



GIULIANO PESSOA GUERRA

**O PAPEL DAS DENÚNCIAS PARA O COMBATE À
CORRUPÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: UMA
REVISÃO DE LITERATURA**

**BRASÍLIA - DF
2022**

GIULIANO PESSOA GUERRA

**O PAPEL DAS DENÚNCIAS PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO NO SETOR
PÚBLICO BRASILEIRO: UMA REVISÃO DE LITERATURA**

Artigo científico apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos, para obtenção do título de Especialista.

Me. Walber Alexandre de Oliveira e Silva
Orientador

BRASÍLIA - DF
2022

GIULIANO PESSOA GUERRA

**O PAPEL DAS DENÚNCIAS PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO NO SETOR
PÚBLICO BRASILEIRO: UMA REVISÃO DE LITERATURA**

**THE ROLE OF COMPLAINTS TO FIGHT CORRUPTION IN THE BRAZILIAN
PUBLIC SECTOR: A LITERATURE REVIEW**

Artigo científico apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos, para obtenção do título de Especialista.

Aprovado em 01/09/2022

Me. Walber Alexandre de Oliveira e Silva

Me. Walber Alexandre de Oliveira e Silva
Orientador

**BRASÍLIA - DF
2022**

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo realizar uma revisão da literatura de forma a verificar o papel das denúncias apresentadas aos órgãos de controle, por parte dos cidadãos, no combate à corrupção no setor público brasileiro, sendo realizada nas bases de dados abrangendo o Google Acadêmico, *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e o Portal de Periódicos Capes. Buscou-se uma coleta ampla utilizando as palavras denúncia, controle social e combate à corrupção, tendo como período de referência 2012 a 2022. De um total de 350 resultados foram selecionados 28 artigos, os quais em seus resumos tratavam simultaneamente dos citados assuntos. Adicionalmente, foram buscadas informações por meio de pesquisas em fontes abertas em sites governamentais de domínio público e via Lei de Acesso à Informação (LAI), com solicitação à Controladoria-Geral da União (CGU), visando identificar o total de operações especiais das quais o citado órgão participou e que tiveram como origem nas denúncias apresentadas pelos cidadãos. Com a disponibilização dos dados, buscou-se confrontar as informações com os resultados obtidos a partir da revisão de literatura, como forma de verificar se as posições defendidas nos estudos dos autores mantinham relação com a participação das denúncias em trabalhos de combate à corrupção. Os dados coletados por meio do pedido de acesso à informação corroboraram com as pesquisas de diversos autores segundo as quais as denúncias têm importante papel, tanto como ferramenta de combate à corrupção, quanto de execução do controle social e do fortalecimento da democracia.

Palavras-chave: denúncia; combate à corrupção; operações especiais; controle social.

ABSTRACT

This work aims at realizing a literature review of the role of citizens complaints to the *Control Bodies* due to fight corruption in the Brazilian public sector, using data from Academic Google, Scientific Electronic Library Online (SciELO) and *Capes Periodic Portal*. A broad search with the words complaint, social control and fight corruption was carried out concerning the period between 2012 and 2022. Within a total amount of 350 gathered results, 28 articles were selected, in which abstracts all the above subjects were cited simultaneously. Additional information were collected from open sources such as public domain governmental sites and Information Access Law (IAL), asking the The Office of the Comptroller General (CGU) aiming at identifying the total amount of special operations carried out by this public agency due to complaints by the citizens. Once the data were collected, it was compared to the results of the literature review to verify if authors' positions keep relation to the share of fight corruption complaints. The collected data confirms several authors' researchs which claims that complaints make an important role both as a tool of fighting corruption and social control aiming at strengthening democracy.

Keywords: complaint; fight corruption; special operations; social control.

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 06 |
| 2 | REFERENCIAL TEÓRICO | 08 |
| 2.1 | BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE CORRUPÇÃO GOVERNAMENTAL | 08 |
| 2.2 | O COMBATE À CORRUPÇÃO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR | 09 |
| 2.3 | AS OPERAÇÕES ESPECIAIS E O PAPEL DA DENÚNCIA | 11 |
| 3 | METODOLOGIA | 14 |
| 4 | RESULTADOS E DISCUSSÃO | 15 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 21 |
| | REFERÊNCIAS | 22 |

1 INTRODUÇÃO

A corrupção passou a ser considerada um dos temas mais presentes e debatidos na sociedade atual, tendo aqui no Brasil um vasto campo de discussão, principalmente pelos escândalos de desvios de recursos públicos e pelo fortalecimento das instituições de controle do Estado, as quais realizam, ou tentam realizar, o seu combate.

Quanto aos aspectos demográfico e temporal, Magalhães (2013, p. 126) explanou que

A corrupção é um fenômeno que atinge as mais variadas nações do mundo, não se restringindo a aspectos estritamente econômicos ou geográficos. Da mesma forma, não pode ser considerada um fenômeno recente, em que pese o interesse sobre o tema e sobre as formas de combatê-la estejam em ascensão, não só pelos estudiosos da área, mas pelos cidadãos leigos, incomodados com tal situação.

Para o autor, é possível perceber que a corrupção, dentre tantas outras, é causa para o enfraquecimento da democracia, para a diminuição na confiança que o cidadão deposita no Estado, além de diminuir a legitimidade dos governos.

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma organização intergovernamental dedicada a promover o bem-estar social e o desenvolvimento e estabilidade econômica dos países membros, a corrupção é uma das questões mais corrosivas do nosso tempo. Destroi recursos públicos, amplia as desigualdades econômicas e sociais, cria descontentamento e polarização política e reduz a confiança nas instituições. Segundo a Organização, a corrupção está sendo relatada como a preocupação número um dos cidadãos, causando mais preocupação, por exemplo, do que com a globalização ou a migração (OCDE, 2020).

Conforme detalhado pela OCDE em seu Manual sobre Integridade Pública, o problema corrupção não é algo inerente e restrito a países considerados subdesenvolvidos, em que pese, promova nesses países os efeitos mais drásticos e perceptíveis, muito possivelmente motivado pela já escassa existência de recursos financeiros disponíveis (OCDE, 2020).

A partir de então, tendo como objetivos principais a prevenção da ocorrência, a detecção e o combate dos casos de corrupção já instalados, além da punição daqueles envolvidos nos casos já desmontados, é que instituições de controle do Estado se utilizam de ferramentas específicas de alerta e de investigação, associadas à participação cidadã, aqui exemplificada na apresentação de denúncias de malversação de recursos públicos, momento em que os indivíduos se tornam de fato controladores das atividades desempenhadas pelo Estado.

Nesse diapasão, as Ouvidorias, hoje presentes em praticamente todos os Órgãos Públicos, ganharam importância por atuarem como um excelente instrumento de fortalecimento do controle social e de efetivação da *accountability*¹, principalmente aquela chamada de *accountability* social ou societal, na qual o controle exercido pelos cidadãos, por meio da cobrança direta, da fiscalização e de denúncias, aproxima a população dos servidores e representantes públicos, aprimorando o sistema democrático.

Com base nas denúncias apresentadas, relacionadas à ocorrência de corrupção, os Órgãos de Controle, como a Controladoria-Geral da União (CGU), a Polícia Federal, os Tribunais de Contas dos Estados e da União, bem como os Ministérios Públicos Estaduais e Federal, dão início a trabalhos de levantamentos, investigações, auditorias, fiscalizações, entre outros, que, muitas vezes, culminam em operações especiais, realizadas por autorização judicial e, geralmente, de forma compartilhada entre duas ou mais Instituições, as quais atuam sob a conformação de força-tarefa.

O presente trabalho teve como objetivo apresentar uma revisão de literatura, de forma a verificar que papel a denúncia representa no campo do combate à corrupção no setor público brasileiro. A importância respalda-se na demonstração ao cidadão de como sua ação em prestar a denúncia repercute nas atividades desempenhadas pelos Órgãos de Controle do Estado, precipuamente naquelas relativas ao controle no âmbito da Administração Pública, relacionadas ao enfrentamento e ao combate à corrupção.

¹ De acordo com Homerin (2016), o conceito de *accountability* apresenta um caráter evolutivo e particularmente complexo que limita as possibilidades de encontrar um equivalente adequado em outro idioma. A título indicativo, nas principais línguas latinas (português, espanhol, francês e italiano) o termo é traduzido como “responsabilização”.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico tem como preceito fundamentar conceitos de interesse ao estudo, proporcionando o razoável embasamento para os aspectos a serem discutidos. Nesta sessão, portanto, serão apresentadas questões visando facilitar o entendimento do problema de pesquisa, o que permitirá uma melhor compreensão de como se deu a metodologia e de como se obteve os consequentes resultados.

2.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE CORRUPÇÃO GOVERNAMENTAL

Conforme definiu Jain (2001 *apud* Nascimento *et al.*, 2019), corrupção governamental é o uso do poder inerente ao cargo público para a obtenção de ganhos pessoais, uma vez que viola as regras do jogo. Nessa linha, o autor identifica três níveis de corrupção governamental:

- a) A grande corrupção (*grand corruption*) de difícil identificação e mensuração, que ocorre nos níveis governamentais mais elevados, que, por sua vez, esforçam-se para alterar as políticas ou suas implementações, com o objetivo de servir seus próprios interesses em detrimento do bem-estar da população;
- b) A corrupção burocrática (*bureaucratic corruption*), que se refere aos atos de corrupção de burocratas nomeados em suas relações com seus superiores (p. ex., exigindo propina para a realização de tarefas que lhes são atribuídas pela elite política) ou com o público geral (que pode manifestar-se, por exemplo, no aceleramento ou retardamento de procedimentos burocráticos) e;
- c) A corrupção legislativa (*legislative corruption*), que ocorre, potencialmente, na medida em que o comportamento de voto dos legisladores pode ser influenciado, seja em função das relações com grupos de interesse em busca de favores (*lobby*), ou em decorrência de ambições eleitorais.

No mesmo sentido, Couto, Palhares e Carrieri (2020), ao explorarem as noções de corrupção organizacional e sua respectiva denúncia, a partir do olhar decolonial trazido pelo filósofo Enrique Dussel, descrevem que a corrupção ocorre em duas vias: na medida em que o governante se crê fonte soberana de poder e da comunidade, por um lado e, por outro, na comunidade política que permite e que torna servil em vez de ser agente da construção da política. Assim, o representante corrompido pode usar um poder fetichizado pelo prazer de exercer sua vontade, como vanglória ostensiva, como prepotência despótica, como sadismo ante seus inimigos, como apropriação indevida de bens e riqueza.

A relevância do tema é notória, existindo razoável concordância de que o Estado Social encontra dificuldades para implementar os serviços públicos demandados na contemporaneidade, de modo que o escoamento de verbas públicas em decorrência de corrupção incrementa um problema já existente, em especial diante da crença de que o que é público é comum a todos, havendo, pois, lesividade generalizada (LEITE, 2014).

Nesse sentido, como pontuado por Cabral (2018), é imprescindível aprimorar muitos institutos jurídicos. Deve-se celebrar a transparência, o controle social, a melhora do sistema de controle financeiro, a desburocratização e o aperfeiçoamento da forma como se faz investigação, persecução e reparação dos danos, seja de uma perspectiva penal, seja administrativa. O autor defende, ainda, a força da comunicação e do ensinamento como estratégia de prevenção da corrupção. O aprimoramento dos institutos jurídicos e a prática comunicativa devem caminhar juntas, uma complementando a outra.

2.2 O COMBATE À CORRUPÇÃO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Conforme discorreu Magalhães (2013), o Brasil experimentou uma série de mudanças em sua gestão pública. O modelo de administração patrimonialista, na qual se confundia o patrimônio público do particular, cedeu espaço ao modelo burocrático. Este modelo baseava-se em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e em normas rígidas de procedimento administrativo, mas não prosperou como esperado, cedendo espaço a um modelo gerencial, largamente aplicado à iniciativa privada. O modelo gerencial foi concebido para atender à necessidade de reduzir os custos e aumentar a qualidade dos serviços públicos sob o escopo da eficiência e qualidade. Seu foco recai sobre os resultados e não mais nos processos e buscou, de acordo com o autor, superar a rigidez burocrática do modelo anterior, sem, contudo, descartar seus pontos positivos.

Surge então, ainda na concepção de Magalhães (2013), a Administração Pública societal, que destaca o papel do cidadão como agente de mudança e estimula a participação cada vez maior do indivíduo nas atividades do Estado.

De acordo com Silva, Melo e Sousa (2020), no Brasil, a partir do ano de 2010, o tema da fraude, especificamente relacionada à corrupção, que envolve simultaneamente os polos público e privado em sua estruturação, tem merecido destaque nas preocupações sociais, jurídicas, políticas e acadêmicas. Os debates e investigações de corrupção no Brasil têm evidenciado a importância da denúncia para o deslinde dos fatos, e produzindo regulações com

foco no aprimoramento de processos e controles nos segmentos públicos e privados como consequência.

Considerando que a corrupção consiste em um conluio entre agentes públicos ou destes com agentes privados, os autores afirmam que a descoberta de tais delitos, majoritariamente, decorre da denúncia de um ou outro, ou de pessoas a elas ligadas. Trata-se de conduta que, a rigor, se dá de forma sub-reptícia, o que dificulta seu descobrimento, apuração e condenação dos envolvidos.

Por sua vez, Junges e Cardoso (2015) observando o histórico de escândalos envolvendo corrupção, enriquecimento ilícito e mau uso do dinheiro público em nosso país, inclusive os escândalos do “Mensalão” e os expostos pela Operação Lava-jato, concluíram que houve um considerável crescimento de revolta por parte da população em relação ao Governo e a Administração Pública. Nos últimos anos as pessoas têm usado essa insatisfação e os respaldos que têm na Lei para exercer sua cidadania ao denunciar os abusos que acontecem dentro dos órgãos governamentais.

Para as autoras supracitadas, o papel da população no controle social é fundamental. Quanto mais esta for informada a respeito de seus direitos e quanto mais souber a respeito das diferentes maneiras através das quais ela pode exercer a sua cidadania, melhores serão os métodos que ela desenvolverá para promover o controle social de órgãos do governo e Administração Pública em geral, defendendo assim os interesses da coletividade e participando ativamente da vida do país.

Nesse sentido, os estudos realizados por Nascimento *et al.* (2019), ao avaliarem a relação entre corrupção governamental e difusão do acesso à internet, apresentaram resultados que se mostram relevantes no momento em que sinalizam a importância, sobretudo para formuladores de políticas públicas, de promover a difusão da internet, especialmente se esta vier acompanhada de maior *accountability* e de fomento à liberdade de expressão, associação e imprensa e da criação de um ambiente propício a maior participação e engajamento, por parte da população, da escolha do governo e na distribuição do poder de modo equitativo. No alcance desse cenário proposto, tem-se, como resultado, um importante aumento da qualidade e eficácia dos serviços e políticas governamentais.

Isso corrobora com a percepção de Castro (2018) sobre o assunto. Segundo o autor, a pressão da sociedade acaba por resultar na criação de uma série de medidas anticorrupção,

sejam elas alteração da legislação, com a criação de novas leis como a Lei Anticorrupção², ou a criação de instituições regulamentadoras e/ou fiscalizadoras desse processo. Segundo o autor, a Controladoria Geral da União (CGU) se apresenta como um dos principais órgãos a ter esse intuito.

De acordo com Vilhena (2017 *apud* CASTRO, 2018), a CGU se apresenta como um importante órgão na luta contra a corrupção, estando constantemente atuante nos processos de fiscalização. Promove também iniciativas que buscam a participação da sociedade civil nesse processo, possibilitando, assim, uma luta mais efetiva.

A CGU foi criada no ano de 2001 como um órgão anticorrupção com competência na área de responsabilização administrativa durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) como resposta a denúncias de corrupção. Após a incorporação da Secretaria Federal de Controle (SFC), a CGU passou a condição de órgão central do Sistema de Controle Interno. A função de ouvidoria, antes vinculada ao Ministério da Justiça, e a criação da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) em 2006, responsável pela prevenção da corrupção, consolidaram o conjunto de atividades da CGU, com competências que vão além das funções de órgão de combate à corrupção (VILHENA, 2017, p. 131-132 *apud* CASTRO, 2018, p. 10).

A Organização Não-Governamental (ONG) Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Ativos (ENCCLA, 2016), apresenta a definição do termo *Whistleblower* que, em tradução literal, significa “assoprador de apito”, sendo que, juridicamente, “[...] o termo refere-se a toda pessoa que, espontaneamente, leva a determinada autoridade o conhecimento de informações de cunho relevante sobre um ilícito civil ou criminal, seja na esfera pública ou privada”.

2.3 AS OPERAÇÕES ESPECIAIS E O PAPEL DA DENÚNCIA

Quando se trata do tema operações especiais no combate à corrupção, têm-se de forma intrínseca o conceito de força-tarefa, a qual, segundo Paludo, Lima e Aras (2011) seria possível conceituar, genericamente, como uma equipe de especialistas dotada de meios materiais necessários à consecução de um objetivo específico, de reconhecida complexidade, e que recomende, por certo período de tempo, a coordenação de esforços de um ou mais órgãos,

² Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa é a denominação dada à lei nº 12.846/2013. Uma lei ordinária de autoria do poder executivo que trata da responsabilização objetiva administrativa e civil de empresas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira (BRASIL, 2013).

nacionais ou estrangeiros. A força-tarefa terá diretrizes e plano de ação comuns, guiados pelo interesse público na elucidação de infrações relevantes. É sempre um método de organização e distribuição do trabalho.

Para os autores, as forças-tarefas são formadas por órgãos dotados de competência administrativa ou de atribuição para a matéria a ser investigada. Baseiam-se na ideia de comunhão transitória de esforços e mútua cooperação, tendo em mira a unidade de atuação, visando a um fim comum, no que diz respeito a investigações cíveis, criminais, patrimoniais, fiscais e administrativas. Concluem afirmando que, isoladamente, os órgãos de persecução podem pouco; reunidos, podem mais.

Por sua vez, as operações especiais, no âmbito da CGU, são definidas como

[...] atividades de apuração de fraude e auditoria investigativa, de natureza sigilosa, realizadas em parceria com outros órgãos ou entidades públicas e que visam detectar e investigar atos e fatos ilegais, ilícitos ou irregulares, praticados contra a Administração Pública, com reflexos nas esferas administrativa, civil e criminal (BRASIL, 2020, p. 1)

Nesse sentido, Silva e Viégas (2020), em seu trabalho de análise da atuação da Controladoria-Geral da União no Maranhão no enfrentamento à corrupção, com as operações especiais, discorreram que, respeitadas as identidades de cada órgão, CGU, Polícia Federal (PF), Ministério Público Estadual (MPE), Ministério Público Federal (MPF), Tribunal de Contas da União (TCU), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), entre outros, atuam em parceria para o controle do dinheiro público e o enfrentamento da corrupção.

Ainda, conforme os autores, na CGU, essas ações são executadas em três frentes distintas de trabalho: Demandas Externas, Auditorias Especiais e Operações Especiais. Por demandas externas entendem-se denúncias, requisições e pedidos de informação encaminhados à CGU por órgãos como a PF, o MPF, o COAF entre outros. As Auditorias Especiais, por seu turno, são solicitações oriundas dentro do próprio Governo Federal ou por decisão da própria CGU, baseadas em denúncias. E, por derradeiro, as Operações Especiais são parcerias realizadas com outros órgãos para combater a corrupção e a má aplicação na gestão dos recursos públicos federais em todo o país.

Os autores concluem que a ação repressiva tem elevado a consciência crítica da intolerância ao fenômeno da corrupção e que a realização das Operações Especiais abriu uma nova agenda de enfrentamento à corrupção na Administração Pública no Maranhão. O caso da CGU é expressivo dessa nova realidade, pois ela não atua mais apenas como controladora, mas também como ativadora das energias interorganizacionais congregando, cada vez mais, atores

governamentais e sociais a se somarem a este esforço. Ademais, avaliam que a realização das Operações Especiais contribuiu de modo significativo para a diminuição da sensação de impunidade que, via de regra, acompanha os corruptos e corruptores. Outro fator importante é que as ações possibilitam à sociedade tomar conhecimento dos atos ilegais e eticamente reprováveis praticados por seus gestores.

Barbiere (2020), por sua vez, informou que a partir de agosto de 2019, a CGU, visando fomentar a participação social e obter ajuda da população no combate à corrupção, passou a divulgar, individualmente, canais de denúncias específicos no mesmo *release* de divulgação da deflagração da operação especial em seu site na internet, com dizeres e link específico para o denunciante, utilizado somente naquela oportunidade.

Com essa atitude, conforme levantamento realizado, demonstrou que houve um incremento de denúncias voltadas especificamente às operações especiais deflagradas, com informações diretas relacionadas aos fatos apurados que, potencialmente, podem agregar à investigação em andamento (BARBIERE, 2020).

3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste trabalho é a revisão bibliográfica, por meio de uma revisão narrativa, na qual não são utilizados critérios explícitos e sistemáticos para a busca e análise crítica da literatura. Trata-se de um trabalho teórico cujas pesquisas foram realizadas em periódicos nacionais, já que o escopo consiste na verificação da realidade brasileira no setor público. Para a coleta, foram utilizados os termos “denúncia”, “controle social” e “combate à corrupção”, tendo como período de referência 2012 a 2022, sendo realizada nas bases de dados para busca de artigos científicos: Google Acadêmico, *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e Portal de Periódicos Capes, tendo em vista a facilidade de obtenção de textos completos para leitura.

Os critérios utilizados possibilitaram a obtenção de aproximadamente 350 artigos científicos, os quais tiveram seus resumos lidos e, por meio de exclusão daqueles nos quais não se identificou relação direta com os assuntos de denúncia e combate à corrupção no setor público brasileiro, possibilitou-se a seleção de 28 artigos, sendo estes planilhados e utilizados no presente trabalho.

Em paralelo, foram buscadas informações por meio de pesquisas em fontes abertas em sites governamentais de domínio público e, para obtenção do quantitativo de operações especiais que tiveram como origem denúncias, foi solicitado à Controladoria-Geral da União (CGU) (CGU, 2022), via Lei de Acesso à Informação (LAI), utilizando-se o sítio eletrônico <https://falabr.cgu.gov.br>, as seguintes informações, tendo como parâmetro o período de 2003 a 2022:

- a) No que se refere a Operações Especiais, em quantas a CGU participou da fase de deflagração?
- b) Quantas dessas Operações Especiais tiveram origem a partir de denúncias?

Com a disponibilização dos dados, buscou-se confrontar as informações com os resultados obtidos a partir da revisão de literatura, como forma de verificar se as posições defendidas nos estudos dos autores mantinham relação com a participação das denúncias em trabalhos de combate à corrupção.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como demonstrado na parte introdutória deste trabalho, buscou-se verificar, por meio de pesquisa na literatura disponível, a contribuição dos autores em relação ao papel da denúncia no campo do combate à corrupção no setor público brasileiro.

- **O papel da denúncia como controle social para o fortalecimento da democracia**

Conforme afirmação da ENCCLA (2016) a denúncia cumpre papel primordial para o funcionamento da democracia, contribuindo nos aspectos que dizem respeito a responsabilização e transparência institucional, além de funcionar como uma forma de controle, não apenas de ilícitos e irregularidades cometidas por cidadãos comuns, mas também de abusos de autoridade. A maneira como as instituições democráticas respondem a esse canal de informação é fator-chave para o funcionamento do Estado de Direito Democrático, conferindo, inclusive, legitimidade aos poderes das instituições.

Outro resultado relevante, este obtido no estudo de Nascimento *et al.* (2019), decorre do papel de destaque de mecanismos não coercitivos (abordagem tradicional) no tocante à mitigação da corrupção governamental, nomeadamente os aspectos comportamentais/culturais. Os achados empíricos possibilitaram corroborar a necessidade da participação ativa da população para o estabelecimento de uma sociedade de auditoria permanente, tão necessária para o efetivo combate à corrupção.

- **O papel da denúncia e a figura do *whistleblowing***

Bugalho (2020) assevera que o ato de denunciar comporta uma dimensão moral, ética e política. Há uma dimensão moral de lealdade, responsabilidade, transparência e consciencialização dos valores democráticos e liberais, que resulta da exposição de certos comportamentos comprometedores destes.

Por sua vez, como resultado de seu estudo, Costa (2020, p. 13-14) concluiu que

O *Whistleblowing* no Brasil tende a ser importante ferramenta no auxílio às investigações sobre atos ilícitos, instrumento para a evolução do controle social e da prática de ética, bem como um dispositivo protagonista visando a preencher lacuna no tocante ao incentivo a denunciante. Assim, sua aplicabilidade propende a ser efetiva, visto que vai ao encontro à conjuntura social vivida pelo país nos dias atuais, nos quais há cobrança por maiores e melhores resultados da atuação estatal, além do esgotamento da tolerância social às práticas corruptivas.

- **O papel da denúncia, levando-se em consideração a importância dos incentivos e dos riscos relacionados ao ato de denunciar**

Ao estudarem a associação entre ética e incentivos, Bugarin e Bugarin (2017) realizaram uma análise dos estímulos ao envolvimento da sociedade no controle social da corrupção com base na economia dos incentivos. Para os autores, uma remuneração ao ato de denunciar, embora possa causar um desestímulo à dedicação ao controle, chamado de “desincentivo moral”, poderia aumentar o interesse dos cidadãos em dedicar tempo ao controle da corrupção, chamado de “incentivo pecuniário”. Concluem os autores que, em países com elevado nível de desigualdade de renda, como o Brasil e demais países latino-americanos em desenvolvimento, o efeito do incentivo pecuniário domina o efeito de desincentivo moral.

Ainda tratando de incentivos, Costa (2020) defende que a ideia de estímulo em dinheiro é realista, pois percebe que os denunciadores em geral são mais prejudicados do que beneficiados por suas denúncias. Ainda que existissem normas antirretaliação na legislação, não seriam elas suficientes para incentivar os *whistleblowers* a abrir mão de sua paz em prol do interesse público.

Se analisarmos, por exemplo, a fraude a uma licitação com preferência de uma empresa em detrimento de outra mediante paga, é certo que, por vezes, funcionários têm conhecimento interno dos fatos, em repartição pública, mas deixam de denunciar, não apenas por colocar em risco seu emprego ou função, já que possuem ciência que podem sofrer perseguição interna, mas também por não ter benefício pessoal algum com a denúncia, exceto de natureza moral (LEITE, 2014).

Cabe destacar, contudo, que a lei brasileira, embora traga a figura do denunciante, ou *Whistleblower*, no âmbito do serviço público federal, não traz previsão de recompensa financeira (OLIVEIRA; VASCONCELOS, 2020).

Desta forma, conforme explanado por Leite (2014), torna-se imperioso que se avalie a existência de instrumentos suficientes aptos a incentivar a denúncia (*whistleblowing*). Muitas pessoas que dispõem de conhecimento sobre atos de corrupção embora tenham vontade de denunciar, têm natural receio de perseguição política, especialmente quando se tratam de funcionários da Administração. Além disso, há o medo de ameaças a si e a sua família, ciente o denunciante dos interesses e das pessoas envolvidas em determinadas questões. De outro flanco, outras pessoas não detêm interesse em promover denúncia, mas talvez o tivessem caso existisse algum tipo de incentivo de caráter econômico.

- **O papel da denúncia e o sistema de proteção aos denunciantes**

Para Leite (2014), existe a necessidade de que nossa legislação proteja juridicamente os denunciantes e sua identidade, para que não venham a sofrer represálias, bem como crie estímulos econômicos à denúncia. Para o autor, a legislação deveria garantir proteção no emprego ou função pública, diante da revelação de fatos importantes no esclarecimento de fatos desta natureza.

De acordo com o estudo de Lima (2020), para a implementação de um programa de proteção ao denunciante no Brasil, incluindo o servidor público, faz-se necessário realizar regulamentações e alterações de Leis, colocando em prática a legislação brasileira já existente sobre a proteção ao denunciante, o que pode significar um avanço do país quanto ao assunto. A autora conclui, no entanto, que seria recomendável uma revisão da Lei vigente no Brasil com o objetivo de propor mudanças para se adaptar aos padrões internacionais e recomendados pela OCDE.

Nesse sentido, Ramos (2018, p. 112), afirma que “A denúncia, na vertente de *whistleblowing*, adquire cada vez mais relevância nas fontes internacionais, sendo unânime a necessidade de estabelecer garantias de proteção de quem denuncia para a prevenção, detecção e investigação da corrupção e crimes conexos [...]”. Para o autor, impõe-se o aproveitamento de instrumentos já existentes na investigação criminal e as denúncias, apesar de serem porventura o método mais antigo de detecção de um crime pelas autoridades, são também o mais frequente, o que adquire particular relevância no âmbito dos crimes de corrupção e outros conexos, nomeadamente devido aos pactos de silêncio entre corrompido e corruptor.

- **O papel da denúncia e os canais disponíveis**

No que se refere aos canais para apresentação de denúncias por parte dos cidadãos, de acordo com o Governo Federal, após a criação do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SISOuv), composto pela Ouvidoria-Geral da União como órgão central, e pelas demais ouvidorias federais, como órgãos setoriais, houve uma ampliação dos espaços de participação propiciando com que hoje haja ouvidorias públicas nos três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo se consolidado como uma instância de controle e participação social, destinada ao aprimoramento da gestão pública (BRASIL, 2014).

Ainda, com relação aos canais de denúncia, Barbieri (2020), ao tratar do tema das denúncias atreladas à realização de operações especiais, sustenta a necessidade de ampliação desses canais de denúncias e de outras ferramentas que impulsionem a participação social durante a cobertura pela mídia das operações especiais.

- **O papel da denúncia para o combate à corrupção**

Ao estudar o impacto das operações especiais na transparência pública e no controle social, Barbieri (2020) concluiu que, como perspectiva de avanços a serem perseguidos pelos órgãos de controle, as análises por ele realizadas indicam que, com a criação de canais específicos relacionados a cada operação, há aumento da participação social por meio de denúncias, após a sua deflagração, ou seja, quando diretamente envolvidos e incluídos como partes efetivas do combate, há resposta da população e o início do efetivo controle social. Assim, de acordo com o autor, teremos a população, por meio do controle social, e os órgãos de controle atuando em conjunto nesse enfrentamento, com enorme perspectiva de atingimento dos resultados almejados, que é o efetivo combate à corrupção.

Nesse sentido, como forma de verificar como as denúncias colaboram para a realização de trabalhos repressivos de combate à corrupção, especificamente as operações especiais, foi solicitado à CGU, via Lei de Acesso à Informação (LAI), utilizando-se, para tanto, o parâmetro de operações especiais nas quais a CGU participou da fase de deflagração, o quantitativo de operações especiais que tiveram origem a partir de denúncias.

De acordo com a CGU, seus servidores participaram, no período de 2003 a 2022, da deflagração de 596 operações especiais, das quais 163 tiveram início a partir de trabalhos realizados e iniciados na própria CGU, ou seja de Demandas Internas do órgão, o que representa 27,34% do total, e que 45 dessas teriam sido iniciadas a partir de denúncias protocoladas na CGU, ou seja, do total de operações especiais, cujos trabalhos foram iniciados pela Controladoria-Geral da União, 27,6% surgiram a partir de denúncias apresentadas ao Órgão de Controle (Quadro 1).

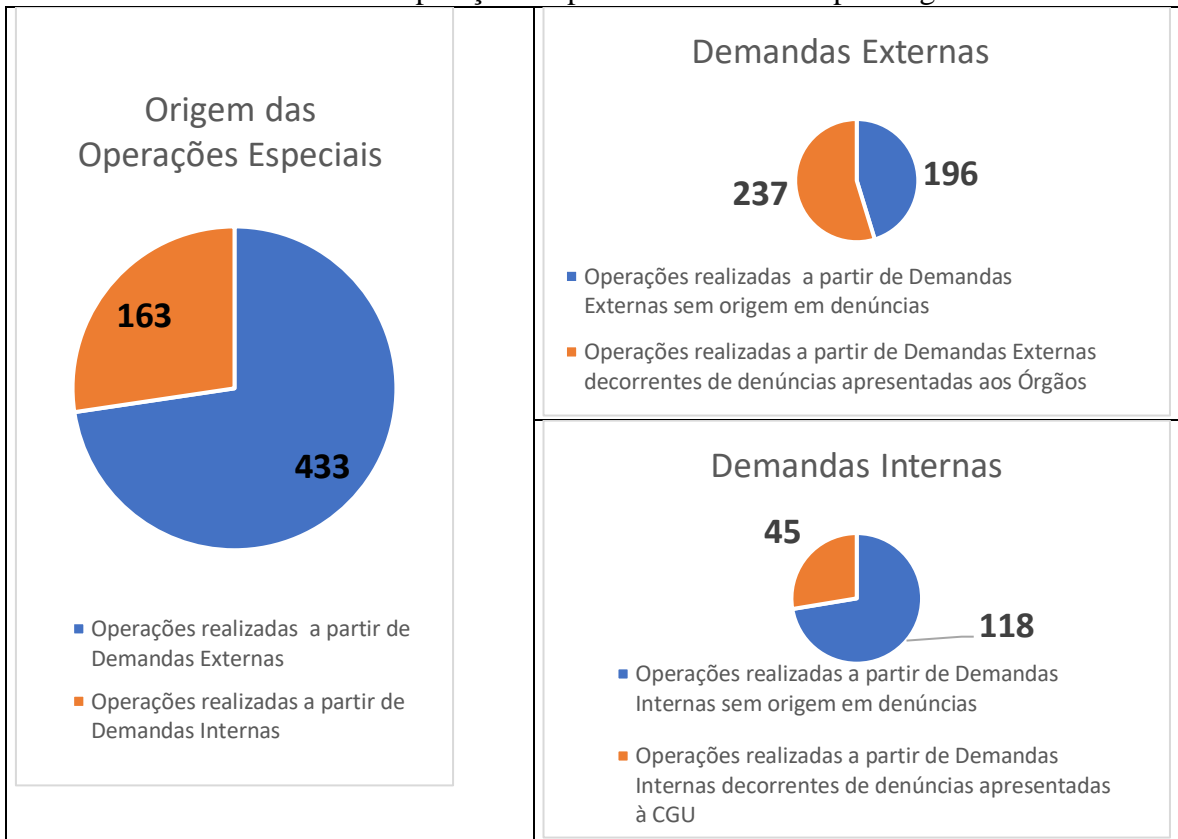
A CGU informou, ainda, que das 596 operações especiais das quais participou, 433 tiveram origem a partir de Demandas Externas apresentadas por órgãos como a Polícia Federal, Ministérios Públicos Estaduais e Federal, Polícia Civil, entre outros, sendo que dessas, 237 operações, ou 54,73%, surgiram a partir de denúncias apresentadas a esses citados órgãos (Gráfico 1).

Quadro 1 – Quantitativo de operações especiais.

| Quantidade de operações especiais com participação da CGU | Quantidade de operações oriundas de Demandas Externas à CGU | Quantidade das Demandas Externas que surgiram a partir de denúncias | | Quantidade de operações iniciadas a partir de trabalhos da CGU (Demandas Internas) | Quantidade de Demandas Internas que surgiram a partir de denúncias |
|---|---|---|--|--|--|
| 596 | 433 | 237 (54,73%) | | 163 | 45 (27,6%) |

Fonte: CGU (2022).

Gráfico 1 – Operações Especiais classificadas por origem.



Fonte: CGU (2022).

A maior participação das denúncias nos trabalhos de combate à corrupção, classificados pela CGU como advindos de Demandas Externas (54,73%), quando se compara com os originados a partir de Demandas Internas da CGU (27,6%), pode estar relacionado ao fato de que a CGU, diferentemente dos órgãos parceiros, é um órgão precipuamente de auditoria, o que propicia que a maioria dos trabalhos de combate à corrupção sejam iniciados a partir das auditorias realizadas.

Portanto, os dados coletados por meio do pedido de acesso à informação corroboram com pesquisas como as realizadas por Ramos (2018), Nascimento *et al.* (2019), Bugalho (2020), Costa (2020) e Barbieri (2020), segundo as quais as denúncias têm importante papel, tanto como ferramenta de combate à corrupção, quanto de execução do controle social e do fortalecimento da democracia.

Diante do exposto, verificou-se que trabalhos que se relacionam com o tema alvo da presente pesquisa estão constantemente envolvidos com assuntos como incentivos e estímulos ao denunciante, principalmente relacionando a necessidade de estímulos financeiros, como pontuado por Leite (2014), Bugarin e Bugarin (2017), Costa (2020) e Oliveira e Vasconcelos (2020); conflito existente entre o ato de denunciar e o risco envolvido em sua realização, conforme explanaram Leite (2014) e Costa (2020); necessidade de normatização de um efetivo sistema de proteção ao denunciante, como mencionado nos trabalhos do próprio Leite (2014), Ramos (2018) e Lima (2020); e na ampliação dos canais de denúncia, conforme demonstrado no estudo de Barbieri (2020).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho alcançou seu objetivo ao apresentar um relato concatenado das principais discussões científicas sobre o tema, no período de dez anos (2012 a 2022).

A revisão da literatura possibilitou identificar que o papel das denúncias no combate à corrupção e na efetivação do controle social está sendo estudado pela academia, especialmente, quanto à demonstração de sua importância nesse sentido, além de debater mecanismos que promovam sua ampliação, por meio de incentivos e estímulos ao ato de denunciar, dos riscos suportados pelos denunciante, da necessidade de debates visando o fortalecimento de uma legislação de proteção ao denunciante e da existência de canais adequados para a efetivação de denúncias.

Todavia, o quantitativo de trabalhos envolvendo os temas de denúncia e combate à corrupção no setor público brasileiro ainda pode ser considerado baixo, visto que na coleta de fontes para realização do presente trabalho, dos 350 artigos científicos selecionados apenas 28 mantinham relação direta com os citados assuntos, simultaneamente.

Como contribuição adicional, esse artigo apresentou os dados sobre o combate à corrupção, por meio de operações especiais, restando demonstrado que, utilizando-se como parâmetro as operações nas quais a CGU participou, 47,31% dessas ações foram originárias de denúncias, sejam essas apresentadas à própria CGU ou aos órgãos parceiros.

No que concerne às limitações ao presente artigo temos a possível ausência de citações sobre a mesma temática, uma vez que ampliar as palavras chaves de pesquisa, retornaria um quantitativo de produções inviáveis de análise dentro do cronograma de execução desse trabalho.

Por fim, a título de sugestão para pesquisas futuras, apresenta-se a oportunidade de verificar se posteriores alterações legislativas e procedimentais poderão corroborar com os apontamentos atuais dos pesquisadores no sentido de ampliar a participação do papel das denúncias no combate à corrupção pública brasileira. Adicionalmente, pode ser sugerido o aprofundamento da verificação da origem dos trabalhos de operações especiais desenvolvidos a partir de denúncias, de forma a compreender as razões que possibilitaram a diferença percentual identificada na participação das denúncias em relação ao total de trabalhos de operações especiais originados pela CGU e pelos órgãos parceiros.

REFERÊNCIAS

- BARBIERE, José Paulo Julieti. **O Impacto das operações Especiais na Transparência Pública e no Controle Social de Capitais do Brasil**. 2020. Artigo científico (Pós-Graduação Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos) – Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/65280>. Acesso em: 10 ago. 2022.
- CGU. **Atendimento ao pedido de acesso à informação via Lei de Acesso à Informação: Operações Especiais; Denúncias**. [S. l.], 16 maio 2022.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portaria CGU nº 830, de 05 de abril de 2020. Institui os Núcleos de Ações Especiais - NAE nas Controladorias Regionais da União nos Estados, com o objetivo de executar as atividades específicas da Secretaria de Combate à Corrupção – SCC. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, n. 67, p. 1, 7 abr. 2020. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/67763/3/Portaria_830_2020. Acesso em: 01 abr. 2022.
- BRASIL. **Lei Nº 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. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.
- BRASIL. Ouvidorias.gov. **História das ouvidorias: como surgiram as ouvidorias?**. [S. l.], 5 nov. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>. Acesso em: 1. jun. 2022.
- BUGALHO, Maria Rita Pinheiro. **Whistleblowing: a denúncia e o denunciante**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Forense) – Faculdade de Direito, Escola de Lisboa, Portugal, 2020. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/403357f80fabca813d126706187f9681/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y>. Acesso em: 10 ago. 2022.
- BUGARIN, Maurício Soares; BUGARIN, Tomás Tenshin Sataka. Ética & incentivos: devemos recompensar quem denuncia corrupção?. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 390-427, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/4rRLcTvjZnZLdNnwRpk6W3K/?lang=pt>. Acesso em: 10 ago. 2022.
- CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Corrupção: uma perspectiva da filosofia da linguagem para o seu enfrentamento. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, v. 55, n. 220, p. 13-28, out./dez. 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/220/ril_v55_n220_p13. Acesso em: 10 ago. 2022.
- CASTRO, Thales Monteze de. **Ferramentas de controle: uma análise do cenário político brasileiro no contexto da corrupção**. 2018. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2018. Disponível em: http://177.105.2.222/bitstream/1/39732/1/TCC_Ferramentas%20de%20controle%20

%20uma%20an%C3%A1lise%20do%20cen%C3%A1rio%20pol%C3%ADtico%20brasileiro%20no%20contexto%20da%20corrup%C3%A7%C3%A3o..pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

COSTA, Rafael Rodrigues. Whistleblowing e sua Viabilidade de Efetiva Aplicação no Combate à Corrupção Brasileira. **Instituto Rui Barbosa**, Brasília, 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/whistleblowing-e-sua-viabilidade-de-efetiva-aplicacao-no-combate-a-corrupcao-brasileira/>. Acesso em: 19 mar. 2022.

COUTO, Felipe Fróes; PALHARES, José Vitor; CARRIERI, Alexandre de Pádua. Corrupção organizacional e uma justificação decolonial para as práticas de whistleblowing. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, Curitiba, v. 19, n. 3, p. 337-358, set./dez. 2020. Disponível em: <http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/2914>. Acesso em: 10 ago. 2022.

ENCCLA. **O que é Whistleblower**. [S. l.], 2016. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/noticias/o-que-e-o-whistleblower>. Acesso em: 11 ago. 2022.

OLIVEIRA, Cleydiane Maria de; VASCONCELOS, Adriana Fernandes de. Whistleblowing no Brasil: uma investigação com profissionais contábeis. *In*: CONGRESSO ANPCONT, 14., 2020, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu: Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, 2020. Disponível em: https://anpcont.org.br/pdf/2020_TEC561.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

HOMERIN, Janaína Camelo. **A impossível tradução do conceito de accountability para português**. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17707/MPGPP_Trabalho_individual_Janaina_Homerin.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 ago. 2022.

JUNGES, Fernanda; CARDOSO, Letícia. **Como o Controle Social pode melhorar a gestão pública utilizando observatórios social como ferramenta**. 2015. Artigo científico (Pós-Graduação em Gestão Pública) - Faculdade de Educação Superior do Paraná, Paraná, 2015. Disponível em: https://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Artigo-Fernanda-e-Let%C3%ADcia_21mai.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

LEITE, Glauco Costa. Instrumentos de fomento a denúncias relacionadas à corrupção. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 10, n. 1, p. 59-67, 2014. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/620/981>. Acesso em: 10 ago. 2022.

LIMA, Fabiana Vieira. **Estudos para implementar um programa de proteção e incentivos ao denunciante no Brasil**: uma análise sob a ótica do servidor público. 2020. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29666>. Acesso em: 10 ago. 2018.

MAGALHÃES, Roberto. **Mecanismos sociais, políticos e jurídicos de controle da Administração Pública**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) –

Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/1261>. Acesso em: 10 ago. 2022.

NASCIMENTO, João Carlos Hipólito Bernardes do *et al.* Corrupção governamental e difusão do acesso à internet: evidências globais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 6, p. 1011-1039, nov./dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170283>. Acesso em: 10 ago. 2022.

OCDE. **Manual de la OCDE sobre Integridad Pública**. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>. Acesso em: 10 ago. 2022.

PALUDO, Januário; LIMA, Carlos Fernando dos Santos; ARAS, Vladimir. **Forças-tarefas: direito comparado e legislação aplicável: MPF**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.

RAMOS, José Antônio Alencastre de Matos. **A proteção de denunciadores de corrupção e criminalidade conexa**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses) – Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, Lisboa, 2018. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37617/1/ulfd137595_tese.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

SILVA, Gilson Rodrigues; MELO, Hildegardo Pedro Araújo; SOUSA, Rossana Guerra. Influência do canal de denúncia anônima como instrumento de prevenção de riscos de compliance. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, João Pessoa, v. 8, n. 1, p. 21-39, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/recfin/article/view/47857/30203>. Acesso em: 10 ago. 2022.

SILVA, Welliton Resende; VIÉGAS, Deuzilene. O enfrentamento da corrupção no Maranhão: o caso das operações especiais da CGU. **Somanlu: Revista de Estudos Amazônicos**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 105-120, 2020. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64430/3/Artigo_Operacoes_Especiais.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.