que alguns dos problemas atualmente enfrentados pela entidade são oriundos de questões advindas desde sua criação, como a diversidade de culturas organizacionais de seu quadro funcional, ou que independem da alta gestão do órgão, como a necessidade de recomposição do seu quadro funcional ou a profusão de emendas parlamentares a ele destinada.

Destaca-se ainda uma atuação da CGU de certo modo distante em relação ao tema da governança dentro da Funasa. Ainda que o trabalho “piloto” do TCU fosse de responsabilidade daquela Corte, ao menos quanto ao acompanhamento do CGRC e de outras ações junto à alta direção da instituição, a CGU, aparentemente, não buscou fomentar junto à organização trabalhos mais robustos em temas nos quais teria maior competência técnica para auxiliar, tais como a implementação da Gestão de Riscos e o Plano de Integridade da entidade.

Dentre as considerações sobre a pesquisa realizada, o autor conclui que para algumas organizações o “remédio” da governança, como delineada pela política de governança pública, pode ser muito eficaz, mas possivelmente naquelas com maiores capacidades previamente dispostas ou com um corpo técnico altamente qualificado e motivado. Por outro lado, em outras com gargalos e barreiras estruturais mais pronunciados, como no caso estudado, as dificuldades para internalizar determinados instrumentos seriam mais relevantes, com efeito positivo residual.

Em um cenário ideal, conclui, a Funasa, com apoio do TCU, poderia ter sido instada a buscar um modelo de governança mais adequado às suas potencialidades e limitações. Todavia, os instrumentos fomentados pelo Tribunal, além de distantes de um formato possivelmente mais adequado às necessidades de um órgão como a Funasa, também foi internalizado e apropriado pelos seus atores de modo distinto do idealmente planejado pelo órgão de controle externo.

V. Considerações finais

A pesquisa apresenta resultados relevantes no sentido de demonstrar, frente à realidade estudada, que os esforços para implementação da política de governança pública em ambientes com baixa capacidade institucional, tal como na Funasa, podem resultar em efeitos insignificantes, ou sem a devida sustentabilidade, anulando potenciais benefícios dos instrumentos. Entretanto, ressalta que os instrumentos de governança orientados pelos órgãos de controle são oportunos na medida em que abarcam elementos essenciais para a gestão, mas poderiam ter mais efetividade e viabilidade se fossem propostos em maior cooperação com as instituições, ponderando as peculiaridades, dificuldades e alternativas.

Discorrendo sobre um tema relevante e atual, a pesquisa reforça que é imprescindível uma análise mais acurada e crítica acerca da implementação da política de governança na administração pública, sob que conceitos se fundamenta, qual a efetividade dos seus instrumentos e quais impactos que vem causando nas organizações e na prestação de serviços públicos no Brasil.

Referências

- BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 9.203/2017 de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta autárquica e fundacional. Brasília, DF, 22 nov. 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 16 set. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. *Guia da política de governança pública*. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018a.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. 3. ed. Brasília, DF: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020a.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, DF, v. 1, p. 19-15, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34491&Itemid=6. Acesso em: 18 set. 2021.

ESPÍNOLA, D. Para que(m) serve a governança pública? Uma análise da implementação da política de governança na Funasa. Brasília, DF: Enap, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6780>. Acesso em: 07 abr. 2022.

LEVI-FAUR, D. From big government to big governance? In: LEVI-FAUR, D. (ed.). *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 1-17. Disponível em: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001/oxfordhb-9780199560530-e-1?print=pdf>. Acesso em: 19 set. 2021.

LIMA, L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63Wj-FbZYVksXgnXDSjz/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

NOGUEIRA, R. A.; GAETANI, F. A questão do controle no debate de governança pública. *Boletim de Análise Político-institucional* (BAPI), Brasília, DF, v. 19, p. 91-100, dez. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8973>. Acesso em: 03 ago. 2020.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/W9Q8g6LXrPjkFSRj9mrVxCt/?lang=pt>. Acesso em: 3 set. 2021.

PESSOA, L. A. H. P. *Os limites de controle do Tribunal de Contas da União: uma análise da atuação da corte de contas no estabelecimento da política de governança pública do governo federal*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

PIRES, R. R. C. *Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016. (Cadernos de estudos desenvolvimento social em debate, 26).



Daniel Aguiar Espinola

<https://orcid.org/0000-0002-2400-3164>

Controladoria-Geral da União (CGU)

danieladv@hotmail.com

Mestre em Governança e Desenvolvimento pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (CGU). Atualmente trabalha na Secretaria de Transparência e Prevenção à Corrupção, nas áreas de cooperação federativa, controle social e governo aberto para entes subnacionais. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

www.cgu.gov.br



CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO



SBAP
Sociedade Brasileira de Administração Pública