

## Corrupção, Transparência e CGU: Analisando o Contexto para a Implementação do Direito de Acesso à Informação

*Corruption, Transparency and CGU: Analyzing the Context for the Implementation of the Right of Access to Information*

**Murilo Borsio Bataglia**<sup>1</sup>

**Ana Claudia Farranha**<sup>2</sup>

### RESUMO

Campanhas elencam a transparência governamental como uma forma de enfrentamento da corrupção. Partindo-se desse pressuposto, este trabalho, resultado da dissertação “Corrupção e acesso à informação: investigando o contexto institucional da CGU”, tem o intuito de indicar elementos para responder a questão: em que medida a transparência, entendida como direito de acesso à informação, auxilia o enfrentamento de atos corruptos? Para tanto, lança-se mão do banco de dados de pedidos de acesso à informação disponibilizado pela Controladoria-Geral da União. Com base nele, identificaram-se pedidos que contivessem a palavra “corrupção”, entre os anos 2015 e 2017, e foram realizadas entrevistas com servidores da CGU para buscar a resposta à questão acima. Trata-se de pesquisa de cunho exploratório e qualitativo, voltada para o contexto institucional. Os resultados perpassam pelo debate da finalidade da Lei de Acesso à Informação, pela cultura política, e temas como governança e controle social.

**Palavras-chave:** Corrupção; transparência; acesso à informação; CGU; contexto institucional.

### ABSTRACT

Campaigns list government transparency as a way to fighting corruption. Based on this assumption, this paper, the result of the dissertation “Corruption and access to information: investigating the institutional context of the CGU”, aims to indicate the elements to answer a question: in what measure transparency helps to fight corrupt acts? To this end, it uses the database of requests for access to information provided by the Comptroller General of the Union. Based on this, the requests containing the word “corruption” are identified, between 2015 and 2017, and were interviewed with CGU servers for the above answers. This is exploratory and qualitative research, focused on the institutional context. The results permeate the debate on the Law of Access to Information, political culture, and topics such as governance and social control.

**Keywords:** Corruption; transparency; access to information; CGU; institutional context.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito e Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (PPGD/UnB). Professor de Direito nas Faculdades IESGO-Formosa. Membro do Observatório de Políticas Públicas - GEOPP/UnB, do Centro de Estudos e Pesquisas sobre Corrupção - CEPC/Unesp, e do Grupo de Estudos Estado e Sociedade no Combate à Corrupção - GESOCC/UnB. E-mail: [murilo.bataglia@gmail.com](mailto:murilo.bataglia@gmail.com)

<sup>2</sup> Professora da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (FD/PPGD/UnB). Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Líder do Observatório de Políticas Públicas - GEOPP/UnB. E-mail: [anclaud@uol.com.br](mailto:anclaud@uol.com.br)

## 1. Introdução

“O mau uso do poder público para obter benefícios privados”. A corrupção, assim definida por Klitgaard (1994), é uma das principais angústias do brasileiro (FGV/DAPP, 2017). Diante de escândalos que são pautados no cenário político nacional, e das consequências atinentes ao desvio de dinheiro público, especialistas e instituições voltam sua atenção para as formas de enfrentamento desse fenômeno. Dentre essas formas, e seguindo o viés adotado neste trabalho, a saber, acerca da corrupção pública em abordagem neoinstitucional e sistêmica, retoma-se o contexto internacional acerca das Convenções Internacionais que tratam dessa temática (OEA, OCDE, ONU) e que foram ratificadas pelo Brasil. Ao considerá-las, especificamente em seu caráter preventivo, elas abarcam medidas de transparência governamental.

Dentre as medidas, por sua vez, está presente a transparência passiva, que diz respeito ao acesso à informação governamental pelos cidadãos. Tal discurso ou relação, que atribui a transparência como medida anticorrupção, é adotado como premissa por diversos organismos que atuam nesse campo. Assim, partindo-se desse pressuposto, pretende-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: em que medida a transparência, considerada neste trabalho como o acesso à informação, auxilia no combate à corrupção? Trata-se de trabalho fruto da dissertação “Corrupção e acesso à informação: investigando o contexto institucional da CGU”, do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Brasília.

Para esse desenvolvimento, confere-se uma abordagem do contexto institucional (LEJANO, 2012; SILVA, 2015; CALMON; COSTA, 2013) ao elencar fatores, elementos que levaram à implementação do direito de acesso à informação, perpassando pelas funções da Controladoria-Geral da União (CGU). A escolha deste órgão se justifica em virtude de ser responsável por ações anticorrupção e de promover a transparência no governo federal brasileiro. A técnica de contexto institucional empregada nesta pesquisa, por conseguinte, consiste em elencar os elementos, formais ou informais, que ensejaram o exercício deste direito (destaque para as atribuições formais). Dentre os instrumentos normativos que conferem essas responsabilidades, destaca-se a Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei n. 12.527/2011) e o Decreto n. 7.724/2012, que atribuíram o papel de monitoramento e de implementação dessa política de transparência no âmbito do Poder Executivo Federal.

No intuito de verificar empiricamente a aplicação dessas políticas, ou seja, a interface entre o direito de acesso à informação e da corrupção, lança-se mão do banco de dados de pedidos de acesso disponibilizado pela CGU. Logo, em termos de procedimento metodológico, por meio de pesquisa de cunho exploratório e qualitativo, buscou-se identificar pedidos que contivessem a palavra “corrupção” no recorte temporal entre os anos de 2015 e 2017. A análise se guia pelas seguintes perguntas: a) Quais são os órgãos demandados? b) Quais as categorias temáticas dos pedidos? c) Os pedidos são atendidos? d) E o que esses pedidos revelam? Por fim, em complemento a este procedimento, muniu-se da técnica de entrevista semiestruturada para verificar junto a alguns servidores do órgão (CGU) os limites dessa relação entre corrupção e transparência.

## 2. Contexto institucional: metodologia de análise

Esta seção pretende explicar o conceito de contexto institucional. O que é a técnica de pesquisa assim intitulada? Quais as características dessa metodologia de análise? Para isso, utiliza-se da obra de Lejano (2012), na qual ele detalha esse procedimento ao trabalhar com o texto e contexto, em abordagem que envolve construtivismo e interpretações hermenêuticas acerca da linguagem. Assim, envolvem-se o texto, o contexto, a ligação entre eles, a interpretação e coerência, sistema ecológico bem como o que se compreende por cada um deles.

Iniciando-se pelo texto, afirma-se que envolve símbolos, que podem ser interpretados a partir do contexto. Desse modo, “Às interpretações iniciais que o leitor tira do texto, introduzimos o embasamento do contexto. [...] se considerarmos aquela determinada parte de um texto como parte da situação como um todo, o contexto nos permite conectar essa parte ao todo” (LEJANO, 2012, p.123).

Esse movimento interpretativo pode se iniciar em ambos os lados (texto para contexto ou vice-versa). A este movimento dá-se o nome de ciclo hermenêutico. A linguagem (texto) pode receber intervenção em sua interpretação quando se passa a considerar o contexto para “[...] confirmá-la, modificá-la ou [...] conduzir a uma compreensão mais aprofundada” (LEJANO, 2012, p. 132). Nesse processo, diferentes atores com diversos níveis de poder político disputam o significado de um texto.

O texto pode compreender um texto (literalmente) – como um estatuto moldado em um ambiente decisional e, posteriormente, aplicado em diferentes situações. “[...] Neste processo lógico, o texto é criado distanciado do contexto de sua aplicação.” (LEJANO, 2012, p.193).

Já o contexto consistiria no conjunto de elementos sociais, econômicos e políticos, ou nas disputas que envolvem atores e que podem (ou não) ser levadas em consideração na construção do texto. (LEJANO, 2012; SILVA *et al*, 2015). Desse modo, define-se também o contexto institucional como “[...] o conjunto de regras formais e informais que influenciam no comportamento entre pessoas e organizações, assim como os modos de interpretar e aplicar essas regras na prática” (CALMON; COSTA; 2013, p. 11). As regras formais seriam os instrumentos normativos (leis, normas e estruturas organizacionais) e as informais, a tradição, a cultura e os valores<sup>3</sup>. (CALMON; COSTA; 2013). Dessa maneira:

[...] esses arranjos, compostos por instituições formais e informais, estabelecem as bases da divisão de trabalho, da especialização, da delegação e do monitoramento, assim como um conjunto de instrumentos e arenas que orientam a interação entre esses atores. Esse conjunto de instituições formais e informais, assim como a maneira como elas são interpretadas e aplicadas na prática, é denominado de estrutura de governança<sup>4</sup>. (CALMON; COSTA, 2013, p.14-15).

Nesse sentido, a necessidade de se considerar o contexto se enquadra na linha de que as políticas estão inseridas (*embeddeness*) em uma determinada estrutura, que combina elementos dos setores público e privado e sociedade civil. (CALMON; COSTA; 2013). A crítica a essa dinâmica, então, reside justamente nessa separação entre o texto e o contexto em que aquele é aplicado. Este trabalho, fruto da mencionada dissertação, busca apontar os diversos elementos contextuais que influenciaram na implementação do direito de acesso à informação. Para isso, a regulamentação de corrupção, da transparência, bem como da própria atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) (vistas como contextos) influenciaram a realidade brasileira na efetividade do direito de acesso por meio da LAI (texto). Nesse sentido, o cenário que envolva uma rede de atores e instituições ganha importância.

Com isso, o desafio é não separar o texto e contexto. Utiliza-se essa ferramenta metodológica, pois: “[...], o que está faltando é um mecanismo pelo qual a consideração do contexto pode influenciar ou guiar a formulação do texto”. (LEJANO, 2012, p.193). Tal fato demonstra a complexidade do fenômeno alvo da política pública. Como exemplo, a análise da corrupção em órgão governamental não seria completa “[...] sem considerar o alcance em que o modelo de escolha racional pode explicar padrões de comportamento” (LEJANO, 2012, p.212). Assim, analisar a política pública (podendo ela ser o rol de políticas de enfrentamento à corrupção por meio da transparência ou as políticas de acesso à informação em si) é ir

<sup>3</sup> O foco deste trabalho é nas regras formais como referenciais de análise. Seria agenda de pesquisa verificar o comportamento ou influência das regras informais (cultura dos agentes ou atores, cultura existente na instituição).

<sup>4</sup> A questão da governança será retomada ao final do artigo.

além dos resultados que ela produz. Faz-se necessário aprofundar as questões que envolvem a construção da política (FARRANHA; SUGUIURA, 2017, p. 167).

Nesse cenário, se se considerar a Lei de Acesso à Informação como texto, aplica-se a linha de raciocínio que a define como algo literal. Dessa maneira, diante de um problema, o encaixe institucional da política ou instituição com o problema a ser resolvido (no caso, a corrupção e o aumento da transparência pública) deve ser considerado prioridade. A esse encaixe institucional de texto e contexto dá-se no nome de “coerência” (LEJANO, 2012, p. 227; SILVA *et al*, 2015; BATAGLIA, 2019).

Acerca dessa coerência, por sua vez, observa-se que a política ou a instituição (novamente, texto), em uma visão construtivista, não seriam idênticas em qualquer realidade. Ao contrário, haveria uma adaptação a cada contexto: “[...] se uma instituição foi capaz de adequar-se a um determinado contexto, ela deve então apresentar diferenças (talvez sutis) de outras instituições que se desenvolveram em um contexto diferente. [...] devemos encontrar alguma diversidade no desenho” (LEJANO, 2012, p. 229) – fato este que caracteriza o polimorfismo.

Com isso, em se considerando as Convenções Internacionais assinadas pelo Brasil sobre o tema da corrupção e elaboradas pela OEA, OCDE, e ONU, em especial esta última, houve um ponto comum de que era necessária uma instituição ou órgão responsável por representar o país nestes fóruns sobre corrupção (bem como por políticas internas de prevenção e políticas de transparência). Então, a CGU foi criada tendo em vista também essa responsabilidade. Assim, no que tange ao formato da CGU, (modelo vinculado ao Poder Executivo Federal) – o que ensejou críticas acerca de sua autonomia institucional –, foi diferente de países como no México (modelo de agência, porém, independente). Noutra perspectiva, também eram necessários canais e políticas de transparência que facilitassem a interação entre Estado e cidadãos, por meio de incentivo à participação, controle social e acesso às informações públicas. Para cumprir tal objetivo, vieram as leis de acesso à informação<sup>5</sup>. Estas possuem pontos em comuns entre os países, mas há adaptações locais, como a abrangência apenas federal ou para todos os entes federativos, ou se envolve todos os poderes ou apenas o Executivo, o sistema recursal diferente, as instituições responsáveis por análise de recursos, a quem elas apontam a responsabilidade de procurar a informação, se a solicitação deve ser paga ou não, diversos são os elementos.

Outro ponto a ser alvo do caminho analítico desta seção corresponde, no Brasil, às capacidades institucionais conferidas à CGU - responsável pelo monitoramento da política - em governos distintos. Sabendo que as instituições e políticas têm desempenho diferente em contextos diferentes, o mesmo ocorre diante de governos (contexto) a partir da realidade político-econômico-orçamentária. Um governo nascido de influências conservadoras poderia mudar o sentido da política até então adotado: a cultura da transparência poderia ser ameaçada com mais autoridades que pudessem decretar sigilo a informações, por exemplo. Além disso, outros representantes envolvidos em um contexto de investigações e operações judiciais sobre corrupção poderiam rebaixar o posicionamento institucional de órgão de controle interno, reduzindo, ao menos, e a princípio, seu poder e *status* – hipótese esta que será objeto de verificação mediante as entrevistas com servidores.

Assim, ao retomar as características de determinada instituição ou política, elas “[...] devem ser mantidas por atores políticos que tenham os meios de sustentá-las” (LEJANO, 2012, p. 232). Elas (instituição/política) podem ser vistas em seu *locus*, ambiente do qual recebem influência e com o qual interagem também o influenciando. Assim, elas seriam também um fenômeno ecológico: os fatores externos são também responsáveis pelo sustento do modelo adotado. (LEJANO, 2012, p.246).

<sup>5</sup> Em 2016, conforme publicação da ONG Artigo 19 (2016), eram 23 Leis em vigor nos países da América Latina. Como exemplo, citam-se: *Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental* (2002), Lei n. 27.806/2002 do Peru, Lei n. 6/2002 do Panamá, Lei n. 200-04/2004 da República Dominicana, Lei n. 18.381/2008 do Uruguai, Lei n. 20.285/2008 do Chile. (CINTRA, 2016).

E, sendo um fenômeno ecológico, pessoas as colocam em ação. Nesse ponto, congrega-se o sentido que Calmon e Costa (2013) conferem ao retomarem March e Olsen (1998):

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

Ademais, deve-se também considerar outras políticas ou instituições que complementam ou dão suporte ao que se está analisando: “suporte institucional”. “[...] ou seja, [questiona-se] que instituições [...] dariam suporte ou ajudariam a manter a política proposta e que instituições se oporiam?” (LEJANO, 2012, p. 254). “Portanto, contexto e texto relacionados à política ou à instituição devem ser levados em consideração na elaboração e na implementação da política, o que refletirão como variáveis na análise do gestor público (coerência institucional)” (BATAGLIA, 2019, p. 68).

Deve-se ter claro que essa abordagem de contexto institucional envolve uma interdisciplinaridade que vai além do olhar de uma única área. Legislações, disputas políticas, atores e suas influências, procedimentos, relações, orçamentos, recursos humanos, capacidade técnica, comunidade social, enfim, todos esses elementos compreendem a chamada ecologia institucional. Essa ecologia reúne os elementos de contexto que influenciam na construção e na implementação de uma política ou instituição. Esta política, por sua vez, é influenciada também pelo apoio ou conflito com outras (suporte institucional) que possam dar suporte a ela. As outras, por conseguinte, também merecem atenção, pois podem auxiliar na explicação de configurações, arranjos, capacidades institucionais, alcances e possíveis resultados. (LEJANO, 2012; BATAGLIA, 2019).

Ademais, a depender de mudanças do contexto, a sustentabilidade da política ou da instituição (ou das redes que se formam para implementar um programa) pode ser afetada. A realidade da LAI é o que se pretende demonstrar nesta pesquisa. “O grau de governança de uma rede depende da sua sustentabilidade. Ou seja, da capacidade de realizar ações contínuas e de longa duração” (CALMON; COSTA; 2013; p.26). Nesse sentido, a LAI (texto) pode se relacionar com políticas de transparência, políticas anticorrupção, ou instituições como a CGU que, por sua vez, confeririam o apoio institucional, formando o contexto para sua implementação.

Por fim, por que texto e contexto são importantes para este trabalho? Texto e contexto são importantes nesse universo, pois permitem identificar o que é mandatório (aquilo que a lei prevê) mas também aquilo que depende das relações institucionais: como o comando da lei é interpretado e reinterpretado em determinados contextos institucionais. Nesse caso, cabe identificar como o contexto construído pela CGU implementa a LAI, e como esse processo permite compreender os desafios de combate à corrupção, por meio destes instrumentos.

### **3. Interface conceitual: Corrupção, Transparência, CGU e contextos**

Para o desenvolvimento deste trabalho, objetiva-se primeiro realizar um embasamento conceitual acerca das categorias utilizadas, munindo-se da técnica de revisão de literatura. Assim, nesta primeira seção, ainda que de modo descritivo e sem pretensões de esgotar o tema, busca-se responder as perguntas: o que se entende por corrupção? Como ela foi pautada e regulada no cenário internacional e no Brasil? Uma vez verificada essa categoria, parte-se para semelhante procedimento no que tange à “transparência”: Qual seu conceito? Qual o tratamento conferido a ela no contexto internacional e brasileiro? Por fim, direciona-se a análise na perspectiva de traçar a interface desses conceitos e sua ligação.



### 3.1 Corrupção e seu cenário no Brasil e no Mundo

Entende-se a corrupção como um fenômeno que possui diferentes formas de abordagem e que envolve campos diversos do conhecimento. O foco neste trabalho é considerar a corrupção pública<sup>6</sup>, em um aspecto sistêmico e de cunho institucionalista. Como definição, considera-se “o mau uso do poder confiado para obter benefícios privados” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2000), ou o mau uso de cargo público em busca de fins privados. (KLITGAARD, 1991). Portanto, ela traduz um fenômeno relacional, em que há benefícios para as partes.

As partes, por sua vez, compreendem os agentes públicos eleitos (representantes) e/ou não eleitos (burocracia estatal), e agentes privados. As vantagens, por sua vez, podem se traduzir em propinas, cargos, ou, ainda, informações privilegiadas, de modo que pode haver tais ofertas: a) para que empresas ou pessoas tenham acesso a informações estatais internas; b) para que empresa ou grupo seja considerado apto para participar de alguma atividade ou licitação; c) para agilizar procedimentos; d) para obter incentivos ilegais, como a redução de impostos ou exclusão de multas e fiscalização; e) para adquirir aditamentos em contratos (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Tal prática, por conseguinte, pode surgir em virtude da confluência de alta discricionariedade e monopólios, e baixa aplicabilidade de mecanismos responsivos (ou *accountability*), de transparência e integridade (NUNES, 2008). Também o chamado rentismo (*rent seeking*) – ou caçadores de renda –, elementos do patrimonialismo (como parentesco e amizades que perpassam pela relação de confiança), ausência de rigor punitivo, e centralidade estatal, são fatores que podem favorecer as práticas corruptas.

Como consequências, seja na área econômica ou política, percebem-se: aumento da desigualdade de renda, fuga de investimentos estrangeiros diretos, ou até mesmo um crescimento de áreas específicas em que a corrupção esteja arraigada, em detrimento de outras. Há também a crise de representatividade e a não confiança em instituições públicas. Na realidade brasileira, isso é demonstrado por índices: o de confiança social (ICS), medido pelo IBOPE Inteligência retratou em 2018 baixos níveis de confiança em instituições como Presidente da República (13%), partidos políticos (16%), Congresso Nacional (18%) e Governo Federal (25%) (comparado com maiores percentuais de 82% para Corpo de Bombeiros, e Igrejas (66%). A percepção da corrupção<sup>7</sup> também revela-se alta: pesquisa FGV/DAPP (2017) aponta que 63% dos entrevistados consideram a corrupção como fator de principal angústia do brasileiro; e o próprio Índice de Percepção de Corrupção (IPC), medido pela Transparência Internacional aponta que o Brasil caiu da pontuação de 37 (2017) para 35 (2018), pior patamar até o momento.

Diante disso, quais meios existem para enfrentar essa prática? Como forma de tratamento do problema, há a perspectiva “prevenção – controle – punição”<sup>8</sup>. Ela se revela ao adentrar no cenário internacional de debate deste assunto. E, em se tratando dessa esfera internacional, o início da discussão nos fóruns internacionais leva a contextualizar um cenário de redemocratização dos países, após série de regimes autoritários (décadas de 70, 80, 90 em países da Europa e da América Latina), juntamente com a expansão capitalista

<sup>6</sup> A corrupção privada, que ocorre entre particulares (indivíduos e/ou empresas privadas), apesar de ser relevante nesses estudos, não é englobada no propósito metodológico deste trabalho.

<sup>7</sup> A medição da corrupção é passível de diversas críticas, sendo os resultados influenciados por variáveis como abertura democrática, quantidade de investigações, efetividade destas, cobertura midiática. Autores como Johnston e Heidenheimer apontam perspectivas desse sentido em seus textos. Johnston (2007) - *Measuring the new corruptio rankings: implications for analysis and reform* e Heidenheimer (2007) - *Perspectives on the perception of corruption*.

<sup>8</sup> Trata-se de tripé defendido por autores como BIASON (2015): “O Brasil tem mecanismos suficientes para atuar na prevenção e na punição da corrupção, mas falha sistematicamente na capacidade de ‘controle’ e de acompanhar o caminho do dinheiro até seu destino. [...] ‘O curso para punição dos desvios que acontecem é muito maior do que o de controlar [a administração constantemente]. Não precisamos reforçar os mecanismos de punição, porque esses existem” (MPSP, 2015). Dessa forma, diante de uma análise metodológica, esse tripé pode ser considerado um modelo de tratamento de algumas questões de agenda governamental, aplicável seja para a corrupção, seja para outros problemas.

de novos mercados (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009). Nesse contexto de disputa de mercados, era necessária uma segurança para que os investimentos estrangeiros fossem realizados em determinadas regiões. Assim:

Para que a economia seja preservada e seja prioridade, alguns instrumentos são necessários, como: proteção da propriedade privada, promover condições para crescimento econômico. (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009). Logo, criar um ambiente por meio de força legislativa internacional para uma transparência fiscal, impedir os subornos e os favorecimentos entre empresas e funcionários públicos estrangeiros, por exemplo, poderiam ser maneiras para que se assegurasse uma competição justa nos investimentos econômicos entre os países. (BATAGLIA, 2019, p. 42).

Tendo isso em vista, um dos marcos para esse debate global refere-se à iniciativa estadunidense de inserção desse tema nas organizações internacionais. Isso se deve haja vista a sua legislação interna, o *Foreign Corrupt Practice Act* (FCPA) de 1977 (PIETH, 2002), implementada após escândalos de doações ilegais de campanha, dentre outras práticas (caso *Watergate*<sup>9</sup>). Após essa lei, empresas estadunidenses alegavam diante do impedimento de práticas de suborno internacionais, elas estariam perdendo mercado competitivo para a iniciativa privada de outros países que não tiveram a mesma regulamentação. Apenas a partir de 1994, com forte atuação na política externa no governo de Clinton, juntamente com campanhas internacionais junto a mídias, conseguiu-se derrubar a argumentação de países como Alemanha e Inglaterra de que corrupção era assunto interno e que se tratava de questionamentos dos reais interesses daquele país a partir dessa “campanha”. (LARSON, 2002). Ademais, o encerramento da Guerra Fria permitiu que outros temas emergissem em instituições internacionais (TOURINHO, 2018, s/p).

Com isso, foram feitas recomendações no âmbito da OCDE para que se proibisse suborno a funcionários públicos estrangeiros, bem como a respectiva dedução fiscal. O primeiro regramento internacional, no entanto, veio em 1996, com a Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA)<sup>10</sup>. Em 1997, a OCDE fez sua Convenção de Combate da Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais<sup>11</sup>. Por fim, a das Nações Unidas, realizou-se em 2003<sup>12</sup>.

Dentre os elementos de definição de práticas corruptas (OCDE e OEA), o que se constata é que os aspectos preventivos inserem a transparência como fator importante nesse tipo de enfrentamento. Esse destaque se dá tendo em vista o objetivo principal de verificar a interface entre corrupção e transparência.

<sup>9</sup> Escândalo que veio à tona logo após reeleição do Presidente Nixon (Partido Republicano) dos EUA. Descobriu que houve escutas ilegais na sede do Partido Democrata – Watergate, com o conhecimento do presidente. Destas investigações, por sua vez, descobriu-se que empresas realizaram doações de campanha ilegalmente, bem como que empresas americanas subornavam autoridades públicas estrangeiras para adquirir mercados.

<sup>10</sup> Esta convenção trouxe aspectos tanto de criminalização de suborno, quanto também de cooperação judiciária internacional, além da prevenção, como se verá.

<sup>11</sup> Os mecanismos presentes na Convenção da OCDE se voltam para a criminalização do suborno, lavagem de dinheiro, responsabilização de pessoas jurídicas.

<sup>12</sup> A Convenção da ONU procurou trazer uma visão holística, abarcando, além da prevenção, as medidas de criminalização legal, cooperação internacional, recuperação de ativos, dentre outras.

Quadro 1- Aspectos preventivos da corrupção nas Convenções da OEA, OCDE e ONU.

Ano	Convenção Anticorrupção	Principais aspectos de prevenção da corrupção
1996	OEA	Instrução a servidores públicos sobre seu papel e atuação ética; Recrutamento de funcionários e de bens e serviços de modo transparente; Existência de órgãos de controle para prevenção, controle e punição de atos corruptos; Mecanismos participativos da sociedade civil na prevenção da corrupção.
1997	OCDE	Necessidade de registros contábeis de empresas e realização de auditorias.
2003	ONU	Promoção da transparência; Institucionalização de órgão responsável pela prevenção da corrupção, coordenando e monitorando políticas, difundindo conhecimento do tema; Transparência na contratação de funcionários públicos, no financiamento de candidatura a cargos políticos; Sistemas de gestão de contratações com informações públicas; Adoção de medidas de transparência entre empresas privadas; Fomento à participação da sociedade em tomadas de decisão, no acesso à informação, com medidas educativas.

Elaboração própria. Fonte: Convenções.

Percebe-se, portanto, que nestes documentos internacionais o caráter preventivo (transparência de ações dos governos) é valorizado. Observa-se que, em especial, a Convenção Interamericana (art. III) e também a da ONU (arts. 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, do capítulo II) trazem essa perspectiva. Nesse sentido, há a interface de que a publicização de atos estatais, a transparência das ações, envolvendo contratação, formulação, tomada de decisão, implementação, e cumprimento de atividades, além de medidas educativas e de conscientização mostram-se como ferramentas de enfrentamento à corrupção, potencialmente evitando sua ocorrência.

Em termos de impactos dessas convenções ratificadas pelo Brasil, e de todo esse trajeto histórico de contexto internacional, houve um rol de medidas normativas adotadas ao longo dos anos que englobaram esse combate, tanto em termos punitivos, quanto em termos preventivos. Assim, a quadro a seguir retrata algumas legislações responsáveis por regulamentar o enfrentamento de práticas corruptas<sup>13</sup>, envolvendo desde questões penais (crime de corrupção ativa ou passiva, peculato, prevaricação) até questões administrativas ou cíveis (responsabilidade administrativa da pessoa jurídica por ato de corrupção,

<sup>13</sup> As práticas corruptas podem ser consideradas no sentido stricto e lato. No primeiro, trata-se apenas do que a lei tipifica por corrupção ativa (art. 333, Código Penal) e passiva (art. 317, Código Penal) – voltado para estudos do Direito em si. Mas outras figuras presentes também no Código Penal podem se enquadrar no chamado sentido lato de corrupção (voltado para estudos de Ciência Política, por exemplo), que seriam quaisquer práticas ilegais que aconteçam tendo em vista o abuso do cargo público para a obtenção de benefícios privados. (BATAGLIA, 2019).



responsabilidade civil do agente estatal, enriquecimento ilícito, improbidade administrativa, responsabilidade na gestão fiscal e publicação de informações, acesso a informações), e eleitorais (vedação à compra de votos, regimentos para candidaturas):

Quadro 2 - Dispositivos normativos que dialogam com o enfrentamento da corrupção no Brasil.<sup>14</sup>

Dispositivo normativo		Principais aspectos
<b>Código Penal (Decreto-Lei 2.848/1940)</b>	<b>n.</b>	Advocacia administrativa, concussão, contrabando e descaminho, corrupção ativa e passiva, estelionato, falsidade ideológica, falsificação de documento particular e público, gestão fraudulenta, lavagem de dinheiro, peculato, prevaricação, tráfico de influência.
<b>Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965)</b>		Corrupção eleitoral.
<b>Lei dos Servidores Públicos da União (Lei n. 8.112/1990)</b>		Responsabilidade civil por atos de corrupção de agentes da administração pública (combinado com artigos da Constituição, art. 37§6º, CF e do Código Civil, art. 43).
<b>Lei de improbidade administrativa (Lei 8.489/1992)</b>		Atos de enriquecimento ilícito, dano ao erário, aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, atos contra princípios da administração pública, aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.
<b>Lei contra compra de votos (Lei n. 9.840/1999)</b>	<b>n.</b>	Compra de votos e uso da máquina pública em período eleitoral.
<b>Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000)</b>	<b>de n.</b>	Responsabilidade na gestão fiscal.
<b>Lei da Transparência (LC n. 131/2009)</b>		Alterou art. 48 da Lei 101/00 determinando a liberação em tempo real de execução orçamentária e financeira na internet, e prevendo o acompanhamento pela participação social na fiscalização.
<b>Lei da Ficha Limpa (LC n. 135/2010)</b>		Impede candidaturas de quem esteja condenado em sentença emitida por órgão colegiado, regulando a moralidade no exercício do mandato.
<b>Lei de Acesso à</b>		Mecanismos de solicitação de acesso a informações públicas por qualquer

<sup>14</sup> Claramente, algumas legislações vieram em período anterior às Convenções (Código Penal, Código Eleitoral, por exemplo). No entanto, devem-se considerar as reformas e inserções legislativas nesses diplomas, advindos dessa influência internacional, e também considerar que, ainda que não tenha sido algo diretamente vinculado às Convenções, importante levar em conta o próprio papel interno de pressão social, escândalos e proposições no Estado brasileiro que previu dispositivos relacionados a tal fenômeno.

<b>Informação (Lei n. 12.527/2011)</b>	interessado.
<b>Lei de Conflito de Interesses (Lei n. 12.813/2013)</b>	Restrições e requisitos a ocupantes de cargos públicos do Executivo federal que tenham acesso a informações privilegiadas, e impedimentos posteriores ao exercício do cargo.
<b>Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013)</b>	Responsabilização administrativa e civil de empresas envolvidas em casos de corrupção. Necessidade de programas de integridade (compliance); previsão de acordos de leniência entre empresa e poder público.

Elaboração própria. Fonte: Legislação Brasileira.

Dentre essas legislações, há a Lei de Acesso à Informação, vinculada ao aspecto preventivo da transparência (especificamente a passiva), cujo contexto de elaboração será objeto de análise da próxima subseção.

### 3.2 Transparência, acesso à informação e sua regulamentação

Uma vez verificado que a transparência é um elemento previsto em convenções e em outros instrumentos normativos como forma de combater a corrupção, questiona-se: o que se entende por transparência? Como está sua regulamentação no Brasil? Assim, dá-se ênfase à Lei de Acesso à Informação, que veio mudar o paradigma administrativo brasileiro em que a transparência passou a ser a regra, e o sigilo a exceção. E, para isso, introduz-se essa análise a partir de um aspecto descritivo do contexto institucional que contribuiu para essa elaboração e implementação da LAI.

Entende-se transparência no sentido de publicidade, expressão que designa o exercício da autoridade pública sob o controle de cidadãos e de instituições externas ao Estado, por vezes, referindo-se a um princípio moral e democrático (GOMES *et al*, 2015). Logo, “há transparência quando há controle cognitivo externo de um ato, ou do que dele resulta, para além do agente que o praticou” (GOMES *et al*, 2015, p.07).

Isso muito se relaciona com outras categorias como *accountability*, prestação de contas, integridade, perpassando, por vezes, pela teoria democrática: transparência como uma promessa democrática (FARRANHA, 2013; BOBBIO, 1986). Nesse sentido, Cunha (2018) traz uma classificação das abordagens de transparência de acordo com a literatura: normativista, conceitual e empírica. A primeira volta-se justamente ao tratamento da transparência como elemento essencialmente democrático e que auxilia no enfrentamento da corrupção. Assim, é este o sentido dessa abordagem: “o compromisso com a publicidade, materializado em instituições e normas, vem crescentemente tornando-se uma marca distintiva de qualidade democrática dos Estados contemporâneos.” (GOMES *et al*, 2015, p.08). O aspecto conceitual, por sua vez, diz respeito à definição da transparência como contraponto ao segredo ou sigilo. A terceira, por sua vez, baseia-se em estudos de caso, verificando como se aplica o conceito a partir de experiências, obtendo resultados ora satisfatórios, ora não condizentes com a visão “otimista” adotada. (CUNHA, 2018). Este trabalho adota essa abordagem empírica como primordial, ao analisar os pedidos de acesso à informação que contenham a palavra “corrupção”, disponibilizados pela CGU.

Assim, a transparência pode ser vista como um aspecto de publicização de dados bem como de acesso à informação. No tocante a esta relação, nota-se o importante papel da divulgação de dados de modo

inteligível e clara, com qualidade, e disponível a todos os interessados. Com isso, constata-se que:

[...] a mera divulgação de uma série de informações não constitui necessariamente uma política de promoção da transparência pública, e uma política de transparência pública não necessariamente agrega eficiência a um regime político ou legitimidade a um regime democrático, ou seja, não necessariamente produz efetivamente um direito subjetivo ao acesso a informações públicas. (CUNHA, 2018, p. 890).

A informação daquilo que se produz na esfera do poder público, e dos demais elementos relacionados a contratações, assinaturas, decisões, precisa ser publicizada. Todavia, isso não basta: a qualidade e extensão dessas informações, seus destinatários – a quem elas se dirigem e a quem é permitido o acesso – precisam de um olhar atento. (BATAGLIA, 2019, p. 56-57).

Quando se observa sua regulamentação no plano internacional, a transparência como acesso à informação é vista como um direito humano, antes mesmo de ser considerada – na mesma seara internacional – como um elemento de enfrentamento da corrupção. Esse aspecto se constata a partir da Declaração Universal de Direitos Humanos (ONU - 1948) e também do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (ONU - 1966); Convenção Interamericana de Direitos Humanos (OEA - 1969), Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (OEA - 2000). Todas elas traduzem a ideia de que a pessoa é livre para informar, informar-se e ser informada. Assim, liga-se à liberdade de expressão e ao princípio da liberdade informacional.

Como citação emblemática e recorrente na literatura sobre o tema, menciona-se o artigo 19 da Declaração de Direitos Humanos (e que conferiu o nome para organização não governamental atuante deste tema globalmente – ONG Artigo 19), que diz respeito a essa liberdade informacional: “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independente de fronteiras” (ONU, 1948, s/p).

Além das convenções, experiências de outros países na regulamentação dessa liberdade informacional (ou desse direito de acesso à informação), também foram responsáveis por influenciar e ser referência para outras legislações, como o foram para o caso brasileiro. São exemplos: a lei do Reinado da Suécia (1766), a dos EUA (*Freedom of Information Act – FOIA*, de 1966, que após decisões judiciais e decretos executivos – *executive orders* recebeu melhor regulamentação para ser mais aplicável e efetiva), do México (2002, posteriormente reformulada), e do Chile (2009, fruto de condenação deste país na Corte Interamericana de Direitos Humanos – OEA no caso *Claude Reyes vs. Chile*). (BATAGLIA, 2019; CINTRA, 2016; PAES, 2011).

Em se tratando do sistema regional de direitos humanos, a situação, de até então, da regulamentação do acesso à informação no Brasil foi objeto de comentário em sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no julgamento do Estado Brasileiro sobre a Guerrilha do Araguaia.<sup>15</sup> De forma diferente da do Chile, o Brasil não foi condenado a elaborar uma Lei de acesso, uma vez que já havia projeto nesse sentido. Ao se referir ao Projeto de Lei do Executivo Federal, n. 5.228/2009, a Corte valorizou a iniciativa “do Estado de remeter um projeto de lei com a finalidade de otimizar e fortalecer o marco normativo do direito à liberdade de pensamento e de expressão, estabelecido no artigo 13 da Convenção Americana, em relação com o

<sup>15</sup> Caso Gomes Lund e outros vs. Brasil. Consiste no caso em que familiares e entidades civis entraram com representação na Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre o desaparecimento de membros da Guerrilha do Araguaia em período da ditadura militar. Diante da inércia do Estado, o caso fora encaminhado à Corte, que proferiu sentença, condenando o Brasil a proceder com a verdade, tornando públicas as informações que o Estado detinha sobre o movimento, bem como realizando novas investigações, e reparos aos familiares das vítimas desaparecidas. Para isso, deveria ter um instrumento e arranjos normativos que publicizassem essas informações. (CINTRA, 2016; OEA, 2010).

direito de aceder à informação pública em poder do Estado”. (OEA, 2010, p. 84).

Por fim, também no que se refere à influência internacional que contribuiu na formação do contexto de regulamentação do direito de acesso à informação no Brasil, há a Parceria para o Governo Aberto (ou OGP – *Open Government Partnership*). Trata-se de iniciativa internacional para incentivar práticas governamentais voltadas para a transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social (hoje conta com cerca de 75 países). (BRASIL, OGP, 2019, *web*). Conforme consta na ata<sup>16</sup> do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC – órgão consultivo da Controladoria-Geral da União que reúne entidades sociais e representantes do governo para discussão de medidas de transparência e combate à corrupção), o Brasil foi convidado pelo Presidente dos Estados Unidos, à época, Barack Obama, a co-presidir esse fórum, a ser lançado oficialmente em setembro de 2011 durante reunião da Assembleia Geral da ONU<sup>17</sup>. Cada membro teria a obrigação de realizar planos de ação e verificar seu cumprimento, pautando-se ações que se enquadrem nas finalidades da OGP. Diante disso, o Brasil precisava regulamentar o direito em debate, uma vez que teria tal responsabilidade. Assim, “apesar de ter sido firmada em período próximo à promulgação da LAI brasileira (setembro de 2011, enquanto a LAI foi promulgada em novembro do mesmo ano), seus eixos de negociação que datam de 2010 [...] também influenciaram no andamento do processo legislativo” (BATAGLIA, 2019, p. 101). Dessa maneira, demonstra-se que a OGP tem sua relevância no contexto da capacitação institucional da CGU, bem como na implementação da LAI.

Ao elencar todos esses elementos e acontecimentos, observa-se que todos eles influenciaram o Brasil a regulamentar esse direito (que, por sua vez, também influenciará a estruturação de funções da CGU – órgão do Executivo objeto deste trabalho). Portanto, o contexto dessa influência envolveu:

- a) Convenções internacionais contra corrupção (OEA e da ONU principalmente) e de Direitos Humanos;
- b) Legislações estrangeiras sobre lei de acesso à informação (Lei do Reinado da Suécia, da Finlândia, dos Estados Unidos, do México e do Chile, por exemplo);
- c) Recomendação da Corte de Direitos Humanos da OEA sobre disponibilização de informações sobre o caso da Guerrilha do Araguaia;
- d) Articulação para a criação da parceria para o governo aberto (*Open Government Partnership - OGP*), cofundada pelo Brasil e Estados Unidos em 20 de setembro de 2011. (BATAGLIA, 2011, p.95).

Feita essa contextualização, deve-se mencionar as diretrizes postas pela própria Constituição brasileira sobre esse princípio da transparência. Assim, o direito de acesso à informação está previsto no art. 5º, XXXVIII, CF88. No entanto, outros dispositivos deste mesmo diploma retratam aspectos correlatos, voltados para a transparência, são eles: art. 5º, XIV (assegura a todos o acesso à informação), XXIV (direito de petição e de solicitar certidão a órgãos públicos), art. 37, caput (publicidade como princípio da administração pública), §3º, II (previsão de lei para disciplinar forma de participação do usuário na administração, especificamente sobre registros administrativos e atos do governo); art. 216, §2º (gestão

<sup>16</sup> 13 e 14ª reuniões. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-13a-reuniao-jun-2011.pdf> e em <https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-14a-reuniao-abr-2012.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

<sup>17</sup> Ministro Jorge Hage – informou que o Brasil, em razão dos seus avanços em matéria de controle social, transparência, combate à corrupção e de promoção de medidas preventivas através de um governo aberto, recebeu convite do presidente norte americano para ser o primeiro parceiro nesta iniciativa, que pretende levar por ocasião da próxima Assembleia Geral da ONU em setembro, uma conclamação para que todas as nações priorizem essas iniciativas de abertura de governo, quer seja pela transparência de dados quer pela instituição de canais para participação do cidadão na formulação, monitoramento e fiscalização das políticas públicas. Acrescentou que, autorizados pela presidenta Dilma, representantes da CGU compareceram em janeiro à Casa Branca para um primeiro encontro, juntamente com mais sete países convidados, selecionados mediante informações detidas pelo EUA quanto aos esforços também empreendidos por eles nessa direção (BRASIL, CGU-CTPCC, 2011, p. 3-4).

documental e possibilidade de consulta, sob responsabilidade governamental), CF88. Há de se mencionar também que houve legislações infraconstitucionais que dispuseram sobre essa temática, ainda que de forma esparsa: Lei n. 8.159/1991 (acesso a arquivos públicos); LC n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); Lei n. 11.111/2005 (sobre o sigilo – parte final do art. 5º, XXXIII); LC n. 131/2009 (Lei da Transparência).

Considerando-se os marcos descritos acima, a Lei de Acesso à Informação, Lei n. 12.527/2011 promulgada em 18 novembro de 2011, entrou em vigor em 16 de maio de 2012. Projetos iniciais para regulamentar o inciso XXXIII do art. 5º da CF88 datam de 2003. Em 2009, após debates no Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC/CGU), juntamente com apoio da Casa Civil e outros ministérios, o Executivo apresentou projeto de lei que foi apensado na proposta em tramitação (PL n. 5228/2009), a partir do qual se deu andamento em comissões do Congresso até sua promulgação em 2011. A LAI, por sua vez, foi regulamentada pelo Decreto n. 7724/2012 na esfera do Executivo Federal, ambos atribuindo à CGU como órgão de monitoramento de sua implementação. As responsabilidades da CGU, por sua vez, são abarcadas na próxima subseção.

### 3.3 CGU e implementação da Lei de Acesso à Informação

Esse item dedica-se à descrição da trajetória institucional da CGU. Busca-se responder as seguintes questões: Quais as funções da CGU? E como a CGU atua na implementação da LAI? O objetivo desta abordagem é retomar o sentido de texto e contexto exposto no primeiro item deste trabalho. Nesse aspecto, procura-se compreender a atuação do órgão na promoção do direito à informação, promoção da transparência e no combate à corrupção. Assim, mapeiam-se suas atribuições legais, e, posteriormente, adentra-se nas responsabilidades conferidas à CGU pela LAI. Para isso, faz-se pesquisa documental e legislativa, com abordagem analítico-descritiva, recorrendo a decretos e leis que estruturaram tal órgão ou a ele se relacionaram. Além disso, vale-se de pedidos de acesso à informação para verificar elementos como destinação orçamentária ao longo dos anos e, ainda, de análise de discursos a partir de entrevistas realizadas com servidores da CGU acerca de sua construção institucional<sup>18</sup>. Verifica-se, brevemente, as responsabilidades que a LAI conferiu à CGU, perpassando pela menção do uso das TICs pela Administração Pública Federal.

A origem da Controladoria-Geral da União remonta à junção de funções de controle interno, corregedoria e ouvidoria, feita período final do governo de Fernando Henrique Cardoso. Assim, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) (até então vinculada ao Ministério da Fazenda) e a Ouvidoria da República (até então presente no Ministério da Justiça) foram incorporadas à estrutura da Corregedoria-Geral (Decreto n. 4.177/2002), no âmbito da Presidência da República. Em termos de contexto da época, tais rearranjos institucionais vinculam-se a denúncias de corrupção que o então governo vinha recebendo, e a convenções internacionais de que o Brasil foi signatário (OCDE assinada pelo Brasil em 2000, e OEA que entrou em vigor em 2002 no Brasil). (OLIVIERI, 2010).

Em 2003, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, a medida provisória n. 103/2003 (convertida em Lei n. 10.683/2003) estruturou a agora denominada Controladoria-Geral da União, vinculada à Presidência da República, seguindo com tal nomenclatura e até o governo de Dilma Rousseff. Como influências para esse rearranjo, encontram-se: a) a vigência da Convenção da OEA contra corrupção e as rodadas que monitoram a implementação deste tratado, em especial tendo em vista o disposto pelo art. III que diz respeito à necessidade de haver órgão superior para prevenção, controle e punição de atos corruptos, com estímulos

<sup>18</sup> Tais entrevistas foram feitas pelos autores, no contexto do mestrado acadêmico em Direito (PPGD/UnB), na dissertação “Acesso à Informação e corrupção: investigando o contexto institucional da CGU”, respaldadas por termo de consentimento, com compromisso de sigilo de identificação de entrevistados. Foram quatro entrevistas feitas entre novembro de 2018 e janeiro de 2019, com atuais e antigos servidores que atuaram direta ou indiretamente na implementação da LAI na CGU.



a participação da sociedade civil; e b) convenção da ONU contra corrupção em 2003, dispendo sobre políticas eficazes de transparência e combate à corrupção, e também prevendo necessidade de órgão que fosse responsável por tais medidas. Desde 2016 ela saiu da estrutura da Presidência, no denominado “rebaixamento institucional”, tornando-se ministério<sup>19</sup> como os demais. Em 2019, ela retornou à nomenclatura “CGU”, mantendo este status ministerial.

Suas funções atuais compreendem: controle interno (SFC), ouvidoria (OGU – Ouvidoria-Geral da União), corregedoria (CRG – Corregedoria-Geral da União), e prevenção da corrupção (STPC – Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção). Em 2019 foi acrescida nova secretaria, a de combate à corrupção. Desse modo, em termos estruturais (MP n. 870/2019 convertida em Lei n. 13.844/2019, combinado com o Decreto n. 9.681/2019), destacam-se as estruturas mencionadas<sup>20</sup>:

Quadro 3 - Estrutura dos órgãos singulares da CGU em 2019

	Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)
	Ouvidoria-Geral da União (OGU)
Órgãos específicos singulares	Corregedoria-Geral da União (CRG)
	Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC)
	Secretaria de Combate à Corrupção

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

De acordo com a literatura, bem como com as entrevistas realizadas<sup>21</sup>, trata-se de instituição inovadora, pois: i) é órgão do Estado que estimula o controle social sobre o próprio Estado (LOUREIRO *et al*, 2012) e ii) tem a possibilidade de sinergia e encaminhamento de demandas entre essas estruturas internas (Entrevista III); iii) há a presença de auditores mas também de outros profissionais além da engenharia, tais como juristas, cientistas políticos, o que favorece outras iniciativas (criação de projetos de lei, como a LAI, por exemplo) (Entrevista I); iv) percebe-se visão holística no controle da corrupção, pensado sob diferentes perspectivas além da auditoria (Entrevista IV). Tal fato corresponde às diretrizes internacionais, percebendo-se um alinhamento com a tendência mundial, como as regras de gestão de risco (envolvendo governança, *compliance*, transparência) (Entrevista II). Tal modelo de governança interna, por sua vez foi reproduzido em outros entes federativos (Entrevista III).

Em termos de orçamento destinado à CGU, como um dos elementos contextuais que possibilitariam a implementação do direito de acesso, recorreu-se a pedido de acesso à informação para obter esses dados<sup>22</sup>. Assim, conforme resposta fornecida, foram compilados dados de 2004 a 2018, uma vez que os de 2003 não

<sup>19</sup> Em 2016, no governo Temer, ela passou a denominar-se Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (mantendo a sigla CGU). Houve críticas acerca desse “rebaixamento institucional”, questionando-se o fato de um órgão responsável por monitorar os demais ministérios ter o mesmo status que este. No entanto, como verificado em entrevistas, não foram observadas mudanças de tratamento perante os demais ministérios, haja vista o respeito conquistado ao longo dos anos, bem como pela própria disposição normativa sobre suas funções e relações com demais ministérios (Entrevistas). “[...] realmente não mudou muita coisa porque é uma formalidade muito pequena”(Entrevista I); “[...] eu não vejo alteração. Institucionalmente, do ponto de vista corporativo, eu acho que a CGU ter se tornado ministério foi uma elevação de *status*, acho que ela ganha institucionalidade” (Entrevista II).

<sup>20</sup> Além dos “órgãos específicos singulares”, a estrutura compreende: “Assistência Direta ao Ministro” (Gabinete, Secretaria Executiva, Consultoria Jurídica, e Assessoria Especial para Assuntos Internacionais); Unidades descentralizadas (Controladorias Regionais da União nos Estados), e “Órgãos Colegiados” (Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção – CTPCC; Comissão de Coordenação de Controle Interno e Comissão de Correição).

<sup>21</sup> Algumas perguntas realizadas aos entrevistados foram: O que se pode destacar como mais notório (aspectos positivos e negativos) na evolução da CGU ao longo desses 15 anos? Toda essa estruturação da CGU recebeu de fato influência internacional (convenções) ou foram mais questões administrativas e dependentes de quem ocupava a presidência da república? Qual o papel das convenções ou de atores internacionais na formação deste órgão?

<sup>22</sup> Trata-se do pedido de acesso de número 00075001891201885 (realizado em 30/12/2018). Foram solicitados os valores com cortes de gastos com o órgão no período de 2003 a 2018 – haja vista que compreenderia todo o seu percurso institucional.

estavam disponíveis para consulta no Tesouro tampouco no Portal de Orçamento Federal. Dados de contingenciamentos também foram perdidos no lapso entre 2004 e 2009, parte do período em que a CGU estava vinculada à Presidência da República. Apesar disso, verificando o orçamento de 2004 a 2018, e mesmo diante do contingenciamento revelado entre 2010 e 2018, percebeu-se um crescente aumento de recursos para a CGU. Ao ponto de que em 2017 e 2018 ultrapassou a casa de um bilhão de reais. Isso é demonstrado na seguinte tabela (valores em moeda real, de acordo com o ano de exercício financeiro):

Tabela 1 - Orçamento da CGU de 2004 a 2018.

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

Fonte: CGU, pedido de acesso à informação. BATAGLIA, 2019, p.87.

Tendo em vista essas competências, na visão holística de controle da corrupção, bem como os recursos destinados à CGU, compete agora adentrar na competência do órgão referente à aplicação do direito de acesso à informação<sup>23</sup>. Para tanto, recorre-se à Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) e ao Decreto regulamentador n.7.724/2012. Conforme tais instrumentos normativos dispõem, a CGU além de receber pedidos de acesso, e verificar a implementação desse sistema nos demais órgão do Executivo Federal (art. 67 Dec. n. 7.724/2012), também é a instituição responsável por analisar recursos. Tais recursos são possíveis diante de negativas ao acesso proferidas por todos os órgãos do Poder Executivo Federal (art. 16, LAI). Ainda na esfera recursal, prevê-se uma última instância, a CMRI – Comissão Mista de Reavaliação de Informação, da qual a CGU também faz parte (art. 46, X, Decreto n. 7.724/2012). Caso um órgão do Executivo Federal não responda uma solicitação (ausência de resposta), tampouco o recurso feito à autoridade de monitoramento respectiva, é direcionada à CGU a “reclamação infrutífera” – e é ela quem vai determinar que o órgão omissor preste resposta o pedido. (art. 23, Dec. n. 7724/2012). Em termos educativos, a CGU é responsável por campanhas de conscientização de servidores acerca da cultura do acesso, sua capacitação, além de promover conhecimento desse mecanismo para a sociedade civil (art. 41, LAI e arts. 68 e 69, Dec. n. 7.724/2012).

Previu-se, ainda o uso de instrumentos tecnológicos para promover a transparência – no caso, canais de solicitações de informação (arts. 3º, III, art. 8º, e art. 11, LAI). Assim, além do local físico (SIC – Serviço de Informação ao Cidadão), há o e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão). O uso de tecnologias pela administração pública permite favorecer a consecução do direito em tela. Tal questão merece verificar algumas ponderações (como a acessibilidade à internet e às ferramentas digitais), mas, a grosso modo, é vista como responsável pelo êxito na implementação da LAI. “[...] o sucesso da Lei também é devido ao sistema e-sic, que facilitou o uso do direito de acesso à informação, que pode ser realizado por qualquer cidadão por meio da internet e sem custo algum”. (CALISING; SANTOS, 2017, p. 125). E, conforme demonstram (MICHENER *et al*, 2018), o fato de existir plataforma voltada a tais pedidos, maiores os índices de respostas. Isso também reflete na possibilidade de análise impessoal do pedido feito:

Essa importância tecnológica (em especial do próprio e-SIC) é enaltecida pelos servidores entrevistados. Um dos motivos levantados acerca dessa importância da tecnologia é a avaliação do pedido de modo impessoal – “Então tecnologia traz impessoalidade, velocidade para o trabalho, traz institucionalidade, ajuda a avançar na reflexão, no conhecimento” (Entrevista II), além de ser determinante para implementação da LAI. “[...] era absolutamente necessário e imprescindível ter um sistema único, completo e abrangente, de todos os órgãos, para tramitação de pedidos da LAI, sob pena de você perder eficácia *enforcement* da lei.” (Entrevista IV). (BATAGLIA, 2019, p. 124).

Assim, compreende-se tal mecanismo a partir do quadro a seguir:

Quadro 4 - Responsabilidades da CGU presentes na LAI e no Decreto 7.724/12.

LAI – Lei n. 12.527/11	Art. 16	Após negação de acesso por órgão do Executivo Federal e pela autoridade hierarquicamente superior deste órgão, cabe recurso à CGU.
------------------------	---------	--

<sup>23</sup> Vale lembrar que se optou para esse artigo conferir enfoque nas competências referentes ao acesso à informação. No entanto, outras leis, como Lei de Conflito de Interesses e Lei Anticorrupção, conferiram responsabilidades à CGU, no tocante a: i) em conjunto com a CEP – Comissão de Ética Pública da Presidência da República, verificar casos de funcionários públicos com ligação com iniciativas privadas (e vice-versa) e atuando na mesma área; ii) a condução de acordos de leniência (atribuição da Secretaria de Combate à Corrupção) e implementação de programas de integridade.

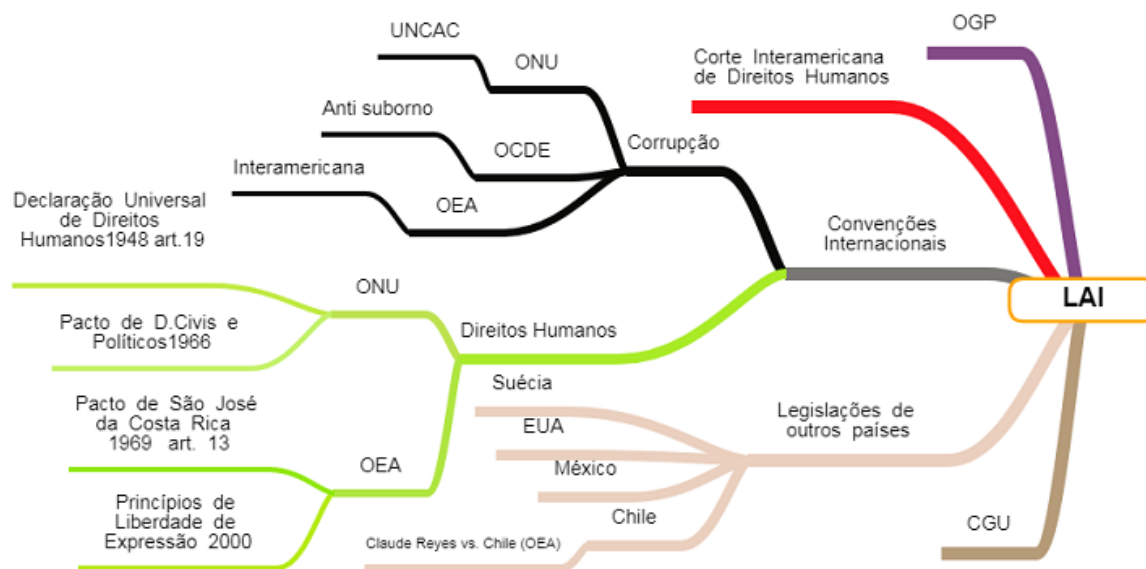
	Art. 41	Promoção de campanhas nacionais para cultura de transparência e para conscientizar sobre o direito de acesso; Treinamento de agentes públicos para esse tema; Monitoramento da aplicação da LAI na administração federal; e Encaminhamento de relatórios anuais ao Congresso Nacional contendo informações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

Fonte: Elaboração própria, com base na Lei n. 12.527/11 e Decreto n. 7.724/12. BATAGLIA, 2019, p. 114-115.

Percebe-se, portanto que, diante das subseções anteriores, tanto a corrupção quanto a transparência dialogam no sentido de que esta foi considerada pela literatura e tratados internacionais como forma de enfrentamento daquela. No caso brasileiro, além de previsões na Constituição, outros instrumentos normativos retrataram essa perspectiva. Tal fato foi corroborado pela CGU como instituição anticorrupção vinculada ao Executivo Federal, cujo arranjo organizacional foi perpassando governos, recebendo diretrizes em cada um desses períodos, bem como influenciando na criação de leis e recebendo atribuições por meio delas.

Diante da explanação de todos esses elementos, envolvendo essas subseções sobre a interface e contextos de corrupção e transparência, bem como o percurso da construção do arranjo institucional da CGU e de

suas responsabilidades, a imagem a seguir, retrata a aplicação desse modelo metodológico de análise de contexto institucional:



Elaboração própria. Fonte: BATAGLIA, 2019.

Entendendo o direito de acesso à informação – regulado pela LAI – como o “texto”, todas as demais influências podem ser vistas sob a ótica de consistirem em “contextos”. Assim, nessa perspectiva, convenções internacionais (seja de corrupção ou de direitos humanos), decisões internacionais (Corte Interamericana de Direitos Humanos), a parceria para governo aberto (OGP), bem como a própria CGU já existente e que foi primordial na elaboração do projeto de lei (PL n. 5.228/2009) bem como na própria implementação da LAI, podem ser considerados como contextos que influenciaram no mencionado texto (LAI).

Em especial, discorrendo sobre a CGU, elementos e fatos como: o Conselho de Transparência (CTPCC), a diversificação dos recursos humanos (servidores de diferentes áreas do conhecimento), o investimento crescente (verificado pelos dados orçamentários), e sua própria estruturação e funções (influenciada também por tratados internacionais e casos internos) contribuíram para que obtivesse capacidade institucional para a aplicação do direito em debate. Consequentemente, esse caminho de influência do contexto para o texto, também recebe um fluxo no sentido contrário, no sentido do texto para o contexto. Isso se verifica em especial no âmbito do arranjo institucional da CGU a quem incumbe monitorar a implementação da LAI no Executivo Federal: encaminhando relatórios anuais para o Congresso, administrando a página online e o software do e-SIC (disponibilizado a demais órgãos e entes federativos pela adesão ao Programa Brasil Transparente), dentre outras responsabilidades que o próprio texto da LAI lhe atribui. Além da CGU, a própria OGP recebe atualizações dos planos de ação, nos quais, pelo princípio do governo aberto, prevê-se ações de transparência para serem postas em prática.

Todo esse contexto institucional, relativo a aspectos internacionais e nacionais, influenciou na elaboração da LAI e, consequentemente no desenvolvimento de uma perspectiva de acesso à informação. Incumbe, assim, prosseguir o trabalho buscando analisar empiricamente, a partir dessa metodologia, como são os pedidos de acesso.



#### 4. Direito de acesso à informação e corrupção: limites e possibilidades

Uma vez verificadas as trajetórias da regulamentação do direito de acesso à informação, bem como da construção do papel institucional da CGU que influenciou neste processo, parte-se para a parte final deste trabalho. Tem-se o pressuposto de que transparência pode se vincular ao enfrentamento da corrupção. Diante disso, questiona-se: em que medida o acesso à informação se relaciona com esse enfrentamento? Logo, o intuito é verificar empiricamente a interface entre o direito de acesso à informação e a corrupção por meio de pedidos de acesso que contenham a palavra “corrupção”. Para isso, utiliza-se do banco de pedidos disponibilizado pela CGU<sup>24</sup>. Em termos de procedimento metodológico, por meio de pesquisa de cunho exploratório e qualitativo, buscou-se identificar pedidos que contivessem a palavra “corrupção” no recorte temporal entre os anos de 2015 e 2017<sup>25</sup>.

A análise se guia pelas seguintes perguntas: a) Quais são os órgãos demandados? b) Quais as categorias temáticas dos pedidos? c) Os pedidos são atendidos? d) E o que esses pedidos revelam? Por fim, em complemento a este procedimento, muniu-se da técnica de entrevista semiestruturada, cuja análise foi incorporada ao longo do trabalho, para verificar junto a alguns servidores do órgão (CGU) os limites dessa relação entre corrupção e transparência.

Assim, o total de pedidos analisados conforme o procedimento descrito foi de 667<sup>26</sup>. A palavra “corrupção” pode ser visualizada: a) na solicitação; b) na resposta: b.1) no texto da resposta, ou b.2) na descrição ou nomenclatura do órgão (como o caso da Secretaria de Transparência e Prevenção da “Corrupção” – STPC).

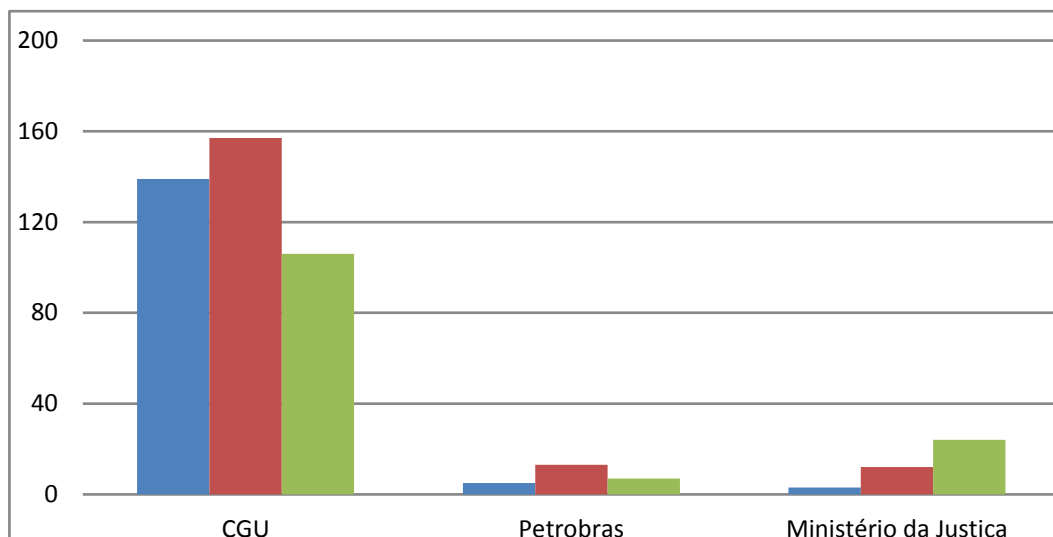
Desse modo, retomando as perguntas, inicia-se por esta: Quais são os órgãos demandados? Em resposta, observa-se que há pedidos destinados para órgãos diversos (Casa civil, Eletrobrás, Correios, Ministério das Cidades, dentre outros) e para a própria CGU (no caso, grande número à STPC – permitindo-se analisar considerável quantidade dos pedidos que esta secretaria responde). Pelo gráfico a seguir, registram-se os principais.

<sup>24</sup> Disponível em: [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/\\_layouts/15/DownloadPedidos/DownloadDados.aspx](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DownloadPedidos/DownloadDados.aspx)

<sup>25</sup> Selecionou-se esse recorte temporal, pois, conforme resposta ao pedido n. 00075001739201858, só estão disponíveis para o público os pedidos de julho de 2015 em diante. A justificativa reside no fato de que a partir de julho é que foi implementada ferramenta que faz triagem de pedidos com informações pessoais. Tal procedimento demonstra, dentre outros fatores, preocupação com dados sensíveis. Recentemente liberou-se a opção no e-sic de desidentificação do solicitante. Ademais, isso remete à própria Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – Lei n. 13.709/2018) que destaca a privacidade de dados. Entrevistas feitas com servidores mencionaram essa inovação, ao mencionar que “ela tem o condão de operar uma transformação interessante na LAI. [...] garantia da imparcialidade na análise dos pedidos para ficar mais fácil”. (Entrevista II). O objetivo é reduzir o viés para julgar pedido feito por jornalista, apesar de ter um certo padrão nesses pedidos em específico. “Então essa questão do anonimato foi bem intencionada, mas não vai resolver o problema difícil do enviesamento recorrente”. (Entrevista I)

<sup>26</sup> O total de pedidos registrados nos bancos de dados eram de: 37.230 (a partir de julho de 2015) dos quais 181 foram analisados; 83.648 (2016), dos quais, 253 analisados, e 93.350 (2017), dos quais, 233 analisados. Tais pedidos desconsideram aqueles que têm dados sensíveis ou sigilosos. Não é possível realizar um balanço de quem solicitou esses pedidos especificamente analisados, pois a base de dados fornecida não vincula os (as) solicitantes a eles.

Gráfico 1- Principais órgãos de pedidos de acesso à informação com a palavra "corrupção" (2015 a 2017).



Elaboração própria. Fonte: BATAGLIA, 2019.

Esse gráfico elenca os órgãos que mais apareceram no levantamento e que continham a palavra “corrupção” (seja no pedido, seja na descrição do órgão, como foi o caso da STPC/CGU). Como se observa, para a CGU foram 139 pedidos em 2015, 157 em 2016, e 106 pedidos em 2017, neste recorte metodológico. Isso se justifica, em grande parte, pela presença da palavra usada como termo de busca no próprio nome da secretaria da CGU (responsável por tais políticas de enfrentamento e prevenção da corrupção): a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC). A Petrobras também se destacou como segundo órgão que teve mais pedidos identificados em 2015 (05 pedidos) e 2016 (13 pedidos). Os conteúdos destes, por sua vez, correspondem a dúvidas sobre investimentos da empresa, quantidade de dinheiro que deixou de ganhar ou outras ações tomadas após a operação Lava-jato. Programas de prevenção da corrupção e de promoção de integridade (compliance) foram objetos dos pedidos também, além de questões sobre servidores/empregados envolvidos com corrupção. O Ministério da Justiça (englobando a Polícia Federal) foi o segundo órgão com mais identificação de pedidos em 2017 (24) e recebeu solicitações sobre quantidades de inquéritos e operações deflagradas com a temática do crime de corrupção (ativa ou passiva, e outras figuras, como concussão, prevaricação, por exemplo). A exposição da Petrobras e do Ministério da Justiça, por sua vez, muito se identifica com o contexto destes anos, em que, por exemplo, a Polícia Federal deflagrava operações da Lava-jato, bem como a Petrobras era algo de investigações e de delações premiadas.

Por sua vez, acerca da pergunta: “Quais as categorias temáticas dos pedidos?” fez-se a análise de cunho exploratório, seguindo procedimentos de compilação, decomposição e recomposição de dados, para interpretá-los e concluir posteriormente (YINN, 2016). Partindo-se disso, verificam-se os mais diversos pedidos, podendo ser agrupados em:<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Esse procedimento, por conseguinte, não está alheio a críticas, uma vez que envolve a classificação elaborada pelo próprio autor, mediante agrupamento e categorização que, ao longo da pesquisa, ele considera pertinentes. “[...] [são necessárias] precauções para

Quadro 5 - Categorias dos pedidos de acesso analisados.

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

Elaboração própria. Fonte: Banco de pedidos de acesso (2015-2017). BATAGLIA, 2019.

Percebe-se, portanto, um rol de finalidades dos pedidos, abarcando, desde aqueles voltados para pesquisas científicas, até aqueles que não são considerados pedidos de acesso, mas sim manifestações de ouvidoria (reclamação, sugestão, elogio, crítica, desabafo). Há pedidos sobre programas e ações, outros voltados para acompanhamento de convênios e recursos federais repassados a municípios, além de dúvidas sobre

minimizar ou ao menos revelar tais vieses, e três procedimentos podem ajudar: fazer comparações constantes, atentar para casos negativos e praticar pensamento rival” (YINN, 2016, p.176).

a LAI, funcionamento do e-SIC, e andamento de processos administrativos nos órgãos federais.

No que concerne à pergunta: “Os pedidos são atendidos?”, percebe-se que são, em sua grande maioria<sup>28</sup> (82% em 2015; 72% em 2016 e 48% em 2017). Quando o acesso era negado, isso se fundamentava no fato de não serem pedidos de acesso (poderiam se enquadrar como manifestações de ouvidoria – Dec. n. 9.492/2018 – ao compreender consultas, denúncias, reclamações). Em se tratando de pedidos de acesso e sendo eles negados, os motivos fundantes dessas decisões seriam a sua generalidade, demanda de trabalhos adicionais, não enquadramento na competência do órgão, ou eram cobertos por sigilos investigativos ou de operações financeiras. (BATAGLIA, 2019).

Observa-se que muitos pedidos que não foram atendidos apresentaram, como justificativa por esse não atendimento, alguns desses argumentos expostos: não enquadramento na competência do órgão, tratavam-se de pedidos genéricos, incompreensão do que era pedido, ou não eram pedidos de acesso. Houve ainda justificativa de que o documento solicitado (como por exemplo, relatório de aplicação da LAI de determinado ano ou ata de reunião de órgão colegiado) ainda estava em elaboração. Em outro caso, motivaram a negação do acesso em virtude de sigilo, seja por questões de competitividade de mercado<sup>29</sup> (divulgação de contratos entre empresas públicas e setor privado) ou por segurança em investigações (como o inteiro teor dos acordos de leniência celebrados pela CGU com empreiteiras envolvidas na operação Lava-Jato). Ademais, contabilizaram-se como não atendidos, pedidos duplicados ou repetidos. Assim, o não atendimento dos pedidos corresponde a uma porcentagem de 15% em 2015, 24% em 2016, e 45% em 2017. (BATAGLIA, 2019, p. 151-152).

Nota-se, por conseguinte, que, ainda que não se tratem de pedidos de acesso, ou que não fossem de sua competência para resposta, instituições indicavam os meios para solucionar a demanda. Diante disso, alguns pedidos dirigem-se para, por exemplo, os Correios (ECT<sup>30</sup>), o Ministério das Cidades<sup>31</sup>, a Eletrobrás. Tais pedidos aparecem, pois estes órgãos indicam na resposta caminhos e procedimentos, ou para apuração desses casos de corrupção ou denúncias. Por exemplo, “neles, tais órgãos mencionaram a necessidade de busca de autoridades locais como Câmara de Vereadores (em casos de denúncias ou reclamações de ações da prefeitura), ou o ministério público estadual” (BATAGLIA, 2019, p. 154). Outras vezes, indicavam-se os objetivos da LAI e do Decreto n. 7.724/2012, e informavam que aquela demanda não se tratava de pedido de acesso. Tal fato revela uma postura de atenção ao que fora solicitado, bem como de contribuição para conscientizar as funções da LAI para que os interessados compreendessem este papel e as funções dos órgãos. “A CGU, por exemplo, ainda que não fosse de sua competência, aos pedidos que solicitavam gastos municipais (tendo em vista sua competência federal), indicava o *link* para o *site* da transparência do município demandado.” (BATAGLIA, 2019, p.135).

Por fim, o que esses pedidos revelam? Percebe-se que há incompreensões da competência dos órgãos, bem como da própria função dos pedidos de acesso. Constatou-se, ainda, abusos, seja em termos de

<sup>28</sup> Pedidos atendidos diferenciam-se de pedidos respondidos. Estes podem ter resposta negativa ou positiva, ou seja, conceder e atender o que foi solicitado, ou negar a solicitação. (BATAGLIA, 2019).

<sup>29</sup> Exemplificando: Pedido: “Prezado (a), Gostaria de obter, por gentileza, informações sobre o Inquérito Administrativo nº 14/2014 para contribuir com a pesquisa acadêmica ‘O Papel do Setor Privado na Redução da Corrupção na América Latina: Lições do Caso de Pasadena’; Resposta: “Informo o Deferimento parcial do pedido de vista formulado, com exclusão de: informações referentes a terceiros mencionados nos autos, cujo sigilo deve ser preservado nos termos do disposto nos arts. 2º, § 3º, e 10 da Lei Complementar nº 105/2001 e no § 1º do art. 5º da Deliberação CVM nº 481/05. Tais documentos não podem ser disponibilizados a V.Sa., sob pena de se cometer uma ilegal violação da privacidade de terceiros; e documentos e informações que devem ser resguardados, nos termos do § 2º do art. 9º da Lei nº 6.385/76 c/c o § 1º do art. 5º da Deliberação CVM nº 481/05” (BRASIL, CGU, 2017, s/p)

<sup>30</sup> Exemplo: Prezado Senhor Recebemos sua solicitação de Nº 99923.000001/2017-66 e esclarecemos que não se trata de pedido de informação no contexto da Lei de Acesso à Informação – LAI, uma vez que esta não ampara a formulação de consultas, reclamações e denúncias, bem como pedidos de providências para a Administração Pública Federal ou solicitações de indenizações. Os pedidos de acesso devem veicular, única e exclusivamente, o acesso a “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato [...]”

<sup>31</sup> . Para manifestação de denúncias, procure a Câmara Municipal de Acarape e o Ministério Público. Sugerimos também que entre em contato com os demais órgãos fiscalizadores do Governo. Segue a lista de órgãos e suas respectivas competências [...]

desrespeito ou ironias para com ocupantes de cargos públicos, seja com excesso de pedidos repetidos, que já tinham resposta fornecida.

Diante disso, retoma-se a pergunta inicial: em que medida os pedidos de acesso favorecem o combate à corrupção? A visão que vincula a transparência passiva como forma de enfrentamento da corrupção relaciona-se à abordagem normativa de transparência. (CUNHA FILHO, 2018). Todavia, os dados da pesquisa exploratória não permitem atestar uma relação direta e proporcional entre transparência (no sentido de acesso à informação) e corrupção. Percebe-se que, pelo conjunto analisado, há sim possibilidade de acompanhamento de ações governamentais (repasses de verbas federais a municípios, regramentos de integridade de bancos públicos e empresas públicas, quantias desviadas em crimes de corrupção, regras de programas que valorizam a ética em empresas ou que avaliaram transparência, leis sobre combate à corrupção). (BATAGLIA, 2019).

Acerca da relação transparência passiva e corrupção, por conseguinte, as entrevistas demonstraram também que, para que esta correlação aconteça, são necessários a efetivação de fatores externos. Tais fatores compreendem: i) indicação de órgão competente para que o cidadão faça a denúncia; ii) iniciativa do órgão para encaminhamento a quem detém competência para apuração; iii) necessidade de uma intenção anterior, um conhecimento ou suspeita prévios; iv) conhecimento para manuseio do sistema.

A relação do pedido de acesso com a corrupção, ela tem uma relação muito próxima quando você pensa em acessar algo do qual você já tem uma certa suspeita, para trabalhar aquela informação e, a partir daquilo, construir alguma reflexão. Então, o pontapé inicial não é a LAI. O pontapé é anterior, é a tua curiosidade, uma denúncia, uma ideia que alguém te deu. Para o combate à corrupção tem essa questão do pontapé que exige uma certa especialidade, seja um jornalista, por exemplo, ou algum conhecimento técnico um pouco mais específico. Então, no que se refere ao combate à corrupção não é uma tarefa muito comum o uso da LAI. (Entrevista II).

Observa-se que o equilíbrio entre os dois conceitos – transparência ativa e passiva – no tema de combate à corrupção ainda é frágil. Uma das entrevistas aponta que “o sentido de transparência ativa pode funcionar muito mais como um inibidor no processo do que um acesso em transparência passiva. Você fica muito na dependência de que as pessoas, elas peçam informação e elas saibam o que pedir e saibam o que olhar e controlar”. (Entrevista IV). Assim, o direito à informação pode adentrar a outros campos além do enfrentamento à corrupção. Não se desmerece “a importância do mecanismo, mas ele não pode se resumir a isso. Ele é muito mais do que isso. [referindo-se “isso” apenas ao enfrentamento da corrupção]”. (Entrevista IV). Trata-se de mecanismo que envolve direito fundamental de liberdade informacional, que foi positivado de modo anterior ao debate de seu uso como enfrentamento da corrupção.

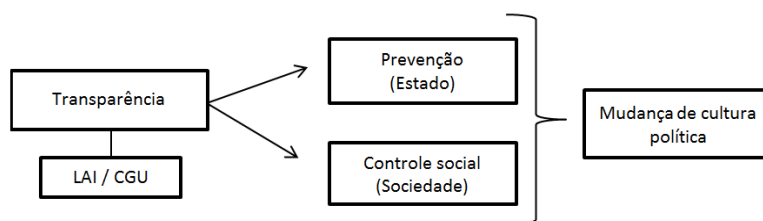
Portanto, este debate de contexto institucional entre corrupção, transparência e CGU perpassa por outras categorias, como: governança, controle social/participação e cultura política. Governança<sup>32</sup>, pois depende de diversos atores para dar andamento a denúncias e fiscalização, sendo corresponsáveis nesta ação estatal. Nesse caso, destaca-se a institucionalidade participativa a partir da ótica da transparência: desde instituições do próprio Estado (Ministério Público, Tribunal e Contas e a própria CGU apurando irregularidades) quanto ONGs ou entidades representativas da sociedade civil participando de decisões ou fazendo o controle social<sup>33</sup>. Tanto uma (governança para prevenção - Estado), quanto outra (controle social - Sociedade), unem-se na necessária mudança de cultura política.

<sup>32</sup> “A governança pública agrupa, em novos arranjos de atores (redes, alianças, etc), três diferentes lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança)” (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 486).

<sup>33</sup> “[...] a participação pode significar controlar a qualidade dos serviços prestados. Isso significa que a participação cidadã na prestação de serviços sociais pode aumentar a qualidade dos resultados obtidos [...]”. (MILANI, 2008, p. 559)



Figura 2 - Esquema sobre transparência e mudança de cultura política.



Fonte: BATAGLIA, 2019, p. 176.

Por fim, conclui-se que a transparência passiva corrobora com direitos, como a liberdade informacional (considerada como “primeiro estágio”), antes mesmo de ser um instrumento de prevenção ou de enfrentamento da corrupção. Além disso, o entendimento do contexto institucional da regulamentação dessas esferas, somados às responsabilidades da CGU e associadas à governança, participação e controle, e cultura política são peças chave deste enfrentamento de atos corruptos.

## 5. Conclusão

O presente trabalho teve por objetivo verificar em que medida a transparência passiva – direito de acesso à informação favorecia o combate à corrupção, levando-se em consideração o papel da CGU. Assim, a partir da aplicação da técnica de análise de contexto institucional, e da análise de conteúdo das entrevistas e dos pedidos de acesso, conclui-se que a transparência passiva (por meio da LAI) possui um contexto próprio de finalidade. Tal contexto, por sua vez, envolve a efetivação do direito de informar, informar-se e ser informado (MENDEL, 2009), vinculado à liberdade informacional e à liberdade de expressão – antes mesmo de ser um mecanismo anticorrupção. Além disso, os pedidos de acesso envolvem o debate do acompanhamento das ações estatais (programas, recursos e convênios, decisões, por exemplo), o que remete à questão do controle, da participação social, da cultura política, com destaque para a participação institucional de organizações sociais.

Para se conhecer a medida da relação entre a transparência (passiva) e a corrupção, é necessário entender o contexto de elaboração de normas, como a LAI. A partir disso, verifica-se que a mencionada relação depende da concretização de algumas variáveis, desde a existência de suspeita para entrar com pedido de acesso, e do conhecimento dos sistemas de solicitação (SIC e e-SIC) para o devido manuseio, até o intercâmbio informacional entre os órgãos. Menciona-se, ainda, a governança sobre tais mecanismos. Logo, a transparência é um instrumento de Estado, e este mesmo Estado tem papel preponderante e pode atuar na prevenção de mecanismos de corrupção. Da mesma forma, a transparência também é um instrumento para o exercício do controle social que possibilita, como princípio democrático, o acompanhamento de ações governamentais, e para o qual se faz necessária uma mudança de cultura política. Tais papéis, por sua vez, dependem de toda uma ecologia contextual, de uma coerência entre textos e contextos.

Sob essa perspectiva, retoma-se o conceito do contexto institucional mencionado. Ele foi importante para as conclusões desta pesquisa, pois através dele observam-se os desafios para implementação da Lei de Acesso à Informação (e do acesso à informação como um direito). Enfim, constata-se que, mais do que voltada para o combate à corrupção, trata-se de um instrumento que dialoga com os temas de cultura política, controle social, governança entre setor público e privado, fato este que pode abrir caminho para outros estudos como agendas de pesquisa.

## Referências

- ARTIGO 19. *Guia prático da lei de acesso à informação*. São Paulo: Artigo 19, 2016. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2016/10/Guia-Pr%C3%A1tico-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Infoma%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.
- BATAGLIA, Murilo Borsio. *Acesso à informação e corrupção: investigando o contexto institucional da CGU*. Dissertação (Mestrado em Direito). 212f. Brasília: UnB, 2019.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BRASIL. CGU-CTPCC. *Ata da 13ª reunião*. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-13a-reuniao-jun-2011.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.
- BRASIL. *Decreto n. 7724*, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm). Acesso em: 19 jul. 2019.
- BRASIL. *Lei n. 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º [...] da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 19 jul. 2019.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. *Convenção da OCDE contra o suborno transnacional*. 2016. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.
- BRASIL. OGP - PARCERIA PARA O GOVERNO ABERTO. *O que é a iniciativa*. Disponível em: <http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>. Acesso em: 09 jul. 2019
- CALDAS, Ricardo W.; PEREIRA, Robson Costa. *Democracia e corrupção*. Brasília: Universidade de Brasília –UnB, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM, Núcleo de Estudos de Organizações Multilaterais e Negociações Internacionais – NEOMNI. v.6. n.29, 2007.
- CALMON, P.; COSTA, A. Redes e Governança das Políticas Públicas. Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração Pública - CEAG. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas –RP3*. n.1. p.01-29. Brasília, 2013. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11989/10510>. Acesso em: 10 out. 2018.
- CINTRA, Maria Eduarda Ribeiro. *Lei de acesso à informação no Brasil: sua implementação e seus desafios*. 2016. 302f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- CUNHA FILHO, Márcio Camargo. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU*. v.10. n. 16. 2018. p.878-907. Disponível em: [https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista\\_da\\_CGU/article/view/55/pdf\\_37](https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/55/pdf_37). Acesso em: 14 set. 2018.
- CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vitor César Silva. *Lei de acesso à informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2014.
- CUNHA, Claudia Silveira da. Os serviços eletrônicos de implementação da Lei de Acesso à Informação pública e os serviços de informação ao cidadão. In: MOURA, Maria Aparecida. (org.). *A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões*. UFMG: Belo Horizonte, 2014.
- DRYZEK, John S.; DUNLEAVY, Patrick. *Theories of the Democratic State*. London: Palgrave Macmillan,

2009.

ELLIOTT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a economia global*. Brasília: UnB, 2002.

FARRANHA, Ana Cláudia. Mecanismos para a construção da transparência: uma breve análise do percurso da democracia. In: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2013, Brasília. *VI Congresso CONSAD de Gestão Pública*. Brasília: CONSAD, 2013. v. 01. p. 1-19.

FARRANHA; Ana Claudia; SUGUIURA, Carolina. Acesso à informação ambiental e considerações metodológicas sobre avaliação: é possível identificar como funcionam os sistemas de informação? In: GAUTERAU, P.; MONEBHURRUN, N. (org). *Direito à informação ambiental: uma agenda de pesquisa interdisciplinar*. Curitiba: Prismas, 2017.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV/DAPP. *O dilema do brasileiro: a descrença no presente e a esperança no futuro*. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/o-dilema-brasileiro-entre-descrenca-no-presente-e-esperanca-no-futuro/>. Acesso em: 14 out. 2018.

GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen J; NAIM, Moisés. A globalização da corrupção. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a economia global*. Brasília: UnB, 2002.

GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. *VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI COMPOLITICA)* – PUC RJ. 22 a 24 de abril de 2015.

HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael. *Political corruption: concepts & contexts*. 3r ed. New Brunswick: Transaction Publishers, 2007.

IBOPE INTELIGÊNCIA. *Confiança do brasileiro nas instituições é a mais baixa desde 2009*. Disponível em: <http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/confianca-do-brasileiro-nas-instituicoes-e-a-mais-baixa-desde-2009/>. Acesso em: 05 set. 2018.

HEIDEMANN, Francisco G.; KISSLER, Leo. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Tradutor: Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991. 262 p. Título original: Controlling corruption.

LARSON, Alan. A política dos EUA contra a corrupção. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a economia global*. Brasília: UnB, 2002.

LEJANO, Raul. *Parâmetros para análise de políticas: a fusão de texto e contexto*. Campinas: Arte Escrita, 2012.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L.; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA; Marco Antonio C. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, v.17, n.60. p.54-67. jan./jun., 2012.

MENDEL, Toby. *Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado*. 2a ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*. ano 4. v. 52, Rio de Janeiro, p.610-629, 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/pdf/rap/v52n4/pt\\_1982-3134-rap-52-04-610.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rap/v52n4/pt_1982-3134-rap-52-04-610.pdf). Acesso em: 22 nov. 2018.

MILANI, Carlos, R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias *RAP*. V.42 ano 3. P.551-579. Maio/jun.,2008, Rio de Janeiro.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – MPSP. *'Falha está no controle da gestão pública', diz professora.* Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Escola\\_Superior/noticia?id\\_noticia=13950707&id\\_grupo=2257](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Escola_Superior/noticia?id_noticia=13950707&id_grupo=2257). Acesso em: 06 jul. 2019.

NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Antonio Carlos Ozório. *Corrupção: o combate através da prevenção*. In: ADRI, R.P.; PIRES, L.M.F.; ZOCCUN M. *Corrupção, ética e moralidade administrativa*. Belo Horizonte: Forum, 2008

OLIVIERI, Cecília. *A lógica do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2010.

O'NEILL, Onora. *Transparency and the ethics of communication*. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (org). *Transparency: the key to better governance ?* Nova York: Oxford University Press, 2006, p.75-90.

ONU, *Convenção das Nações Unidas contra Corrupção*. Escritório contra Drogas e Crimes. 2007. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf). Acesso em: 01 out. 2018.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP – OGP. *About OGP*. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>. Acesso em: 10 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Caso Gomes Lund e outros ("guerrilha do araguaia") vs. Brasil, de 24 de novembro de 2010*. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf). Acesso em: 10 dez. 2018.

PAES, Eneida Bastos. *A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios*. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: ENAP, v. 62, n. 4, p. 407-424, out./dez. 2011. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80/77>. Acesso em: 15 ago.2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. *Convenção interamericana contra corrupção*. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/B-58.htm>. Acesso em: 19 jul. 2019.

PAES, Eneida Bastos. *A influência internacional na construção do direito de acesso à informação no Brasil*. *Revista de informação legislativa*, v. 49, n. 195, p. 245-257, jul./set. 2012. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496592>. Acesso em: 15 ago. 2018.

PIETH, Mark. *Cooperação internacional de combate à corrupção*. In: ELLIOT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a economia global*. Brasília: UnB, 2002.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes consequences and reform*. Cambridge University Press, 1999.

SALAMON, Lester. *The new governance and the tools of public action: an introduction*. *Fordham Urban Law Journal*. vol. 28. N. 5. p.1610-1674.

SCHILLING, Flávia. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)*. São Paulo: IBCCrim, 1999.

SILVA, Suylan de Almeida Midlej *et al*. *Residência em políticas públicas: uma experiência inovadora de formação*. *Cadernos de Pesquisa*, v. 45, n. 157, p. 588-611, 2015.

TOURINHO, Marcos. *Brazil in the global anticorruption regime*. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 61, n.

1, e.4, 2018 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292018000100201&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292018000100201&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 17 Set. 2018.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Source Book TI. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. 2000. Disponível em: en: <http://archive.transparency.org/publications/sourcebook>.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Índice de percepção da corrupção*. Disponível em: <https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em: 19 jul. 2019.

YINN, Robert K. *Pesquisa qualitativa: do início ao fim*. Trad. Daniel Bueno. Porto Alegre: penso, 2016.