



**Pró-Reitoria Acadêmica
Curso de Combate à Corrupção e
Lavagem de Dinheiro
Trabalho de Conclusão de Curso**

**INCENTIVOS EM CAMADAS: Análise da estratégia
de regulamentação de mecanismos de proteção e
recompensas a denunciante no Poder Executivo
federal**

**Autores: Gilberto Waller Junior
e Valmir Gomes Dias
Orientador: Prof. Doutor Lucas Amato**

**Brasília - DF
2022**

GILBERTO WALLER JUNIOR E VALMIR GOMES DIAS

INCENTIVO EM CAMADAS: ANÁLISE DA ESTRATÉGIA DE REGULAMENTAÇÃO DE MECANISMOS DE PROTEÇÃO E RECOMPENSAS A DENUNCIANTES NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Artigo apresentada ao curso de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro da Universidade Católica de Brasília, como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista em Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro.

Orientador: Prof. Doutor Lucas Amato.

Brasília
2022



Artigo de autoria de Gilberto Waller Junior e Valmir Gomes Dias, intitulado “INCENTIVOS EM CAMADAS: Análise da estratégia de regulamentação de mecanismos de proteção e recompensas a denunciante no Poder Executivo federal”, apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro da Universidade Católica de Brasília, em _____, aprovada pelo orientador abaixo assinado:

Prof. Dr. Lucas Amato
Orientador
UCB

Brasília
2022

INCENTIVOS EM CAMADAS: Análise da estratégia de regulamentação de mecanismos de proteção e recompensas a denunciante no Poder Executivo federal

GILBERTO WALLER JUNIOR E VALMIR GOMES DIAS

Resumo:

A presente pesquisa realizou uma análise da estratégia utilizada pelo Poder Executivo federal para a regulamentação e operacionalização de incentivos a denunciante, incluídas as proteções a reportante, dada a recente publicação de decretos sobre a temática – decretos nº 10.153/2019 e 10.890/2021, e a inclusão de Ações no Plano Anticorrupção do Governo federal (2020). A partir de conceitos relacionados a *capabilities*, com ênfase em capacidades estatais relacionadas à governança, bem como a identificação de inovações disruptivas e incrementais, foi possível identificar características de ambidestria organizacional na Controladoria-Geral da União, órgão responsável pelas ações do Plano Anticorrupção do Governo federal (2020) que compõe um conjunto de medidas que caracterizam um programa federal de reportante. As conclusões do estudo indicam que há uma implementação de medidas em camadas, sendo a primeira voltada à proteção a identidade do denunciante. Já a segunda camada, atua por meio de aperfeiçoamento da primeira e incorporação de medidas antirretaliação quando a proteção a essa identidade não é efetiva ou, por consentimento do denunciante, é retirada. Já a terceira camada, em fase de construção, residirá na oferta de recompensas àquele que efetivamente contribua para a recuperação de valores pelo erário, tema desafiador que possui controvérsias no meio acadêmico.

Palavras-chave: Capabilities. Reportante. Denunciante. Whistleblower. Plano Anticorrupção.

1 INTRODUÇÃO

Convenções internacionais, estudos acadêmicos, pesquisas de organizações não governamentais e avanços normativos relacionados à corrupção, apontam para a necessidade da união de esforços entre Poder Público e cidadão para combater o desvio de bens e má aplicação de recursos públicos. O desvio de recursos acarreta a pobreza da sociedade, piores condições sócio econômicas, diminuição na expectativa de vida e baixos índices de desenvolvimento humano, como pode ser observado no estudo, a partir de dados de fiscalizações realizadas pela Controladoria-Geral da União, realizado por Ferraz, Finan e Moreira (2012), que analisou a relação negativa entre a corrupção e os resultados de desempenho escolar de alunos do ensino fundamental, inclusive no que tange à redução na disponibilização de insumos educacionais nos casos em que foram detectados casos de corrupção. Ou seja, a corrupção também ocasiona a ineficiência na provisão de bens e serviços à sociedade.

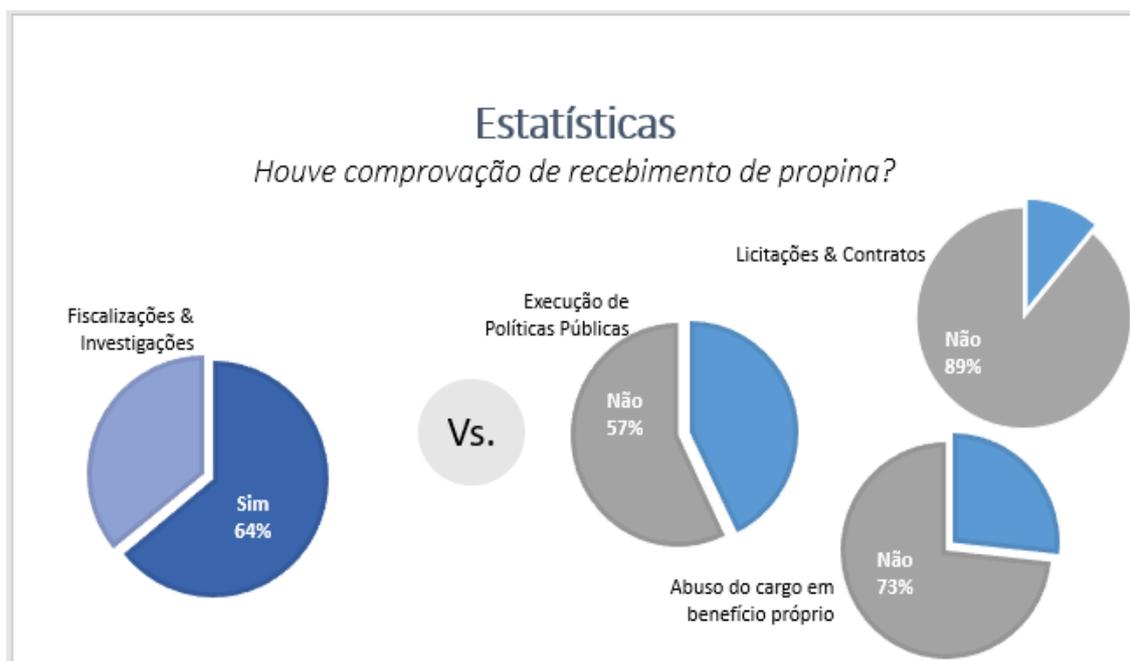
A necessidade da união de esforços entre Estado e Cidadão também pode ser depreendida do estudo de Dias (2018), que ao analisar variáveis de impacto ao atendimento de recomendações da CGU em auditorias de obras, respaldando os achados em teorias relacionadas ao *accountability*, com destaque para o *enforcement* decorrente, dentre outras, de denúncias da sociedade, constatou que:

Todas as variáveis afetadas à origem da demanda de auditoria apresentaram robustez, sendo possível afirmar que auditorias originadas de apurações, que consistem em demandas externas de outros órgãos de *accountability* e denúncias – ou ainda ações investigativas da própria CGU, tendem a ter maior grau de atendimento que as demandas internas ou as decorrentes do Programa de Sorteio de Municípios.

Tais resultados encontram respaldo nas teorias relacionadas ao *accountability*, com especial destaque para o *enforcement* (DUARTE, 2010; PIZZOLATO, 2012; SCHEDLER, 1999), ampliado pela atuação conjunta ou colaborativa entre *watchdog agencies* e denúncias da sociedade (CABRAL, KRANE e DANTAS, 2013).

Corroborando tal achado, cabe mencionar recente trabalho realizado pela Corregedoria-Geral da União (2020), órgão integrante da estrutura da Controladoria-Geral da União, que buscou pesquisar quais eram os casos mais frequentes de corrupção, que geraram a aplicação de sanção expulsiva pela Administração Direta do Poder Executivo Federal, Agências Reguladoras e no Instituto Nacional do Seguro Social, com vistas a se criar uma matriz de risco e dar tratamento para as vulnerabilidades apresentadas, um dos pontos checados foi a maneira pela qual o fato foi descoberto pela Administração Pública.

Figura I – Meios de descoberta de possíveis irregularidades pela Administração Pública



Fonte: CGU, 2020

A relevância de esforços integrados entre Poder Público e cidadão no combate à corrupção também é demonstrada em recente pesquisa realizada pela Transparência Internacional (2019) - Barômetro Global anticorrupção, na qual o Brasil o apresenta o maior índice de cidadãos, entre as nações da América Latina e Caribe, que acreditam que possam fazer a diferença nessa matéria (82%), e que estariam dispostos a buscar os canais adequados para denunciar o mal feito.

Por outro lado, estudo do Banco Mundial em parceria com o Governo Federal, por meio da CGU, sob o tema “Ética e Corrupção no Serviço Público Federal: A Perspectiva dos Servidores” (2021), indica um desconhecimento de canais de denúncias por servidores públicos, grupo que, em tese, teria informações mais qualificadas sobre os meios para relatar irregularidades e práticas corruptas. O estudo menciona como opinião de servidor público participante da pesquisa a necessidade de “criação de um canal (virtual) onde o servidor público possa se sentir seguro para fazer a denúncia e saber o resultado sem colocar sua vida em risco”. Sobre essa opinião, o estudo aponta ser uma “recomendação que espelha o novo canal *FalaBR* organizado pela CGU”. Ou seja, é um indicativo que há servidores públicos que desconhecem a existência da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação Fala.BR, que possui funcionalidades de proteção de elementos de identificação do denunciante e, inclusive, a possibilidade de denúncia anônima.

A aludida pesquisa do Banco Mundial ainda indica haver espaços para ampliação da participação de servidores na apresentação de denúncias de atos de corrupção, como se depreende do trecho transcrito a seguir:

Servidores relatam altos níveis de insegurança ao denunciar atos de corrupção, o que pode ser atenuado por capacitação em programa de integridade. 51,7% dos respondentes não se sentem seguros o suficiente para denunciar uma conduta ilícita. Ter acesso a programas de integridade está relacionado a um menor sentimento de insegurança, sendo um importante instrumento para criação de uma cultura anticorrupção. 68% dos respondentes que afirmam haver sido treinados em um programa de integridade relatam sentir-se seguros ao denunciar. (Banco Mundial, 2021)

Pode-se depreender, ainda, dos resultados apresentados pelo Banco Mundial (2021) a relevância da participação social, a partir do escopo específico da pesquisa que abrangeu servidores públicos, enquanto cidadãos no exercício de seu direito e dever de participação social para o aprimoramento de políticas públicas de combate à corrupção:

O fortalecimento do arcabouço legal contra a corrupção deve ser complementado por sua implementação e medição de impacto entre os servidores. Aprofundar o conhecimento do contexto institucional onde a corrupção opera implica escutar a opinião dos servidores públicos, gerando novas evidências para formular ou aprimorar políticas públicas. Ouvir a perspectiva dos servidores permite entender o impacto das normas na prática e aprimorar as políticas públicas de combate à corrupção. Tal esforço complementa a reformulação do arcabouço legal anticorrupção, medindo seu impacto efetivo. (Banco Mundial, 2021)

Tais resultados guardam estreita correlação com o conceito de *Capabilities*, nesse caso relacionado às capacidades estatais para dar efetividade a suas ações. É o que observa de Pires e Gomide (2016), ao mencionarem as várias correntes relacionadas ao estudo de capacidades estatais, consideram que a literatura sobre o assunto se caracteriza por “uma preocupação com as habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los”.

Portanto, os estudos e pesquisas mencionados indicam que o maior desafio para se conseguir essa simbiose entre Estado e cidadão pode ser entendido como a capacidade de articulação entre três fatores preponderantes, que são:

1. vontade do cidadão em colaborar;
2. disponibilização ou maior divulgação de canal que viabilize a todos interessados o exercício do controle social;
3. meios de proteção ao denunciante, em sentido lato, para que não venha a sofrer retaliação.

A primeira condição, até mesmo pelos dados da pesquisa da Transparência Internacional (2019), anteriormente mencionada, demonstram claramente o potencial de atendimento ao requisito. A vontade em colaborar, em mudar a realidade do país, em zelar pela boa aplicação dos recursos públicos é externada por cerca de 82% dos interessados.

O canal acessível ao interessado pode ser um verdadeiro calcanhar de Aquiles, impactando a experiência do usuário que pode ser desestimulado em função de um atendimento por áreas ou organizações não vocacionadas a dialogar com o cidadão em um primeiro atendimento, como corregedorias, autoridades burocráticas, unidades de auditoria de tribunais de contas ou investigativas do ministério público.

Essa divergência em relação a quem seria responsável por receber o cidadão, dar tratamento de sua manifestação passou a ser mitigada no ano de 2017, com a publicação da lei do usuário do serviço público e demais regulamentações posteriores. A lei 13460, de 26 de junho de 2017, com publicação em 27 de junho do mesmo ano, traz claramente como função típica das ouvidorias o recebimento de denúncias e seu tratamento.

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

[...]

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula;

e

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

V - manifestações - reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços.

Ademais, o Decreto nº 9.492/2018 traz a obrigatoriedade, no âmbito das unidades de ouvidoria do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, do uso da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação – Fala.BR, anteriormente denominada “e-Ouv”, com funcionalidades voltadas à preservação dos elementos de identificação do denunciante, nos termos do Decreto nº 10.153/2019. Ou seja, no Governo Federal há um avanço significativo quanto à disponibilização de canal acessível, havendo apontamentos na pesquisa do Banco Mundial (2021) quanto à necessidade de maior divulgação da plataforma.

A respeito do terceiro requisito, podemos verificar a ausência de uma norma de âmbito nacional que seja mais completa e traga maior segurança ao cidadão, assim sendo, alguns poderes como o Executivo federal, vem tratando sobre a temática por meio de dispositivos infralegais.

Não obstante, nosso legislador já percebeu a necessidade do apoio a terceiros para deslindar um crime, tanto assim que firmou dois institutos de colaboração, o sistema nacional de proteção à testemunha (Lei nº 9807/1999) e o da colaboração premiada (Lei nº 12850/2013). Todavia, em relação ao denunciante, aquele que dá início a uma apuração, aquele que impulsiona o Estado na apuração e promove, por conseguinte, o efetivo combate à corrupção, houve pouco avanço, sendo o mais recente a alteração da Lei nº 13.608/2018, por meio da Lei nº 13.964/2019, no bojo do denominado “Pacote Anticrime”, que

estabeleceu incentivos gerais de difícil implementação sem regulamentação infralegal.

Portanto, o presente estudo se justifica em razão da relevância da análise da estratégia utilizada pelo Poder Executivo federal para a regulamentação e operacionalização de incentivos a denunciante, incluídas as proteções a reportantes, dada a recente publicação de decretos sobre a temática – decretos nº 10.153/2019 e 10.890/2021, bem como a inclusão de Ações no Plano Anticorrupção do Governo federal (2020).

2 METODOLOGIA

A partir de Gil (2014), o presente trabalho caracteriza-se pela abordagem qualitativa e objetivo exploratório, uma vez que busca contemplar uma visão geral aproximativa em relação às recentes evoluções no campo de incentivos diretos ou indiretos a denunciante, em sentido lato, contemplando o levantamento do estado da arte para proporcionar maior conhecimento sobre o objeto de estudo.

O caráter exploratório da presente pesquisa, ao envolver a análise do estado da arte, com a recente exploração científica da normatização nacional, também pode ser corroborado por Chizzotti (1995), que considera ser objetivo da pesquisa exploratória “provocar o esclarecimento de uma situação para a tomada de consciência”. A abordagem qualitativa também é contemplada por esse autor, que considera ser “uma designação que abriga correntes de pesquisa muito diferentes, que se fundamentam em alguns pressupostos contrários ao modelo experimental”, acrescentando que “captam os aspectos específicos dos dados e acontecimentos no contexto que acontecem”.

Ainda sobre a abordagem qualitativa, cabe mencionar o entendimento de Godoy (2015), no sentido de que esta não busca a enumeração ou medição dos eventos pesquisados, nem se vale de instrumentos estatísticos para análise dos dados, pois tem por ponto de partida questões ou focos de interesse amplos, que vão se delimitando conforme o desenvolvimento do estudo.

Adicionalmente, quanto à estratégia metodológica, importante destacar o uso preponderante da revisão bibliográfica, a partir do estudo de legislações, normas infralegais e estudos acadêmicos, acompanhado da análise documental de informações constantes da base de dados do Governo Federal, notadamente da Ouvidoria-Geral da União (OGU) e unidades setoriais do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal.

3 DESENVOLVIMENTO

O presente estudo teve por objetivo analisar a estratégia do Poder Executivo federal na regulamentação e operacionalização de incentivos ao denunciante de irregularidades contra a Administração Pública. Partindo da premissa que incentivos incluem estímulos para que o cidadão reporte situações que tenha conhecimento, serão consideradas, nesse contexto, as proteções, garantias e recompensas ao denunciante.

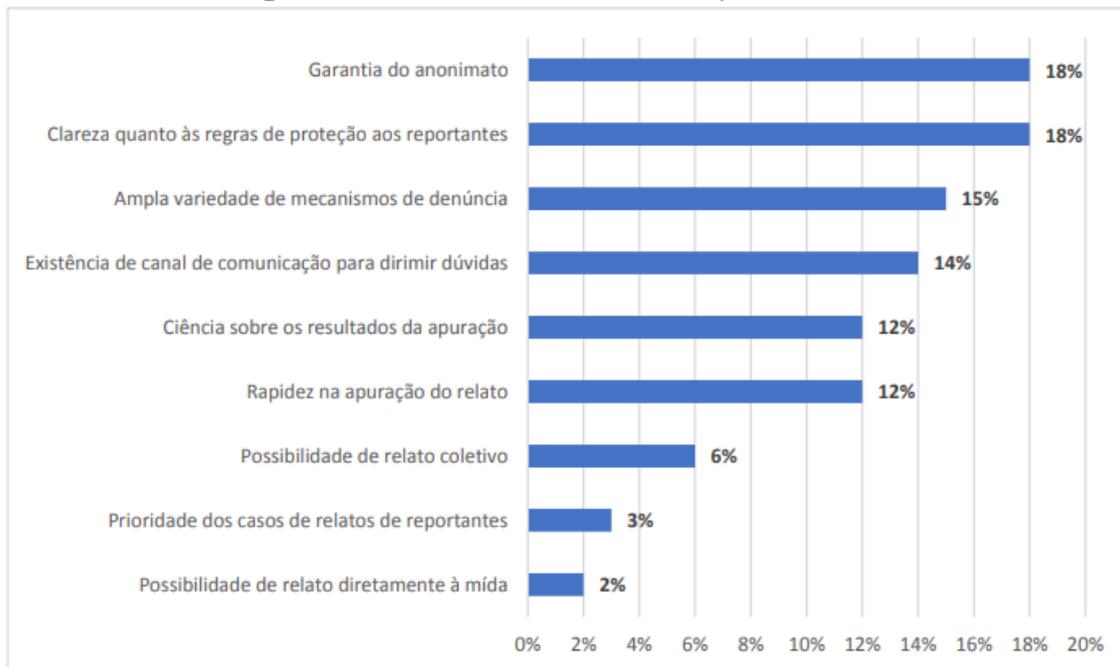
Para delimitarmos os conceitos de denunciante ou reportante utilizados nesta pesquisa, a fim de evitarmos a confusão com outros institutos como o da delação premiada ou com testemunhas, aplicaremos o conceito amplo de *whistleblower* trabalhado por Côtres (2021):

A definição e a tradução do termo são questões ainda não pacificadas. Utilizaremos o termo no original, às vezes chamando o ato como reportar. Definiremos como aquele que a) expõe uma infração, ilícita ou não; b) que não tenha participado da irregularidade; c) que não tenha sido obrigado a reportar; d) que faça a denúncia em canais ou vias adequados para recebê-las e que e) tenha presenciado a infração cometida por alguém que seja de algum grupo em comum, em especial no ambiente profissional, mas sem excluir outras relações e grupos possíveis.

Ao longo da revisão bibliográfica, foi possível identificar fatores relevantes para um programa de incentivos, sendo o primeiro deles a proteção à identidade do manifestante. Sundfeld e Palma (2020) consideram, com base nos resultados de seu experimento, que “um programa de reportantes públicos contra a corrupção não pode deixar de prever proteção à identidade”, asseverando, ainda, que um programa de reportantes deve ser constituído, ao menos, pelo relato e pela proteção, podendo serem agregados outros aspectos em torno desses, para maior efetividade.

Os autores apontam como fatores determinantes para o relato a garantia de anonimato, a clareza das regras de proteção, a variedade de mecanismos de denúncia e a existência de canal de comunicação para dirimir dúvidas, a ciência dos resultados e rapidez na apuração, que juntos representam 89% do experimento realizado na pesquisa “Como viabilizar programas públicos de reportantes contra a corrupção no Brasil?”, realizado pelo Grupo Público, FGV Direito / SP, conforme figura a seguir:

Figura II – Fatores determinantes para o relato



Fonte: Sundfeld e Palma (2020)

Ao se debruçarem sobre variáveis com grau de impedimento ao relato por cenários, Sundfeld e Palma (2020) constataram que a perda do sigilo da identificação levaria a 69% dos respondentes à pesquisa relatarem irregularidades, seguidas de proteção insuficiente contra retaliação (48%) e ausência de medidas para fazer cessar tal retaliação ou para a responsabilização do agente que a pratique (47%). Assim, concluem que “identidade e retaliação são os grandes temas na estruturação de programas públicos de reportantes contra a corrupção.

Antes de passarmos para a análise da estratégia utilizada pelo Poder Executivo federal, importante abordar a complexidade para o estabelecimento de recompensas aos denunciadores, como mencionado por Côrtes (2021):

O desenho institucional de um canal de denúncia e a regulação jurídica do tema só se tornarão adequados e capazes de aumentar a probabilidade de reportar se compreendermos quais são os reais estímulos ou desestímulos aos indivíduos whistleblowers. Nesse sentido, o excessivo foco nas vantagens e recompensas financeiras pode ser ineficiente se o objetivo for ampliar a persecução dos atos de corrupção, e deveríamos estar mais atentos aos valores morais envolvidos.

A partir dessas recentes pesquisas, podemos identificar vários pontos de convergência entre a academia e a implementação de medidas de incentivo aos denunciadores no âmbito do Poder Executivo federal, como o estabelecimento de regras claras para a proteção e salvaguardas consignadas no Decreto nº 10.153/2019, que dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciadores de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta. A norma estabelece como se dá o envio da

denúncia para unidades apuratórias do órgão ou entidade, bem como a necessidade de consentimento do cidadão para o encaminhamento para outros órgãos, por meio de suas respectivas ouvidorias, no caso de a apuração do fato não ser de competência do órgão ou da entidade originalmente recebedor do relato.

Observamos, portanto, uma primeira camada de incentivo, relacionada à preservação da identidade e quaisquer elementos de identificação, operacionalizada pelo mecanismo de pseudonimização, que, nos termos do decreto, consiste no “tratamento por meio do qual um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo, senão pelo uso de informação adicional mantida separadamente pelo controlador em ambiente controlado e seguro”.

A partir das legislações nacionais diretamente relacionadas ao recebimento e tratamento de denúncias, notadamente as leis nº 13.460/17 e nº 13.608/2018, podemos identificar ações da CGU já implementadas, ou em fase de implementação, que, direta ou indiretamente se relacionam com incentivos aos denunciantes, quer sejam por se caracterizarem como medidas protetivas (salvaguardas à identidade ou antirretaliação), recompensas ou voltadas para maior efetividade no processo apuratório.

Chama a atenção a adoção de ações em camadas, que gradativamente ampliam o leque normativo e operacional em âmbito federal, indicando uma preocupação, com as capacidades estatais relacionadas ao conceito de governança, focadas, como se depreende de Pires e Gomide (2016), na efetividade das ações governamentais considerando arranjos institucionais que contemplam tanto a articulação com atores estatais e não estatais, quanto a combinação de um direcionamento central na construção de capacidades nas centenas de unidades executoras, possibilitando processos de monitoramento intensivo e multifocal, que oferece a possibilidade de aprendizado e incremento de inovações a partir dessa construção coletiva.

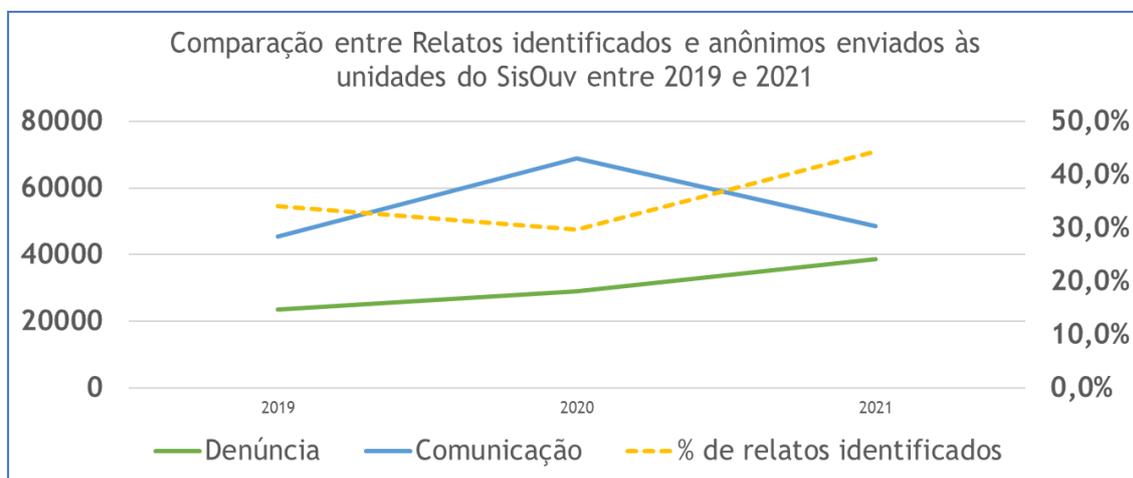
Pires e Gomide (2016) identificam, observadas as limitações de sua pesquisa, diferentes tipos de capacidades associadas aos diferentes tipos de resultado, destacando que altas capacidades técnico-administrativas estariam associadas com alta entrega de produtos, enquanto altas capacidades político-relacionais com alta inovação, resumindo que:

- i. A combinação de organizações profissionalizadas com mecanismos efetivos de coordenação intra e intergovernamentais elevam as capacidades técnico-administrativas, acarretando melhores resultados, em termos de eficácia (entrega de produtos).
- ii. A interação dos agentes estatais com os agentes políticos, bem como a existência e funcionamento de canais para a participação dos agentes da sociedade civil nos processos das políticas públicas trazem oportunidade para a revisão de objetivos e a introdução de inovações na política pública.

Um resultado que pode indicar que as medidas de salvaguardas à identidade do denunciante denotam a combinação de capacidades técnico-administrativas com as político-relacionais, é a inflexão no comportamento da

proporção entre denúncias anônimas e identificadas, a partir da edição do Decreto nº 10.153/2019, que trouxe o procedimento de pseudonimização para a regulamentação no Governo federal, conforme observamos na figura a seguir:

Figura III – Evolução de denúncias identificadas



Fonte: CGU 2022

Observa-se, portanto, que a partir do incremento e operacionalização da pseudonimização no tratamento dado pelas Unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal – SisOuv, que abrange mais de 300 unidades de ouvidoria que utilizam a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação – Fala.BR, houve uma mudança de comportamento do denunciante, que passou a ter mais disposição para se identificar em seus relatos de irregularidade.

Tais números corroboram as constatações de Sundfeld e Palma (2020), quanto à relevância de medidas protetivas à identidade para um programa efetivo de reportantes.

Como decorrência da análise quanto as capacidades estatais, importante discutir a capacidade de inovação da Administração Pública para o desenvolvimento de novos mecanismos. Assim, nossa análise também contemplou a avaliação do tipo de inovação presente na regulamentação e na operacionalização de ações do Poder Executivo federal.

Considerando como ponto de partida, para o que podemos identificar como um Programa federal de denunciante ou reportante a partir do Decreto nº 10.153/2019, relacionamos as ações relacionadas ao tratamento de denúncias ou incentivos a denunciante no Plano Anticorrupção do Governo federal (2020), todas sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União, as quais indicamos no quadro a seguir, se preponderantemente se referem a inovações disruptivas ou incrementais:

Quadro I – Ações do Plano Anticorrupção relacionadas ao tratamento de denúncias

AÇÃO	TÍTULO	PRAZO	NATUREZA DA INOVAÇÃO
CGU 35	Criação da Ferramenta de Análise de Riscos em Ouvidoria (FARO).	30/06/2021	Disruptiva
CGU 36	Avaliação de Ouvidorias do SISOUV, incluindo análise de procedimentos de tratamento de denúncias e proteção aos denunciantes.	31/12/2024	Incremental
CGU 37	Implementação do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública.	16/03/2021	Disruptiva
CGU 38	Desenvolvimento de competências por meio da capacitação de agentes públicos em ouvidoria.	31/12/2022	Incremental
CGU 39	Regulamentação das garantias e dos direitos previstos na Lei nº 13.608/2018.	30/06/2021	Incremental
CGU 40	Monitoramento das garantias e dos direitos previstos na Lei nº 13.608/2018 e em seu regulamento.	31/12/2021	Incremental
CGU 41	Novo módulo de tratamento de manifestações de ouvidoria.	16/03/2021	Disruptiva
CGU 42	Novas ferramentas para a proteção e a salvaguarda das informações nos sistemas de ouvidoria.	30/06/2021	Incremental
CGU 77	Regulamentação de mecanismo de fixação de recompensa em favor de denunciante que contribua para a recuperação de valores ao erário.	30/11/2022	Incremental

Elaborada pelo autor, a partir do Plano Anticorrupção do Governo federal (2020)

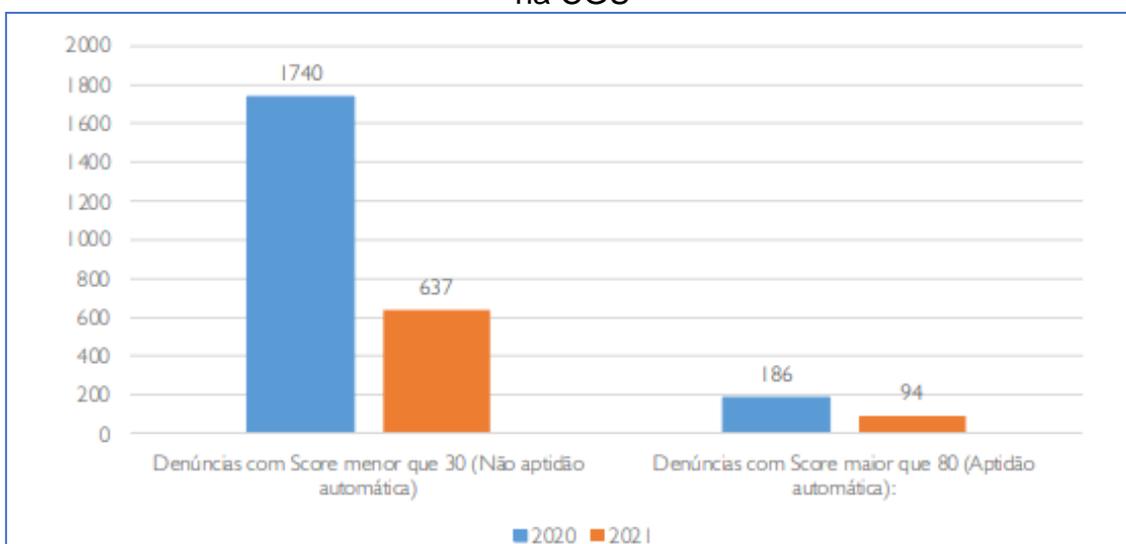
Observa-se da estratégia adotada pelo Poder Executivo federal para regulamentar incentivos a denunciante, a partir do Decreto nº 10.153/2019 o desenvolvimento de inovações disruptivas pela implementação de um Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública – MMOUP, que permite às unidades de ouvidoria realizar um autodiagnóstico, dentre outros elementos, de sua capacidade de tratar denúncias e proteger os denunciante e, especialmente, pelo desenvolvimento de ferramentas integradas à Plataforma de Ouvidoria e Acesso à Informação Fala.BR, com requisitos de segurança e rastreabilidade das informações nela registradas e uso de inteligência artificial para maior efetividade apuratória, seguida de várias camadas de inovações incrementais.

A primeira inovação considerada disruptiva é a Ferramenta FARO, que consta do Plano Anticorrupção (2020) como uma ferramenta para “auxiliar na triagem e análise automatizada de denúncias na Plataforma de Ouvidoria e Acesso à Informação Fala.BR, empregando técnicas de processamento de linguagem natural e *machine learning*”. Já o Relatório de Gestão da Ouvidoria da CGU (2022), relativo ao exercício de 2021, destaca que:

“o FARO, desde o início de sua operação, tendo por corte o mês de dezembro de 2021, realizou a análise prévia de 5.226 denúncias. Tal circunstância representou um ganho de eficiência de aproximadamente 50%, decorrente da automatização do processo de análise prévia, visto que 45% das denúncias foram automaticamente classificadas como inaptas (score ≤ 30), enquanto 5% foram marcadas como aptas de forma automatizada (score ≥ 80) por possuírem suficientes elementos para encaminhamento para as áreas de apuração, constituindo-se por si só um importante indicador para as unidades de investigação priorizarem suas respectivas ações [...]”

Assim, observa-se um requisito das capacidades técnico-administrativas, que consiste no ganho de eficiência em processos, conforme observa-se no volume de denúncias com tratamento automatizado ou assistido por inteligência artificial, conforme ilustrado na figura a seguir:

Figura IV – Classificação automatizada de aptidão e não aptidão de denúncias na CGU



Relatório de Gestão da Ouvidoria da CGU (2022)

Na linha dos avanços por meio da experimentação, o Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública - MMOUP, instituído pela CGU em 2021, leva em consideração as capacidades institucionais, cujo nível pode evoluir a partir da transformação ou evolução de processos ou projetos da organização, como depreende-se do Referencial Teórico do MMOUP:

Segundo Silveira (2009), a maturidade está relacionada com os motivos pelos quais o sucesso organizacional é alcançado. Os modelos de maturidade utilizam o conceito de nível de maturidade, que é, segundo Silveira, a medida de efetividade ou de capacidade em um processo específico. Assim, o nível de maturidade relaciona-se com o nível de capacidade institucional obtido a partir da transformação e evolução de um ou mais elementos de processos e/ ou projetos da instituição. (BRASIL, 2021, p. 6)

A terceira inovação disruptiva consiste na disponibilização do módulo de triagem e tratamento de manifestações de ouvidoria na Plataforma Fala.BR, que é conceituado da seguinte forma no Manual da Plataforma Fala.BR:

O Módulo de Triagem e Tratamento foi criado com o intuito de subsidiar o trabalho das Ouvidorias, responsáveis por realizar o efetivo tratamento das manifestações - denúncias, reclamações, solicitações, sugestões, elogios e pedidos de simplificação - recebidas por meio da Plataforma Fala.BR. Estas funcionalidades atende aos procedimentos normatizados pela Portaria CGU Nº 581, de 9 de março de 2021.

Da leitura do mencionado manual, observa-se que por meio dessa ferramenta as ouvidorias do SisOuv podem realizar suas interlocuções com as áreas internas da organização sem a necessidade de outros sistemas, possibilitando maior segurança e rastreabilidade especialmente no tratamento de denúncias. Um dos principais avanços da ferramenta é a marcação da resolutividade da denúncia, que passa a compor um indicador interessante para as unidades que adotam o módulo e especialmente para o cidadão, que passa a ter a possibilidade de receber informações sobre a conclusão da apuração de sua denúncia diretamente por meio de seu cadastro na Plataforma Fala.BR, o que pode ser caracterizado como um importante incentivo, com base na literatura visitada na presente pesquisa. Assim, a ouvidoria passa a utilizar uma única plataforma para acompanhar a efetiva resolução da demanda e dar o *feedback* necessário ao manifestante. A seguir, uma ilustração da tela de alteração da resolutividade:

Figura V – Tela de marcação da resolutividade da demanda de ouvidoria

Respostas					
14/02/2022 10:49	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Tipo</th> <th>Responsável</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Resposta Conclusiva</td> <td>Área responsável pela resposta</td> </tr> </tbody> </table> <p>Anexos Não existem anexos</p> <p>A manifestação é uma forma de o cidadão expressar para a Ouvidoria seus anseios, angústias, dúvidas, opiniões. Assim, pode auxiliar a instituição a aprimorar a gestão de políticas e serviços, ou a combater a prática de atos ilícitos.</p> <p>Respondente Vilvo Nogueira</p> <p>Demanda Resolvida? <input checked="" type="radio"/> Não <input type="radio"/> Sim <input type="button" value="Alterar"/></p> <p>Observação Observação acessível somente para a Ouvidoria.</p> <p>Denúncia de descumprimento Não foram encontrados registros.</p>	Tipo	Responsável	Resposta Conclusiva	Área responsável pela resposta
Tipo	Responsável				
Resposta Conclusiva	Área responsável pela resposta				

Fonte: Plataforma Fala.BR

Importante observar que todas as três ações disruptivas já foram implementadas pela CGU, conforme Plano Anticorrupção (2020), sendo que das seis medidas consideradas incrementais, três estão em curso, sendo que as de número 36 (avaliação de ouvidorias) e 38 (capacitação de agentes) já possuem produtos, a partir da verificação de informações nas páginas de responsabilidade da CGU na internet. Podendo-se afirmar que a mais desafiadora a ser implementada é a que prevê a recompensa a denunciante, uma vez que a Lei nº 13.608/2018 traz comando muito abrangente sobre a questão e que há questões controversas sobre a matéria, como se depreende de Côrtes (2021):

Como vimos, é importante compreender a cultura, tanto micro quanto macro, em que está inserido o sujeito que presencia ou sabe de uma irregularidade. Quando a posição coletiva é a de que o *whistleblower* fez algo errado, o ato torna-se muito mais custoso. Em especial, parece existir um conflito entre equidade e lealdade que pode levar o sujeito a decidir pelo silêncio. Por isso, entender a rede de lealdade e a motivação torna-se fundamental. Oferecer uma recompensa financeira, embora seja uma estratégia interessante, precisa ser combinada com outras que ajudem os sujeitos que reportam a não temer o estigma moral que pode ser a eles infligido.

Esse mix de ações ora caracterizadas como disruptivas, ora como incrementais, denota uma “ambidestria organizacional” por parte da Controladoria-Geral da União, como abordado por Matos (2019, p. 14)

“[...] outras pesquisas, em sua maioria mais recentes, descrevem a chamada “ambidestria organizacional”, como uma metáfora que se refere às empresas capazes de focarem em ambas, ou seja, explorar simultaneamente as competências existentes, sem deixar de lado a exploração de novas oportunidades (GIBSON; BIRKINSHAW, 2004; RAISCH et al. 2009).”

Por fim, a pesquisa indica que há uma combinação de ações que envolvem vários atores, notadamente cidadãos reportantes, unidades do Poder Executivo federal, tendo a CGU um papel decorrente de suas competências de órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal e, no caso da regulamentação do sistema antiretaliação, promovido pela alteração do Decreto nº 10.153/2019 pelo Decreto nº 10.890, de 9 de dezembro de 2021, um papel relevante também enquanto órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo federal, uma vez que compete à CGU apurar práticas de retaliação contra denunciante, conforme segue:

“Art. 10. Compete à Controladoria-Geral da União:

- I - monitorar o cumprimento do disposto neste Decreto;
- II - manter a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - Fala.BR aderente às regras de salvaguarda de identidade dos denunciante;
- III - receber e apurar as denúncias relativas às práticas de retaliação contra denunciante praticadas por agentes públicos dos órgãos e das entidades a que se refere o art. 2º e instaurar e julgar os processos para responsabilização administrativa resultantes de tais apurações;
- IV - adotar ou determinar, de ofício, as medidas de proteção previstas no **caput** do art. 4º-C da Lei nº 13.608, de 2018;

- V - suspender atos administrativos praticados em retaliação ao direito de relatar; e
- VI - editar atos administrativos com vistas à proteção do denunciante.” (NR)

Portando, no presente estudo foi possível observar que a implementação gradual e em camadas das medidas de incentivo a denunciante guarda estreita relação com o que Pires e Gomide (2016) abordam quanto à efetividade das ações governamentais considerando arranjos institucionais tanto na articulação com atores estatais e não estatais, quanto em funções com direcionamento central que viabilize processos de monitoramento intensivo e multifocal, possibilitando o aprendizado e incremento de inovações a partir dessa construção coletiva.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou realizar uma análise da estratégia utilizada pelo Poder Executivo federal para a regulamentação e operacionalização de incentivos a denunciante, incluídas as proteções a reportantes, dada a recente publicação de decretos sobre a temática – decretos nº 10.153/2019 e 10.890/2021, bem como a inclusão de Ações no Plano Anticorrupção do Governo federal (2020).

Nesse sentido, especificamente em relação à regulamentação de incentivos a denunciante no Poder Executivo federal, tem-se uma implementação em camadas, partindo do primeiro grande incentivo, que consiste na proteção de todos os elementos de identificação do denunciante, nos termos da versão inicial do Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019; na sequência, tem-se a criação de um sistema de proteções antirretaliação, centralizando as competências para recebimento de denúncias dessa natureza, e apuração, à CGU, nos termos do Decreto nº 10.890, de 9 de dezembro de 2022. Por fim, há previsão de regulamentação de recompensas a denunciante, que podem, inclusive, ser financeiras quando houver colaboração efetiva para a recuperação de valores pela Administração.

Ou seja, a primeira camada protege a identidade do denunciante, também denominado reportante ou *whistleblower*. Já a segunda camada, atua por meio de aperfeiçoamento da primeira e incorporação de medidas antirretaliação quando a proteção a essa identidade não é efetiva ou, por consentimento do denunciante, é retirada. Já a terceira camada, em fase de construção, residirá na oferta de recompensas àquele que efetivamente contribua para a recuperação de valores pelo erário, tema desafiador que possui controvérsias no meio acadêmico.

Dados apresentados pela CGU (2022) a partir do “Painel Resolveu?”, que apresenta dados estatísticos das ouvidorias integrantes do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal – SisOuv, denotam que tal estratégia tem sido acertada, ao apresentar um ponto de inflexão entre os percentuais de comunicações de irregularidade (denúncias anônimas), que passa a diminuir a

partir da vigência do Decreto nº 10.153/2012, e de denúncias identificadas, que tem se ampliado desde a mesma data de referência.

Todavia, a presente pesquisa possui como principal limitação a recente regulamentação do sistema antirretaliação e que a normatização federal quanto a recompensas para o reportante que efetivamente contribuir para recuperação de valores ainda está em estudo no âmbito da CGU, o que limitou a observação empírica de resultados ao volume de denúncias tratadas a partir da vigência do Decreto nº 10.153/2019, que trouxe medidas de proteção e salvaguarda à identidade de denunciante.

Finalmente, é possível considerar que novos estudos avancem sobre esses aspectos que carecem de tempo de maturação das medidas, a fim de avaliar como se comportará o programa de reportantes do Poder Executivo federal quando todas as camadas de incentivos previstas no Plano Anticorrupção (2021) estiverem efetivamente implementadas e operativas.

4 REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei no 13460 de 26 de junho de 2016, publicada no DOU de 27 de junho de 2017.

_____. Lei no 13608 de 10 de janeiro de 2018, publicada no DOU de 11 de janeiro de 2018.

_____. Decreto no 9492 de 05 de setembro de 2018, publicado no DOU de 06 de setembro de 2018.

_____. Decreto no 10153 de 09 de dezembro de 2021, publicado no DOU de 10 de dezembro de 2021.

Banco Mundial. “Ética e Corrupção no Serviço Público Federal: A Perspectiva dos Servidores” (2021).

BENTO, Valles Leonardo, O princípio da proteção ao denunciante- parâmetros internacionais e o direito brasileiro. *Novos Estudos Jurídicos*, 20(2), 785-809. Disponível em: < <https://doi.org/10.14210/nej.v20n2.p785-809>>. Acesso em: 27 mar. 2022.

CABRAL, S.; KRANE, D.; DANTAS, F. A Dança dos Blocos, Empresários, Políticos e Técnicos: Condicionantes da Dinâmica de Colaboração Interorganizacional do Carnaval de Salvador. *Revista Organizações & Sociedade*, v.20 – nº 64, p. 145-163, janeiro/março 2013. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v20n64/10.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2022.

CGU. Live Proteção e Incentivos a Denunciantes. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2022/03/protECAo-e-incentivos-a-denunciantes-e-tema-de-bate-papo-virtual>>

Corregedoria-Geral da União (2020), Riscos de Corrupção na Administração Pública.

Cortês, Pâmela de Rezende. A Quem Você é Leal? Motivações para o whistleblowing. *Revista CGU*. (2021). Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/350/260. Acesso em: 27 mar. 2022.

CHIZZOTTI, A. Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais. São Paulo. Cortez Editora, 2ª ed. 1995.

DIAS. Auditorias de Obras Públicas: Variáveis determinantes do atendimento de recomendações da Controladoria Geral da União. UFBA. Dissertação (Mestrado). 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/27689/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20>

[de%20Mestrado%20-%20Valmir%20Gomes%20Dias.pdf](#)>. Acesso em: 27 mar. 2022.

DUARTE, Alessandra Veloso. Descentralização vigiada: accountability e avaliação dos serviços públicos não estatais e da orientação por resultados na administração pública. 2010. 235 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2010

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico; MOREIRA, Diana Belo. Corrupting Learning: Evidence from Missing Federal Education Funds in Brazil. NBER Working Paper, nº 18150. June 2012. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272712000618>>. Acesso em: 27 jul. 2018. Acesso em: 27 mar. 2022.

GIL, A .C., Métodos e técnicas de pesquisa social. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994

GODOY, A. S., Introdução a pesquisa qualitativa e suas possibilidades. ERA, São Paulo. 1995. v. 35, n. 3, p. 21-29.

MATTOS, Hélio Henrique de. ORGANIZAÇÃO PARA INOVAÇÃO SUBSTANTIVA E INCREMENTAL POR MEIO DE AMBIDESTRIA: evidências a partir de um estudo de caso brasileiro. 2019.

Pires, Roberto Rocha Coelho; Gomide, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. (2016). Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?lang=ptJ>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

PIZZOLATO, Bruna. O papel da Controladoria Geral da União como mecanismo de Controle Interno. R. Temas de Administração Pública – UNESP, Edição Especial, v. 4, nº 7. 2012.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: DIAMOND, L.; PLATTNER, M.F.; e SHEDLER, A. The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Colorado: Linne Rienner Publishers, 1999. p. 13-74.

Sundfeld, Carlos Ari; Palma, Juliana Bonacorsi de. Como viabilizar programas públicos de reportantes contra a corrupção?. Fundação Getúlio Vargas. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29411>. Acesso em: 22 dez. 2021.

Transparência Internacional. Barômetro Global anticorrupção -Disponível em: <<https://barometro.transparenciainternacional.org.br>. 2019>. Acesso em: 22 dez. 2021.