

Revista da CGU

Brasília • Volume 13 • Nº 23 • Jan-Jun 2021

NESTA EDIÇÃO:

Dossiê Especial
Interfaces entre as
Sanções Estatais

Emergência no acesso
à informação

Auditoria Just-in-Time
e Gestão de Riscos no
Contexto da Covid-19

Diagnóstico do *ageism*
no serviço público
brasileiro

Entrevista:

Raquel Scalcon

Compreendendo
o Direito Penal a partir
dos Direitos Fundamentais

E AINDA:

Dossiê Especial
Controle
Governamental,
Prevenção e Combate à
Corrupção

Revista da CGU

Brasília • Volume 13 • Nº 23 • Jan-Jun 2021

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

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. Vítor César Silva Xavier • Universidade de Brasília (UnB), 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)

Dra. Raquel Lima Scalcon • Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP) (edição especial Interfaces entre Sanções Estatais)

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

Dra. Adila Maria Taveira de Lima • Universidade Federal de Tocantins
Dr. Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho • Universidade de Brasília
M. Sc. Alzira Ester Angeli • Universidade Federal do Paraná
Dra. Ana Júlia Possamai • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dra. Ana Luíza Aranha • Universidade Federal de Minas Gerais
Dr. Anderson Roberto Pires e Silva • Universidade Federal do Pará
M. Sc. Andréa Lucas Fagundes • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dra. Andrea Oliveira Ribeiro • Universidade Federal do Rio de Janeiro
Dr. Antonio Duarte de Lima Júnior • Controladoria-geral da União
M. Sc. Bruno Jorge Fagali • Universidade de São Paulo
Dr. Bruno Mello Souza • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dra. Claudia Cappelli • Universidade Federal do Rio de Janeiro
M. Sc. Claudia da Silva Jordão • Corvinus University of Budapest
M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas • Universidade de Brasília
M. Sc. Daiane Londero • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dra. Daniella Maria dos Santos Dias • Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
M.Sc. Demethrius Pereira Lucena de Oliveira • Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Dra. Elizabeth Matos Ribeiro • Universidade Federal da Bahia
Dra. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro • Centro Universitário de Brasília
Dr. Fabio Lopes Soares • Florida Christian University
Dr. Fabrício Vasconcelos Oliveira • Universidade da Amazônia
Dr. Felipe Fernandes Ribeiro Maia • Faculdades Milton Campos
Dra. Fernanda Odilla Vasconcelos de Figueiredo • Università di Bologna
Dr. Francisco Rogério Madeira Pinto • Universidade de Brasília
Dr. Fúlvio Eduardo Fonseca • Universidade de Brasília
Dr. Gills Vilar-Lopes • Universidade da Força Aérea
Dra. Gilmar Mendes da Costa Borges • Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Dr. Hugo Melo Filho • Università degli Studi di Roma La Sapienza

Dra. Isolda Lins Ribeiro • Universidade Federal de Minas Gerais
Dra. Izabela Moreira Corrêa • London School of Economics
M. Sc. Jacqueline Maria Cavalcante da Silva • Centro Universitário de Brasília
Dra. Jennifer Azambuja de Moraes • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dr. Joacy Víctor Araújo • Universidad Nacional de La Matanza
M. Sc. Joeldson Ferreira Guedes • Universidade San Carlos Asuncion
M. Sc. José Antonio Gouvêa Galhardo • Universidade de São Paulo
Dr. José Flávio Bianchi • Universidade de Brasília
Dra. Karina Furtado Rodrigues • Escola de Comando e Estado Maior do Exército
Dra. Layde Lana Borges da Silva • Universidade Federal de Rondônia
M. Sc. Leonino Gomes Rocha • Universidade de Salamanca
Dr. Li Chong Lee Bacelar de Castro • Universidade Católica de Brasília
M. Sc. Lincoln Augusto Santana Telhado • Universidade de Brasília
Dra. Loiva Mara de Oliveira Machado • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dr. Lucas Borges de Carvalho • Escola Nacional de Administração Pública
Dra. Ludmila Melo Souza • Universidade de Brasília
M. Sc. Luma Poletti Dutra • Universidade de Brasília
M. Sc. Maria Fernanda Colaço Alves • Universidade Sorbonne-Paris
M. Sc. Maria Paula Escobar Bins • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dra. Mariana Batista da Silva • Universidade Federal de Pernambuco
Dr. Mauro Salvo • Banco Central do Brasil
M. Sc. Nyalle Barboza Matos • Universidade de Brasília
M. Sc. Olavo Venturim Caldas • Universidade de Brasília
Dr. Pedro da Silva Moreira • Universidad Autónoma de Madrid
Dra. Priscila Spécie • Universidade de São Paulo
Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral • Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Dr. Ramiro de Ávila Peres • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques • Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Dra. Raquel Mattos Pimenta • Universidade de São Paulo
Dra. Renata Mendes de Araujo • Mackenzie
Dr. Ricardo Lins Horta • Universidade de Brasília
Dr. Rodrigo de Souza Gonçalves • Universidade de Brasília
Dr. Rodrigo Piquet Saboia de Mello • Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
Dr. Rogério de Souza Farias • Fundação Alexandre de Gusmão
Dr. Romualdo Anselmo Santos • Universidade de Sheffield
M. Sc. Ronaldo José Rêgo de Araújo • Universidade Federal da Paraíba
M. Sc. Sandro Zachariades Sabença • Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio)
Dra. Simone Cristine Araújo Lopes • Universidade Federal de Juiz de Fora
Dra. Taiana Fortunato Araujo • Universidade Federal do Rio de Janeiro

Dr. Thomaz Anderson Barbosa da Silva • Fundação Getúlio Vargas

M. Sc. Victor Godeiro de Medeiros Lima • Universidade de Brasília

M. Sc. Vladimir Pinto Coelho Feijó • Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

ÍNDICE

EDITORIAL • Por um diálogo entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador • 10

Daniel Matos Caldeira e Raquel Lima Scalcon

DOSSIÊ • INTERFACES ENTRE AS SANÇÕES ESTATAIS

Compreendendo o Direito Penal a partir dos Direitos Fundamentais: uma entrevista com a Professora Raquel Scalcon • 13

Entendiendo el Derecho Penal desde los Derechos Fundamentales: una entrevista con la Profa. Rachel Scalcon

Understanding Criminal Law from a Human Rights Perspective: an interview with Prof. Raquel Scalcon

Raquel Lima Scalcon e Marcio Cunha Filho

Notas sobre a Assessoriedade Administrativa no Direito Penal Econômico • 21

Notes on Administrative Complementation in Economic Criminal Law

Notas sobre Accesoriedad Administrativo en Derecho Penal Económico

Chiavelli Facenda Falavigno

O Impacto das Decisões de Tribunais de Contas sobre o Exame Judicial da Tipicidade Objetiva do Crime de Dispensa ou Inexigibilidade Ilegal de Licitação (art. 89, Lei 8.666/93) e do Novo Crime de Contratação Direta Ilegal (art. 337-E, CP) • 29

The Impact of Court of Auditors Decisions on the Judicial Examination of the Objective Type of the Crime of Illegal Dispense or Non-Requirement of Bidding (art. 89, Law 8.666 /93) and of the New Crime of Illegal Direct Public Procurement (art. 337-e, cp)

El Impacto de las Decisiones del Tribunal de Cuentas en el Examen Judicial del Tipo Objetivo del Delito de Dispensación Ilegal o Inexigibilidad de Licitación Pública (art. 89, Ley 8.666 /93) y del Nuevo Delito de Contratación Directa Ilegal (art. 337-e, cp)

Raquel Lima Scalcon / Felipe Longobardi Campana

Constitucionalidade do Direito ao Erro do Gestor Público do art. 28 da Nova LINDB • 45

Constitutionality of the Right to Error of the Public Manager of art. 28 of the New LINDB

Constitucionalidad del Derecho al Error del Administrador Público del art. 28 del Nuevo LINDB

Juliana Bonacorsi de Palma e André Rosilho

LINDB, Covid-19 e Sanções Administrativas Aplicáveis a Agentes Públicos • 55

LINDB, Covid-19 and Administrative Sanctions Applicable to Public Agents

LINDB, Covid-19 y Sanciones Administrativas Aplicables a Agentes Públicos

Rafael Maffini

Participación Ciudadana Colaborativa, Rendición de Cuentas y Fiscalización. El caso de México • 71

Participação cidadã colaborativa, accountability e fiscalização. O caso do México

Public participation, accountability and oversight, The case of Mexico

Freddy Mariñez Navarro

ARTIGOS

Emergência no Acesso à Informação: O Uso da Lei de Acesso à Informação no Governo Federal Durante a Pandemia de Covid-19 • 87

Emergency in Access to Information: The Use of the Access to Information Law in the Federal Government During the Covid-19 Pandemic

Emergencia en el Acceso a la Información: El Uso de la Ley de Acceso a la Información en el Gobierno Federal Durante la Pandemia del Covid-19

Ana Maria Barcellos Malin, Diogo Luiz De Jesus Moreira, Livia Neto Machado, Marcia Maria Melo Quintslr e Thiara Dos Santos Alves

Auditoria Just-in-Time e Gestão de Riscos no Contexto da Covid-19: A Experiência do ICMBio • 95

Just in Time Auditing and Risk Management in the Context of Covid-19: The ICMBio experience

Auditoria Just-in-Time y Gestión de Riesgos en el contexto de Covid-19: La experiencia ICMBio

Patricia Alvares de Azevedo Oliveira e Fernanda Guedes Araujo

Diagnóstico do Ageism no Serviço Público Brasileiro: A Necessidade de Combater o Preconceito Projetado para o Futuro do Servidor • 106

Diagnosis of ageism in the Brazilian public service: the need to combat the prejudice projected for the future of the civil servant

Diagnóstico de discriminación por edad en el servicio público brasileño: la necesidad de combatir el prejuicio proyectado para el futuro del funcionario

Sérgio Tadeu Neiva Carvalho

DOSSIÊ • CONTROLE GOVERNAMENTAL, PREVENÇÃO E COMBATE DA CORRUPÇÃO

O Farol da Integridade Pública: Um Estudo de Caso sobre o Programa de Integridade da CGU • 122

THE PUBLIC INTEGRITY LIGHTHOUSE: a case study on the CGU integrity program

EL FARO DE INTEGRIDAD PÚBLICA: un estudio de caso sobre el programa de integridad de CGU

Dalila Martins Viol

A Quem Você é Leal? Motivações para o whistleblowing • 142

Who are you loyal to? Motivations for whistleblowing

¿A quién eres leal? Motivaciones para el whistleblowing

Pâmela de Rezende Côrtes

EDITORIAL • Por um diálogo entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador

Daniel Matos Caldeira e Raquel Lima Scalcon

A atividade estatal pressupõe responsabilidade, e conseqüentemente, responsabilização. Nesse sentido, muitas são as facetas sancionadoras do Estado. Sobre uma mesma situação fática podem incidir sanções penais, administrativas e civis, fato que traz consigo uma quase infinidade de questionamentos e de conflitos. Ilustrativamente: o que identifica e o que distingue cada sanção? Há algum tipo de *bis in idem* na sua aplicação cumulativa? De que modo seria possível harmonizá-las, isto é, evitar sobreposições indevidas? Há independência plena entre decisões tomadas na esfera administrativa, na esfera cível e na esfera penal? Deveria haver uma relação de prejudicialidade entre tais esferas, de tal maneira a uma impactar a outra? Por quê? Essas são apenas algumas questões de tão palpitante tema.

Ao encontro desses anseios intelectuais, tem-se o dossiê especial “Interfaces entre Sanções Estatais”, que integra esta Edição da Revista da CGU, oferecendo textos doutrinários que enfrentam – cada um a seu modo – o intrigante tema das sanções estatais. A seleção que ora vem à público possui, em nossa opinião, algumas peculiaridades muito interessantes, a saber: (a) elevada qualidade doutrinária dos artigos; (b) diversidade de gênero e de estados dos(as) autores(as); (c) pluralidade de especialidade dos pesquisadores.

De forma inovadora, em relação à Revista da CGU, tem-se que o presente dossiê especial é aberto com uma entrevista da Profa. Dra. Raquel Scalcon, editora-especial desse dossiê, ao professor do IDP Marcio Cunha Filho. Uma forma de suavizar a discussão do tema, de modo a aproximar a mentoria intelectual da edição dos leitores da Revista.

Destaca-se ainda que os *papers* que integram o Dossiê Especial têm em comum o enfrentamento de temas transversais a várias subáreas do direito, ainda que com enfoque nas múltiplas facetas das sanções estatais. No texto “Notas sobre a Assessoriedade Administrativa no Direito Penal Econômico”, a Profa. Dra. Chiavelli Falavigno (UFSC) põe em diálogo direito administrativo e direito penal. O mesmo ocorre no texto “O Impacto das Decisões de Tribunais de Contas sobre o Exame Judicial da Tipicidade Objetiva do Crime de Dispensa ou Inexigibilidade Ilegal de Licitação (Art. 89, Lei 8.666/93) e do Novo Crime de Contratação Direta Ilegal (Art. 337-E, CP)”, escrito em coautoria pela Prof. Dr. Raquel Scalcon (FGV Direito SP), que coordena o Dossiê, e pelo Mestrando Felipe Campana (USP). Ressalta-se que o processo de avaliação do referido artigo foi acompanhado pelo Editor-Chefe, de modo a assegurar o anonimato dos autores e avaliadores, em aderência às melhores práticas éticas e editoriais internacionalmente aceitas.

Já no artigo do Prof. Dr. André Rosilho (FGV Direito SP) e da Profa. Dra. Juliana Palma (FGV Direito SP) – “Constitucionalidade do direito ao erro do gestor público do art. 28 da Nova LINDB” –, o enfoque é a intersecção entre direito administrativo sancionador e direito constitucional; o mesmo ocorre no texto do Prof. Dr. Rafael Maffini (UFRGS) sobre “LINDB, Covid-19 e Sanções Administrativas aplicáveis a Agentes Públicos”. Finalmente, merece destaque a contribuição internacional do Prof. Dr. Freddy Mariñez Navarro, com um instigante escrito sobre “*Participación Ciudadana Colaborativa, Rendición de Cuentas y Fiscalización. El caso de México*”, o qual trata, a um só tempo, de desenhos institucionais anticorrupção e de fomento à participação popular na elaboração de políticas públicas.

A leitura desse conjunto de artigos, cuidadosamente selecionados, demonstra que qualquer análise (que se pretenda) consistente de problemas jurídicos transversais a diferentes campos do conhecimento será tanto mais frutífera quanto maior for o diálogo entre investigadores de diferentes *backgrounds* teóricos e de linhas de pesquisa complementares. Não por outra razão, este dossiê especial foi concebido, desde o seu início, como um local de encontro de pesquisas com essas características. Desejava-se, ademais, que os trabalhos enfrentassem problemas práticos a partir de perspectivas teóricas densas, ofertando soluções concretas consistentes e inovadoras.

Essa edição também contempla três trabalhos provenientes do fluxo contínuo de submissões à Revista. O primeiro traz um relatório preliminar de pesquisa em um projeto desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da UFRJ e do Ibict. O segundo aborda um contexto inovador da auditoria interna do Instituto Chico Mendes, como reflexo do contexto de mitigação dos riscos decorrentes da pandemia. O terceiro apresenta um diagnóstico sobre o etarismo (do inglês, *ageism*) no serviço público brasileiro, notadamente importante em tempos de discussão de uma reforma administrativa.

Essa edição é finalizada com os dois últimos artigos pertencentes ao Dossiê Especial “Controle Governamental, Prevenção e Combate à Corrupção”, o qual é resultante do programa de pesquisa de mesmo nome promovido pela Superintendência da CGU no Estado de Minas Gerais em parceria com a Escola da AGU em Minas Gerais (EAGU/MG) e com a Escola da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ELE/ALMG). O primeiro traz um estudo sobre o Programa de Integridade da CGU e o segundo discute as motivações intrínsecas para a existência do *whistleblowing*.

Por fim, desejamos que esta edição simbolize um sincero convite à reflexão a todos que atuam nas mais diversas frentes da atuação estatal, em especial no controle governamental.

Boa Leitura!

Daniel Matos Caldeira

Editor-Chefe da Revista da CGU

Raquel Lima Scalcon

Editores-Especiais do Dossiê “Interfaces entre as Sanções Estatais”