

# **Nepotismo na Administração Pública brasileira: panorama histórico e associação à corrupção\***

## *Nepotism in the Brazilian Public Administration: historical panorama and association with corruption*

**Almerinda Alves de Oliveira\*\***

### **Resumo**

A preocupação básica deste estudo é refletir sobre o tema do nepotismo no âmbito da Administração Pública brasileira, demonstrando como transgride o postulado republicano e a democracia, apresentando um panorama histórico, desde o período colonial até o contexto pós-edição da Súmula Vinculante 13 e associando a prática do nepotismo à corrupção. A base da reflexão propiciada por este trabalho é o estudo da literatura relacionada ao tema em conjunto com os normativos presentes no ordenamento jurídico pátrio. Este artigo tem como objetivo contribuir para o enriquecimento da discussão sobre o assunto, pois, embora presente desde os primórdios da colonização brasileira, o nepotismo é um tema bastante atual e ainda presente na gestão pública. Além disso, é uma prática amplamente rechaçada pela sociedade brasileira, que o associa à corrupção.

*Palavras-chave: Nepotismo. República. Corrupção.*

### **Abstract**

The main concern of this study is to discuss the matter of nepotism within the Brazilian Public Administration, demonstrating how it violates the Republican postulate and the democracy, presenting a historical perspective, from the colonial period to the post-editing context of Binding Precedent 13, and linking the practice of nepotism to corruption. The basis of the reflection provided by this work is the study of the literature related to the subject in conjunction with the regulations present in the Brazilian legal order. This article aims to contribute to the enrichment of the discussion on the matter because, although its roots can be traced to the beginning of Brazilian colonization, nepotism is a very current theme, still present in public administration. Furthermore, it is a practice widely rejected by the Brazilian society, which associates it to corruption.

*Keywords: Public Transparency, Transparency Portal, Evaluation, Social Control.*

\* Artigo enviado em 17.04.2017 e aceito em 07.06.2017.

\*\* Auditora da Controladoria Geral do Estado do Mato Grosso (CGE-MT).

# I. Introdução

O presente texto tem como objetivo analisar o nepotismo na Administração Pública brasileira enquanto prática passível de enquadramento dentro do conceito de corrupção. O estudo é relevante na medida em que o enquadramento da prática de nepotismo como corrupção atrai a aplicação de diversas normas jurídicas de caráter sancionatório aos casos concretos, inclusive relativas a tratados internacionais, diversas das meramente morais. Para tanto, esta pesquisa, a partir de uma análise precipuamente sócio histórica, procura demonstrar que o nepotismo transgride essencial e historicamente no Brasil o postulado republicano e a democracia. Além de afrontar princípios constitucionais norteadores da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência), o nepotismo é uma prática que beneficia um indivíduo ou um grupo, em detrimento dos demais.

De fato, a presença do nepotismo no Brasil contemporâneo pode ser explicada pela persistência, nos dias atuais, de resquícios de um Estado patrimonialista<sup>1</sup>, no qual um grupo de pessoas influentes junto ao governo, o estamento burocrático, “comanda o ramo civil e militar da administração e, dessa base, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira.” (FAORO, 2012, p. 12). Ainda que essa classe dirigente não esteja necessariamente unida por laços familiares, é razoável concluir que utiliza o setor público em benefício próprio, de forma que não lhe é contrária a ideia de nomeação de parentes para o exercício de atividades públicas. A camada dirigente “fecha-se na sua perpetuidade hereditária, ao eleger os filhos e genros, com o mínimo de concessões ao sangue novo” (FAORO, 2012, p.92):

---

<sup>1</sup> Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, historicamente, a Administração Pública passou por uma evolução constituída por três modelos ou formas, que foram se sucedendo e coexistindo: a Administração Pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Ao descrever as principais características de cada modelo de administração, o PDRAE elenca o nepotismo e a corrupção como típicos da Administração Pública patrimonialista, a qual, por sua vez, é fortemente marcada pela interpermeabilidade entre patrimônio público e o privado e por considerar o aparelho de Estado extensão do poder do soberano:

**Administração Pública Patrimonialista** - No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano [...]. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em conseqüência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.

[...]

**Administração Pública Burocrática** - Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori.

**Administração Pública Gerencial** - [...] A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (BRASIL, 1995, p. 15)

Ao abordar a Administração Pública patrimonialista, o PDRAE afirma que o predomínio do capitalismo e da democracia provocou a distinção entre mercado e/ou sociedade civil e Estado, tornando o patrimonialismo inaceitável.

*No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. (HOLANDA, 2015, p.175).*

Considerando que a democracia e a República têm como uma de suas premissas a isonomia entre os cidadãos, o favorecimento a um tipo de cidadão seria intolerável, pois todos devem ser iguais perante à lei. A isonomia está intimamente relacionada à noção de República, pois o postulado republicano repele privilégios e não admite discriminações. No ideal republicano, prevalece o equilíbrio entre os cidadãos. Segundo José Afonso da Silva (2009), o conceito de República é muito mais amplo do que um tipo de forma de governo: ele designa uma coletividade política com características de res pública, no seu sentido originário de coisa pública, ou seja, coisa do povo e para o povo. Dessa forma, pode-se afirmar que o privilégio em favor de parentes, ao criar uma desigualdade entre os cidadãos, não se coaduna com a ideia republicana, constituindo-se em um verdadeiro desrespeito ao princípio da isonomia (ALEXANDRE; DEUS, 2015).

A prática do nepotismo, portanto, também torna pouco efetivo o princípio da impessoalidade no contexto do acesso aos cargos públicos no Brasil e um meio de evitar que ocorra é a realização do concurso público. Para Hely Lopes Meirelles (2004), o concurso é instrumento técnico de promoção dos princípios constitucionais, principalmente do postulado da isonomia, firmando-se como um meio de se obter moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei. “Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos.” (MEIRELLES, 2004, p.413).

Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), nesse sentido, considera que os cargos em comissão são uma fonte de escândalos no serviço público justamente porque, quando seus ocupantes não provêm de carreiras públicas<sup>2</sup>, são indivíduos alheios aos freios que resultam do compromisso com sua carreira. Destaca-se a expressão largamente utilizada na Administração Pública para designar aqueles que são estranhos aos quadros de pessoal da Administração e ingressam no serviço público por meio da nomeação para ocupar cargos em comissão: nomeados sem vínculo. Essa terminologia resume bem a ideia de Bandeira de Mello, pois evidencia que aquele indivíduo não possui vínculo com a carreira, órgão ou entidade.

Por outro lado, a corrupção é avaliada para além das tipologias penais enquanto um desvio do interesse público, uma conduta ilegítima socialmente e juridicamente. O nepotismo não necessariamente significa corrup-

---

2 Um servidor de uma carreira pode ser nomeado para ocupar cargo comissionado em carreira distinta, inclusive em outro órgão/entidade, Poder ou ente federativo. Como exemplo, a Lei nº 8.112/90, estatuto dos servidores públicos federais, apresenta essa hipótese: “Art. 93. O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses: I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança”.

ção, mas ele pode ser visto como uma conduta política típica de sociedades tradicionais e que, assim como as práticas de clientelismo, patronagem e fisiologismo<sup>3</sup>, promove vulnerabilidades institucionais que resultam na corrupção. Além disso, nepotismo é semelhante a malversação de recursos públicos, extorsão, concussão, suborno e prevaricação, pois são práticas que podem ter um sentido de corrupção na medida em que são consideradas ações ilegítimas e opostas ao interesse público (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Desse modo, com o desrespeito de princípios basilares da administração pública, o nepotismo pode estar associado à corrupção por ser uma ação ilegítima e oposta ao interesse público. O conceito social de corrupção<sup>4</sup>, como será explicitado ao longo deste trabalho, é mais amplo que o conceito legal, pois incorpora a ideia difundida na sociedade de que corrupção está vinculada ao mau uso e desvio das verbas públicas. Assim, o nepotismo pode ser visto, juntamente com outras práticas típicas do patrimonialismo, no qual se confunde o patrimônio público com o privado, como uma conduta política que promove vulnerabilidades institucionais que geram corrupção.

## 2. Procedimentos metodológicos

Para examinar as questões apontadas, foi realizada uma pesquisa qualitativa utilizando como técnica a documentação indireta, com a realização de pesquisa bibliográfica e documental. A coleta de dados, inicialmente, contemplou a realização de pesquisas em artigos e trabalhos acadêmicos relacionados ao tema, legislação e em livros de cunho jurídico.

Após a leitura da bibliografia, foi possível verificar que o tema ainda suscita muitos estudos, pois há escassez de discussão sociológica e conexão do tema à cultura administrativa brasileira e às origens da formação da sociedade nacional, desde o período pré-colonial.

O artigo, assim, se propõe a ir além do viés jurídico na análise do nepotismo, pois parte do pressuposto de que, para se compreender a presença dessa prática no Brasil contemporâneo e seu consequente enquadramento no conceito sociológico de corrupção, é necessária uma análise da origem da cultura e das relações familiares nacionais. Dessa forma, a fim de permitir tal aprofundamento, seguiu-se uma pesquisa bibliográfica em artigos e livros de cunho sociológico e histórico, fazendo leitura de clássicos da sociologia nacionais como: *Casa-Grande & Senzala*, de Gilberto Freyre e *Raízes brasileiras*, de Sérgio Buarque de Holanda.

---

3 O clientelismo é o tipo de relação política em que uma pessoa dá proteção a outra em troca de apoio, estabelecendo um laço de submissão pessoal. A patronagem é a proteção, amparo, auxílio oferecido por alguém ou por uma organização; patrocínio. O fisiologismo é a atitude ou prática (de políticos, funcionários públicos, etc.) caracterizada pela busca de ganhos ou vantagens pessoais, em lugar de ter em vista o interesse público. (FERREIRA, 1999).

4 O conceito legal de corrupção está no artigo 333 do Código Penal brasileiro e se refere à promessa ou oferecimento (corrupção ativa) ou recebimento (corrupção passiva) de vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício.

Além disso, tendo em vista a necessidade de abordar casos práticos que exemplifiquem medidas de combate ao nepotismo, procedeu-se a uma pesquisa de julgados nos tribunais superiores, de forma a demonstrar a efetiva aplicação de sanções a essa prática corruptiva, tal como a condenação por improbidade administrativa de autoridades que praticaram nepotismo no âmbito da Administração Pública brasileira.

## 3. Nepotismo enquanto transgressão ao postulado republicano e à democracia

### 3.1 Considerações gerais sobre nepotismo e a associação à corrupção

Segundo o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, o conceito de nepotismo, na Idade Média, servia para denominar a autoridade exercida pelos sobrinhos e demais parentes do papa na administração eclesiástica. No âmbito do poder público, significa o favoritismo ou protecionismo sistemático à família:

**nepotismo** s.m.(1716 cf. RB) 1 autoridade exercida pelos sobrinhos ou demais parentes do papa na administração eclesiástica 2 favoritismo para com parentes, esp. pelo poder público 3 p.ext. preferência por; favoritismo, proteção • ETIM, nepote + -ismo; por inf. do fr. nepotisme (1653) 'favores de que desfrutavam os sobrinhos do papa; (HOUAISS, 2001, p.2010).

Para Adam Bellow (2006), a atribuição feita por alguns dicionários da palavra “nepotismo” ao latim *nepos*, que significa sobrinho ou neto, é tecnicamente precisa, porém pode ser considerada ilusoriamente estrita. O termo nepotismo derivaria do italiano *nepote*, que pode referir-se a praticamente qualquer membro da família, de qualquer geração, homem ou mulher.

Durante os séculos XIV e XV, havia uma prática corrupta de nomear parentes do papa para a administração – geralmente filhos ilegítimos, ditos “sobrinhos” – e, por muito tempo essa origem eclesiástica refletiu-se nos dicionários. Numa acepção moderna, o significado de nepotismo está associado ao favoritismo em decorrência do parentesco. “Atualmente, a maioria das pessoas usa o termo mais estritamente para se referir não apenas à contratação de um parente, mas à contratação de alguém que é tremendamente incompetente – embora a rigor se tenha de convir em que empregar um parente é nepotismo independentemente de ele ser ou não qualificado” (BELLOW, 2006, p.22).

Para José dos Santos Carvalho Filho (2015), a vedação ao nepotismo representa uma proteção aos padrões de moralidade no serviço público e uma preservação da impessoalidade. O nepotismo é uma prática condenável, uma das revoltantes formas de improbidade administrativa<sup>5</sup>, ele existe em todos os setores da Adminis-

5 A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, dispõe sobre os atos de improbidade administrativa, que, por sua vez, se subdividem em: os atos que ensejam enriquecimento ilícito, os que geram prejuízo ao erário e os que ofendem os princípios da Admi-

tração, sendo lamentavelmente de costumeira e conhecida frequência em certos Tribunais e órgãos judiciais.

Segundo a explanação de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre o princípio da impessoalidade, o nepotismo representa uma transgressão ao postulado republicano, pois a Administração deve dar aos administrados um tratamento sem discriminações, benéficas ou prejudiciais. Não deve haver tolerância a favoritismos e nem a perseguições. “Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.” (MELLO, 2015, p.117).

Bandeira de Mello (2015) afirma que a remuneração conferida aos ocupantes de cargos em comissão, elevada em relação aos padrões correntes no Estado, desperta no indivíduo um grande interesse em conservar o seu cargo, a qualquer preço. Os nomeados sem vínculo estão permanentemente preocupados em se evadir da livre exoneração a que estão sujeitos. Essa preocupação (ou medo) constante pode ser a razão pela qual se tornam “manipuláveis à vontade de seus superiores, agentes políticos, de cuja boa vontade depende sua permanência, pelo que geralmente são proclives a satisfazer-lhes os propósitos, ainda quando incorretos.” (MELLO, 2015, p.312). Para diminuir os constantes escândalos na Administração, resultantes da instrumentalização da máquina pública direcionada para servir a interesses oportunistas, esses cargos deveriam ser reduzidos a um mínimo possível e, sobretudo, deveria ser vedada a possibilidade do exercício de inúmeras atividades que hoje desempenham. Quanto maior o número de cargos comissionados, maior a chance de trocas de favores entre os Poderes Executivo e Legislativo, com objetivos escusos. Além disso, há “a possibilidade, não desprezível, dos partidos políticos ameaçarem perturbar, na esfera do Parlamento, o normal desempenho da atividade administrativa do governo se este não ceder a um clientelismo, aquinhoando seus próceres ou apaniguados com cargos e funções comissionadas no Executivo.” (MELLO, 2015, p.313).

Os filósofos Mário Sérgio Cortella e Clóvis de Barros Filho (2014) destacam uma concepção muito importante para a compreensão da associação entre nepotismo e corrupção, idealizada por Mark Warren, professor da Universidade de British Columbia. Para ele, a corrupção “é a exclusão sistemática de certos grupos da real vida política de uma sociedade.” Segundo os autores, “todas as vezes que, dentro de uma sociedade, houver discriminação permanente de um grupo em detrimento de outro ou de outros grupos que são sistematicamente beneficiados, há aí uma situação de corrupção.” (CORTELLA; BARROS, 2014, p.69). Ora, o nepotismo é justamente a concessão de um privilégio a um parente (ocupação do cargo público), discriminando aqueles que não possuem laços familiares com as autoridades. Então, sob essa ótica, o nepotismo pode ser considerado corrupção.

Importante compreender que, quanto às definições de corrupção, há uma polissemia. Por exemplo, o conceito social de corrupção é mais abrangente que o conceito legal<sup>6</sup>, pois incorpora a ideia difundida na socieda-

---

nistração Pública.

6 O conceito legal de corrupção está no art. 333 do Código Penal brasileiro e se refere à promessa ou oferecimento (corrupção ativa) ou recebimento (corrupção passiva) de vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício.

de de que corrupção está associada ao mau uso, desvio e apropriação das verbas públicas e a desonestidade. “No âmbito social ela altera a ordem natural das coisas, sendo um fenômeno permanente na vida humana, consistindo em tornar privado aquilo que é público.” (AIRES;MELO, 2015, p.570). O nepotismo pode ser visto, juntamente com outras práticas típicas do patrimonialismo, no qual se confunde o patrimônio público com o privado, como uma conduta política que facilita a corrupção em um sentido amplo (social e legal).

A corrupção ocorre quando o indivíduo usa sua posição ou influência para obter vantagem pessoal, para si ou para terceiro, não somente em troca de recompensa financeira, mas de vantagens de qualquer tipo (cargos públicos, por exemplo). Assim, o nepotismo tem íntima relação com a corrupção, pois se constitui em forma de apropriação do patrimônio público pelo privado por grupos que utilizam o Estado em processos de troca de favores, negociação de benefícios relacionados a cargos ou funções públicas, ou exercem influência sobre estes, visando, muitas vezes, ao desvio de recursos públicos e à dilapidação do erário.

Para Lucas Rocha Furtado (2015, p.41), “um ato de corrupção importa em abuso de posição. A corrupção, ativa ou passiva, importa em transgressão de regras de conduta acerca do exercício de uma função ou cargo.” Assim, se um indivíduo que ocupa um cargo público e que, por isso, deveria honrar pelo atendimento do interesse público, aproveita de seu poder para nomear apadrinhados e parentes, ele está cometendo um desvio de poder, pois afastou-se do interesse público, que deveria nortear sua atuação. Segundo Di Pietro, há desvio de poder quando o ato do agente “fugiu ao interesse público e foi praticado para atender ao fim de interesse particular da autoridade.” (DI PIETRO, 2015, p.253).

Na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, no capítulo destinado a tratar das medidas preventivas, há recomendação de que sejam adotados sistemas de ingresso no funcionalismo público “baseados em princípios de eficiência e transparência e em critérios objetivos como o mérito, a equidade e a aptidão”. O documento da ONU também afirma que devem existir “procedimentos adequados de seleção e formação dos titulares de cargos públicos que se considerem especialmente vulneráveis à corrupção”. O indivíduo que ingressa na Administração Pública por apadrinhamento, tal como no nepotismo, está vinculado a alguém ou a determinado grupo e ao patrono deve favores. Assim, há forte tendência que esse indivíduo exerça suas atividades em detrimento do interesse público e que sua atuação resulte em práticas corruptas.

A corrupção não se limita somente ao uso indevido de dinheiro público ou ao suborno e nem está apenas relacionada ao aspecto gerencial do Estado, ela representa um problema de legitimação da ordem democrática como um todo (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

No aspecto administrativo, a burocracia é a instituição que se baseia nos “princípios de um serviço público profissional, e de um sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional” (BRESSER, 1997). Cortella e Barros (2014), ao analisarem a trilogia de legitimação de Max Weber, o idealizador da burocracia, afirmam que processos de legitimação centrados nas pessoas (legitimação carismática e tradicional) e não em processos institucionais e normas preestabelecidas de exercício de poder (legitimação racional), ampliam as chances de

uma situação de corrupção. Nesse contexto, fica evidente que a ideia da meritocracia trazida pela Administração Pública Burocrática e que permaneceu como característica da Administração Gerencial contrapõe-se ao nepotismo, pois afirma que as pessoas devem ocupar os cargos em decorrência de características racionais tais como o conhecimento e as habilidades.

Para Bresser Pereira (1997), a Administração Pública burocrática e a democracia podem ser vistas como instituições de combate às práticas do nepotismo e da corrupção. Enquanto nessa administração burocrática idealizada se pautaria na isonomia e impessoalidade, além de outros princípios constitucionais, no patrimonialismo, a qualificação do indivíduo não importa. A origem social, a aparência, a polidez e os laços familiares definem o seu papel no eixo econômico do trabalho. Nesse sentido, Roberto da Matta e Raymundo Faoro descrevem como características de cunho pessoal, tais como aparência e a ascendência, eram determinantes para a ocupação dos cargos públicos:

*[...] as relações de trabalho se somam a um conjunto de laços pessoais regidos por valores como a intimidade (cf. Barret, 1972), a consideração, o favor (cf. Schwarz, 1977), o respeito (cf. Viveiros de Castro, 1974) e apreciações éticas e estéticas generalizantes (como as categorias de limpo, bem-apessoado, correto, sagaz, bom, de fino trato etc.)." (DA MATTA, 1997, p.199).*

*"[...] o emprego público era, ainda no século XVI, atributo do nobre de sangue ou do corteão criado nas dobras do manto real [...] Para investidura em muitas funções públicas era condição essencial que o candidato fosse 'homem fidalgo, de limpo sangue' [...] ou de 'boa linhagem' [...]" (FAORO, 2012, p.9).*

Para Faoro (2012), a forte consolidação do Estado patrimonialista, estabelecendo relações de poder calcadas nas relações pessoais e não no mérito pessoal inibiu a formação do Estado burocrático. No Estado patrimonialista, há pouco ou nenhum interesse no desenvolvimento econômico, na livre iniciativa e na racionalidade econômica. Os grupos detentores de poder estão interessados em direcionar as ações estatais de forma a lhes garantir ganhos, manipulando lealdades por meio dos cargos públicos.

*A história da administração pública brasileira é a história do estamento, do patrimonialismo, do rei, senhor das terras, das gentes e dos cargos. É a história dos amigos do rei, os quais modernamente se inserem no tecido da administração pela via do contrato sem concurso, sem aferição prévia da capacitação. (STOCK, 1992, p.70).*

Essa confusão entre público e privado típica do patrimonialismo, uma verdadeira dependência mútua, na verdade, reflete a fraqueza desses setores e representa a ruína de uma democracia. Segundo Miriam Leitão (2015), a cena política atual ainda possui esses traços, pois "Esse é um vírus resistente e mutante. Ele muda para ficar. Em certas decisões do governo na economia de hoje, e em certas aberrações da política, o que se vê é a mesma relação promíscua e circular." (LEITÃO, 2015, p.259).



A autora Maria Sylvia de Carvalho Franco (1997) apresenta uma perspectiva interessante sobre as causas da confusão entre recursos públicos e privados. Enquanto grande parte dos autores discorre sobre o aproveitamento do público pelo particular, para a autora, a carência de fundos públicos deixa lacunas que, por sua vez, acabam sendo preenchidas pelo patrimônio do particular: cidadão comum ou servidor público. Os adiantamentos pessoais e os donativos, emaranhados à praxe administrativa, tornam corriqueira a aplicação de recursos privados em serviços públicos. Obviamente, se o particular socorre o público diante das suas dificuldades, nada mais natural que o setor privado se apropriar dos bens e cargos públicos:

*Essa mistura entre a coisa pública e os negócios privados fundamenta, sem dúvida, a extensão do controle pessoal a todo o patrimônio do Estado. A passagem é rápida: o homem que sustenta com recursos particulares as realizações próprias do governo está subjetivamente pronto para considerar como seu o conjunto de bens públicos confiados à sua guarda. Por que não o faria? Por que não satisfaria aos próprios objetivos com dinheiros do governo se, não raro, as dificuldades deste último eram resolvidas com haveres seus, pessoais? Acaba por constituir-se de fato, nessas condições em que ficam completamente fluidos os limites entre o que é patrimônio da Administração e o que é propriedade do administrador, um fundo de “bens comuns” cujos valores, indivisos entre os dois membros da associação formada, servem indistintamente, ora a um, ora a outro. (FRANCO, 1997, p. 131).*

No aspecto político, ao afirmar os direitos da coletividade em relação à coisa pública, enaltecer os direitos políticos como assecuratórios dos direitos sociais que protegem da exploração, a democracia é encarada como instrumento de proteção dos direitos civis contra a tirania do Estado. Não há dúvida de que o Brasil é uma democracia, pois a própria Constituição de 1988, ao tratar dos princípios fundamentais, estabelece no *caput* do art. 1º que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito.” (BRASIL, 1988). Entretanto, a democracia brasileira, segundo Holanda (2015), parece ter sido um produto importado que fora adaptado pela aristocracia rural e semifeudal de acordo com os privilégios e direitos dessa elite. A democracia no Brasil funcionaria, então, como uma fachada ou decoração externa: “alguns lemas que pareciam os mais acertados para a época e eram exaltados nos livros e discursos. [...] A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido.” (HOLANDA, 2015, p. 192).

Assim, a ideia de que o nepotismo é contrário aos princípios democráticos somada à constatação de a prática ser bastante comum no Brasil aparenta um paradoxo. Cortella e Barros (2014), em apertada síntese, fazem um apanhado dos regimes de governo brasileiros, revelando como a democracia nacional é recente e, conseqüentemente, como o país ainda está trilhando os caminhos da organização social:

*[...] embora sejamos um país com mais de 500 anos de fundação, nem 10% desse tempo foi, concretamente uma democracia formal. Nos primeiros 322 anos fomos uma Colônia; nos 67 anos um Império; nos próximos 100 anos de República (1889-1988) uma alter-*

*nância de voto secreto, como eleitores por renda, exclusão de analfabetos, adultos e ditaduras... Apenas com a Constituição de 1988 (488 anos depois da fundação) tivemos uma formalização abrangente da democracia. (CORTELLA; BARROS, 2014, p.81).*

## 4. Panorama histórico do nepotismo no Brasil

Para o aprofundamento da compreensão do nepotismo no Brasil e o motivo dessa prática estar compreendida dentro do conceito sociológico de corrupção, essencial conhecer as origens dos elementos culturais nacionais, principalmente no caso de uma colônia, que herdou muitas de suas concepções e instituições de forma já concebida pela metrópole:

*Todos os países que surgiram como produto de empreendimentos coloniais – como é o caso do Brasil – receberam, já em seu berço, de uma assentada, o acervo de ideias que vigorava nas Metrôpoles e assim prosseguiram sob a tutela mental que esta lhes prodigalizava. Nem mesmo a independência os liberta desta influência genética. (MELLO, 2015, p.1096)*

Na obra clássica “Casa-Grande & Senzala”, Gilberto Freyre faz uma análise detalhada das especificidades do processo civilizador brasileiro, apresentando uma enorme contribuição para o entendimento da formação da sociedade. O sociólogo pernambucano descreve a estrutura da casa-grande, na qual se abrigavam parentes, filhos e escravos, mostrando como, mais tarde, se originaria um modo de organização política e social que tem estreita ligação com o nepotismo: o patriarcalismo. Esse modelo patriarcal de família é um tipo de estrutura de grande amplitude, pois, em seu seio, abrigam-se não somente os familiares, que possuem laços de sangue (cônjuge, filhos e parentes), mas diversos agregados: criados e escravos, por exemplo. O que une essa família numerosa e extensa é a submissão ao jugo do patriarca (*pater*) (FREYRE, 2002).

Nesse sentido Sérgio Buarque de Holanda também discorre sobre como a elevada importância da família e dos laços de sangue na estrutura social brasileira torna ausente a impessoalidade, tão necessária ao estabelecimento de um Estado burocrático e racional:

*Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. [...] foi sem dúvida o [círculo] da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. E um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar – a esfera, por excelência dos chamados “contatos primários”, dos laços de sangue e de coração – está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. (HOLANDA, 2015, p.176)*

Assim, constata-se a forte presença dos laços de sangue na sociedade colonial brasileira, pois a família patriarcal se mostra como uma estrutura poderosa cuja “sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. A entidade privada precede [...] a entidade pública.” Esse modo de organização no qual “prevalecem necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades.” (HOLANDA, 2015, p.96)

As raízes do nepotismo, em seu cerne, podem estar associadas aos traços do colonizador português, caracterizado por Freyre (2002) como indivíduo de “plasticidade social”, “característica maior no português que em qualquer outro colonizador europeu”. O povo ibérico seria, segundo o sociólogo, “[...] menos rígido no contorno e menos duro nas linhas de caráter. Daí prestar-se a tantas e tão profundas deformações.” (FREYRE, 2002, p.255). A forte tendência do português “para o cruzamento e miscigenação”, consequência de sua fluidez social, propiciou a construção da civilização brasileira, por meio da sua mistura com índios e negros, elementos que contribuíram largamente na formação étnica, econômica, social e cultural do Brasil.

*A nossa verdadeira formação social se processa de 1532 em diante, tendo a família rural e semi-rural por unidade, quer através de gente casada vinda do reino, quer das famílias aqui constituídas pela união de colonos com mulheres caboclas ou com moças órfãs ou mesmo à-toa, mandadas de vir de Portugal pelos padres casamenteiros. Vivo e absorvente órgão da formação social brasileira, a família colonial reuniu, sobre a base econômica da riqueza agrícola e do trabalho escravo, uma variedade de funções sociais e econômicas. Inclusive, como já insinuamos, a do mando político: o oligarquismo ou nepotismo, que aqui madrugou. (FREYRE, 2002, p.96).*

Uma segunda característica do colonizador português e que é essencial para a compreensão da formação social do brasileiro foi abordada por Sérgio Buarque de Holanda (2015): a aversão desse povo à moral decorrente do culto ao trabalho:

*[...] a invencível repulsa que sempre lhes inspirou toda moral fundada no culto ao trabalho. [...] uma digna ociosidade sempre pareceu mais excelente, e até mais nobilitante, a um bom português, ou a um espanhol, do que a luta insana pelo pão de cada dia (HOLANDA, 2015, p.44)*

Considerando essa herança de repulsa ao trabalho físico e o culto à ociosidade, é razoável inferir que o cargo público era visto como a melhor opção de emprego. Havia ainda o prestígio, o poder, a possibilidade de ganhos econômicos e de se garantir benesses para familiares, transformando a busca pelo emprego público em uma obsessão. “[...] a inquieta, ardente, apaixonada caça ao emprego público. Só ele nobilita, só ele oferece o poder e a glória, só ele eleva, branqueia e decora o nome” (FAORO, 2012, p.96). Contrariando a lógica, não somente os letrados tentavam o acesso aos cargos públicos, também o faziam os proprietários. Ora, homens detentores de recursos poderiam simplesmente aplicar suas posses de forma produtiva e auferir ganhos que, com honestidade, seriam impossíveis de serem obtidos com o cargo público.

A elite proprietária, na verdade, busca com a ocupação dos cargos públicos, muito além da simples remuneração. Os grupos detentores de poder estão interessados em direcionar as ações estatais para lhes proporcionar prestígio, poder, e benefícios econômico-financeiros incalculáveis, como o acesso a informações privilegiadas. “[...] apropriação de oportunidades econômicas, que desembocam, no ponto extremo, nos monopólios de atividades lucrativas e cargos públicos” (FAORO, 2012, p.28).

Nesse sentido, Holanda (2015) descreve o terceiro traço característico do colonizador português que é essencial à compreensão da ausência ou baixa aplicação do princípio da impessoalidade no Estado brasileiro: a repulsa do povo ibérico à racionalização e a despersonalização.

*Sucedem que justamente a repulsa firme a todas as modalidades de racionalização e, por conseguinte, de despersonalização tem sido, até os nossos dias, um dos traços mais constantes dos povos de estirpe ibérica. Para retirar vantagens seguras em transações com portugueses e castelhanos, sabem muitos comerciantes de outros países que é da maior conveniência estabelecerem com eles vínculos mais imediatos do que as relações formais que constituem norma ordinária nos tratos e contratos. (HOLANDA, 2015, p. 159).*

Na história nacional, o nepotismo está presente, inclusive, na Carta de Achamento<sup>7</sup>, também conhecida como a Certidão de Nascimento do Brasil, escrita por Pero Vaz de Caminha, escrivão da esquadra de Pedro Álvares Cabral, há trecho no qual o letrado pede ao então rei de Portugal, D. Manuel I, um cargo para o genro, que à época estava condenado ao degredo na Ilha de São Tomé: “Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro – o que d’Ela receberei em muita mercê.”

Na concepção de Evaldo Cabral de Mello (2012), à época da colonização, a coroa portuguesa oferecia baixa compensação financeira aos aventureiros marítimos. Logo, já se subentendia um acordo tácito de que a metrópole faria vista grossa às irregularidades cometidas por seus agentes, desde que: não atentassem contra as receitas régias e que sua atuação se desse com um mínimo de discrição. O autor afirma que, sem essa cumplicidade, o recrutamento seria impossível, pois o homem da época só deixaria sua casa para se arriscar em tamanha aventura, se houvesse a esperança de fazer um pé de meia. A falta de investimento da coroa (recursos públicos) fazia com que se entregasse a iniciativa ao particular, consolidando a confusão entre os setores públicos e privados:

*Tudo deixou-se, porém, à iniciativa particular. Os gastos de instalação. Os encargos de defesa militar da colônia. Mas também os privilégios de mando e de jurisdição sobre terras enormes. Da extensão delas fez-se um chamariz, despertando-se nos homens de pouco capital, mas de coragem, o instinto de posse; e acrescentando-se ao domínio sobre terras tão vastas, direitos de senhores feudais sobre a gente que fosse aí mourejar. (FREYRE, 2002, p.306).*

7

Disponível em <[http://objdigital.bn.br/acervo\\_digital/div\\_manuscritos/mss1277755/mss1277755.pdf](http://objdigital.bn.br/acervo_digital/div_manuscritos/mss1277755/mss1277755.pdf)> Acesso em: 11 fev. 2016.

## 4.1 As constituições brasileiras e o acesso aos cargos públicos

Com a independência do Brasil, historicamente, é possível observar que o tratamento concedido aos mecanismos de acesso aos cargos públicos variou de que acordo com o contexto político vigente. A primeira Constituição do Brasil (outorgada em 1824), numa tentativa singela de promoção da meritocracia, afirmava, em seu art. 179, XIV, que “todo o cidadão pode ser admittido aos Cargos Publicos Civis, Politicos, ou Militares, sem outra differença, que não seja dos seus talentos, e virtudes”. No entanto, como atenta Eneuton Carvalho Filho (2011, p.30), “embora a Constituição reconhecesse o direito de todos de serem admitidos no serviço público, na prática eram nomeados apenas os que possuíam compadrios e boas amizades”.

O princípio republicano está consagrado no Brasil desde a Constituição de 1891, que instituiu a República e o Estado federal, em substituição à Monarquia e ao Estado unitário, formas de governo e de estado que eram adotados pela Constituição anterior (1824). A República, enquanto forma de governo associada às ideias de coisa pública e igualdade, tem como um de seus critérios distintivos a responsabilidade do governante decorrente, por sua vez, de uma ideia central contida no princípio republicano: todos os agentes públicos são igualmente responsáveis perante a lei. Assim, em uma República não deve haver espaços para concessão de privilégios e discriminações (CUNHA; NOVELINO, 2015).

No Brasil do século XIX, na República Velha, sob a égide da Constituição de 1891, um episódio envolvendo o Tribunal de Contas da União (TCU) merece destaque. O Tribunal (tal como nos dias atuais) possuía competência constitucional para verificar a legalidade das contas que seriam prestadas ao Congresso Nacional. Ao analisar a nomeação feita pelo Presidente Floriano Peixoto de um parente do ex-Presidente Deodoro da Fonseca, o TCU considerou o ato ilegal. Inconformado com a decisão do Tribunal, Floriano Peixoto mandou redigir decretos que retiravam do TCU a competência para impugnar despesas consideradas ilegais. O Ministro da Fazenda Serzedello Corrêa, discordando da posição do Presidente demitiu-se do cargo, por meio de carta, de 27 de abril de 1893<sup>8</sup>.

A Constituição de 1934 foi a primeira a estabelecer o concurso como meio necessário ao ingresso nas repartições públicas, inclusive para juízes e membros do Ministério Público: “a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos.” As Constituições posteriores (1937 e 1946) basicamente repetiram a exigência do concurso somente para a primeira investidura na Administração Pública.

No governo Vargas, visando à modernização da Administração Pública brasileira, houve uma reforma administrativa na qual merece destaque a criação, em 1936, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). “A administração pública sofre um processo de racionalização que se traduziu no surgimento das primeiras carreiras burocráticas e na tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público.” (BRASIL, 1995).

8 Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/historia.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

O DASP foi uma tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, que defende o mérito profissional como critério para ocupação de cargos públicos. Nesse contexto, tentou-se valorizar instrumentos importantes, tais como o instituto do concurso público e do treinamento, mas não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado. “O patrimonialismo (contra o qual a Administração Pública burocrática se instalara), embora em processo de transformação, mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro. O coronelismo dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo.” (BRASIL, 1995, p.19).

A Constituição de 1967, outorgada durante o regime militar, tentou avançar nesse aspecto: a Carta foi taxativa ao estabelecer que a “nomeação para cargo público exige prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos” e “prescinde de concurso a nomeação para cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração” (art. 95, §§ 1º e 2º). Diz-se tentou inovar porque, com a edição da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, o texto do parágrafo primeiro foi alterado para: “a primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, salvo os casos indicados em lei” (art. 97, § 1º). Assim, o instituto do concurso regrediu e voltou a ser pré-requisito apenas para a primeira investidura em cargo público, deixando terreno livre para que o servidor concursado pudesse ingressar em cargos superiores sem prestar novo concurso.

#### *4.1.1 A Constituição de 1988 e o concurso como regra ao acesso de cargos públicos*

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) inovou e, diferentemente da Constituição anterior (1967), que exigia o concurso público apenas para a primeira investidura em cargo público, estabeleceu o concurso como regra para acesso aos cargos e empregos públicos, promovendo os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência administrativa<sup>9</sup>.

O texto constitucional consagra o princípio da legalidade ao eleger a lei como instrumento apto a determinar os requisitos necessários ao acesso aos cargos e empregos públicos. Ao estabelecer que o preenchimento dos requisitos legais é condição necessária e suficiente para o candidato assumir o cargo, a CF/88 exige que a Administração respeite a impessoalidade e a moralidade. Pode-se dizer, ainda, que a CF/88 fomenta a eficiência administrativa, ao prescrever que a Administração selecione seus servidores dentre os candidatos que, mediante a realização de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo

---

<sup>9</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

ou emprego, obtiverem o melhor aproveitamento. Nesse sentido, segue trecho de julgado<sup>10</sup> do Supremo Tribunal Federal (STF):

*A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos.*

Não pairam dúvidas de que, no atual ordenamento jurídico pátrio, a nomeação para cargo de provimento efetivo exige prévia aprovação em concurso público, constituindo esse instituto um mecanismo de preservação da moralidade administrativa e de combate ao nepotismo. O concurso público, portanto, é um procedimento administrativo que seleciona pessoas de uma forma meritória, contrapondo-se ao ingresso no serviço público por meio de critérios de favorecimento pessoal ou nepotismo (ALEXANDRE; DEUS, 2015).

A isonomia está intimamente relacionada à noção de República, pois o postulado republicano repele privilégios e não admite discriminações. No ideal republicano, prevalece o equilíbrio entre os cidadãos. Segundo José Afonso da Silva (2009), o conceito de República é muito mais amplo do que um tipo de forma de governo: ele designa uma coletividade política com características de *res pública*, no seu sentido originário de coisa pública, ou seja, coisa do povo e para o povo. Dessa forma, pode-se afirmar que o privilégio em favor de parentes, ao criar uma desigualdade entre os cidadãos, não se coaduna com a ideia republicana, constituindo-se em um verdadeiro desrespeito ao princípio da isonomia (ALEXANDRE; DEUS, 2015).

Não obstante o concurso se destacar como procedimento administrativo intimamente relacionado aos princípios constitucionais orientadores da atuação da Administração Pública, a própria CF/88 estabelece uma exceção à regra do concurso público. Segundo o texto constitucional, a exigência de concurso não ocorre em relação às nomeações para cargos em comissão (amplamente conhecidos como cargos de confiança), que são atos discricionários e excetua-se à necessidade de motivação por parte da Administração. Assim, para provimento de cargo em comissão, a autoridade competente tem, pelo menos em tese, a prerrogativa, de nomear qualquer pessoa, não necessariamente servidor e, principalmente, não necessariamente alguém qualificado para o desempenho das atribuições atinentes ao cargo. Como observou Holanda (2015, p. 175), "A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias".

Ainda que as nomeações para cargos em comissão constituam atos discricionários que prescindem de motivação, a Comissão de Ética Pública, vinculada à Presidência da República (CEP-PR), já emitiu orientação<sup>11</sup> no sentido de que:

*[...] a conveniência administrativa e oportunidade política que a autoridade competente julgar relevantes para o preenchimento de cargos ou funções públicas, mesmo que legítimas*

10 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.125, Min. Rel. Carmén Lúcia, j. 10.6.2010, Plenário, DJE 15.02.2011.

11 Disponível em <<http://etica.planalto.gov.br/atas/2007/23-04/ata-de-reuniao-23-de-abril-de-2014>> Acesso em: 12 fev. 2016

*em si, não prescindem do exame prévio da adequada qualificação e experiência profissionais requeridos do futuro nomeado para o exercício eficaz do cargo que deverá exercer.*<sup>12</sup>

Ademais, a CEP-PR, criada com a atribuição de revisar as normas que dispõem sobre conduta ética na Administração Pública federal e atuar como instância consultiva do Presidente da República e Ministros de Estado em matéria de ética pública, orientou todos os órgãos e entidades do Poder Executivo federal a procederem ao registro, em seus sítios de internet, dos dados curriculares das altas autoridades em sua jurisdição, para amplo conhecimento público<sup>13</sup>.

Para José Afonso da Silva (2009), a Constituição deixou uma grave lacuna na matéria ao não exigir forma alguma de seleção para a admissão às funções (autônomas) referidas no art. 37, II, uma vez que tais postos “sempre foram fontes de apadrinhamento, de abusos e de injustiças a concursados.” (SILVA, 2009, p.338). Assim, verifica-se que a exceção à realização de concurso trazida pela CF/88, somada à ausência de vedação expressa no texto constitucional configurava um terreno fértil para que algumas autoridades nomeassem parentes para cargos em comissão e funções de confiança, o chamado nepotismo.

Em decorrência da aparente liberdade concedida pela Constituição, muitas autoridades abusavam de sua competência, fazendo com que as escolhas para ocupar cargos comissionados recaíssem sobre seus próprios parentes. Diz-se aparente, pois, ainda que a vedação ao nepotismo não estivesse expressa na CF/88, o agente público sempre deve pautar seus atos nos princípios constitucionais<sup>14</sup>.

Nesse sentido, o próprio Supremo Tribunal Federal<sup>15</sup> decidiu que: “A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática, uma vez que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da CF.” Ao discorrer sobre discricionariedade, Bandeira de Mello desenvolve raciocínio que se coaduna com o acima exposto:

*[...] o fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discricção) significa que lhe conferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada qual delas. Não significa, como é evidente, que lhe haja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu libito, de seus humores, paixões pessoais, excentricidades ou critérios personalíssimos. (MELLO, 2015, p. 111).*

Segundo Alexandre e Deus (2015), em caso de questionamentos sobre a moralidade das nomeações e desig-

12 (ATA DA REUNIÃO ORDINÁRIA DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA (71ª Reunião) Data: 23 de abril de 2007. Local: Palácio do Planalto, Anexo II-B, sala 202, Brasília-DF).

13 A atuação da entidade no sentido de pautar a conduta das autoridades públicas aos padrões da ética, no entanto, parece ser ineficaz: poucos órgãos federais disponibilizam em seus respectivos sítios de internet os currículos das autoridades e a grande parte das escolhas para ocupação dos cargos comissionados, ao que tudo indica, desconsidera o exame prévio de adequada qualificação e experiência profissionais.

14 De acordo com José Afonso da Silva, “Os princípios são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, ‘são [como observam Canotilho e Vital Moreira] núcleos de condensações’ nos quais confluem valores e bens constitucionais.” (SILVA, 2009, p.28).

15 (Rcl 6.702-AgR-MC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 4-3-2009, Plenário, DJE de 30-4-2009).



nações realizadas, geralmente os agentes invocavam o próprio texto constitucional, destacando, entre outras, a expressão “livre nomeação e exoneração”, constante no art. 37, II, da CF/1988. Outra argumentação amplamente utilizada é: “não há ninguém em que eu confie mais que os meus parentes.” Destaca-se ainda, que a máxima: “a conduta é imoral, porém legal” não encontra guarita no conceito moderno de juridicidade. “[...] no momento em que a moralidade foi erigida a princípio expresso da administração pública, toda conduta que agrida a moral jurídica passa a ser considerada contrária ao direito e, portanto, colidente com o princípio da legalidade em sentido amplo (juridicidade).” (ALEXANDRE; DEUS, 2015). Assim, o conceito sociológico de corrupção foi recepcionado pela moral administrativa do Estado após 1988, de modo que a prática do nepotismo exige a adoção das providências legalmente estatuídas para as práticas de corrupção em geral.

## 4.2 A legislação infra constitucional atual

Juridicamente, a primeira vedação expressa (de âmbito nacional)<sup>16</sup> ao nepotismo no ordenamento se deu somente em 2005, com a edição da Resolução nº 07 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que veio disciplinar o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário. Conforme seu artigo 1º: “É vedada a prática de nepotismo no âmbito de todos os órgãos do Poder Judiciário, sendo nulos os atos assim caracterizados”.

De acordo com Gallucci (2006, *apud* Pastana, 2009), a determinação do CNJ poderia levar à dispensa de mais de mil parentes de autoridades do Poder Judiciário. Presidentes de diversos tribunais estaduais, sob o pretexto de estarem defendendo a independência e o autogoverno do Poder Judiciário, opuseram-se à medida moralizante e descumpriram a resolução de demitir os parentes que ocupavam cargos em comissão.

*Mais do que mera recusa, quando se viram compelidos, lutaram com as armas que manejavam com destreza: concederam várias liminares em mandados de segurança impetrados por todo o país, garantindo, assim, a permanência de pessoas afetadas pela Resolução em seus empregos. (PASTANA, 2009, p. 99).*

A despeito dos ataques sofridos, a medida de combate a favorecimentos ilícitos iniciada pelo CNJ foi replicada pelo Estado de Pernambuco, que editou a Lei Complementar nº 97/2007, vedando no âmbito da Administração Pública estadual, direta e indireta, o exercício de cargo em comissão ou de função gratificada, por cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta e colateral, até o terceiro grau, inclusive, ou por afinidade, nos termos do Código Civil, do Governador, Vice-Governador, Secretários de Estado ou titulares de cargos que lhes sejam equiparados, dirigentes de autarquia, fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, empresa pública ou sociedade de economia mista, ou titulares de cargos equivalentes.

<sup>16</sup> Medidas contrárias ao nepotismo já haviam sido implementadas em outros entes da federação antes da Resolução do CNJ. Por meio da EC n.º 12, de 14/12/95, o Estado do Rio Grande do Sul aprovou a proibição de que cargos em comissão fossem ocupados por cônjuges ou companheiros e parentes, consanguíneos, afins ou por adoção, até o segundo grau.

No âmbito nacional, a Súmula Vinculante 13, do Supremo Tribunal Federal (STF), aprovada em 21 de agosto de 2008, proibiu o nepotismo nos três poderes, no âmbito da União, dos estados e municípios. O dispositivo tem de ser seguido por todos os órgãos públicos e, na prática, proíbe a contratação de parentes de autoridades e de funcionários para cargos de confiança, de comissão e de função gratificada no serviço público. A súmula também veda o nepotismo cruzado<sup>17</sup>, que ocorre quando dois agentes públicos empregam familiares um do outro como troca de favor. O enunciado da Súmula Vinculante 13 é este:

*A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.*<sup>18</sup>

Apesar de não constar expressamente em seu texto, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Reclamação 6.650, declarou que a contratação de parentes para cargos políticos (Ministros, Secretários de Estado e Secretários municipais) não viola a Constituição Federal, pois são cargos que devem ser providos por pessoas de extrema confiança da autoridade nomeante. A regra geral é que a nomeação de parentes para cargos políticos não configura nepotismo, mas, dependendo das circunstâncias, poderá ser caracterizada como desobediência à Súmula Vinculante 13 se ficar demonstrado que se deu exclusivamente em decorrência do parentesco. (ALEXANDRINO; PAULO, 2014). O posicionamento original emitido pelo STF, ainda parece suscetível a mais flexibilizações. Em recente julgamento<sup>19</sup>, a 2ª Turma do STF considerou improcedente reclamação ajuizada pelo Ministério Público de São Paulo contra ato de nomeação de sobrinho (parente colateral de terceiro grau)<sup>20</sup> do chefe de gabinete de um dos conselheiros do Tribunal de Contas municipal. O Ministro Dias Toffoli, cujo voto foi acompanhado pelos Ministros Teori Zavascki e Celso de Mello, apresentou voto contrário ao entendimento do Ministro-relator Gilmar Mendes, que havia acolhido o pedido do MP-SP, entendendo que a finalidade da Súmula 13 é evitar nomeações diretas ou cruzadas de parentes, em detrimento dos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência administrativas, assim como da garantia fundamental da igualdade de chances.

17 Em 2010, o Decreto federal nº 7.203, que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da Administração Pública federal, foi editado para regulamentar a proibição do nepotismo, incluindo o nepotismo cruzado. O normativo federal também proibiu que empresas privadas prestadoras de serviços terceirizados possuam em seus quadros familiares de servidores ocupantes de cargo comissionado ou função de confiança, bem como proibiu a contratação de parentes como temporários e estagiários.

18 BRASIL. STF. Jurisprudência. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante>>. Acesso em: 09 fev.2016.

19 RCL 18.564 Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=310558>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

20 Segundo o Código Civil: "Art. 1.594. Contam-se, na linha reta, os graus de parentesco pelo número de gerações, e, na colateral, também pelo número delas, subindo de um dos parentes até ao ascendente comum, e descendo até encontrar o outro parente."

Segundo Toffoli, o nepotismo surge da presunção de que a escolha para ocupar cargo em comissão tenha sido direcionada à pessoa com relação de parentesco com quem tenha potencial de interferir no processo de seleção, e não diretamente da existência de relação de parentesco entre pessoa designada e agente político ou servidor público. O Ministro argumentou ainda que vedar o acesso de qualquer cidadão a cargo público apenas por conta de relação de parentesco com servidor público que não tenha competência para selecionar ou nomear para o cargo pleiteado é, em certa medida, negar o princípio constitucional da impessoalidade.

Além de ter claramente afrontado o texto da Súmula 13, a argumentação de que vedar a nomeação de um parente fere a impessoalidade vai contra a própria definição do princípio. A impessoalidade garante justamente que todos os cidadãos sejam tratados da mesma forma pela Administração e, ao nomear o sobrinho de seu chefe de gabinete, o conselheiro o fez em detrimento dos demais cidadãos, que não possuem a “sorte” de ter um parente naquele Tribunal de Contas. Além disso, a súmula não veda que o parente nomeado em razão de aprovação em concurso ingresse nos quadros dos órgãos, ou seja, basta que o indivíduo, parente ou não de autoridade, obtenha êxito no certame para ter acesso a um cargo público.

Ainda quanto a medidas de combate ao nepotismo, importante apresentar alguns casos de punições por desrespeito à Súmula 13. Assim, seguem julgamentos exarados pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), que exemplificam bem a gravidade de uma condenação por nepotismo, já que a conduta é enquadrada como ato de improbidade administrativa, além de demonstrarem que as punições têm sido aplicadas inclusive em desfavor de gestores de alto escalão.<sup>21</sup>

Em 2010, no julgamento do RMS 15.316-SP (Ministro Relator Herman Benjamin), o STJ decidiu ser improcedente a argumentação de um juiz de direito que pretendia invalidar a pena de censura que lhe foi aplicada em processo administrativo disciplinar instaurado em razão de ele ter nomeado como perito, por diversas vezes, o pai de sua companheira, isso em processos que tramitavam na vara da qual era titular.

O STJ condenou por improbidade administrativa uma juíza que nomeou o próprio marido para cargo comissionado com incumbência de cuidar da sua segurança (AgRg no REsp 1204965/MT, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 02.12.2010)

Em 2013, o STJ, (Ministro Relator Castro Meira) ao julgar o Recurso Especial nº 1.286.631 - MG (2011/0132430-3, proferiu condenação por improbidade administrativa de um vereador, no caso, houve nomeação para cargo comissionado de assessor administrativo da filha do condenado, à época presidente da Câmara Municipal de Rio Novo.

Assim, entende-se que o nepotismo é uma prática que se contrapõe à moralidade administrativa, pois a histó-

---

21 São também casos de condenação por nepotismo: REsp 1009926/SC, Relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 17.12.2009), AgRg no REsp 1362789/MG, 2ª Turma, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe 19/05/2015; REsp 1286631/MG, 2ª Turma, Rel. Ministro Castro Meira, DJe 22/08/2013; REsp 1009926/SC, 2ª Turma, Rel. Ministra Eliana Calmon, DJe 10/02/2010.” (AgRg no REsp 1535600/RN, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 03.09.2015).

rica desigualdade de tratamento entre os cidadãos no Brasil desde o período colonial até os dias atuais nunca gozou de legitimidade junto à sociedade, o que permite enquadrá-la enquanto forma de corrupção pelo desvio no interesse público, pensamento coerente com os novos fundamentos jurídicos para seu combate apresentados no atual marco normativo.

## 5. Considerações finais

Compreender o nepotismo requer uma análise da origem da cultura e das relações familiares brasileiras, pois, se essa prática ainda é corriqueira é porque, mesmo no Brasil contemporâneo, as relações patrimonialistas não foram completamente superadas. As origens da tradição de favorecimento de amigos ou parentes no processo de seleção para cargos públicos são encontradas no decurso de formação do Estado brasileiro. A primazia do modelo patriarcal de família e a manutenção das relações patrimonialistas na gestão da coisa pública explicam a perpetuação desse comportamento, que viola o postulado republicano e a democracia.

Na Administração Pública, a sobreposição das relações pessoais, em detrimento da impessoalidade cria grandes entraves ao desenvolvimento econômico, pois a livre iniciativa e a isonomia entre os cidadãos, características essenciais à existência da livre concorrência, sucumbe frente à concessão de favores e privilégios a determinados grupos sociais. A presença desse tipo de relação pessoal e familiar evidencia que, em um Estado com traços patrimonialistas, o aparelho de estado se volta para a satisfação das vontades dos governantes que, por sua vez, preocupados em se perpetuar em seus cargos, empregam parentes, fazendo do Estado uma extensão familiar.

De todo modo, admitir que práticas corruptas e o nepotismo constituem elementos inerentes ao caráter e modo de vida de nossa sociedade e, por consequência, enxergar os brasileiros como um povo corrupto, consiste em visão simplista e preconceituosa, que em nada contribui para a discussão do tema (AIRES; MELO, 2015). Mesmo considerando que princípios caros à democracia continuam a ser feridos nos dias de hoje, é inegável que houve avanços na moralização na Administração Pública como um todo, inclusive no processo de admissão ao serviço público.

Durante o século XX, foram observadas tentativas no sentido de sujeitar a nomeação de servidores públicos a critérios meritocráticos: instituição do concurso na Constituição de 1934; criação do DASP em 1936; estabelecimento do concurso como regra para o ingresso em cargos e empregos públicos na CF/88 e elaboração do PDRAE em 1995. Ainda que tais iniciativas não tenham logrado sucesso absoluto, as medidas foram capazes de começar a consolidar a percepção de que o nepotismo na nomeação do quadro de servidores mantém um serviço público medíocre e inapto.

Apenas nas últimas décadas foram empreendidas providências que, de fato, começaram a derrubar a conti-

nuidade de favorecimentos ilícitos no processo de seleção de servidores. A edição da SV 13, tendo em vista ter sido embasada em valores moralizantes, foi bastante elogiada pela comunidade jurídica e pela sociedade em geral. Entretanto, o próprio STF fragilizou o enunciado ao esposar o entendimento de que a vedação ao nepotismo se refere tão somente a cargos administrativos, deixando livre a nomeação de parentes para cargos políticos.

A rejeição ao nepotismo representa um verdadeiro triunfo dos ideais igualitários defendidos por diversas constituições republicanas. Entretanto, essa vitória da isonomia e da impessoalidade, muitas vezes, pode ser mais aparente que real. Se, por um lado, a sociedade e a comunidade jurídica se mostram avessas ao nepotismo, por outro, verifica-se que a prática ainda é utilizada na Administração Pública, ou seja, “O nepotismo ocorre às claras, mas é encoberto por um espesso manto de hipocrisia.” (BELLOW, 2006, p.28).

Ainda que o STF tenha exercido um papel crucial no processo de extinção dos privilégios e apadrinhamentos, por meio da edição da Súmula Vinculante 13, é imprescindível que os mecanismos de controle (órgãos competentes e sociedade) exerçam a fiscalização necessária a fim de evitar retrocessos. A instituição da obrigatoriedade do concurso público aliada às medidas de combate a favorecimentos ilícitos tende a superar as dificuldades observadas na introdução de um sistema de ingresso ao serviço público baseado em critérios meritocráticos.

Segundo Francisco Gaetani (2012), o funcionalismo público vive um momento no qual se ensaiam mudanças que foram tentadas, mas que fracassaram no passado. A figura do servidor público como o profissional que ingressa no Estado por meio de algum tipo de favor ou subterfúgio e passa a gozar de uma vida tranquila de pouco trabalho e muitos privilégios está sendo deixada para trás. O desafio consiste em consolidar as mudanças em curso, disseminá-las e torná-las sustentáveis.

O nepotismo deve ser entendido como uma forma de corrupção, pois desde os primórdios da sociedade brasileira jamais se respaldou no interesse social, caracterizando-se enquanto um desvio da moralidade administrativa que em tese deveria inspirar ação do Estado.

## Referências bibliográficas

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. *Direito Administrativo Esquemático*. 1ª ed. São Paulo: Editora Método. 2015. E-book.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 19ª ed. Ver. Atual. Rio de Janeiro: forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

AIRES, Hilton Boenos; MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro de. *A corrupção política e o seu papel na formação da identidade política brasileira*. Revista Jurídica Luso Brasileira, Ano 1, volume 6, p. 567-609, 2015.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e controles democráticos no Brasil*. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32).

BELLOW, Adam. *Em louvor do nepotismo: uma história natural*. São Paulo: A Girafa Editora, 2006.

BRASIL. *Constituição da República do Brasil* (constituições de 1824, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988). Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 03 de fevereiro de 2016.

\_\_\_\_\_. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em 03 de fevereiro de 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Estratégia e estrutura para um novo Estado*. Revista do Serviço Público, V. 48 (1), 1997.

CARVALHO FILHO, Eneuton Dornellas Pessoa de. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – do período colonial a 1930. In: CARDOSO JR., José Celso (org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. v. 5.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CORTELLA, Mário Sérgio; BARROS Filho, Clóvis de. *Ética e Vergonha na Cara!* Campinas: Papyrus 7 Mares. 2014.

CUNHA JR, Dirley da; NOVELINO, Marcelo. *Constituição para concursos*. 6ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

DA MATTA, Roberto. *Carnavais, Malandros e Heróis, para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6ª Ed. Rio de Janeiro, Rocco, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012. E-book.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1999.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. *Homens livres na ordem escravocrata*. 4ª ed. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1997.

FREYRE, GILBERTO. *Casa-Grande & Senzala*. 46ª ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.

FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudos de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

GAETANI, Francisco. *Funcionalismo Público*. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Corrupção: Ensaio e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

HOUAISS, Antônio. VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva. 2001.

LEITÃO, Míriam. *História do Futuro: O Horizonte do Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros. 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros. 2015.

MELLO, Evaldo Cabral de. *Pernambuco no período colonial*. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Corrupção: Ensaio e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas contra a corrupção*. 2010.

PASTANA, Débora Regina. *Justiça Penal no Brasil Contemporâneo: discurso Democrático, prática autoritária*. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição Federal*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

STOCK, Vera Sueli. *A reforma administrativa do governo Collor*. Revista de Administração, FGV, São Paulo, v.27, n.3, p.66-77, julho/setembro, 1992).

# Os Servidores Públicos Brasileiros e sua Percepção de Corrupção: Analisando o Diferencial de Gênero\*

## *Brazilian Public Officials and Corruption: Analyzing the Gender Gap*

**Ana Luiza Melo Aranha\*\***

**Mariah Lança Queiroz Cassete\*\*\***

### **Resumo**

O objetivo desse trabalho é analisar como se configura a percepção de corrupção entre os servidores públicos federais no Brasil. Buscamos compreender como essa parcela da população, que está mais próxima à esfera do poder público, avalia as principais instituições políticas do país quanto ao nível de corrupção. Em especial, as análises incluem testes estatísticos que medem a diferença de percepção da corrupção entre homens e mulheres, buscando verificar se gênero é um fator que influencia o julgamento dos servidores públicos federais a respeito das instituições políticas brasileiras. Os resultados demonstram que sexo é a única variável que permanece significativa como preditor da percepção de corrupção das instituições políticas brasileiras – em modelos de regressão logística que também testam o impacto do nível de instrução e de renda. Consistentemente, as servidoras realizam avaliações mais negativas a respeito das principais instituições políticas. Esses resultados corroboram a literatura internacional que tem defendido a existência de um gender gap em se tratando de corrupção, mas apontam para a armadilha em vê-lo como solução simples para combater este fenômeno.

*Palavras-chaves: Corrupção; Gênero; Servidores Públicos Federais; Instituições Políticas Brasileiras.*

### **Abstract**

The purpose of this paper is to analyze the perception of corruption among federal public servants in Brazil. We seek to understand how this specific group of the Brazilian population – which works close to the sphere of power – evaluates the main political institutions of the country in relation to the level of corruption. In particular, the analyzes include statistical tests that measure the difference in perceptions of corruption between men and women, to verify whether gender is a factor that influences the judgment of federal public servants regarding Brazilian political institutions. The results show that sex is the only variable that remains significant as a predictor of the perceived corruption of Brazilian political institutions – in logistic regression models that also included education and income. Consistently, the female servants carry out more negative evaluations regarding the main political institutions. These results corroborate the international literature, which has de-



fended the existence of a gender gap in relation to corruption, but also point to the trap of seeing it as a simple solution to reduce corruption.

*Keywords: Corruption, Gender, Federal Public Officials, Brazilian Political Institutions.*

\* *Artigo enviado em 30.10.2016 e aceito em 09.02.2017.*

\*\* \*\* Doutora e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais – Brasil. Pesquisadora do Centro de Referência do Interesse Público (CRIP-UFMG).

\*\*\* Doutora e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais – Brasil.

## I. Introdução

É possível notar, ao analisarmos a realidade das democracias contemporâneas, que a política é compreendida apenas como função e prática dos políticos profissionais e não como responsabilidade e privilégio também do conjunto de cidadãos. De fato, como aponta Hannah Arendt (2005), as sociedades modernas tendem a enxergar essa esfera apenas como um “mal necessário”, como um mero meio para a garantia de seus direitos e das possibilidades para o usufruto livre de suas vidas privadas.

A própria teoria democrática hegemônica ao longo do século XX desenvolveu e consolidou essa ideia, alegando que a democracia não poderia ser interpretada como sendo mais que um procedimento mínimo de governo responsável por garantir a eficácia administrativa através do revezamento das elites no poder, por meio de eleições livres e representativas (SCHUMPETER, 1984). Nesse sentido, qualquer expectativa que apresente ideais abstratos e normativos em relação ao sistema democrático liberal; que inclua em seu interior a massa da população ou que exija responsabilidades maiores que o simples funcionamento eleitoral-representativo adequado, seria uma maneira de descaracterizar a verdadeira função dos governos democráticos além de torná-los ineficientes.

Tal afastamento entre o mundo político e social tende a gerar uma crise de legitimidade dos governos e dos governantes (HABERMAS, 2003), acentua a desconfiança da população em relação à política (NORRIS, 1999), além de contribuir para um despreparo por parte dos governos e do próprio sistema liberal em absorver novas demandas e desafios que surgem com uma frequência cada vez maior nas sociedades contemporâneas (PAREKH, 1996). De fato, o que se verifica em várias sociedades consideradas como democracias consolidadas é um hiato de representatividade entre cidadãos e governantes, em que a violência e a corrupção tornam-se cada vez mais presentes de forma maciça tanto por parte da sociedade, como por parte da elite política; e em que as próprias instituições democráticas vêm sendo questionadas como âmbitos realmente confiáveis nos governos contemporâneos.

Essa realidade tem sido constatada como fenômeno global. A crescente desconfiança nas instituições, nos políticos e na política como um todo é fato tanto nas antigas e consolidadas democracias como Estados Unidos e Europa (NORRIS, 1999), como nas democracias mais recentes, destacando aqui os altos níveis de desconfiança política na América Latina (LAGOS, 2000) e mais especificamente no Brasil (MOISÉS, 2005).

Em relação à América Latina, ela é, hoje, mais democrática do que em qualquer outro momento de sua história. Todavia, no curso do seu processo de democratização, mesmo com governantes eleitos através de eleições livres e justas, problemas graves como insegurança econômica individual, altos índices de criminalidade, uma crescente crise de representação e altos níveis de desconfiança política, embasados, sobretudo, por escândalos de corrupção envolvendo altos cargos do governo, contribuem para que as instituições democráticas sejam vistas, cada vez mais, como irrelevantes, ou até mesmo como um obstáculo, para lidar com os desafios que os latino-americanos enfrentam cotidianamente (OXHORN, 2010).

O tema da desconfiança e o tema da corrupção adquirem, portanto, uma relevância central nos estudos sobre a democracia na contemporaneidade, posto que atingem o núcleo central da mesma, representando a negação da justiça, a falta de acesso dos cidadãos na determinação das decisões políticas e ações coletivas que afetam as suas vidas, minando a essência da cidadania democrática. A percepção de corrupção erode, assim, as fundações básicas de confiança sob as quais a democracia deveria residir (WARREN, 2005).

No contexto latino-americano, há uma luta contínua das democracias da região para diminuir os níveis de corrupção real e percebidos. Nesses países, a dinâmica da corrupção combina rotas históricas com uma habilidade de se adaptar para evitar ser detectada (BLAKE E MORRIS, 2009). E o Brasil não escapa a essa luta. A dificuldade dos governantes em lidar com a coisa pública de forma adequada, em se sujeitar às regras e leis que organizam a sociedade e respeitar o patrimônio público tem apresentado um grande impacto na forma dos brasileiros entenderem e lidarem com a democracia (MOISÉS, 2005).

Este artigo partilha do entendimento que a corrupção espelha, sobretudo, uma natureza moral que depende dos juízos que atores relevantes fazem a respeito da ordem política (FILGUEIRAS, 2009). O estudo da corrupção estaria vinculado ao entendimento dos julgamentos que cidadãos e atores centrais fazem cotidianamente em relação ao trato com a coisa pública.

Os estudos empíricos que buscam captar a corrupção através de medidas de percepção tem captado a elevada sensação, entre os cidadãos latino-americanos, que políticos e instituições são corruptos – a Transparência Internacional, tem classificado os países desse continente entre os mais corruptos do mundo desde o início do seu índice de corrupção em 1995 – Transparency Corruption Index (BLAKE E MORRIS, 2009). A percepção de corrupção no continente estaria associada com resultados não desejáveis, como a diminuição da confiança no governo e redução no suporte à democracia (MOISÉS, 2005; BOOTH E SELIGSON, 2009; MORRIS E KLESNER, 2010). Sendo assim, devemos nos preocupar com a percepção de corrupção no geral e, no caso deste artigo, por parte daqueles envolvidos diretamente com os recursos públicos, como a burocracia estatal.

O objetivo desse artigo é analisar a percepção de corrupção entre os servidores públicos federais no Brasil. Os estudos sobre burocracia no país desvelam o papel dos burocratas no processo decisório das políticas públicas, observando a centralidade de sua atuação, no contexto das transformações gerenciais ocorridas na década de 1990 (LOUREIRO et al., 2010). Contudo, ainda há uma enorme agenda de pesquisas a cobrir temas relacionados à questão da capacidade de gestão, às especificidades do treinamento e a redução da margem de presença da corrupção no cotidiano da administração pública brasileira, especialmente no que se refere ao suborno e à propina (FILGUEIRAS E ARANHA, 2011). A ideia central deste artigo é compreender como certa parcela da população brasileira – que compõe a burocracia estatal e que, portanto, está mais próxima à esfera do poder político, mais especificamente da esfera de execução das políticas públicas – avalia as instituições e atores políticos quanto ao nível de corrupção.

Especificamente, propomos investigar as possíveis associações entre os temas corrupção e gênero. Há um intenso debate na literatura que aponta para a relevância das práticas culturais no entendimento da corrupção. A diferença entre os sexos é abordada nesse contexto, discutindo o pressuposto de que as mulheres seriam menos condizentes com o fenômeno e/ou menos sujeitas à própria prática corrupta. Nesse sentido, é interessante avaliar essa hipótese por meio da análise comparativa da percepção de cada sexo quanto aos níveis de corrupção nas instituições políticas brasileiras.

O desenvolvimento do artigo busca responder às seguintes perguntas: como se configura a percepção de corrupção entre os servidores públicos federais no Brasil? Há alguma diferença na forma como servidores e servidoras avaliam e julgam as instituições políticas quanto ao grau de corrupção? De forma exploratória, são propostas explicações para as diferenças encontradas.

Na próxima seção faremos uma breve discussão da literatura que trata sobre o conceito de corrupção, a fim de destacar com qual abordagem nos identificamos. A terceira seção trata da associação entre corrupção e gênero discutida principalmente pela literatura internacional. Em seguida abordamos a metodologia e as hipóteses com as quais trabalhamos. Os resultados apontam a percepção geral dos servidores públicos brasileiros sobre a corrupção e as diferenças estatisticamente significativas encontradas entre os sexos. Nas considerações finais, essa percepção diferenciada é ressaltada, juntamente com discussões sobre como escapar da armadilha em vê-la como saída simples para o problema da corrupção.

## 2. Diferentes abordagens da corrupção

Qualquer estudo sobre o fenômeno da corrupção deve, em primeiro lugar, considerar que a definição deste fenômeno e as formas de se medi-lo suscitam um amplo debate. O marco teórico a partir do qual estruturamos a análise é o de que a corrupção não pode ser compreendida como uma marca do “caráter” nacional brasileiro e nem sob um ponto de vista exclusivamente econômico. Importa, para o estudo da corrupção, o que os cidadãos pensam ao seu respeito, como a julgam no contexto da confiança nas instituições.

Do ponto de vista dos “intérpretes do Brasil” como Sérgio Buarque de Holanda (1995) e Roberto da Matta (1997) – que, respectivamente, defendia a ideia da cultura brasileira como fortemente patriarcalista e apontava o traço da “malandragem” na ética individual e nas relações sociais do brasileiro – a corrupção seria como um traço da identidade brasileira. O problema deste tipo de análise é que há o constante risco de essencialização do fenômeno como um aspecto inerente à personalidade brasileira, impossibilitando sua compreensão e análise de um ponto de vista social e histórico. Nesse tipo de abordagem, a cultura brasileira delimitaria um caráter sempre voltado para os vícios e as imoralidades cometidas pelo indivíduo, sem se atentar para os processos mais amplos de configuração de uma sociologia política da corrupção no Brasil. O caráter do brasileiro

acabaria por estabelecer uma armadilha analítica e conceitual, incapaz de perceber que as dicotomias mais obscurecem nossas imoralidades do que propriamente as esclarecem (FILGUEIRAS, 2009).

Se a corrupção não é um traço inexorável da identidade nacional brasileira, ela tampouco é apenas fruto de arranjos institucionais imperfeitos que permitiriam a existência de incentivos aos atores políticos empreenderem práticas corruptas. Se na década de 60 os estudos sobre corrupção a consideravam uma facilitadora na engrenagem política (HUNTINGTON, 1968), nas décadas de 80/90 essa abordagem da teoria da modernização foi abandonada a favor de um marco economicista. Para este, a corrupção depende do modo como as instituições permitem a ação discricionária dos atores políticos. Neste marco, a corrupção é motivada quando existem falhas de mercado na cena política que estimulam os atores a se comportarem de maneira rent-seeking: maximizando sua renda privada, seu bem-estar econômico, dentro ou fora das regras. A existência de monopólios e privilégios no setor público – ou seja, ausência de mercado – criaria incentivos para que os agentes busquem maximizar sua renda privada através do suborno e da propina (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Na América Latina, os estudos que articulam instituições e corrupção representam uma agenda de pesquisa forte. Alguns atribuem a resiliência da corrupção à presença ou ausência de instituições políticas, apontando o papel das eleições (SKIDMORE, 1999) e o desenho dos sistemas partidários e eleitorais (GEDDES E NETO, 1999). Novas pesquisas nessa área tem se concentrado no papel das instituições desenhadas para controlar a corrupção e a fraqueza das mesmas na América Latina (MAINWARING E WELNA, 2003).

Porém, essa vertente institucionalista tende a desconsiderar a dimensão dos valores e traços culturais que organizam a ideia de corrupção em cada sociedade. Para além dos determinantes institucionais, existe toda uma agenda de pesquisa que trata sobre os condicionantes culturais. Os estudiosos deste grupo focam nos valores e visões que dão suporte à corrupção, na natureza das percepções populares de corrupção, usando dados de opinião pública para medir o seu impacto (BLAKE E MORRIS, 2009). Na América Latina, alguns conectam a corrupção a uma generalizada falta de respeito à lei através de abordagens qualitativas (MORENO, 2002), outros estudam a primazia das relações pessoais e familiares sobre normas universais e o abismo separando as expectativas populares e as capacidades econômicas (NEF, 2001).

Outros pesquisadores focam atenção nas atitudes públicas frente à corrupção. Estudos baseados em surveys de opinião pública proveem informações sobre os determinantes das percepções de corrupção. Por exemplo, Davis et al. (2004) e Canache e Allison (2005), exploram o link entre percepções individuais de corrupção e a desconfiança generalizada nos outros e nas instituições políticas, avaliações mais pobres da economia e apoio a partidos da oposição. Os estudos também encontram que mulheres, pessoas mais velhas e pessoas com maiores níveis de interesses políticos tendem a perceber níveis de corrupção mais elevados (SELIGSON, 2006).

É preciso ressaltar que estudar a percepção de corrupção não equivale a estudar a experiência com corrupção per se. Na realidade, as duas medidas descrevem processos diferenciados: uma maior percepção de corrup-

ção não quer dizer necessariamente que a pessoa se envolveu mais em práticas corruptas (BOHN, 2013).<sup>1</sup> Mas, ao mesmo tempo, as medidas de percepção de corrupção tem sido importantes para os estudos sobre legitimidade das instituições democráticas – quanto mais descrentes os cidadãos, mais colocam em xeque instituições democráticas, e muito tem-se discutido a respeito das implicações disto para a própria democracia e sua sobrevivência política na América Latina e no Brasil.

Consideramos, portanto, que a abordagem econômica sozinha não consegue tratar o problema da corrupção da maneira que ele merece – permanecendo míope a respeito das dimensões morais, sociais e históricas do conceito de corrupção. Outras abordagens, mais atentas à moralidade, aos contextos históricos e aos processos sociais envolvidos nas práticas da corrupção, ampliam o foco sobre o fenômeno e são mais adequadas aos estudos sobre a percepção do fenômeno: “É fundamental considerar os aspectos normativos envolvidos no tema da corrupção e o modo como a construção de sua significação social depende de valores que circulam no plano da sociedade” (FILGUEIRAS, 2009, p. 398).

Analisar o fenômeno da corrupção exige, portanto, uma abordagem que inclua a análise dos valores e concepções morais dos cidadãos de cada coletividade. Isso significa que entender a corrupção passa pelo entendimento da configuração da legitimidade política e dos aspectos normativos que fundamentam a vida em sociedade. Ou seja, a compreensão da corrupção nasce de concepções consensuais definidas como valores normativos compartilhados de natureza comunicativa, a partir de concepções de bom governo que só podem ser compreendidas no âmbito de uma sociologia das relações de poder, de acordo com as significações que ela pode assumir na sociedade. Dessa forma, a corrupção é aquilo que a sociedade constrói como o rompimento de uma orientação normativa (FILGUEIRAS, 2006, 2009).

É por essa razão que os estudos sobre percepção de corrupção tornam-se uma vertente tão relevante no campo de pesquisa deste fenômeno. De fato, se a corrupção só pode ser compreendida a partir do rompimento – no plano concreto de ação – com uma gramática normativa específica a uma determinada coletividade, para compreendê-la é necessário descobrirmos aquilo que é percebido como ato corrupto do ponto de vista do cidadão, ou seja, como é constituído o juízo dos indivíduos a respeito dos atos e ações de seus governantes.

A pesquisa apresentada neste artigo alinha-se assim com a geração de pesquisa sobre percepção de corrupção (e seu impacto sobre a confiança nas instituições), propondo identificar as possíveis variáveis que interferem no grau de flexibilidade de percepção moral do indivíduo em relação à corrupção – como, por exemplo, o diferencial de gênero.

Neste artigo, o objetivo é compreender a maneira como os servidores públicos federais concebem a presença de corrupção em algumas instituições políticas e se esta percepção é marcada por um diferencial de gêne-

---

<sup>1</sup> Para outras críticas de medidas de percepção de corrupção, ver Abramo (2005).

ro. De forma comparativa, outras variáveis também são abordadas, como o impacto do nível de instrução e de renda na percepção moral da corrupção em diferentes instituições.

### 3. Corrupção e gênero

Alguns (poucos) estudos no Brasil tem se dedicado a avaliação do diferencial de gênero. Santos Guevara e Amorim (2013), por exemplo, através de análises estatísticas exploratórias do índice de análise de aderência à ética empresarial (da ICTS Global), encontraram que a variável instrução exerce grande influência nos indicadores de percepção moral: quanto menor o grau de instrução, menor a percepção do que é “errado”. Ainda, os resultados mostram diferenças por sexo: os respondentes masculinos tenderam a ter maior disposição na adoção de atalhos antiéticos para atingir metas pessoais. Há ainda maior potencial a furto por parte deles e estiveram envolvidos em um maior número de demissão por problemas de integridade.

Contudo, quando procuramos entender as complexas relações entre gênero e corrupção, é no cenário internacional que encontramos os principais referenciais teóricos. São diversos os estudos nesse cenário que apontam para a convergência desses dois temas. E são esses estudos que nos mostram que há um debate muito intenso sobre até onde vai a conexão entre corrupção e o papel das mulheres.

Essa agenda internacional sobre o tema começou nos anos 2000, quando o Banco Mundial lançou uma série de publicações nas quais incentivava uma maior participação feminina na política pelo seu potencial menos corrupto. No seu informe “Engendering Development, Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice” (2001), o Banco afirmou que a existência de mais mulheres nos postos de poder garantiria menos corrupção: a maior participação das mulheres e a redução da discriminação de gênero, ao contribuírem para um crescimento econômico acentuado, baixariam os índices de corrupção. A perspectiva por trás do informe era a de que:

*aquellos que adoptan medidas específicas para proteger los derechos de la mujer e incrementar su acceso a recursos y a la escolarización, tienen índices más bajos de corrupción y acumulan un crecimiento económico más rápido que los países que no lo hacen (THITEU-X-ALTSCHUL, 2010, p. 11).*

Na mesma época, Swamy et al. (2001) mostraram que as mulheres estão menos envolvidas com esquemas de propina e suborno. O aumento da representação das mulheres na vida pública estaria ligado à ideia de que as mulheres poderiam fazer escolhas políticas diferentes daquelas dos homens e, mais do que isso, ao argumento, cada vez mais forte, de que o aumento da representação de mulheres diminui a corrupção. De forma contundente, os autores confirmaram que, em situações hipotéticas, mulheres são menos propensas a perdoar a corrupção; as empresárias envolvem-se menos com subornos; e países que têm uma maior representação de mulheres no governo ou no mercado de trabalho têm menores níveis de corrupção.

Com esses dois estudos, estava lançada a agenda de pesquisa internacional sobre as relações entre gênero e corrupção. Apesar de alguns especialistas terem lançado mão da hipótese de esta ser uma relação espúria – um Estado consolidado geraria ao mesmo tempo menores níveis de corrupção e promoveria igualdade de gênero – a crítica feminista foi fortemente direcionada, na verdade, à ideia da participação feminina na vida política como uma ferramenta para combater corrupção e não um fim em si mesmo (ROTHSTEIN, 2016).

Novos estudos começaram a pesquisar como, na verdade, as redes políticas masculinas fecham as portas às mulheres, que não conseguem alcançar postos no centro do poder político, onde justamente os maiores esquemas de corrupção ocorrem. Também foi argumentado que em muitos países a parcela feminina está fortemente conectada com a família e a esfera privada, ficando assim impossibilitada de engajar em práticas corruptas. Outras correntes sugeriram que as diferenças estariam nos papéis sociais de homens e mulheres, com as últimas sendo socializadas voltadas para o cuidado e de forma a evitar riscos.

Dentro dessa nova agenda de pesquisa, também foi sugerido que as mulheres não apenas em geral tem menos acesso ao poder do que os homens, mas também a menos recursos econômicos. Ficar longe de transações corruptas seria racional para salvar recursos escassos para alimentação, cuidado das crianças – tarefas vistas como responsabilidade feminina. Wängnerud (2015), por sua vez, ressalta o background diferenciado de mulheres que alcançam postos políticos. Com exemplos do México, a autora sustenta que, como as mulheres tipicamente iniciam suas carreiras em organizações da sociedade civil, não se envolvem com corrupção para evitar os efeitos potencialmente destrutivos das suas bases políticas.

Na mesma linha, Kaufmann (1998) encontrou uma relação importante entre mulheres e sociedade civil: o empoderamento das primeiras mobiliza a segunda, principalmente contra a corrupção. Os países onde os direitos das mulheres estão mais restringidos têm maior prevalência de corrupção. As perguntas que o autor se coloca são se a ausência dos direitos das mulheres é uma importante variável *proxy* da ausência das outras liberdades civis em uma sociedade, ou se a relação é outra, a saber: se a participação feminina tem um efeito particular de inibição da tolerância da sociedade para com a corrupção.

Outros apontam ainda o fato de que mais de 90% das pessoas condenadas por crimes de natureza hedionda são homens (MAGUIRE, MORGAN E REINER, 2007). Deste tipo de comportamento diferenciado por gênero, excluindo as discussões se este seria um diferencial biológico ou causado por construtos sociais, conclui-se que se mais mulheres alcançam postos de poder em um sistema político, a corrupção se torna uma prática menos comum.

Rivas (2006) também aponta que existem evidências na literatura de que as mulheres podem ser mais orientadas para o bem-comum e podem ter maiores índices de comportamento ético do que os homens. Isso implicaria que as mulheres são mais propensas a sacrificar um ganho privado em nome do bem público. Esta autora realizou um experimento com a manipulação de decisões de um funcionário público através do uso de suborno. Ao final, encontrou que, em geral, as mulheres oferecem propina menos frequentemente do



que os homens. E quando elas oferecem, a transferência é menor. Ainda: a frequência com que as mulheres aceitam é menor do que a dos homens.

Este artigo testa se existiriam juízos diferenciados entre homens e mulheres nas suas avaliações sobre a incidência de corrupção no serviço público – partindo da ideia de que este diferencial de gênero encontrado pela literatura internacional também se manifestaria nas opiniões daqueles que lidam com recursos públicos cotidianamente.

Para tentar entender esse efeito, a influência do sexo é controlada pelo nível de escolaridade e de renda do servidor. Para além da relação que ambos os sexos estabelecem com o que é público, há uma literatura que trabalha na chave explicativa do desenvolvimento, entendendo que a corrupção varia conforme os níveis de desenvolvimento econômico ou de desigualdade sócio-econômica (BARDHAN E MOOKHRJEE, 2005). Dessa forma, populações ricas e instruídas tenderiam a controlar mais seus representantes – menor assimetria informacional –, diminuindo a percepção de corrupção.

Ainda, de acordo com a Pesquisa Social Brasileira realizada em 2002, há correlação entre o grau de instrução e a aceitação ao “jeitinho brasileiro”. Sendo assim, seria possível minimizar o lapso entre a lei e/ou normas sociais e a prática dessas com o aumento de escolaridade formal (ALMEIDA, 2007). A pesquisa de Santos, Guevara e Amorim (2013) corrobora o descaso com a ética por parte dos respondentes não graduados.

## 4. Hipóteses de trabalho e metodologia

A partir da literatura sobre corrupção percebemos como são importantes os juízos que os cidadãos constroem a respeito das instituições democráticas – em uma chave que conecta baixa percepção de corrupção com confiança nas instituições e legitimidade democrática (WARREN, 2004). Ao mesmo tempo, a literatura internacional coloca a existência de um diferencial de gênero a respeito da corrupção. Tendo isso em mente, nos perguntamos se as mulheres brasileiras que trabalham na burocracia estatal teriam uma percepção diferenciada quando se trata de corrupção. Nossa hipótese de trabalho, baseada na literatura aqui apresentada, é a de que as mulheres apresentariam maiores índices de percepção da corrupção em relação às instituições políticas brasileiras do que os homens.

Para responder a essa questão utilizamos uma pesquisa do CRIP (Centro de Referência do Interesse Público) da UFMG, que versa justamente sobre o tema da corrupção e a percepção de atores públicos envolvidos na questão do controle da corrupção na dimensão do Estado brasileiro. A ideia era captar a percepção e as representações coletivas dos agentes públicos envolvidos e subordinados aos mecanismos de controle da corrupção.

O ponto de partida foi a premissa de que a melhor forma de inquirir estas questões é interpelar diretamente os agentes públicos por meio de pesquisa de *survey*. A pesquisa foi realizada junto aos servidores públicos civis

federais, da administração direta, autárquica e fundacional. A escolha deste público se deu baseada na ideia de que são estes agentes, envolvidos no cotidiano das atividades de Estado, que melhor podem identificar estas deficiências institucionais do controle e os pontos de vulnerabilidade à corrupção.

A pesquisa se baseou em uma amostragem probabilística estratificada, tendo em vista o universo proposto.<sup>2</sup> A amostragem da pesquisa seguiu critérios específicos de estratificação do universo estudado. A amostra da pesquisa foi estimada, inicialmente, em um total de 1200 servidores sorteados a partir da base de dados do Sistema de Administração de Pessoal (SIAPE) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo esses servidores civis, ativos do Poder Executivo, que compõe a administração direta, as autarquias e as fundações, excluídos os militares. A amostra realizada, entretanto, foi de 1115 indivíduos, sendo ela estratificada por setor administrativo (administração direta, autarquias ou fundações), por região (norte, nordeste, sul sudeste e centro-oeste) e por unidade federativa (estado). A estratificação da amostra obedeceu aos dados do Boletim Estatístico de Pessoal, da edição 160 de agosto de 2009, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A amostra realizada, para atender aos critérios estimados conforme esse boletim, passou por um processo de calibragem.<sup>3</sup>

A amostra trabalhou com um perfil de servidores ligados a cargos e funções bastante diferenciados na administração pública federal. O objetivo de trabalhar com um perfil mais aberto de funções e cargos foi apreender as diferenças organizacionais e de função no exercício da administração pública. Do ponto de vista da organização administrativa do Poder Executivo, a amostra foi estratificada pelos ramos da administração direta, das autarquias e das fundações, por região e por estado da Federação, observando a distribuição dos diferentes tipos de cargos e funções existentes na burocracia federal. O objetivo foi incorporar a percepção de servidores que exercem funções de chefia, coordenação, supervisão e assessorias e servidores que tenham o perfil de técnicos, auxiliares e cargos burocráticos comuns, subordinados ao controle burocrático-administrativo.

A amostra é representativa para o universo pesquisado, conforme os dados do Boletim Estatístico de Pessoal, considerando a distribuição dos dados e as características sócio-demográficas e funcionais. A pesquisa de campo com os servidores públicos do Poder Executivo foi realizada por telefone, entre os dias 17 de junho e 25 de julho de 2010.<sup>4</sup>

Apontamos a novidade deste tipo de medida de corrupção. De uma forma geral, as pesquisas sobre esse tema se concentram em medidas de percepção retiradas de *surveys* de massa – como o *Latinobarometro* – ou em *surveys* de experts – como o *Corruption Perception Index*. A partir dessas duas medidas construídas pelo Banco Mundial e Transparência Internacional, houve a difusão de dados sobre a corrupção em diversos países, que serviram para construir medidas do nível de corrupção percebido. A pesquisa em que nos basea-

---

2 Por ser um universo composto por mais de 100.000 indivíduos (servidores públicos), foi utilizada a técnica de população infinita.

3 A amostra considerou um universo de 543.143 servidores públicos, e perfaz um nível de confiança de 95% e uma margem de erro de +/- 3%.

4 No Anexo é possível ter acesso ao questionário da pesquisa.

mos também é um *survey* de opinião e também visa o estudo da corrupção mas, diferentemente dos outros, é endereçado a uma parcela específica da população. Esta parcela é justamente aquela conectada mais de perto com os recursos públicos, e pode nos oferecer uma percepção “de dentro” do serviço público sobre as práticas que consideram corruptas.

Este trabalho apresenta os resultados obtidos com essa pesquisa junto aos servidores públicos civis federais, compreendendo como pensam o tema da corrupção e das vulnerabilidades institucionais. Primeiramente apresentamos o perfil dos servidores entrevistados. Em seguida mostramos como as servidoras e servidores se diferenciam e testamos se essas diferenças são estatisticamente significativas. A última parte do artigo é uma tentativa de estabelecermos quais fatores poderiam estar associados com a percepção de corrupção. Nessa última fase construímos modelos de regressão linear múltipla (modelos de mínimos quadrados ordinários) a fim de captar se, ao controlarmos por outros fatores como renda e escolaridade, o sexo continua sendo uma variável relevante para explicar a percepção de corrupção.<sup>5</sup>

## 5. Os servidores públicos e a percepção de corrupção

Descrevendo o perfil dos entrevistados, 55% eram homens e 45% mulheres; em relação ao tipo de ocupação, os servidores se dividiram entre as fundações (19%), as autarquias (42%) e a administração direta (37%).<sup>6</sup> A distribuição dos servidores em termos de renda e escolaridade seguiu a seguinte divisão: a maioria recebe entre 4001 e 8000 reais (36%) e a grande maioria dos servidores (mais de 60%) ganha até 8000 reais, sendo mais raros os casos acima dessa faixa de renda. Em termos de escolaridade, a grande maioria tem até o ensino superior completo (64%) e uma parcela significativa possui pós-graduação (36%), aqueles com baixa escolaridade, que neste caso significa aqueles que não iniciaram ensino superior, representam a menor parcela dentre os servidores (13%).

---

5 Para a elaboração deste artigo foi utilizado o programa estatístico STATA.

6 A organização da administração pública do Brasil divide-se em direta e indireta. A direta é composta por serviços integrados a Presidência da República e ministérios, governos estaduais, prefeituras, câmaras legislativas em geral e ao Judiciário federal e estadual. A indireta é composta por entidades de personalidade jurídica própria criadas por lei: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. As autarquias são pessoas jurídicas de direito público, sem fins lucrativos, que dispõem de patrimônio próprio e realizam atividades típicas de Estado de forma descentralizada. As fundações públicas são pessoas jurídicas dotadas de patrimônio próprio para execução de determinadas finalidades não-lucrativas (religiosas, morais, culturais ou de assistência).

Tabela 1. Perfil dos servidores públicos brasileiros entrevistados, Brasil, 2010

<b>Sexo</b>	<b>Percentual</b>
Feminino	44,85
Masculino	55,15
<b>Tipo de ocupação</b>	<b>Percentual</b>
Fundação	19,25
Autarquia	42,95
Administração Direta	37,80
<b>Renda (em reais)</b>	<b>Percentual</b>
Até 4000	25,71
4001 até 8000	36,51
8001 até 12000	21,20
Mais de 12001	16,58
<b>Escolaridade</b>	<b>Percentual</b>
Até segundo grau completo	13,35
Ensino superior	49,85
Mestrado	22,08
Doutorado	14,72

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CRIP, 2010.

Como o foco deste trabalho é a comparação da percepção de homens e mulheres que atuam no serviço público federal, destacamos que ambos os sexos estão distribuídos de forma parecida por escolaridade, mas de forma desigual em termos de renda e no tipo de ocupação no serviço público. Apesar de encontrarmos distribuições semelhantes ocupando as fundações, as mulheres entrevistadas se concentram mais em autarquias e os homens na administração direta (Tabela 2).

Dada a semelhança no nível de escolaridade entre os sexos, era de se esperar que a distribuição da renda também seria semelhante. Porém encontramos que as mulheres ganham menos do que os homens – entre elas apenas 13% ganha mais de 12 mil reais e, entre eles, 20%. Os testes de qui-quadrado mostraram – de forma surpreendente – que, apesar do sexo do servidor não estar associado a sua escolaridade, estava associado com a renda. Ou seja, em se tratando da renda, as mulheres em geral ganham menos, o que aponta para uma desigualdade entre os servidores a respeito de seus rendimentos, apesar de apresentarem nível de escolaridade semelhante. Pode-se supor, por exemplo, que as mulheres ocupariam menos cargos de chefia, e isto as impediria de ter acesso a salários mais elevados. De todo caso, fica o achado, que pode gerar pesquisas futuras em relação a desigualdade de gênero dentro da administração pública federal.

Tabela 2. Servidores Públicos Federais por sexo, tipo de ocupação, escolaridade e renda, Brasil, 2010

Características dos servidores		Sexo	
		Feminino	Masculino
Tipo de ocupação	Fundação	20,79	17,97
	Autarquia	47,70	39,15
	Administração Direta	31,51	42,88
	TOTAL	100	100
Escolaridade	Até segundo grau completo	13,79	12,99
	Ensino Superior	50,11	49,64
	Mestrado	21,88	22,24
	Doutorado	14,22	15,12
	TOTAL	100	100
Renda (em reais)	Até 4000	13,26	19,57
	De 4001 a 8000	36,54	36,48
	De 8001 a 12000	17,72	24,02
	Mais de 12001	12,47	19,93
	TOTAL	100	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CRIP, 2010.

Com esse cenário em mente, partimos para a análise de como os servidores percebem a corrupção em algumas instâncias. Selecionamos 5 diferentes esferas de poder político – Presidência da República, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Poder Judiciário – e na sociedade civil, selecionamos as Organizações Não Governamentais. Nas questões que deram origem a essas variáveis os servidores foram indagados quanto ao nível de corrupção nessas instâncias. Essa percepção deveria ser colocada em uma escala que variava de 0 a 10, sendo zero nenhuma corrupção e dez muita corrupção. A escolha dessas esferas se justifica porque queremos entender como os servidores públicos avaliam de uma maneira geral os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e a sociedade civil. O objetivo é observar a desconfiança daqueles que trabalham diretamente no setor público em relação às principais esferas políticas e, depois, investigar se essas percepções são diferenciadas por sexo.

A Tabela 3 mostra as médias das respostas dos servidores sobre corrupção nas esferas analisadas. Destaca-se em primeiro lugar que a média da percepção de corrupção dos servidores em relação às ONGs é a menor comparada com as médias das outras esferas. Isso pode sustentar o que parte da literatura sobre sociedade civil aponta: existiria um senso comum de que as organizações sociais são menos corruptas (GOHN, 1997). Já a maior média é aquela referente à corrupção na Câmara dos Deputados (8,1), seguida de perto da também alta percepção de corrupção no Senado (7,9) – o que demonstra uma percepção de elevada corrupção nas instancias do Legislativo. Isto corrobora a literatura que mostra que a desconfiança nas instituições democráticas apresenta altos níveis quando se trata do Poder Legislativo brasileiro (MOISÉS, 2005). A Presidência e o Judiciário apresentaram médias em torno de 6,4. Além de ser alta a média da percepção de corrupção nas duas

casas Legislativas, essa percepção é ainda concentrada em torno desses altos valores (menor desvio-padrão).

Tabela 3. Percepção dos servidores públicos federais sobre a presença da corrupção em ambientes institucionais e sociais, Brasil, 2010

Ambientes institucionais e sociais	Média	Desvio padrão
Câmara dos Deputados	8.18	2.17
Senado Federal	7.95	2.25
Poder Judiciário	6.44	2.43
Presidência da República	6.39	2.76
ONGs	6.17	2.38

Obs: N= 1019.

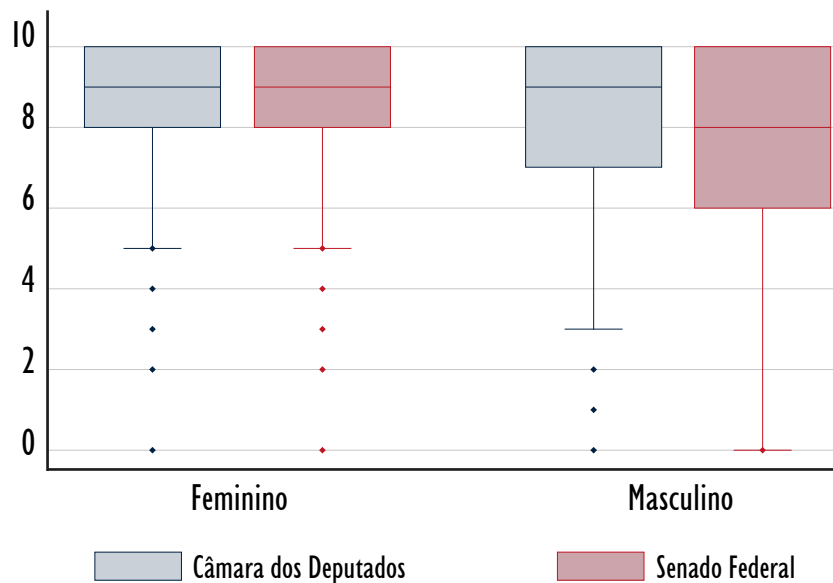
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CRIP, 2010.

## 6. A percepção da corrupção e o diferencial de gênero

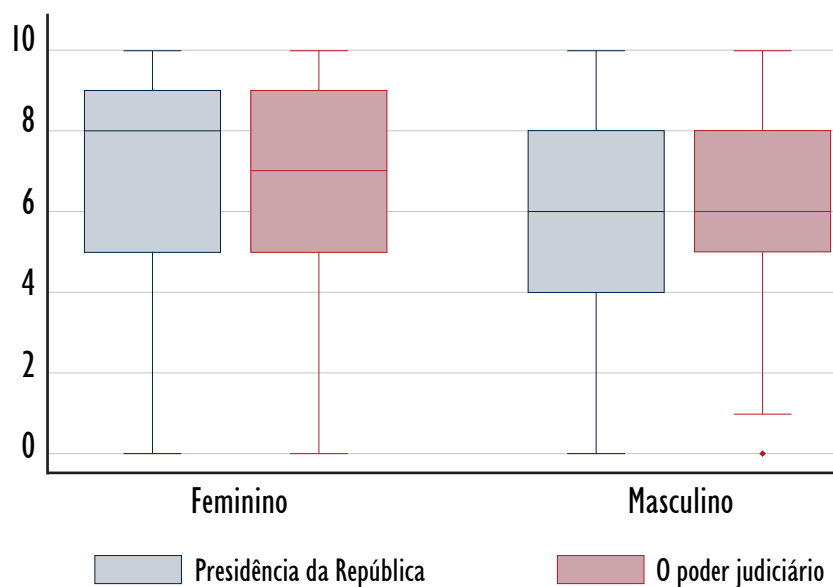
Nas avaliações da presença de corrupção nas instâncias de poder político, esperamos que as percepções entre os sexos serão diferentes e que as mulheres apresentarão respostas mais severas. Na Figura 1, verificamos que ambos os sexos percebem muita corrupção na Câmara, mas as mulheres possuem uma concentração maior nos valores mais altos e os homens apresentam uma distribuição um pouco mais dispersa. Ainda, a distribuição da percepção de corrupção no Senado das mulheres é também mais concentrada em valores mais altos. E isso seria mais forte ainda se não tivéssemos alguns valores extremos (outliers) no lado dos valores mais baixos. Isso indica que as mulheres são mais pessimistas em relação à corrupção do que os homens em se tratando de avaliações sobre o Poder Legislativo.

No Poder Judiciário também há uma maior concentração das mulheres nos níveis mais altos de percepção da corrupção. Também verificamos que a percepção de corrupção das mulheres quanto à Presidência é mais alta do que a dos homens. Mas a percepção de corrupção dos dois sexos é praticamente a mesma em relação à sociedade civil (ONGs). Ou seja, a ideia difundida em relação à incidência de corrupção na sociedade civil – que esta é uma esfera virtuosa e livre de corrupção – atingiria ambos os sexos da mesma forma.

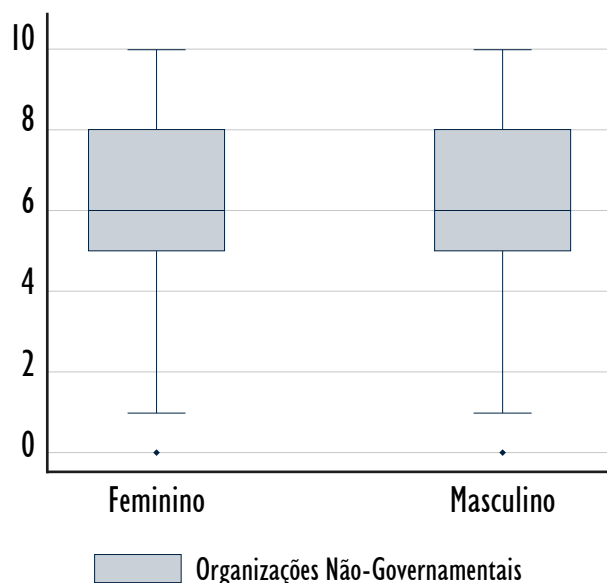
Figura 1. Diagramas de caixa da percepção dos servidores públicos federais por sexo nos ambientes institucionais e sociais, Brasil, 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CRIP, 2010.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CRIP, 2010.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CRIP, 2010.

A partir dessa descrição, é possível perceber que existem diferenças nas visões de homens e mulheres quanto a percepção de corrupção nos três poderes. Excluindo as ONGs, a incidência de corrupção atribuída pelas mulheres foi sempre maior. Cabe agora testar se essas diferenças são estatisticamente significativas. Para tanto, realizamos testes de médias para duas amostras dependentes, com a hipótese de que as médias das percepções de corrupção por sexo são diferentes entre si (em todos os testes foi utilizado um nível de confiança de 95%).

A Tabela 4 revela que há diferença entre as médias de homens e mulheres sobre a percepção da corrupção na Presidência, na Câmara, no Senado e no Judiciário, e que a média atribuída pelas mulheres é sistematicamente maior. Sendo assim, existe uma diferença nas avaliações que o sexo feminino faz em relação às práticas de corrupção nesses espaços, e essa diferença é sempre na direção de uma avaliação mais negativa. É possível concluir, portanto, que as mulheres teriam uma percepção diferenciadamente mais pessimista em relação aos homens, quanto à existência de corrupção nos 3 Poderes. Por outro lado, não há diferença estatisticamente significativa no quesito ONGs.

Tabela 4. Teste de Média de percepção de corrupção em ambientes institucionais e sociais por sexo, Brasil, 2010

Sexo	Presidência		Câmara		Senado		Judiciário		ONGs	
	Média	t-Teste	Média	t-Teste	Média	t-Teste	Média	t-Teste	Média	t-Teste
Feminino	7,03	0,0000***	8,34	0,0153**	8,20	0,0008***	6,98	0,0000***	6,19	0,3941
Masculino	5,86		8,04		7,75		6,00		6,15	
TOTAL	6,39		8,18		7,95		6,44		6,17	

\*P < 0,1 \*\*P < 0,05 \*\*\*P < 0,01

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CRIP, 2010.



Se é possível afirmarmos que há diferença entre as médias de percepção de homens e mulheres em relação às principais instituições políticas brasileiras, torna-se necessário verificarmos como se configura essa influência do sexo na percepção de corrupção dos servidores públicos federais. As análises de regressão da próxima seção buscam determinar quais fatores podem ser tomados como condicionantes da percepção de corrupção nos espaços políticos.<sup>7</sup> Queremos com isso testar se sexo permanece uma variável relevante nas explicações sobre corrupção mesmo com a inclusão de variáveis controles.

## 7. Os servidores públicos e os fatores que explicam a percepção de corrupção

Para os testes que se seguem, tomamos como variáveis dependentes a percepção de corrupção dos servidores nas diferentes instâncias políticas analisadas e como variáveis independentes sexo, renda, escolaridade e o ramo da administração pública em que o servidor trabalha – serão testados quatro modelos, um para cada arena política, através do modelo de mínimos quadrados ordinários.<sup>8</sup>

Sobre a variável “ramo da administração pública”, a intenção é verificar se os diferentes ramos possuem diferentes percepções sobre a corrupção nas instituições políticas. O objetivo desta pesquisa, ao estratificar a sua amostra por ramo da administração era justamente ressaltar a ocorrência de diferenças, trabalhando com um perfil mais aberto de funções e cargos para apreender as diferenças organizacionais e de função no exercício da administração pública (CRIP, 2010).

Na Tabela abaixo encontramos os quatro modelos de regressão que tentam captar as variáveis explicativas da percepção de corrupção em diferentes arenas políticas brasileiras. Sobre a Câmara dos Deputados, controlando pelos outros fatores, ser homem, trabalhar em autarquias ou na administração direta diminui a percepção de corrupção; ganhar mais e possuir maior escolaridade aumentam a percepção de corrupção. No modelo referente ao Senado, a situação é semelhante àquela encontrada na Câmara: são fatores estatisticamente significativos o sexo, a escolaridade e o ramo da administração. Mantido tudo o mais constante, trabalhar em autarquias ou na administração direta em comparação com trabalhar em fundações diminui a percepção de corrupção, assim como ser homem; já ter escolaridade de nível superior completo ou pelo menos pós-graduação, comparados com ter baixa escolaridade, aumenta essa percepção. Sobre o modelo referente à Presidência, a única variável que se mostrou estatisticamente significativa foi o sexo do servidor: ser

7 Nessa análise deixamos de lado a categoria ONGs.

8 A variável renda foi re-categorizada como uma variável binária (os que recebem abaixo/acima de 8 mil reais). Essa transformação facilita a interpretação dos dados. A variável escolaridade foi inserida de forma categórica: os que não tem ensino superior completo, os que tem ensino superior completo e os que possuem pós-graduação. Essa divisão faz sentido porque queremos comparar o efeito do ensino superior e da pós-graduação na percepção de corrupção.

homem diminui a percepção de corrupção na Presidência. Já no modelo sobre o Judiciário sexo foi um fator relevante, assim como o ramo da administração.

A partir desses resultados exploratórios, conclui-se que sexo é uma variável importante para explicar a percepção de corrupção construída pelos servidores públicos brasileiros – os homens de uma maneira geral são sempre mais otimistas e percebem menos corrupção do que as mulheres – o que corrobora o abismo encontrado pelos estudos internacionais sobre o tema. E sexo foi uma variável persistentemente significativa, ajudando a explicar a percepção de corrupção em todas as instituições políticas analisadas.

Tabela 5. Coeficientes e erros-padrão estimados por modelos de mínimos quadrados ordinários para as variáveis dependentes Percepção de corrupção em ambientes institucionais por sexo, renda, escolaridade e ramo da administração dos servidores públicos, Brasil, 2010

Variáveis	(9) Câmara	(10) Senado	(11) Presidência	(12) Judiciário
Mulher	Referência	Referência	Referência	Referência
Homem	-0,301** (0,137)	-0,446*** (0,142)	-1,121*** (0,172)	-0,922*** (0,152)
Renda abaixo de 8000 reais	Referência	Referência	Referência	Referência
Renda acima de 8000 reais	0,274* (0,149)	0,215 (0,154)	-0,082 (0,187)	0,005 (0,164)
Até ensino superior incompleto	Referência	Referência	Referência	Referência
Ensino superior completo	0,513*** (0,190)	0,595*** (0,197)	0,373 (0,239)	0,176 (0,210)
Acima de especialização	0,329 (0,200)	0,613*** (0,207)	0,008 (0,251)	0,202 (0,221)
Fundação	Referência	Referência	Referência	Referência
Autarquia	-0,452** (0,185)	-0,415** (0,192)	-0,0470 (0,233)	-0,255 (0,204)
Administração pública	-0,656*** (0,192)	-0,645*** (0,198)	-0,385 (0,240)	-0,770*** (0,211)
Constante	8,340*** (0,218)	8,053*** (0,225)	7,038*** (0,274)	7,199*** (0,240)
N	1.019	1.019	1.019	1.019
R2	0,028	0,035	0,052	0,057
R2 ajustado	0,022	0,029	0,046	0,051

Obs: Erro-padrão entre parênteses

\*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CRIP, 2010.

Enfim, sexo se mostra um fator estatisticamente significativo nas percepções de corrupção em todas as arenas políticas, principalmente na Presidência, onde foi o único fator explicativo significativo. E o sentido é sempre o mesmo: os homens são mais tolerantes com a corrupção, avaliam de forma mais positiva as instituições políticas do que as mulheres, mesmo controlando por renda, escolaridade e ramo da administração. A renda serviu para explicar a percepção de corrupção na Câmara: os mais ricos são mais rígidos na avaliação que fazem sobre essa arena. A escolaridade foi significativa para explicar a percepção de corrupção na Câmara e no Senado: os mais escolarizados percebem mais corrupção nesses espaços. E o ramo da administração pública

foi relevante para explicar a percepção de corrupção na Câmara, no Senado e no Judiciário: trabalhar mais próximo do governo e dos recursos públicos – nas autarquias e na administração direta – diminui a percepção de corrupção. Com tudo isso, temos corroboradas as ideias presentes na literatura de que as mulheres são mais rígidas na avaliação que fazem da corrupção, uma população mais instruída e mais desenvolvida monitora mais os seus governantes; e a ideia intuitiva de que quanto mais próximos do poder e dos recursos, mais tolerantes são os servidores em relação às práticas corruptas.

Nas regressões estimadas, o sexo do servidor público se apresentou como uma variável estatisticamente significativa em todos os modelos, sendo que o fato de ser homem diminui a percepção de corrupção nas esferas políticas. Isso corrobora as pesquisas internacionais que tem demonstrado que existe um diferencial de gênero em se tratando de corrupção: no caso desta pesquisa: onde há servidoras, há uma avaliação mais severa sobre a presença de corrupção. Todavia, pedimos cautela com o argumento de que mulheres são menos corruptas do que homens. Demonstramos que existem opiniões diferentes entre os sexos, mas não afirmamos que essencialmente as mulheres são mais íntegras. Faz mais sentido pensarmos, por exemplo, em como o gênero propicia oportunidades diferenciadas de participar em práticas corruptas, em como a corrupção afeta diferentemente homens e mulheres – e isso afetaria os julgamentos que ambos fazem sobre práticas corruptas em ambientes políticos.

## 8. Considerações finais

Com esse artigo tentamos trazer à tona a importância de pensarmos a corrupção na América Latina e especificamente no Brasil como algo conectado não apenas a uma herança histórica irremediável ou aos fatores econômicos, mas também aos valores construídos pelos cidadãos. Buscamos entender como certo grupo de cidadãos – aqueles que trabalham diretamente com a coisa pública – constroem suas percepções sobre o fenômeno da corrupção e como essas percepções são diferentes entre homens e mulheres.

Como os estudos empíricos sobre o fenômeno no continente nos mostram, estudar as percepções de corrupção é algo central nas democracias contemporâneas. E com uma medida de percepção de corrupção específica para os servidores públicos, é possível avançar nos debates sobre esse fenômeno.

Dos resultados fica a constatação de uma elevada percepção de corrupção dos servidores públicos brasileiros em relação a instituições centrais da nossa democracia. Ninguém melhor para avaliar o nível de corrupção do que os burocratas que lidam diretamente com o público e são responsáveis por entregar serviços públicos de qualidade e com integridade. Da avaliação geral que esses burocratas fazem, fica a percepção da corrupção como algo intrinsecamente conectado ao Estado e as esferas do poder político e não vinculado a esfera da sociedade civil. Nesse sentido é também preciso tomar cuidado para não “demonizarmos” as instituições estatais e criarmos uma visão de sociedade civil como absolutamente virtuosa. A esse respeito Warren (2005) convincentemente

afirma que a relação entre corrupção e sociedade civil é no mínimo ambígua. O fato da existência de instituições horizontais e participativas por si só não garante que as mesmas não serão corrompidas.

Da comparação entre as respostas de servidores e servidoras fica claro que os sexos constroem percepções diferenciadas a respeito das instituições. A tarefa deste artigo era chamar atenção para esse diferencial. E disso fica sempre a pergunta: por quê? Seguindo Thiteux-Altschul (2010), a corrupção diminui os direitos básicos cidadãos e afeta os direitos das mulheres de forma diferenciada. Ela debilitaria o capital humano das mulheres ao dizimar os serviços públicos de saúde ou educação, contribuiria para a exclusão social e incrementaria a discriminação de gênero ao reforçar preconceitos e desigualdades. Na abertura do “Foro Internacional de Mujeres Contra la Corrupción” foi afirmado que:

*La corrupción, cuando se ejerce sobre los bienes del Estado, sobre la res publica, la cosa pública, significa retraer recursos a la aplicación de políticas. Normalmente ¿cuáles? Las políticas sociales que son las que afectan más directamente a la vida de las mujeres (THI-TEUX-ALTSCHUL, 2010, p. 1)*

Esta é uma possível chave explicativa: se as mulheres são mais atingidas pela corrupção, então as suas opiniões em relação às práticas corruptas tenderiam a ser mais críticas. Essas opiniões mais negativas são justamente o que encontramos entre as servidoras federais, mesmo quando controlamos por outros fatores como renda e escolaridade. O importante a ser ressaltado é que as diferenças entre os sexos no que diz respeito à corrupção não devem ser buscadas em uma “essência” biológica. Não é possível identificarmos “essências” fundamentais no que diz respeito à construção de diferenças nas identidades de gênero:

*identidades de mulheres e homens são muito mais pontos provisórios de chegada de trajetórias social e politicamente construídas a partir de percepções, sentimentos, experiências e vivências específicas de gênero do que um depósito de atitudes moralmente orientadas e consolidadas que se fundariam nas diferenças de sexo (MATOS, 2008, p. 422).*

O acesso das mulheres, como de outros grupos politicamente excluídos, às esferas de poder político é necessário não porque elas compartilham os mesmos interesses ou opiniões, mas porque elas partem de uma mesma perspectiva social, vinculada a certos padrões de experiência de vida (YOUNG, 2000). Colocar apenas nas mãos das mulheres a responsabilidade por governos e burocracias mais limpos e íntegros é desresponsabilizar os homens desta tarefa. O aumento da participação feminina no governo e a busca pela igualdade de gênero são fins louváveis, mas não são a solução definitiva para o controle da corrupção: “increase female participation in public life is a good and just end, but does not itself offer an effective means to achieve clean government”(SUNG, 2006, p. 143).

## Referências bibliográficas

ABRAMO, Claudio Weber. Percepções Pantanosas: A Dificuldade de Medir a Corrupção. *Novos Estudos - CE-BRAP*, São Paulo, n. 73, p. 33-37, Nov., 2005.

ALMEIDA, A.C. *A Cabeça do Brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ARENDT, H. *Entre o Passado e o Futuro*. Tradução Mauro W. Barbosa. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

BARDHAN, Pranab; MOOKHERJEE, Dilip. Decentralization, Corruption and Government Accountability: An Overview. *The Institute for Economic Development Working Papers Series*, Boston, n. 023, 53 p. Jun. 2005.

BLAKE, Charles; MORRIS, Stephen (Eds.). *Corruption and Democracy in Latin America*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press, 2009.

BOHN, Simone R. Corruption in Latin America: Understanding the Perception–Exposure Gap. *Journal of Politics in Latin America*, v. 4, n. 3, p. 67-95, 2013.

BOOTH, John A.; SELIGSON, Mitchell A. *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*. New York: Cambridge University Press, 2009.

CANACHE, Damarys; ALLISON, Michael. Perceptions of Political Corruption in Latin American Democracies. *Latin American Politics and Society*, v. 47, n. 3, p. 91-111, 2005.

CENTRO DE REFERÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO (CRIP). *Projeto Corrupção, Democracia e Interesse Público*. Belo Horizonte, 2010. 201p. Relatório.

DA MATTA, Roberto. *Carnaval, Malandros e Heróis*. Editora Rocco. 1997.

DAVIS, Charles L.; Roderic AI CAMP and Kenneth M. COLEMAN. The Influence of Party Systems on Citizens' Perceptions of Corruption and Electoral Response in Latin America, *Comparative Political Studies*, 37:6 (August), 677-703, 2004.

FILGUEIRAS, Fernando. *A Corrupção na Política: Perspectivas Teóricas e Metodológicas*. Cadernos Cedes - IU-PERJ, v. 5, 2006.

FILGUEIRAS, Fernando. A Tolerância à Corrupção no Brasil: Uma Antinomia entre Normas Morais e Prática Social. *Revista Opinião Pública*, v.15, nº 02, Campinas, 2009.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza. Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discrecionabilidade e Reformas no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 54, núm. 2, p. 349-387, 2011.

- GEDDES, B.; RIBEIRO NETO, A. Institutional Sources of Corruption in Brazil. In: K. S. ROSENN AND R. DOWNES (eds.) *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor's Impeachment*. North-South Center Press: Miami, 21–48, 1999.
- GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. Editora Loyola, 1997.
- HABERMAS, Jürgen, *Direito e Democracia volume II*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2ª Edição, Ed. Tempo brasileiro, Rio de Janeiro, 2003.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HUNTINGTON, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- KAUFMANN, D. "Challenges in the Next Stage of Corruption" In: *New Perspectives in Combating Corruption*. Washington, D.C: Transparency International and the World Bank, 1998.
- LAGOS, M. A Máscara Sorridente da América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v.6, n.1, p.1-16, abril, 2000.
- LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. "Burocratas, Partidos e Grupos de Interesse: O Debate sobre Política e Burocracia no Brasil". In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Sílvia (orgs.). *Burocracia e Política no Brasil*. Desafios para a Ordem Democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MAGUIRE, Mike; MORGAN, Ron; REINER, Robert (Eds.). *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- MASON, Andrew; KING, Elizabeth. *Engendering Development, Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*, Informe 21.776 do Banco Mundial, 2001.
- MATOS, Marlise. Gênero. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa. (Org.). *Corrupção: Ensaio e Crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.
- MOISÉS, José Álvaro. Cidadania, Confiança e Instituições Democráticas. *Lua Nova*, Agosto 2005.
- MORENO, Alejandro. Corruption and Democracy: A Cultural Assessment. *Comparative Sociology*, v. 1, n. 3-4, p. 495-507, 2002.
- MORRIS, Stephen D.; KLESNER, Morris. *Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence From Mexico*. 2010.

NEF, Jorge. Government Corruption in Latin America. In: CAIDEN, Gerald; DWIVEDI, O.; JABBRA, Joseph (Eds.), *Where Corruption Lives*, Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2001.

NORRIS, Pipa, "Introduction: The Growth of Critic Citizens?" In: Norris, P. (org.) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford University Press, Oxford, 1999.

OXHORN, Philip. Cidadania Como Consumo ou Cidadania Como Agência: Uma Comparação entre as Reformas de Democratização da Bolívia e do Brasil. *Sociologias*, vol.12, n.24, p. 18-43, 2010.

PAREKH, Bhikhu, "Political Theory: Traditions in Political Philosophy". In: GOODIN, R. & KLINGEMANN, H. (eds.) *A new handbook of Political Science*. Oxford University Press, Oxford, 1996.

POWER, Timothy; GONZALEZ, Júlio. Cultura Política, Capital Social e Percepções sobre Corrupção: Uma Investigação Quantitativa em Nível Mundial. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p.51-69, 2003.

RIVAS, María Fernanda. An Experiment on Corruption and Gender. *Working paper 08/06*, Uruguay: Universidad de la Republica, Department of Economics, Faculty of Social Sciences (FCS), 2006.

ROTHSTEIN, Bo. "Anti-Corruption: The Indirect 'Big Bang' Approach." *Review of International Political Economy*, 18(2):228-50, 2011.

ROTHSTEIN, Bo. Corruption, Gender Equality and Feminist Strategies. *Working Paper Series*. QOG The Quality Of Government Institute, 2016. Acessado 24 de Junho. Disponível online: [http://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1580/1580597\\_2016\\_9\\_rothstein.pdf](http://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1580/1580597_2016_9_rothstein.pdf).

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government*. Causes, Consequences, and Reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SANTOS, Renato A., GUEVARA, Arnoldo J. H., AMORIM, Maria Cristina S. Corrupção nas Organizações Privadas: Análise da Percepção Moral Segundo Gênero, Idade e Grau de Instrução. *Revista de Administração*. São Paulo, v.48, n.1, p.53-66, jan./fev./mar. 2013

SCHUMPETER, Joseph A., *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

LIGSON, Mitchell. The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America. *World Development*, v. 34, n. 2, p. 381-404, 2006.

SKIDMORE, Thomas. *Brazil: Five Centuries of Change*. New York: Oxford University Press, 1999.

SUNG, Hung-En. From Victims to Saviors? Women, Power and Corruption. *Current History*. March, 2006.

SWAMY, A., KNACK S., LEE, Y., AZFAR, O. Gender and Corruption. *Journal of Development Economics*, 2001.

THITEUX-ALTSCHUL, Monique (Ed). *Género y Corrupción: Las Mujeres en la Democracia Participativa*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010.

WÄNGNERUD, Lena. "Gender and Corruption." Pp. 288-98 in *The Handbook of Political Corruption*, edited by Paul Heywood. London: Routledge, 2015.

WARREN, Mark. What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, v. 48, p. 328-343, 2004.

WARREN, Mark. La Democracia Contra la Corrupción. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Cidade do México, v.47, n. 193, p. 109-141, 2005.

YOUNG, Iris M., *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2000.



# **Auditoria no Sistema Único de Saúde: uma evolução histórica do Sistema Nacional de Auditoria para a qualidade, eficiência e resolutividade na gestão da saúde pública brasileira\***

*Audit in the Unified Health System: a historical evolution of the National Audit System for the quality, efficiency, and resoluteness in the management of the Brazilian Public Health*

**Jane Aurelina Temóteo de Queiroz Elias\*\***

**Márcia Vieira Leite\*\*\***

**Juliano de Moraes Ferreira Silva\*\*\*\***

## **Resumo**

O presente trabalho tem por objetivo apresentar estudo exploratório e descritivo sobre a auditoria no Sistema Único de Saúde, como resgate histórico da evolução das auditorias realizadas no setor público de saúde, no âmbito do Sistema Nacional de Auditoria. A investigação foi realizada a partir de revisão bibliográfica, abrangendo publicações nacionais em auditoria na Saúde de 1986 a 2016. Resultados desta investigação demonstraram a escassez de estudos sobre esta temática de relevância à saúde pública nacional e a necessidade eminente de implantação de uma política para o fortalecimento do Sistema Nacional de Auditoria.

*Palavras-chaves: auditoria em saúde, auditoria no Sistema Único de Saúde, controle interno na saúde; Sistema Nacional de Auditoria; Sistema Único de Saúde.*

## **Abstract**

The aim of this work is to provide an exploratory and descriptive study on the audit in the Unified Health System as historical overview of the evolution of audits in Healthcare, under the National Audit System perspective. The research was carried out a literature review, including national healthcare auditing publications from 1986 to 2016. Results of this investigation demonstrated the absence of studies on this topic and the imminent need to implement a policy to strengthen the National Audit System.

*Keywords: healthcare auditing; auditing in the Unified Health System, healthcare internal control; National Audit System; Unified Health System*

*\*Artigo recebido em 31.10.2016 e aceito em 09.02.2017*

*\*\* Mestre em Saúde Coletiva.*

*\*\*\* Médica Sanitarista – Especialista em Saúde Pública e em Adm. de Serviços de Saúde.*

*\*\*\* Doutor em Ciências.*

# **I. Introdução**

A busca pela qualidade, eficiência e eficácia nos serviços de saúde ofertados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) tem se tornado um constante desafio para o aperfeiçoamento e melhoria da gestão do sistema. Acesso e equidade estão na agenda prioritária dos usuários e profissionais de saúde, demandando dos gestores uma atuação mais eficaz na garantia do direito à saúde integral. Para atendimento a esta demanda, a auditoria no SUS, ao longo de sua existência, tem se constituído em importante ferramenta diagnóstica de controle interno para o apoio à gestão.

O trabalho da auditoria constitui-se numa relevante etapa do sistema de controle interno do SUS que tem o dever de manter a gestão e o controle social informados sobre a eficiência e eficácia dos programas em desenvolvimento. Não cabe à auditoria apenas evidenciar problemas e falhas do sistema, mas também é de fundamental que aponte sugestões e soluções assumindo, desta maneira, um caráter educador (RIBEIRO, 2005; CHIAVENATO, 2006).

Com base na revisão de literatura disponível na qual foram consultadas publicações diversas, como: legislações específicas e congêneres, documentos internos e guias do Ministério da Saúde, livros, dissertações e artigos científicos, observou-se que são poucas as pesquisas sobre a auditoria na área de saúde, havendo uma carência de estudos sobre o tema, sobretudo na forma em que o serviço está organizado, suas ações e diretrizes. Desta forma, em razão da relevância do tema, ressalta-se a importância de realização de novas pesquisas na área, uma vez que, depois da implantação do Sistema Nacional de Auditoria do SUS (SNA), foram constatados vários avanços para o sistema, mas também muitos desafios para a gestão.

Nessa perspectiva, este estudo teve o objetivo de apresentar uma abordagem histórica para ampliação do entendimento da auditoria no SUS sob a perspectiva do papel do SNA, abordando aspectos conceituais, atividades desenvolvidas, dificuldades enfrentadas e o papel do profissional auditor no SUS.

## **2. Fundamentação Teórica**

Um dos primeiros relatos conhecidos sobre a auditoria na área da saúde data de 1918, nos EUA, a partir da revisão de prontuários de pacientes objetivando identificar a qualidade da assistência prestada. Todavia, somente a partir de 1980 essa atividade assume papel relevante nas instituições de saúde, associada aos avanços tecnológicos, à expansão da globalização de mercados, à informatização, à concorrência entre os prestadores de serviços e ao aumento das exigências dos clientes (KURCGANT, 2006). Ademais, não existe consenso na literatura que confirme o início do trabalho da auditoria na área da saúde brasileira. O relato mais

antigo que se tem divulgado corresponde à experiência de implantação da auditoria médica, na década de 70, no Hospital de Ipanema-RJ (KURCGANT, 1976).

Atualmente, o Ministério da Saúde (MS) define auditoria como um exame sistemático e independente dos fatos realizados por observação, medição, ensaio ou outras técnicas adequadas de uma atividade, elemento ou sistema para verificar a conformação aos requisitos recomendados na legislação vigente, indicando se as ações de saúde e seus resultados estão de acordo com as ações planejadas pela gestão (BRASIL, 2011). Entretanto, a partir dos achados na literatura, percebe-se que a história da auditoria se confunde com o próprio histórico da criação de instituições e implantações de ações e serviços de saúde pública, inclusive com a instituição do Sistema Nacional de Auditoria (SNA).

A implantação do SUS foi realizada de forma gradual. Primeiramente, foi criado o SUDS, com posterior incorporação do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) ao Ministério da Saúde (Decreto nº 99.060, de 7 de março de 1990) (BRASIL, 1990). Em seguida, a Lei n. 8.080/90 determinou como competência comum das três esferas de governo a definição das instâncias e mecanismos de controle, avaliação e de fiscalização das ações e serviços de saúde no SUS e estabeleceu, como competência da Direção Nacional do SUS, “estabelecer o Sistema Nacional de Auditoria (SNA) e coordenar a avaliação técnica e financeira do SUS, em todo o território nacional” (artigo 16, inciso XIX), determinando ainda, ao MS, a responsabilidade de acompanhar, através de seu sistema de auditoria, a conformidade à programação dos recursos repassados a estados e municípios.

Desde a sua criação, o SNA tem se apresentado como instância estratégica para a disseminação de práticas para avaliação da aplicação dos recursos financeiros, estrutura, processo e resultado dos serviços ofertados aos usuários. Agrupado à complexidade do SUS e à utilização de recursos provenientes da sociedade, alude à importância do SNA, de forma que os seus resultados atuem sobremaneira no apoio à gestão municipal, estadual e federal.

### **3. Procedimentos metodológicos**

Este estudo, de cunho exploratório e descritivo está fundamentado na legislação específica de auditoria do SUS, em documentos e em uma revisão bibliográfica sobre o tema entre os anos de 1986 a 2016. A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio da seleção, leitura, organização dos fatos, ideias e conhecimentos de documentos e obras de referência (FACHIN, 2006).

Ressalta-se a exclusão de textos relativos à auditoria de procedimentos clínicos, uma vez que esta é realizada por cada classe de profissional da saúde, como: auditor médico, auditor enfermeiro, auditor dentista etc., profissionais responsáveis em fiscalizar e autorizar a realização de procedimento (BRASIL, 2001).

Os resultados encontrados foram apresentados em tópicos, sendo: Auditoria no SUS, tópico que apresenta o surgimento do SNA; O Sistema Nacional de Auditoria do SUS; Conflitos que dificultam a estruturação do SNA; Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS, como descrição da necessidade de uma política de auditoria do SUS para o fortalecimento do SNA; e no último, os autores apresentam suas conclusões sobre o estudo.

## **4. Análise dos resultados**

A maioria das informações sobre auditoria no SUS foi encontrada em sites de órgãos governamentais, manuais de capacitação, normas, portarias e leis sobre a auditoria. Assim, esta revisão bibliográfica permitiu o conhecimento de sinuosidades que permeiam a atividade de auditoria no SUS, a trajetória percorrida, desde a sua implantação no país.

### **4.1 Os ancestrais da Auditoria no SUS, uma abordagem histórica.**

A criação da Caixa de Aposentadorias dos Ferroviários e Pensões designada pelo Decreto nº 4.682 (Lei Elói Chaves), em 1923 (BRASIL, 1923), ofereceu proteção social, pensão, aposentadoria, assistência médica e auxílio farmacêutico para os empregados de cada empresa ferroviária existente à época. Esta lei ganhou forças nos anos 30 com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930) (BRASIL, 1930), quando paralelamente às Caixas, surgem também os Institutos de Aposentadoria e Pensões aos trabalhadores urbanos, além de outras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS) que totalizaram, em 1937, aproximadamente, cento e oitenta e três unidades visto que, inicialmente, o vínculo dos filiados advinha das empresas (NOLASCO, 2012).

Todavia, a partir do fortalecimento dos sindicatos e da classe urbana e, paralelamente, do interesse do Estado em criar um sistema de seguridade social, a vinculação passou a ser feita por categoria profissional, tratando-se do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), em 1933; Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC), em 1933; Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), em 1934; Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), em 1936; e Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), em 1938 (BRASIL, 2007).

Em 1940, o governo de Getúlio Vargas criou o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), com o objetivo de integrar as instituições previdenciárias existentes e, em 26 de agosto de 1960, a lei no 3.807, chamada de Lei Orgânica da Previdência Social agregou a legislação aplicável aos Institutos (BRASIL, 1960). Entretanto, a unificação da gestão somente foi implantada com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966 (BRASIL, 2007).

Os achados históricos de auditoria na área da Saúde no Brasil surgem um pouco antes de 1976, no INPS, que foi o órgão responsável pelo pagamento e revisão das contas médicas e hospitalares, com a instituição de algumas práticas incipientes de controle. Assim, nasceram as primeiras atividades de auditoria na área da saúde no Brasil. Estas, por sua vez, se constituíram em procedimentos rudimentares voltados apenas a apurações de ilegalidades em prontuários de pacientes e em contas hospitalares, não se utilizando de métodos de auditorias conhecidos, tampouco de ações de fiscalização direta em hospitais. Somente a partir de 1976 as atividades de auditoria na saúde passam a ser estabelecidas como controle formal e técnico e as chamadas contas hospitalares transformaram-se em Guia de Internação Hospitalar (GIH) (SANTOS, 1996). Entretanto, segundo Remor (2008), Melo e colaboradores (2008) e Souza e colaboradores (2012) a auditoria em saúde nasceu no país depois da criação do Inamps, unidade criada pela Lei n. 6.439 em 01 de setembro de 1977 (BRASIL, 1977), no qual o trabalho era essencialmente praticado por contadores e médicos autorizadores de procedimentos hospitalares que buscavam controlar a produção e os gastos na assistência médica, com papel de interlocução junto aos prestadores de serviços médico hospitalares.

Na década de 70, a cobertura previdenciária foi estendida aos cidadãos que antes não estavam contemplados pelo sistema. Também foram incluídas outras questões não abrangidas pela legislação como os acidentes de trabalho, por exemplo, dividindo a previdência social brasileira em duas pastas: Direito do Trabalho e Previdência Social, predominando a pasta trabalhista, vez que, nessa época, não havia muitos aposentados.

Com o envelhecimento gradativo da população, em 1974, foi criado o Ministério de Previdência e Assistência Social, sendo o INPS dividido em três órgãos: INPS, responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários e assistências; Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS), que administrava e recolhia os recursos do INPS; e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), responsável pela fiscalização do sistema de saúde (BOSCHETTI, 2006).

Para minorar a chamada “crise da previdência” decorrente dos crescentes gastos com a assistência médica e com o número aumentado de aposentadorias (VECINA NETO, 2000), foi criado por meio do Decreto n. 86.329 de 02 de setembro de 1981 (BRASIL, 1981), o Conselho Consultivo da Administração de Saúde Previdenciária (CONASP), subordinado à Presidência da República, objetivando a elaboração de um plano de reorganização da assistência à saúde e também à redução de gastos.

Esse Plano estabeleceu as Ações Integradas de Saúde (AIS) e a Autorização de Internação Hospitalar (AIH) como uma nova maneira de pagamento para as internações hospitalares, sendo esta realizada através de procedimentos codificados, com valores preestabelecidos e não mais pela relação de serviços prestados, como no modelo anterior (GUIMARÃES E TAVARES, 1994).

A partir dos anos 80, as atividades de auditoria na saúde foram introduzidas de forma sistemática, como parte de programas de melhoria da eficácia clínica, objetivando a integração da visão fiscalizadora e punitiva voltada apenas para o controle dos recursos financeiros, com o aperfeiçoamento dos resultados clínicos para os usuá-

rios dos serviços de saúde e a otimização dos recursos utilizados. As atividades de auditoria consistiam na análise das AIHs para verificação da consistência entre os procedimentos cobrados e os efetivamente realizados.

Com a criação do cargo de médico-auditor, em 1983, a auditoria na área da saúde passou a ser feita nos hospitais próprios e credenciados. Nesse contexto, a missão principal da auditoria médica era “equilibrar a relação custo-benefício na assistência médica, tentando oferecer uma assistência médica de boa qualidade dentro de um custo compatível com os recursos financeiros disponíveis” (CALEMAN, 1998). Ressalta-se que a auditoria realizada nessa época se referia, principalmente, à auditoria de contas hospitalares no âmbito financeiro-comercial, tendo como principal objetivo avaliar consumos e cobranças realizadas pelos serviços prestados.

O enfoque para as ações de auditoria era restringir fraudes e superfaturamentos, principalmente, em relação aos prestadores de serviços de saúde privados. Nessa época, os procedimentos decorrentes dos serviços de saúde no país eram pagos de forma centralizada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

## **4.2 A gestão da Auditoria no SUS**

Realizada em 1986, a 8ª Conferência Nacional de Saúde expandiu o conceito de saúde ao incluir, em seu contexto, “a resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde” (BRASIL, 1986). Desta forma, a proposta de um sistema de saúde público e descentralizado, único e comandado por um só Ministério, ganhou forças em todo o país. Ademais, estas ações culminaram na pactuação da implantação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), constituindo-se em um convênio entre o Inamps e os governos estaduais e formando as bases para a seção “Da Saúde” da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, resultantes de ideias provenientes de movimentos da sociedade e, de várias tentativas políticas para o setor, das quais resultou também, uma nova concepção de saúde.

Dessa forma, em 1988, a Constituição Cidadã instituiu o marco mais importante na área da saúde pública brasileira na atualidade através do seu artigo nº 196, que garante a saúde como direito de todos e dever do Estado, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

Outro marco importante foi a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS) com a lei n. 8.080 de 19 de setembro de 1990, concebendo a criação do Sistema Nacional de Auditoria para coordenar a avaliação técnica e financeira do SUS em todo território nacional, em cooperação técnica dos estados, municípios e Distrito Federal. Para regulamentar, estruturar e operacionalizar o SUS instituiu-se a edição de Normas Operacionais Básicas (NOBs) para que suas diretrizes fossem postas em prática. Em 20 de maio de 1993, a NOB/SUS/93 estabeleceu a estrutura de Controle e Avaliação para as diversas esferas de governo, porém não mencionou a realização de ações de auditoria, mesmo porque a Lei que institui a auditoria no Ministério da Saúde é posterior à publicação dessa NOB.

Em importante estudo realizado por Tajra e colaboradores (2014) destacou-se que, apesar da importância do tema, poucos são os estudos relativos à auditoria no SUS.

### **4.3 O nascimento do Sistema Nacional de Auditoria do SUS**

O SNA é instituído pela Lei n. 8.689 de 27 de julho de 1993, na forma de um sistema integrado, nas três esferas de governo. Dessa forma, estabeleceu-se o exercício da auditoria em saúde, objetivando a fiscalização geral dos serviços de saúde do país, em virtude da necessidade de descentralização da gestão instituída pelo SUS (FONSECA et al., 2005). Esta Lei também extinguiu o Inamps.

O Decreto nº 1.651, de 28 de setembro de 1995, regulamentou a auditoria, estabelecendo no seu art. 2º que “O SNA exercerá sobre as ações e serviços desenvolvidos no âmbito do SUS, as atividades de controle, avaliação e auditoria”, sendo que a NOB 96 estabeleceu a obrigatoriedade dessa estrutura nos municípios habilitados em gestão plena do sistema municipal e de controle e avaliação para os municípios habilitados em gestão plena da Atenção Básica. Dessa forma, SNA passou a ser o conjunto de órgãos e unidades instituídas em cada esfera de governo, sob a direção do gestor local do SUS, com a atribuição de realizar auditorias. Enfatiza-se, assim, a importância desta auditoria desde a criação das Leis Orgânicas da Saúde (LOS) que regulamentaram o SUS (leis 8.080/90 e 8.142/90) (BRASIL, 1990a; 1990b), e propuseram a criação de um Sistema Nacional de Auditoria (SNA) nas três esferas de gestão (municipal, estadual e federal). Contudo, a criação desse sistema ocorreu apenas por meio da Lei n. 8.689, de 27 de julho de 1993, posteriormente, regulamentada pelo Decreto n. 1.651, de 28 de setembro de 1995 (BRASIL, 1993; BRASIL, 1995; MELO, 2007; SOUZA, 2006).

Como componente federal, o Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS), unidade da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde (SGEP/MS), é composto por um quadro de servidores efetivos advindos de diferentes áreas do MS, que receberam a incumbência por meio de Portaria para desempenhar atividades específicas, dentre as quais se destacam: auditorias, visitas técnicas e cooperações técnicas, no âmbito do SUS.

Nas instâncias estaduais e municipais, a situação é bastante heterogênea, variando entre recursos humanos pertencentes ao quadro efetivo da instância local e alguns poucos profissionais de carreira própria para auditoria, sendo outros tantos com contratos temporários e terceirizados. Esta circunstância, por sua vez, exacerba as dificuldades básicas relativas a recursos humanos sem estabilidade e sem carreira, situação que prejudica a autonomia necessária à realização das atividades na área, uma vez que o auditor em Saúde Pública deveria ser um certificador de qualidade da prestação de serviços no SUS, primando pela transparência e qualidade da gestão pública na defesa da vida e do fortalecimento da cidadania no setor.

O DENASUS tem investido, porém sem grandes êxitos, no diálogo ampliado entre os três componentes do SNA, buscando integração, interação e complementaridade das ações do Sistema, dos órgãos de controle



interno da gestão pública e do controle externo, bem como na aproximação e apoio ao fortalecimento do controle social no SUS. Soma-se a estes atores, a Comissão Corregedora Tripartite (CCT), composta por representantes da direção nacional do SUS, CONASS e CONASEMS.

A CCT, uma comissão que pelo seu caráter tripartite, poderia ter contribuído ao longo dos anos para o funcionamento harmônico e ordenado do SNA, bem como na identificação de distorções do Sistema e proposição de correções à direção correspondente do SUS. Ademais, poderiam ter sido desenvolvidas ações para oportunizar esclarecimentos, divulgar a identidade institucional e promover a discussão sobre a efetiva complementaridade das ações de auditoria do SUS e de cooperação técnica no SNA, visando sempre o fortalecimento da governança e a sinergia do Sistema. Entretanto, ao longo de sua criação, manteve-se estagnada.

#### **4.4 Conflitos que dificultam a estruturação do SNA**

Desde o estabelecimento da auditoria no SUS, os conceitos das ações de auditoria apresentavam imprecisões e geravam conflitos com o “controle e a avaliação”, em razão da legislação e das práticas de trabalho trazidas do antigo Inamps, cujo enfoque era a auditoria médica. O trabalho do auditor baseava-se em mensurar o desempenho profissional, tempo de internação hospitalar, detectar taxas de morbimortalidade relacionadas a procedimentos cirúrgicos, entre outros (VERRI, 2010).

A confusão de conceitos pode ter aumentado no momento em que se estabeleceu na Lei n. 8.689/93 que criou o Departamento de Controle, Avaliação e Auditoria (DCAA), absorvendo principalmente os trabalhadores do Inamps que traziam fortemente na sua expertise a realização de auditoria de contas hospitalares no âmbito financeiro-comercial, voltada à aferição da regularidade financeira dos serviços prestados, tornando-se órgão do Sistema no plano federal.

Assim, o DCAA tornou-se a unidade encarregada pela coordenação central do SNA desenvolvendo as atividades de controle, avaliação e de auditoria num único setor, responsável pela avaliação técnico-científica, contábil, financeira e patrimonial do SUS, a ser realizada de forma descentralizada, por meio dos órgãos estaduais e municipais que, em 1994, passou a ser denominado Coordenação-Geral de Controle, Avaliação e Auditoria (CAUDI). Todavia, as normas operacionais editadas para nortear a operacionalização do SUS em nenhum momento estabeleceram o que seria controle, avaliação e auditoria.

O Decreto nº 3.496, de 1 de junho de 2000 (BRASIL, 2000), redefine a estrutura do MS, estabelecendo o DENASUS como órgão central do SNA que passa a prestar assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, desligando-se da Secretaria Atenção à Saúde (SAS) e que, por sua vez, passa a integrar os órgãos específicos singulares do MS estando, assim, inserido o Departamento de Controle e Avaliação de Sistemas na estrutura organizacional da SAS. Todavia, esse decreto foi revogado pelo Decreto Federal nº 3.774 de 15 de março de 2001 (BRASIL, 2001) que transferiu o DENAUS para a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP), local que se encontra até os dias atuais. Percebe-se que durante oito anos as atividades

de auditoria e de controle e avaliação permaneceram organizadas num único departamento, sem a clara definição dos seus conceitos e de seus papéis; e que se distanciaram para formar dois departamentos, somente após o ano 2000.

É importante ressaltar que o SNA se constitui em um importante mecanismo para o acompanhamento da atuação dos agentes públicos, em favor das atividades da administração pública e que deve produzir informações necessárias para a gestão, num importante instrumento para o fortalecimento da governança do SUS. Torna-se, assim, um sistema dinâmico de ajustes e aprimoramentos, um instrumento indutor de responsabilidades e de transparência das ações e serviços de saúde no âmbito do SUS, cabendo não apenas a verificação da regularidade das contas, mas principalmente no contexto da saúde pública e a avaliação de resultados para a população brasileira. Ademais, constitui-se em um mecanismo importante para o acompanhamento da atuação dos agentes públicos, em favor das atividades da Administração Pública, sendo necessária e eminente, portanto, a sua organização e sistematização dentro do SUS (SANTOS, 1996).

A legislação existente define as atribuições e competências de cada nível do SNA, mas não estabelece como deve ser a organização do Sistema em cada nível de gestão do SUS. Desta forma, até hoje, o SNA ainda não dispõe de uma estrutura organizacional definida. Remor (2003) afirma que muitos aspectos, inclusive os culturais e conceituais, dificultam a execução das atividades de auditoria do SUS, pois a legislação é confusa e somente ela sustenta a prática, por falta de teoria.

Ressalta-se que na cultura do ex-Inamps, os estados e municípios eram somente prestadores de serviços. Assim, os entes recebiam pagamentos pela realização de seus procedimentos. Tal fato influenciou a atuação da estrutura de controle com foco na verificação da regularidade dos pagamentos por procedimentos hospitalares e ambulatoriais, realizados pelos prestadores privados de serviços de saúde. Esta herança é reproduzida em componentes estaduais e municipais do SNA até os dias de hoje, ao realizarem a análise de AIHs como se esse fosse o foco do trabalho da auditoria na saúde.

Para Brandão (2015), o SNA é basilar para a solidificação do SUS, “pois promove, de forma expressiva, melhor cumprimento dos seus princípios e diretrizes, fiscalizando o desenvolvimento das ações e serviços dirigidos à população”.

Teixeira (2001) assinala alguns problemas do SNA que se dão em duas dimensões, sendo uma conceitual e a outra de natureza político-institucional. Para esse autor, os fundamentos conceituais e metodológicos nas esferas de governo são diferentes, assim como são as estruturas de poder nas instituições públicas de saúde (ministério, secretarias de saúde estaduais e municipais), ficando evidente o peso político no desenvolvimento das atividades de auditoria no âmbito do SUS.

Outro ponto a se considerar é que o DENASUS, na esfera federal, a partir da Lei n. 13.328 de 29 de julho de 2016 (BRASIL, 2016), passou a integrar a estrutura do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, assumindo novas competências e, conseqüentemente, novos desafios para o cumprimento efetivo

de suas atividades no âmbito do SUS, como órgão central do Sistema Nacional de Auditoria do SUS.

Dessa forma, os dirigentes e técnicos nas três esferas devem refletir, conjuntamente, sobre o novo desenho organizacional do SNA e o papel ou a “missão” de cada um dos seus componentes à luz do Sistema de Controle Interno, cujo órgão central é o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), também conhecido como Controladoria-Geral da União (CGU), ficando manifesto que ao longo de sua existência, o SNA continua encontrando muitas dificuldades para a plena estruturação e, portanto, para o efetivo cumprimento de suas responsabilidades perante a consolidação do SUS.

#### **4.5 Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS**

A Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS (ParticipaSUS), aprovada em 2007 pela Portaria nº 3.027, especifica que a auditoria “é um instrumento de gestão para fortalecer o Sistema Único de Saúde (SUS), contribuindo para a alocação e utilização adequada dos recursos, a garantia do acesso e a qualidade da atenção à saúde oferecida aos cidadãos” (BRASIL, 2011).

A ParticipaSUS foi instituída para orientar as ações de governo na promoção e aperfeiçoamento da gestão estratégica e democrática das políticas públicas no âmbito do SUS, visando maior eficácia e efetividade por meio de ações que incluem o apoio ao controle social, a educação popular, a mobilização social, a busca da equidade, o monitoramento e avaliação, a ouvidoria, a auditoria e a gestão da ética nos serviços públicos de saúde.

No novo contexto da ParticipaSUS, a auditoria desenvolvida pelo SNA passou a enfrentar uma série de desafios, pois as antigas práticas de trabalho focadas apenas nos erros devem ser aprimoradas por novas práticas voltadas à gestão da análise de resultados, com o uso de indicadores e o olhar para as condições de saúde e padrões de uso da população, de modo a contribuir de forma mais assertiva para a melhoria do acesso e da qualidade na atenção, em defesa da vida. Desta forma, torna-se premente a necessidade de qualificação dos profissionais que atuam na auditoria em saúde pública, objetivando a evolução da lógica antiga e ultrapassada do ex-Inamps para uma lógica de verificação do alcance e impactos de resultados, além do aprimoramento de protocolos, de métodos e tecnologias, para impulsionar novas práticas e padrões, avaliando a gestão pública de forma proativa e preventiva para além dos aspectos da aplicação de recursos, dos processos, das atividades, mas verificando desempenho e resultados e pretendendo contribuir, inclusive, com os aspectos do acolhimento e da cidadania.

É inegável reconhecer os avanços trazidos pela ParticipaSUS, entretanto, esta carece de melhorias que sejam capazes de instituir e estruturar um Sistema Nacional de Auditoria capaz de contribuir para o permanente aperfeiçoamento do SUS.

Tajra e colaboradores (2014) e Brandão (2015) enfatizam a auditoria como uma ferramenta de gestão importante no processo de aprimoramento de controles e procedimentos internos capazes de garantir o acesso e a

qualidade da atenção à saúde no Brasil. Entretanto, na prática, o trabalho perpetrado no SNA tem dificuldade de constituir-se numa ferramenta efetiva para gestão por falta de um documento norteador capaz de alinhar, nas três unidades federadas, o trabalho realizado pela auditoria. A ParticipaSUS não conseguiu estabelecer os parâmetros necessários e, como o SUS é um sistema único que deve ser operacionalizado por entes federativos autônomos, as decisões também carecem de consensos para que haja respeito à autonomia interfederativa. Dessa forma, a estruturação do SNA depende da permanente interação e articulação, por meio de consensos interfederativos. Para isso acontecer, os três níveis da administração devem estabelecer e priorizar uma política maior que a definida pela ParticipaSUS. Ao estabelecer uma nova política de auditoria, esta deverá ser capaz de alinhar o trabalho realizado no SNA, ou seja, uma política que venha unir os três componentes num único propósito, sendo, inclusive, maior do que aqueles defendidos pelos diferentes governos. Mas antes de tudo, a nova política deverá estar em consonância com os anseios da nação brasileira, objetivando a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade das ações e serviços de saúde no contexto do sistema de saúde para, principalmente, avaliar os resultados das políticas destinadas à população brasileira.

Dessa forma, é imprescindível que, além de fazer auditorias, os entes estejam estruturados e fortemente direcionados, a fim de prestar conjuntamente cooperação técnica, propor medidas corretivas, servir de suporte ao controle social, subsidiar o planejamento e o monitoramento com informações validadas e confiáveis, sendo uma marcante contribuição para a saúde pública (PERON, 2009; TAJRA, 2014).

Passados 28 anos da constituição cidadã, continuam os desafios para o pleno atendimento dos princípios e diretrizes no SUS. A criação de uma Política Nacional de Auditoria do SUS (PNAS), materializada a partir das diretrizes aprovadas na 15ª Conferência Nacional de Saúde em 2015 (BRASIL, 2015) podem permitir a estruturação e organização do SNA, em âmbito nacional, na busca pela eficiência, efetividade e credibilidade da gestão do SUS. E, assim, criar mecanismos de apoio, incentivo e financiamento para o desenvolvimento dos componentes do SNA em cada esfera de gestão, adequando a infraestrutura ao grau de complexidade local das instituições e serviços prestados pelo SUS.

## **5. Considerações finais**

A trajetória do SUS ao longo dos anos de institucionalização confirma avanços, mas também entraves na instrumentalização originalmente concebida para cumprir, os princípios da integralidade e da descentralização do SUS.

A prática da gestão sistêmica no SUS continua negligenciada e sendo alvo permanente dos interesses políticos momentâneos. Até hoje, percebe-se que o SUS não é realimentado no que diz respeito às suas funções de gestão: coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria.

Apesar dos poucos achados sobre o tema da auditoria no SUS e ausência de avaliações dos processos e práticas do Sistema, esta revisão proporcionou conhecer a filogenia do SNA, suas potencialidades, dificuldades, bem como apresentar informações relevantes que podem ser utilizados como ponto de partida para estudos futuros. Sugere-se a ampliação de pesquisas sobre a temática e a integração das instâncias dos serviços de auditoria para qualificar as práticas e aperfeiçoar metodologias de trabalho.

A atividade do SNA não pode limitar-se apenas a avaliação técnico-científica, contábil, financeira e patrimonial do Sistema Único de Saúde. Sobretudo, deve subsidiar o processo da gestão da saúde no país, elaborando e divulgando evidências sólidas para qualificar o processo de tomada de decisão dos gestores governamentais.

Para isso, articula-se constituir uma política de auditoria capaz de estabelecer compromissos com a qualidade, a resolutividade das necessidades do cidadão e a transparência na gestão do SUS, incluindo a governança no SNA com autonomia em cada esfera de governo, interação, integração e complementaridade das ações de controle, cooperação técnica e alinhamento nacional de conceitos e práticas.

Ademais, para se estruturar e fortalecer o SNA e o trabalho da auditoria na área da saúde brasileira, torna-se crucial o estabelecimento de compromissos com o controle das Políticas e Programas, com a escuta do cidadão nos espaços democráticos e o respeito aos recursos públicos disponíveis. Sendo necessária a criação de mecanismos próprios inovadores para certificação/acreditação da gestão do SUS; garantia da sustentabilidade do corpo técnico, com o reconhecimento da atividade típica de Estado, plano de carreira e um programa próprio e fortalecido para o desenvolvimento do trabalho e dos trabalhadores do SNA. Indispensável, também, a garantia da inovação e atualização técnica e científica; além do estímulo ao pacto destes serviços com o cidadão, com os profissionais de saúde, conselheiros de saúde e com os órgãos da rede de controle da gestão pública, ações imprescindíveis na busca da excelência e transparência na prestação de serviços de Saúde em resposta às necessidades da população brasileira.

## Referências bibliográficas

AYACH, Carlos; MOIMAZ, Suzely Adas Saliba; GARBIN, Cléa Adas Saliba. Auditoria no Sistema Único de Saúde: o papel do auditor no serviço odontológico. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 237-248, mar. 2013.

BOSCHETTI, I. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília, DF: Letras Livraria/UNB, 2006.

BRANDÃO, A.C.S.; SILVA, J.R.A. A contribuição dos sistemas de informação em saúde (SIS) para o processo de auditoria do sus. *Revista Atualiza Saúde*, 17. 2015. Disponível em: <<http://atualizarevista.com.br/article/v1-n1-a-contribuicao-dos-sistemas-de-informacao-em-saude-sis-para-o-processo-de-auditoria-do-sus>>. Acesso em: 17 set. 2016.

BRASIL. Decreto n. 4.682 de 24 de janeiro de 1923. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm)>. Acesso em: 21 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 19.433, de 26 de novembro 1930. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19433-26-novembro-1930-517354-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm)>. Acesso em: 21 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.439, de 1º de setembro de 1977. Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L6439.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L6439.htm)>. Acesso em: 21 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 86.329, de 2 de setembro de 1981. Institui o Conselho Consultivo da Administração de Saúde Previdenciária - CONASP. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-86329-2-setembro-1981-436022-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 22 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Conferência Nacional de Saúde, 8ª. Boletim Informativo, Brasília, n. 4, mar. 1986.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. Seção II – da Saúde. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica da Saúde, n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspon-

tes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)>. Acesso em: 23 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 99.060, de 7 de março de 1990. Vincula o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS ao Ministério da Saúde, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99060-7-marco-1990-328511-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 out. 2016. 1990a.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8142.htm)>. Acesso em: 23 out. 2016. 1990b.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.689, de 27 de julho de 1993. Dispõe sobre a extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8689.htm)>. Acesso em: 22 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 1.651, de 28 de setembro de 1995. Regulamenta o Sistema Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/d1651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1651.htm)>. Acesso em: 22 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 3.496, de 1 de junho de 2000. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Saúde, e dá outras providências. Brasília, DF; 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3496.htm)>. Acesso em: 22 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 3.774, de 15 de março de 2001. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Saúde, e dá outras providências. Brasília, DF; 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3774.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3774.htm)>. Acesso em: 22 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência. *Panorama da Previdência Social brasileira*. 3ª ed. Brasília: MPS, SPS, SPC, ACS. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e gestão Participativa. Sistema Nacional de Auditoria. *Auditoria do SUS: orientações básicas*. Brasília: Ministério da Saúde; 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Diretrizes Aprovadas nos Grupos de Trabalho ou na Plenária Final: conferência Nacional de Saúde, 15, 2015, Brasília. *Relatório final*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde, 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.328 de 29 de julho de 2016. Cria, transforma e extingue cargos e funções; reestrutura cargos e carreiras; altera a remuneração de servidores; altera a remuneração de militares de ex-Territórios Federais; altera disposições sobre gratificações de desempenho; dispõe sobre a incidência de contribuição previdenciária facultativa sobre parcelas remuneratórias; e modifica regras sobre requisição e cessão de servidores. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13328.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13328.htm)>. Acesso em: 27 out. 2016.

CALEMAN, G.; MOREIRA, M.L.; SANCHEZ, M.C. *Auditoria, Controle e Programação de Serviços de Saúde*. 1. ed. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, (Série Saúde & Cidadania): Editora Fundação Petrópolis, 1998. 159p.

CASTRO, D.P. *Análise de implantação do componente municipal do Sistema Nacional de Auditoria do SUS: proposta de um instrumento de avaliação*. 2004. 135f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, Bahia.

CHIAVENATO, I. *Administração: teoria, processo e prática*. 4. ed. São Paulo: Campus, 2006.

FACHIN, O. *Fundamentos de Metodologia*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva; 2006.

FONSECA, A.S. et alii. *Auditoria e o uso de indicadores assistenciais: uma relação mais que necessária para a gestão assistencial na atividade hospitalar*. Mundo saúde, São Paulo: Centro Universitário São Camilo, v. 29, n. 2, p. 161-169, 2005.

GUIMARÃES, R; TAVARES, R. (Coord.). *Saúde e Sociedade no Brasil: anos 80*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994. p. 83-84.

TAJRA, F.S. et al. *Análise da produção em auditoria e saúde pública a partir da base de dados da Biblioteca Virtual da Saúde*. 2014. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 100, p. 157-169, 2014.

KURCGANT, P. Auditoria em enfermagem. *Revista Brasileira de Enfermagem*, v. 29, n. 3, p. 106-124, 1976. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71671976000300106&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71671976000300106&script=sci_arttext)>. Acesso em: 21 out. 2016.

KURCGANT, P. *Administração em enfermagem*. São Paulo: EPU, 2006.

MELO, M.B. *O Sistema Nacional de Auditoria do SUS: estruturação, avanços, desafios e força de trabalho*. 2007. 218f. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.

MELO, M.B.; VAITSMAN, J. Auditoria e Avaliação no Sistema Único De Saúde. *São Paulo em Perspectiva*, v. 22, n. 1, p. 152-164, 2008.



NOLASCO, L. Evolução histórica da previdência social no Brasil e no mundo. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 98, 2012. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11335&revista\\_caderno=20](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11335&revista_caderno=20)>. Acesso em: 18 out. 2016.

PERON, C. Auditoria e Pacto de Gestão: Perspectivas e Desafios. *Revista Rede de Cuidado em Saúde*. v. 3. n. 3, p. 1-16. Disponível em: <<http://publicacoes.unigranrio.br/index.php/rcs/article/view/606/561>>. Acesso em: 15 out. 2016.

REMOR, L.C. Auditoria do SUS em Santa Catarina. *Revista de Saúde Pública de Santa Catarina*, Santa Catarina, v. 1, n. 1, p. 71-83, 2008.

RIBEIRO, C.D.E. *Saúde como um direito: as interrelações da auditoria em saúde com o Ministério Público na garantia da integralidade da atenção*. 2005. 129f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza.

SANTOS, L. *Sistema Nacional de Auditoria: Cartilha sobre auditoria no âmbito do SUS*. Brasília, Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS, 93p. DF, 1996.

SOUZA, J. *A prática da auditoria de enfermagem no Estado de Santa Catarina: a percepção dos auditores a partir da análise do discurso do sujeito coletivo*. 2006. Dissertação – Universidade do Oeste de Santa Catarina.

SOUZA, L.A.A. et alii. Auditoria: uma abordagem histórica e atual. *Nursing*, São Paulo, v. 14, n. 165, p. 108-114, 2012.

TEIXEIRA, C.F. *Relatório Final da Oficina de Planejamento da Auditoria da SESAB*. Salvador: SESAB, 2001. 18p.

VECINA NETO, G. Evolução e perspectivas da assistência à saúde no Brasil” In: FERNANDES, A.T. *Infecção hospitalar e suas interfaces na área da saúde*. v. 2. São Paulo: Atheneu, 2000.

VERRI, C.M.P. *Auditoria odontológica: aplicações atuais*. 2010. 31f. Monografia (Especialização em Gestão de Planos de Saúde) – Universidade Anhanguera-Uniderp, Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes, Rio de Janeiro.

# **Acesso à informação de procedimentos administrativos investigativos em curso instaurados por empresas estatais: a excepcionalidade na restrição de acesso ao legítimo interessado \***

*Access to the information on current investigative administrative procedures entered by state companies: the exceptionality in the restriction of access to the legitimate interested party*

**Marcelo Pontes Vianna\*\***

**Vítor César Silva Xavier\*\*\***

## **Resumo**

O presente trabalho considera o direito de acesso à informação tanto como garantia procedimental para o exercício de outros direitos, como o contraditório e a ampla defesa, quanto como direito fundamental exigível por si só. Objetiva-se, em especial, avaliar se o investigado empregado público em procedimento administrativo de natureza investigatória em curso tem a faculdade de acessar as informações de seu interesse. Analisa, ainda, precedente da Controladoria-Geral da União em que empresa estatal alegou especialmente a necessidade de manter o acesso restrito a um procedimento investigativo para preservar a finalidade do mesmo.

*Palavras-chaves: transparência, processo administrativo, interesse jurídico, ampla defesa e contraditório, lei de acesso à informação.*

## **Abstract**

This paper considers that the right to access information is a guarantee to the exercise of other rights, such as the right to a full defense and that both parts must be heard in a proceeding, and it is also a fundamental right by itself. The main objective is to evaluate if a public employee that is being investigated in an administrative proceeding has the right to access the information of his interest. It also analyzes a precedent decided by the Office of the Comptroller General where a state-owned company has argued the need to keep a restricted access to an investigative proceeding in order to safeguard its purpose.

*Keywords: Transparency, administrative procedure, legal interest, wide defense and contradictory, law of access to information.*

\* *Artigo convidado.*

\*\* É bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UNB) e em Direito pela Faculdade Processus. É pós-graduado em Direito Administrativo Disciplinar pela UNB, em Direito Público e Avaliações de Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub) e em Economia pela George Washington University. Mestrando em Direito pela University of Notre Dame (EUA). Atuou como assessor no gabinete do Ministro da Defesa entre 2003 a 2005. Desde 2006, ocupa o cargo de Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria Geral da União (CGU), tendo exercido as funções de Corregedor-Setorial do Ministério de Minas e Energia, Corregedor-Adjunto das Áreas Econômica e de Infraestrutura e Corregedor-Geral da União Substituto. Co-autor do livro “O Acordo de Leniência na Lei Anticorrupção – histórico, desafios e perspectivas”.

\*\*\* É bacharel e mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e formado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Auditor Federal de Finanças e Controle desde 2012, tendo exercido as funções de supervisor, chefe de divisão substituto e coordenador-geral de recursos de acesso à informação substituto. Foi co-fundador do Instituto de Ciências Penais (ICP), professor da Faculdade de Direito da UFMG e do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC). É atualmente professor colaborador na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e na Escola de Administração Fazendária (ESAF); e advogado militante desde 2003, tendo inclusive representado em juízo a administração indireta do estado de Minas Gerais. Co-autor do livro “Lei de Acesso à Informação: teoria e prática”. Aluno especial do Programa de Doutorado em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

# I. Introdução

O direito de acesso à informação produzida ou custodiada pelo Estado, seja de interesse pessoal, coletivo ou geral está consagrado constitucionalmente no Brasil por força do inciso XXXIII do artigo 5o da Constituição da República. Trata-se, portanto, de um direito do cidadão que goza do patamar máximo de proteção previsto pela Carta Magna, fazendo parte do rol de garantias fundamentais que sequer podem ser abolidas, conforme previsão de seu art. 60, § 4o, IV.

Em 2011, o mencionado inciso do art. 5o da Constituição ganhou nova regulamentação, mudando o paradigma até então vigente da forma que a Administração disponibilizava os dados e informações solicitados pelos cidadãos. Faz-se aqui referência à Lei nº 12.527/2011, popularizada sob a denominação Lei de Acesso à Informação – LAI.

A LAI reafirmou no ordenamento jurídico o princípio da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção (art. 3º, I), desonerando os interessados da necessidade de motivar seus pedidos de acesso à informação (art. 10, § 3º) e estabelecendo um procedimento formal e com prazos razoáveis para a resposta do Estado, além de instâncias recursais internas e externas para a revisão de eventuais negativas de acesso à informação. Fica, então, a Administração autorizada a negar solicitações de acesso à informação mediante apresentação de justificativa apenas quando a lei expressamente assim o prever.

A revolução proporcionada pela LAI é facilmente constatável. Desde 2012, a partir da vigência da LAI, houve uma gradativa expansão do número de pedidos de informação respondidos pelo Poder Executivo Federal. Em 2012, foram 55.200 e em 2016 alcançou-se 11.238 respostas, com 76,50% de atendimento aos pedidos entre os anos de 2012 e 2015, havendo omissão de resposta em apenas 0,2% dos casos<sup>1</sup>.

É diante desse cenário que causa certa surpresa que, passados tantos anos desde a promulgação da LAI, ainda sejam constatadas situações de inobservância não só da regra geral da publicidade e transparência, mas também de outras duas garantias fundamentais, as do contraditório e da ampla defesa.

Trata-se de proteções afetas aos processos administrativos e judiciais que, por consequência, garantem aos acusados o direito de acesso aos respectivos autos. Sobre o assunto, a Constituição da República estabeleceu que:

*Art. 5o (...) LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;*

---

<sup>1</sup> Fonte: [http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio\\_4anos\\_web.pdf](http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio_4anos_web.pdf) - Acesso em 24/06/2017. Ainda não estão disponíveis dados de 2016/2017.

Tradicionalmente, a tese de que o acusado tem direito de acessar os autos de processo administrativo disciplinar se sustentou nos já consagrados princípios do contraditório e da ampla defesa<sup>2</sup>. É verdade que, como será visto adiante, esse direito pode ser temporalmente e excepcionalmente diferido, quando a lei assim dispor e exclusivamente em respeito à garantia da efetividade da própria finalidade do procedimento em curso.

Porém, o assunto a ser abordado neste artigo diz respeito exclusivamente a processos de natureza disciplinar e o dispositivo constitucional acima transcrito se refere a procedimentos acusatórios. Ocorre que nem todo procedimento disciplinar possui a característica de ser acusatório.

Conforme fl. 50 do Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU, os procedimentos disciplinares englobam não apenas os de responsabilização, mas também os investigativos definidos nos seguintes termos:

*São procedimentos de cunho meramente investigativo, que não podem dar ensejo à aplicação de penalidades disciplinares e que são realizados apenas a título de convencimento primário da Administração acerca da ocorrência ou não de determinada irregularidade funcional e de sua autoria.*

A Portaria CGU n. 335/06, por seu turno, classifica os procedimentos administrativos disciplinares da seguinte forma:

*Art. 4º Para os fins desta Portaria, ficam estabelecidas as seguintes definições:*

*I – investigação preliminar: procedimento sigiloso, instaurado pelo Órgão Central e pelas unidades setoriais, com objetivo de coletar elementos para verificar o cabimento da instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar;*

*II – sindicância investigativa ou preparatória: procedimento preliminar sumário, instaurada com o fim de investigação de irregularidades funcionais, que precede ao processo administrativo disciplinar, sendo prescindível de observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa;*

*III - sindicância acusatória ou punitiva: procedimento preliminar sumário, instaurada com fim de apurar irregularidades de menor gravidade no serviço público, com caráter eminentemente punitivo, respeitados o contraditório, a oportunidade de defesa e a estrita observância do devido processo legal;*

*IV - processo administrativo disciplinar: instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor público federal por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido;*

<sup>2</sup> “O litigante, portanto, tem o direito de informação (Recht auf Benachrichtigung) para que possa contra-atacar dentro do processo.” (WEDY, 2007, p. 1).

*V - sindicância patrimonial: procedimento investigativo, de caráter sigiloso e não-punitivo, destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agente público federal, à vista da verificação de incompatibilidade patrimonial com seus recursos e disponibilidades;*

De maneira geral, há o entendimento de que os processos disciplinares contêm documentos preparatórios, nos termos do art. 7º, parágrafo 3º, da Lei nº 12.527/2011<sup>3</sup>, cujo acesso somente é autorizado após a tomada de decisão. Nesse sentido, o Enunciado CGU n.º 14, de 31 de maio de 2016<sup>4</sup>, dispõe que:

#### *RESTRIÇÃO DE ACESSO DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES*

*Os procedimentos disciplinares têm acesso restrito para terceiros até o julgamento, nos termos do art. 7º, parágrafo 3º, da Lei nº 12.527/2011, regulamentado pelo art. 20, caput, do Decreto nº 7.724/2012, sem prejuízo das demais hipóteses legais sobre informações sigilosas.*

Inclusive, cite-se que a Portaria CGU n. 335/06 já restringia o acesso até mesmo aos procedimentos administrativos investigativos:

*Art. 6º A investigação preliminar é procedimento administrativo sigiloso (...)*

*Art. 7º O titular da unidade setorial assegurará à investigação preliminar o sigilo que se faça necessário à elucidação do fato ou que decorra de exigência do interesse público. (...)*

*Art. 16. A sindicância patrimonial constitui procedimento investigativo, de caráter sigiloso (...)*

Acontece que os entendimentos acima não abordam de forma específica dois pontos essenciais à compreensão da aplicabilidade do direito de acesso à informação. O primeiro diz respeito à análise de eventual alegação quanto ao cabimento de aplicação de regras específicas quando diante de procedimentos disciplinares instaurados no âmbito de empresas estatais. De fato, é aceito que a tais entes foi garantida certa autonomia no estabelecimento dos procedimentos e das infrações disciplinares, como será discutido mais adiante.

O segundo ponto é ausência de tratamento específico no caso do próprio investigado desejar ter acesso a um procedimento investigativo ainda em curso, mormente porque é esse mesmo procedimento que poderá subsidiar eventual decisão de instaurar o processo administrativo de responsabilização. Ora, se o fundamento para se acessar os autos do processo é tão somente o contraditório e a ampla defesa, não haveria de se falar em legítimo interesse no acesso a processos investigatórios ainda em curso, pois não há qualquer exigência de que o investigado seja notificado ou citado para conhecer dos fatos, da mesma forma que não existe possibilidade dele ser responsabilizado em sede de um processo investigativo.

<sup>3</sup> “Art. 7º (...) § 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.”

<sup>4</sup> Publicado no DOU de 01/06/2016, Seção I, página 48.

A tese de que o documento seria preparatório ou mesmo que a finalidade da investigação fosse prejudicada são argumentos que devem ser considerados neste trabalho, até porque não há uma definição legal expressa do momento em que o interessado deve ter acesso aos autos de um processo administrativo investigatório em curso. Nesse sentido, em caso específico a ser analisado nesta pesquisa, cite-se que uma estatal, em sede de pedido protocolado por um investigado defendeu inicialmente o argumento de que a mera divulgação da existência das investigações poderia prejudicar eventual processo de responsabilização. Num segundo momento, a mesma empresa alegou que as ações investigativas e o objeto do procedimento não poderiam ser revelados, ainda que ao próprio investigado, por estar o procedimento ainda em curso; coerentemente com esse pressuposto, a divulgação da informação deveria ocorrer posteriormente, após a hipotética instauração do processo acusatório, oportunidade na qual a parte poderia se defender.

Contudo, há que se cogitar de que o afastamento da aplicação dos princípios gerais do contraditório e da ampla defesa em investigações por si só não exclui necessariamente o direito de acesso à informação que em tese é independente de qualquer lide. Dessa forma, o objetivo do presente artigo é avaliar se existem outros fundamentos que justifiquem o acesso a procedimentos administrativos em curso do tipo investigatório instaurados por empresas estatais e eventuais restrições que possam ser opostas ao interesse pessoal dos investigados.

## 2. Fundamentação teórica

Para além dos direitos ao contraditório e ampla defesa, a Constituição da República garante, também na qualidade de direito fundamental, a publicidade dos processos e procedimentos estatais, sejam administrativos ou judiciais, nos seguintes termos:

*Art. 5º (...) LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;*

Dessa forma, evidencia-se que somente excepcionalmente a lei em sentido estrito ou a própria Constituição podem estabelecer o sigilo dos atos processuais, necessariamente pautando-se na defesa da intimidade ou do interesse social; eventual disposição meramente administrativa contrária à publicidade seria flagrantemente inconstitucional.

Seguindo essa orientação e indo além dos princípios do contraditório e da ampla defesa, a própria legislação infraconstitucional prescreve o direito do legítimo interessado de acessar os processos administrativos. Nesse sentido, a Lei n. 12.527/2011, também conhecida como lei de acesso à informação, pressupõe que a transparência é a regra, estabelecendo normas gerais de caráter procedimental e material para garantia desse direito fundamental, inclusive no tocante a informação de interesse pessoal. Da mesma forma, a Lei n. 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta, evidencia

o direito de acesso aos legítimos interessados ao estabelecer que:

*Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:*

*(...) II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas; (...)*

*Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo:*

*I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;*

*II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;*

*III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;*

*IV - as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos. (...)*

*Art. 46. Os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.*

Contudo, há de se observar que as regras acima expostas se aplicam a processos administrativos. Há quem defenda a diferença entre processo e procedimento<sup>5</sup>, de modo que ao procedimento investigativo não se aplicariam todas as regras típicas do processo.

### 3. Metodologia

O desenvolvimento do artigo baseou-se primariamente na análise da legislação vigente que regula o acesso à informação de interesse particular, bem como normas específicas do acesso aos autos de processos administrativos e de decisões da Controladoria-Geral da União afetas ao tema. Trata-se, portanto, de uma pesquisa aplicada ao se propor consolidar entendimento a partir da correlação entre normas jurídicas abstratas e decisões administrativas concretas.

<sup>5</sup> Wedy (2017, p. 1) defende que “o processo seria o procedimento estruturado na forma de contraditório, que não dispensa a publicidade e a fundamentação. Apenas se estiver estruturado desta forma o processo poderá ser considerado legítimo em um Estado Democrático e Social de Direito.”



Sobre os subsídios selecionados, foi realizado estudo analítico-descritivo pautado em revisão bibliográfica dos principais autores sobre o tema capaz de fornecer modelo teórico jurídico efetivamente aplicado na generalização do entendimento concretamente aferido para casos análogos.

## 4. Análise

De plano, embora haja distinção teórica entre processo e procedimento, uma interpretação integral e finalística do ordenamento jurídica brasileiro deve reconhecer que o tratamento quanto ao direito de acesso à informação aos legítimos interessados não pode ser substancialmente diferente, pois a Constituição da República estabeleceu a publicidade em regra dos atos processuais e não somente os praticados no âmbito dos processos. Desse modo, a pretensa distinção entre processo e procedimento não afasta por si só a publicidade das investigações em curso; por outro lado, atesta-se que a regra é a publicidade do procedimento, podendo até mesmo ser feita aplicação analógica das disposições acerca da publicidade de processos em especial para beneficiar os titulares de direitos fundamentais.

Aqui também se reconhece que as empresas estatais possuem certa autonomia para regulamentar normas internas acerca de conteúdo disciplinar. Isto porquê os quadros funcionais das estatais são compostos por empregados públicos regidos, regra geral, por normas típicas de direito privado, ou seja, pela CLT. A esse respeito, a doutrina admite amplamente que o legislador, diferentemente do que ocorre no caso dos servidores públicos, optou por não impor aos empregadores a exigência de procedimentos formais prévios para a imposição de sanções disciplinares, mesmo no caso de rescisão do contrato de trabalho por justa causa. Sobre o tema, assim se manifesta Godinho:

*“O Direito do Trabalho brasileiro encontra-se, efetivamente, ainda em fase semiprimitiva no tocante ao exercício do poder disciplinar. Não prevê a legislação qualquer procedimento especial para a aferição de faltas e aplicação de penas no contexto intra-empresarial (...). Embora esse modelo legal celetista pareça francamente defasado e obsoleto em face da relevância que a Constituição de 1988 dá ao Direito Coletivo e aos direitos individuais da pessoa humana, não tem a doutrina e a jurisprudência dominantes do país, ainda, apontado na direção da suplantação efetiva do velho modelo celetista autoritário”*

*Godinho (2012, p. 672)*

Ainda assim e considerando o artigo 173 da Constituição da República, não se pode perder de vistas que a própria Constituição Federal estabeleceu uma série de exceções à aplicação do regime privado aos empregados públicos, determinando, por exemplo, a necessidade de realização de concurso público para sua contratação; a vedação a acumulação de funções públicas e o respeito ao teto remuneratório, no caso de empresas

públicas dependentes nos termos do § 9º do artigo 37 da Constituição da República.

Nesse sentido, devem ser avaliados com cautela a exigência das empresas estatais a observância a todos os princípios aplicáveis ao processo administrativo, conforme previsão constante da Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99). Sobre essa questão, pontua-se que, apesar do art. 1º da referida lei definir seu escopo de abrangência de forma indiscriminada sobre toda Administração Pública direta e indireta, sua interpretação merece tratamento acurado do operador do direito, conforme lecionada Aragão:

*A Lei 9.784/99 prevê, em seu art. 1º, serem as suas disposições aplicáveis à Administração Pública direta e indireta como um todo, sem prever qualquer exceção ou peculiaridade em relação às empresas estatais.*

*É de se indagar, contudo, se faria sentido, por exemplo, garantir o direito de apresentação de defesa e recurso contra qualquer ato de empresa estatal que atinja direitos de terceiros, ainda que este ato tenha natureza negocial e de mercado.*

*Como temos afirmado ao longo do presente capítulo, o regime jurídico das estatais é mais bem entendido como híbrido e atípico, decorrente da junção de elementos de Direito Privado e Direito Público, que, ao se unirem, se modificam reciprocamente.*

*Nessa senda, não obstante o que dispõe a letra dos dispositivos legais supramencionados, é necessário analisar com cautela a aplicação tout court das leis de processo administrativo às empresas estatais, ainda mais às que autem competitivamente, pois a sua aplicação sem temperamentos pode burocratizar a sua atuação no mercado.*

*Aragão (2017, p. 273)*

Concorda-se com a preocupação demonstrada pelo ilustre doutrinador, no sentido de não impor todos os regramentos de direito público às empresas estatais, sem o devido temperamento requerido pela Constituição Federal. Aliás, é esse próprio tratamento distinto que, inclusive, justifica a adoção de uma figura jurídica distinta dos demais entes que compõe a Administração Pública. Sem esse devido cuidado, corre-se o risco de indevidamente “autarquizar” as empresas estatais o que quebraria a lógica da dinâmica atual de funcionamento da máquina administrativa brasileira.

Todavia, no que diz respeito a determinados princípios constitucionais deve se ter em mente que há muito eles já transgrediram simplesmente a esfera estatal, passando a ser exigidos também em qualquer relação privada. Como novamente lembra Aragão, é por exemplo o caso dos princípios do devido processo legal e do contraditório e da ampla defesa (p. 274), cuja eficácia horizontal já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal:

*O estatuto das liberdades públicas (enquanto complexo de poderes, de direitos e de garantias) não se restringe à esfera das relações verticais entre o Estado e o indivíduo, mas também incide sobre o domínio em que se processam as relações de caráter meramente privado, pois os direitos fundamentais projetam-se, por igual, numa perspectiva de ordem estritamente horizontal. (ADP 130/DF, Rel. Min. CARLOS BRITTO).*

*“COOPERATIVA - EXCLUSÃO DE ASSOCIADO - CARÁTER PUNITIVO - DEVIDO PROCESSO LEGAL. Na hipótese de exclusão de associado decorrente de conduta contrária aos estatutos, impõe-se a observância ao devido processo legal, viabilizado o exercício amplo da defesa. Simples desafio do associado à assembléia geral, no que toca à exclusão, não é de molde a atrair adoção de processo sumário. Observância obrigatória do próprio estatuto da cooperativa.” (RTJ 164/757-758, Rel. Min. MARCO AURÉLIO)*

Portanto, é inequívoco que, se exigidos mesmo nas relações estritamente privadas, os princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa deverão ser observados nos procedimentos disciplinares no âmbito das empresas estatais. Pontua-se, entretanto, que esse reconhecimento não significa dizer que as estatais deverão adotar procedimentos disciplinares com rito e formalidades próprias de outras searas, tais como a penal ou mesmo a aplicável aos servidores públicos estatutários.

A incidência de mecanismos protetores do direito de defesa dos acusados comporta diferentes extensões, especialmente em razão do bem jurídico que está sob tutela. Nessa toada, observa-se um procedimento mais rigoroso nas questões administrativas disciplinares pertinentes a servidores estatutários, quando comparado com o processo judicial de ações civis, regra geral. Apenas para citar um exemplo, no primeiro caso, na hipótese de revelia deverá ser nomeado um defensor dativo<sup>6</sup>. Já nas ações civis, como regra, a revelia gera presunção de veracidade acerca das alegações formuladas pelo autor (art. 344, CPC). Do mesmo modo, o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu que o direito de defesa no processo penal deve ser mais inflexível do que nos processos disciplinares dos estatutários, quando dispôs que neste dispensa-se a defesa técnica feita por meio de advogado.<sup>7</sup>

Ainda assim, a par dessa discussão, não há observância aos princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa caso não sejam reconhecidos requisitos mínimos que permitam pelo menos o acusado conhecer contra quais alegações se defende e quais as provas que pesam contra si. Nesses processos em que se aplicam os princípios do contraditório e da ampla defesa, a transparência junto ao acusado é um desdobramento natural e lógico.

6 Lei nº 8.112/90

Art. 164. (...)

§ 2º Para defender o indiciado revel, a autoridade instauradora do processo designará um servidor como defensor dativo, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado.

7 Súmula Vinculante 5. A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição.

Contudo, a questão se problematiza na medida em que, nos procedimentos administrativos disciplinares de natureza investigatória as garantias ao contraditório e à ampla defesa não são aplicáveis, seja na administração direta ou indireta. De toda forma, ainda que não se exija o contraditório e a ampla defesa em todos os procedimentos disciplinares administrativos, vale lembrar que a LAI regulamentou a transparência como regra geral, aplicável inclusive às empresas estatais nos termos do seu artigo 1º, ainda que existam certas peculiaridades típicas da iniciativa privada já reconhecidas neste trabalho.

Nesse sentido, especificamente quanto ao acesso aos autos de procedimentos administrativos pelos próprios investigados, primeiro passo para a resolução do problema posto é reconhecer que os atos processuais praticados pelas empresas estatais que consubstanciam a atividade investigatória, tal como na punitiva, estão compreendidos no conceito de ato administrativo. São atos que, direta ou indiretamente, estão vinculados ao direito de punir agente público concursado, e como tal sujeito a regra geral da publicidade inerente à administração pública direta e indireta estabelecida no artigo 37 da Constituição da República:

*“São chamados de atos administrativos os atos produzidos pelo administrador público (**agente público**) manifestando a vontade da Administração. É o ato administrativo o principal veículo de manifestação da vontade da Administração”. – Destaque nosso*

*Mukai (1999, p. 208)*

*Segundo D’Abril (2007) também expedem atos administrativos, as entidades criadas para a execução de serviços públicos, como as autarquias, **empresas públicas, sociedades de economia mista**, as fundações, concessionárias e permissionárias prestadoras de serviços públicos e, pessoas físicas registradas no ramo comercial com nome de firma individual, enlaçadas ao Estado como permissionárias de serviço público. – Destaque nosso.*

*Teixeira (2017, p. 1)*

Assim, apesar das empresas estatais terem seus próprios procedimentos investigativos e disciplinares, na essência não pode haver significativas variações quanto à aplicabilidade dos princípios gerais do Direito e aos preceitos constitucionais. Isso porque, repita-se, o preceito fixado no artigo 5º, LX, da Constituição da República garantiria em regra a publicidade de todo **ato processual** administrativo ou judicial, ainda que se trate de um procedimento intitulado de meramente investigativo. Eventual restrição ao acesso deve ser feita por lei e com fundamento na intimidade ou no interesse social, conforme prescrito pelo inciso LX do artigo 5º da Constituição democrática.

Necessário dar destaque ao fato do STF ter consolidado, de forma vinculante, o direito do advogado ter acesso irrestrito à documentação constante de processo investigativo que diga respeito a seu representado:

#### **Súmula Vinculante STF 14**

*É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados **em procedimento investigatório** realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa. – Destaque nosso.*

Dos votos dessa súmula, extrai-se o seguinte trecho elucidativo:

*O que não se quer é retirar dos advogados, na defesa dos clientes envolvidos nas investigações, o acesso aos elementos de prova que já tenham sido documentados. (...) há certos elementos que, embora já concluídos, indicam a necessidade de realização de outros. Não é fácil. É questão grave. Há certas diligências cuja realização não se exaure em si mesma, mas aponta para outras. (...)*

*Isto é, as autoridades policiais continuarão autorizadas a estabelecer seu programa de investigação sem que os advogados lhe tenham acesso. O que não poderão evitar é apenas isso, e que me parece fundamental na súmula: os elementos de prova já coligidos, mas que não apontem para outras diligências, que não impliquem conhecimento do programa de investigação da autoridade policial, enfim que não cerceiem de nenhum modo o Estado no procedimento de investigação, esses não podem ser subtraídos do advogado. Então, ele terá acesso, mas evidentemente a autoridade policial estará autorizada a separar os elementos de inquérito. (...) **É nesses termos, Senhor Presidente, que voto. (...) não é aos autos do inquérito, é acesso aos elementos já documentados.** – Destaque nosso.*

Como consequência do direito de acesso à informação aos advogados dos legítimos interessados aos atos processuais reconhecido pelo STF, a legislação infraconstitucional passou a reconhecer de forma ainda mais evidente o direito dos advogados de acessar os autos dos processos administrativos e judiciais, conforme prescrito no Estatuto da Advocacia (Lei 8.906/1994):

XIII - *examinar, em qualquer órgão dos Poderes Judiciário e Legislativo, ou da Administração Pública em geral, autos de processos findos ou em andamento, mesmo sem procuração, quando não estejam sujeitos a sigilo, assegurada a obtenção de cópias, podendo tomar apontamentos;*

XIV - ***examinar, em qualquer instituição responsável por conduzir investigação**, mesmo sem procuração, autos de flagrante e de **investigações de qualquer natureza**, findos **ou em andamento**, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos, em meio físico ou digital;*

XV - ***ter vista dos processos judiciais ou administrativos de qualquer natureza**, em car-*

tório ou na repartição competente, ou retirá-los pelos prazos legais; - Destaques nossos. (...)

XXI - assistir a seus **clientes investigados** durante a apuração de infrações, sob pena de nulidade absoluta do respectivo interrogatório ou depoimento e, subseqüentemente, de **todos os elementos investigatórios** e probatórios dele decorrentes ou derivados, direta ou indiretamente, podendo, **inclusive, no curso da respectiva apuração**; (...)

§ 11. No caso previsto no inciso XIV, a autoridade competente **poderá** delimitar o acesso do advogado aos elementos de prova relacionados a diligências em andamento e ainda não documentados nos autos, quando houver risco de comprometimento da eficiência, da eficácia ou da finalidade das diligências. - Destaque nosso.

Sobre o último inciso, cite-se a interpretação da doutrina adotada como fundamento do Parecer n. 084/2016/ASJUR-CGU/CGU/AGU da Advocacia-Geral da União (AGU):

Segundo o Professor e Juiz Federal, Márcio André Lopes Cavalcante (...)

*“A Lei nº 13.245/2016 deixa claro que o advogado pode examinar os autos de qualquer procedimento de investigação de qualquer natureza. Assim, não importa o nome que se dê ao procedimento, sendo certo que o advogado terá direito de acesso aos referidos autos. No âmbito do Ministério Público, por exemplo, a investigação é denominada “procedimento de investigação criminal” (PIC).*

*O advogado, além de ter acesso aos autos, tem direito de tirar cópias e realizar apontamentos (anotações). Isso pode ser feito tanto em meio físico como digital. É o caso, por exemplo, de um advogado que utiliza scanner portátil ou tira fotos, com seu celular, dos autos do procedimento.*

*Repare que a nova redação do inciso XIV utiliza a expressão “investigações de qualquer natureza”. Com base nisso, é possível afirmar que o direito dos advogados de ter acesso aos autos não se limita a investigações de infrações penais. Em outras palavras, o direito previsto no inciso XIV pode ser invocado para que o advogado tenha acesso aos autos de outras investigações, mesmo que não envolvam crimes. É o caso, por exemplo, das investigações disciplinares realizadas pela Administração Pública contra seus servidores (sindicâncias), das investigações nos âmbitos dos Conselhos Profissionais (CREA, CRM, CRO etc.), das investigações no CADE, na CVM, além do inquérito civil conduzido pelo Ministério Público. Em suma, o inciso XIV não mais se restringe a investigações criminais, como ocorria antes da Lei nº 13.245/2016”.*

A norma legal obviamente impactou nas normas administrativas. Cite-se ad exemplum que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), através da Resolução n. 161/2017, alterou o parágrafo único do artigo 13 da Resolução 13/2006 a fim de garantir a publicidade das suas investigações nos seguintes termos:

Art. 13 **Os atos e peças do procedimento investigatório criminal são públicos**, nos termos desta Resolução, salvo disposição legal em contrário ou por razões de interesse público ou conveniência da investigação.

Parágrafo Único A publicidade consistirá:

I – na expedição de certidão, mediante **requerimento do investigado**, da vítima ou seu representante legal, do Poder Judiciário, do Ministério Público ou de terceiro diretamente interessado;

II – **no deferimento de pedidos de vista ou de extração de cópias, desde que realizados de forma fundamentada pelas pessoas referidas no inciso I**, pelos seus procuradores com poderes específicos ou por defensor, mesmo sem procuração e independentemente de fundamentação, para estes últimos, ressalvadas as hipóteses de sigilo; - Destaques nossos.

Ademais, a Resolução n. 161/2017 alterou também o artigo 7º da Resolução n. 23/2007 do CNMP, reforçando a interpretação finalística de que mesmo os procedimentos investigativos são de livre acesso ao defensor do acusado, ainda que haja suposto sigilo:

Art. 7º (...)

§6º **O defensor** poderá, mesmo sem procuração, examinar autos de **investigações findas ou em andamento**, ainda que conclusos à autoridade, podendo copiar peças e tomar apontamentos, em meio físico ou digital.

§7º **Nos autos sujeitos a sigilo, deve o advogado apresentar procuração para o exercício dos direitos de que trata o §6º.**

§8º O presidente do inquérito civil poderá delimitar, de modo fundamentado, o acesso do defensor à identificação do(s) representante(s) **e aos elementos de prova relacionados a diligências em andamento e ainda não documentados nos autos, quando houver risco de comprometimento da eficiência, da eficácia ou da finalidade das diligências.** – Destaques nossos.

É evidente pelas disposições da legislação o direito do advogado em acessar os autos dos procedimentos investigatórios. Logicamente, se o advogado tem o direito de acessar as investigações em nome e em razão de seu cliente, o próprio investigado também possui mesma prerrogativa, uma vez que o procurador o faz em defesa exclusivamente do direito do interessado. Tal conclusão fica mais evidente em procedimentos discipli-

nares porque, conforme entendimento a já citada Súmula Vinculante nº 5 do STF, a presença de advogado é facultativa.

A regra geral de publicidade não nos afasta de reconhecer a natureza inquisitorial das investigações. Trata-se de procedimentos que visam precipuamente reunir subsídios para a posterior formalização de um processo administrativo para a responsabilização do acusado e que, eventualmente, podem exigir o sigilo das medidas concretamente a serem executadas, o que está em conformidade com o interesse social de apuração das infrações danosas a recursos públicos, com guarida no artigo 5º, inciso LX, da Constituição da República. Por isso, na defesa desse interesse social, **é possível que a autoridade administrativa estabeleça excepcionalmente no curso da investigação, desde que de forma fundamentada, o sigilo oponível ao próprio investigado de certos atos dentro do procedimento**<sup>8</sup>.

De toda forma, há entendimento majoritário no sentido de que há necessidade do Estado demonstrar a existência de prejuízo a uma decisão decorrente da divulgação da informação:

*a Lei de Acesso à Informação não proíbe expressamente a divulgação de qualquer informação utilizada como fundamento de tomada de decisão antes da edição do ato ou decisão. Apenas estabelece a discricionariedade da Administração Pública para avaliar a conveniência de publicar ou não a informação antes da tomada de decisão. Ou seja, como qualquer decisão da Administração Pública, **a negativa de acesso a um documento preparatório deve ser justificada**, não estabelecendo a LAI uma restrição de acesso a todo e qualquer documento preparatório.*

*A restrição de acesso somente será admitida se a divulgação da informação prejudicar a efetividade da decisão, **como, por exemplo, nas sindicâncias investigativas**. (...)*

*essa hipótese de restrição, apesar de não ter prazo determinado, não pode durar ad aeternum. Ou seja, apesar da omissão legal, o fato da informação estar contida em documento preparatório somente pode ensejar a **negativa circunstancial da informação**. – Destaques nossos.*

*CUNHA FILHO e XAVIER, 2014, p. 338 – In: Lei de Acesso à Informação: teoria e prática.*

Então, até seria possível o sigilo das investigações, mas em razão de decisão necessariamente fundamentada nos termos fixados constitucionalmente, ou seja, “quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem” (artigo 5º, inciso LX, da Constituição da República). A motivação em questão, como em todo ato administrativo, é essencial à validade do ato que fixa o sigilo de um procedimento administrativo:

<sup>8</sup> Apesar de não aplicável aos empregados públicos, cita-se aqui, a título apenas de referência, que a Lei nº 8.112/90 previu expressamente a possibilidade de se atribuir sigilo aos procedimentos disciplinares, quando assim o for necessário para a elucidação dos fatos ou na defesa do interesse da Administração:

Art. 150. A Comissão exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração.



AGRAVO DE INSTRUMENTO – LIMINAR MANDADO DE SEGURANÇA - DECISÃO ADMINISTRATIVA – REMOÇÃO – TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS - LIMINAR MANTIDA - RECURSO DESPROVIDO.

Pela Teoria dos Motivos Determinantes, **a validade do ato administrativo está vinculada à existência e veracidade dos motivos apontados como fundamentos para a decisão adotada**, sujeitando o ente público aos seus termos. Verificando que os fundamentos que culminaram no indeferimento do pedido administrativo não ocorreram, o ato é nulo à luz da Teoria dos Motivos Determinantes. (AI 95667/2011, DES. MARIANO ALONSO RIBEIRO TRAVASSOS, QUARTA CÂMARA CÍVEL, Julgado em 18/05/2012, Publicado no DJE 28/05/2012) – Destaque nosso.

A divulgação ampla do procedimento investigatório poderia prejudicar até mesmo a decisão de instaurar o procedimento de responsabilização. Por isso, deve ser assegurado o sigilo necessário à elucidação dos fatos, nem mais nem menos. Ao analisar a coexistência do sigilo das investigações com a Súmula Vinculante n. 14 em suas “Anotações Sobre Processo Administrativo Disciplinar”, Marcos Salles Teixeira aponta genericamente situações que justificam a restrição:

Com isto, a Corte especificou claramente a não autorização de acesso a **diligências (no sentido amplo do termo) não só em andamento ou ainda em fase de deliberação mas também até diligências que embora já concluídas possam indicar a necessidade de realização de outras**, deixando, neste aspecto, a autorização residual de acesso a elementos de prova já operacionalizados, documentados e atuados e que se exaurem em si mesmos, que não apontem para a realização de outras diligências **ou que não impliquem conhecimento da estratégia de investigação**. – Destaques nossos.

Concretizando esse raciocínio, à título de exemplo e considerando que a investigação é um procedimento preliminar para posterior decisão administrativa, a apreensão de documentos físicos e digitais ligados à atividade profissional de um empregado público poderia ser frustrada se a diligência não tramitasse sob sigilo<sup>9</sup>. Essa forma de proceder guarda consonância com o entendimento da Suprema Corte que, conforme já esclarecido, conciliou a aplicação de dois preceitos constitucionais, o da segurança pública e o da ampla defesa<sup>10</sup>, pres-

9 A Nota Técnica Coger nº 2012/2 sugere que a documentação dessas medidas seja feita de forma apartada aos autos da investigação:

“7. Em outras palavras, havendo pedido de acesso, vista, cópia ou informação, em sede de investigação preliminar, sindicância investigativa / preparatória e sindicância patrimonial, por parte do servidor investigado, seja pessoalmente, seja por intermédio de procurador, o pleito será atendido ao tempo da solicitação, exclusivamente no que pertine aos elementos já devidamente atuados e cuja linha investigativa exaure-se em si mesma ou ainda que não apontem para a realização de outras diligências.

8. As informações consideradas reservadas, seja para preservar a eficácia e o sigilo das investigações, seja para salvaguardar dados, fatos ou situações concernentes à Administração ou relativos a terceiros, quando já encartadas nos autos, devem ser apartadas / desentranhadas daquelas cujo o acesso seja disponibilizado ao requerente.”

10 Ou como melhor se manifestou o então Ministro Carlos Ayres Britto durante o debate que resultou na edição da Súmula

crevendo o direito de o investigado ter acesso às provas que já estivessem formalmente produzidas. Desse modo, não haveria prejuízo para as investigações, restando preservada a estratégia de apuração e a coleta das provas e assegurado o direito de defesa do investigado.

Sobre o assunto, transcrevemos novamente o entendimento de Teixeira, ao qual nos filiamos:

*Por óbvio que - ainda que se reconheça que a mencionada Súmula Vinculante teve sua edição dirigida à instância criminal, que prevalece o princípio da independência das instâncias e que a persecução penal atinge bem jurídico indisponível da pessoa, que é sua liberdade, sabidamente mais relevante que o vínculo jurídico-estatutário firmado entre servidores e o Estado - o entendimento em tela também deve repercutir na instância disciplinar, com as devidas adequações. Em outras palavras, havendo pedido de acesso, vista, cópia ou esclarecimento, em fase de admissibilidade em geral ou nos procedimentos de investigação empregados (investigação patrimonial, sindicância patrimonial, sindicância investigativa e investigação preliminar), por parte do servidor representado, denunciado ou investigado, seja pessoalmente, seja por intermédio de procurador, deve o pleito ser deferido exclusivamente no que pertine aos elementos já devidamente autuados - como determina, inclusive, o já mencionado princípio da comunhão da prova - e cuja linha investigativa exaure-se em si mesmos ou ainda que não apontem para a realização de outras diligências. De se destacar, de um lado, que tal entendimento supera inclusive eventual classificação de informação em grau reservado de sigilo, nos termos do inciso VIII do art. 23 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (a Lei de Acesso à Informação Pública), por se ter compreendido que a disponibilização poderia comprometer atividades de inteligência, fiscalização ou investigação. Diante da relevância do pleito formulado pelo próprio servidor representado, denunciado ou investigado, aquela cláusula de reserva deve ser afastada a favor do peticionante. Mas, de outro lado, também se ressalte que aqui não se defende a irrestrita concessão a favor do peticionante, podendo, se for o caso, o exercício do direito constitucionalmente assegurado ser efetivado e satisfeito parcialmente, se houver linhas investigativas ainda incipientes, para as quais a dinâmica ponderação de princípios em confronto autoriza que a Administração, à luz dos entendimentos externados pela interpretação histórica da edição da Súmula Vinculante nº 14 do STF, obstrua o conhecimento do interessado.*

Ressalve-se apenas que não é facultado ao Estado deixar de juntar aos autos deliberadamente documentos com o único intuito de impedir aos interessados o acesso à informação. A manutenção em apartado de qualquer documento produzido em uma investigação só se justifica se a finalidade do próprio procedimento assim o exigir.

---

Vinculante 14: "Se, de um lado, temos direitos e garantias individuais em matéria penal, de lastro constitucional, também de lastro constitucional temos a consagração do princípio da justiça penal eficaz. (...). Penso, portanto, que a redação da súmula deve encerrar, encarnar um mandato de otimização. Ela deve ter a virtude de consubstanciar um verdadeiro mandato de otimização entre esses princípios igualmente constitucionais."

Portanto, é indiscutível que o sigilo estabelecido em normas administrativas deve ser sempre interpretado à luz do preceito constitucional da publicidade e também da Lei de Acesso à Informação. Isso significa que não há um sigilo automático e geral para toda investigação oponível irrestritamente inclusive aos investigados; forçosamente concluir que o sigilo teria de ser determinado específica e fundamentadamente no procedimento. É nesse sentido que a já citada Portaria 335/2006 da CGU reconhece a possibilidade de sigilo das investigações preliminares e da sindicância investigativa. Por isso, o “Manual de Direito Disciplinar para Empresas Estatais” da CGU, de novembro de 2015, prevê a possibilidade do interessado conhecer dados das investigações:

*sugere-se que as empresas estatais adotem medida que, ao mesmo tempo em que **assegure a publicidade dos seus atos**, resguarde a imagem de seus empregados. Para tanto, a recomendação é de que a **instauração de procedimentos de natureza disciplinar seja ato público** dentro da seara empresarial, mas sem que seu conteúdo traga qualquer disposição sobre os fatos sob apuração e referência aos empregados investigados. Nesse sentido, opina-se pela publicação de ato que só faça referência à comissão incumbida de conduzir o procedimento apuratório e ao número do processo a que se refere.*

*Essa, inclusive, é a mesma solução adotada no caso dos processos disciplinares regidos pela Lei nº 8.112/1990. (...)*

**Outro dado importante que, de regra, deve constar do documento que dá início ao procedimento disciplinar é o prazo para a conclusão dos trabalhos.** Nesse ponto, deve-se observar o quanto estipulado no regulamento interno da estatal e, na falta de previsão específica, é possível se socorrer do quanto previsto na Lei nº 8.112/90, que estabelece um prazo de 60 dias, prorrogáveis por igual período, para a conclusão do processo administrativo disciplinar (art. 152).

*Ressalta-se, entretanto, que a extrapolação do prazo máximo estipulado no regulamento interno, desde que precedido de decisão do dirigente responsável pela instauração do procedimento prorrogando o prazo, não nulifica o procedimento, que pode se estender pelo prazo necessário para a conclusão das investigações. (...)*

**é importante observar que o empregado acusado tem o direito de conhecer quem são os indivíduos que conduzirão o procedimento**, para que possa arguir eventual suspeição ou impedimento daqueles, como forma de garantir imparcialidade nas conclusões da investigação. – Destaques nossos.

Fonte: [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual\\_estatais.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual_estatais.pdf).

Também é com esse enfoque publicista que deve ser analisado o anteriormente mencionado Enunciado CGU n.º 14, de 31 de maio de 2016. Verifica-se que o termo “procedimentos disciplinares” engloba toda modalidade de apuratório, inclusive as investigativas, e que o texto impõe a restrição de acesso oponível

apenas para terceiros. Logo, por interpretação contrário senso, o investigado tem o direito de acesso à informação antes mesmo da conclusão da investigação.

Ainda que se reconheça a possibilidade extraordinária do sigilo fundamentado das investigações, a mesma é temporária e parcial em razão do disposto no §2º do artigo 7º da Lei de Acesso à Informação, não impedindo o acesso aos elementos já documentados nos autos do procedimento.

Dessa forma, a restrição de acesso a investigação pode ser oposta ao interessado se ainda estiver em curso e, cumulativamente, estiver fundamentada na defesa da intimidade de terceiros ou no interesse social, tal como a garantia de que a finalidade do próprio procedimento seja atingida.

Foi com esse enfoque que a CGU, em caso ímpar discutido no parecer de NUP 99909.000066/2017-90, relativo a pedido de acesso à informação envolvendo interesse de empregado público do GRUPO PETROBRAS, determinou o acesso às investigações ao próprio investigado, na medida em que não se verificou qualquer prejuízo à finalidade da investigação.

Nesse caso concreto, a empresa estatal havia indicado para a CGU os seguintes riscos:

*Com relação à possibilidade de o denunciado ou qualquer outro empregado conhecer o teor da investigação antes do encerramento do rito de apuração, os seguintes prejuízos podem ser alcançados:*

*1- Risco ao anonimato do denunciante: O denunciado, ao tomar conhecimento prévio do relato da denúncia, pode vir a identificar o denunciante através do grau de conhecimento dos processos demonstrado no relato, tanto pela forma de escrever como pelo conteúdo das informações prestadas, fato que, por vezes, pode comprometer a integridade física e/ou moral do denunciante, o que afeta um aspecto salutar para o bom funcionamento do canal de denúncias – a credibilidade - item essencial em um programa eficaz de Compliance.*

*2- Risco de destruição, ocultação ou deturpação de documentos ainda não solicitados ou avaliados, bem como de produção de documentos falsos com o propósito de dissimular e comprometer o entendimento dos fatos ora em apuração.*

*3- Perturbação externa: ao tomar conhecimento da documentação avaliada e do avanço do processo investigativo, o denunciado pode tentar interferir na investigação, com o objetivo de modificar artificialmente a sua conclusão, através do contato com outras pessoas que participaram do processo que eventualmente podem ser chamadas a prestar informações, pessoas influentes, chantagens, ameaças, suborno, dentre outros artifícios, com finalidade de induzir a equipe de investigação a conclusões equivocadas.*

A estatal acrescentou ainda que, dentro da autonomia constitucionalmente garantida, as regras do Grupo não

permitiam a disponibilização de informações relativas às investigações em curso, ainda que para o próprio investigado:

*O procedimento interno da Petrobras não permite disponibilidade parcial das informações. Além disso, o conhecimento, por parte da equipe investigatória, de novos fatos que modificam as conclusões antecipadamente divulgadas, resultará em risco à Companhia.*

*Outrossim, esclarecemos que, em nenhum momento a PETROBRAS se nega a fornecer o acesso aos relatórios finais de apuração de denúncia e de CIA. Os mesmos podem, ao final do procedimento, ser disponibilizados ao investigado. Esta Companhia assegura, aos interessados, o devido acesso, com as partes que lhe dizem respeito, e aos entrevistados, a cópia do Termo de Declaração, após a conclusão dos respectivos procedimentos.*

Em sua decisão, a CGU afastou o argumento de que o acusado não poderia ter acesso às investigações em curso sob o argumento de que essas informações constituiriam documento preparatório para posterior instauração de processo apuratório de responsabilidade, pois reconheceu o acusado como legítimo interessado e entendeu ser aplicável ao caso concreto a Súmula Vinculante do STF nº 14 regulamenta inclusive o acesso a processos administrativos, sem qualquer embargo a sua natureza investigatória. Ademais, afastou os riscos à finalidade do procedimento apontados pela empresa estatal, tudo conforme trecho abaixo colacionado:

*33. Some-se a isso o fato já relatado de que a existência de procedimento em curso no qual o empregado figura como denunciado, investigado ou acusado configura limitador ao direito de gozar da indenização prevista pelo PIDV, o que ocorreu no caso sob exame. Logo, é inconteste que o requerente figura na condição de interessado no processo, conforme conceito estabelecido pela Lei nº 9.784/99:*

*Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo:*

*(...)*

*II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;*

*34. Por fim, nenhum dos argumentos apresentados pelo ente recorrido ao questionamento da letra 'd' (explicação detalhada sobre o eventual prejuízo para o procedimento na hipótese de o interessado conhecer do mesmo imediatamente) configuram justificativa hábil a amparar restrição de acesso aos autos ao próprio investigado.*

*35. Como primeira observação, cabe ressaltar que se as três premissas apresentadas (risco ao anonimato do denunciante; risco de destruição, ocultação ou deturpação de documentos e perturbação externa) fossem adotadas em todas as esferas de investigação conduzida pelo Estado, qualquer procedimento de caráter punitivo teria de ser necessaria-*

mente inquisitorial, sigiloso e sem possibilidade de contraditório, o que fere de morte princípios basilares do Estado de Direito. Isto porque tais situações constituem riscos inerentes a qualquer processo acusatório, seja ele administrativo, disciplinar ou penal. Para conter tais riscos, existem remédios específicos, com amparo legal e que preservam a garantia constitucional à ampla defesa. Tratemos de analisar individualmente os três empecilhos indicados pela Petrobras.

36. Quanto à proteção ao anonimato do denunciante, cumpre destacar que a CGU já emitiu orientação acerca dos procedimentos a serem adotados para proteger a identidade daquele que apresentar notícia de irregularidades na Administração. Trata-se da Instrução Normativa Conjunta nº 1 CRG/OGU, de 24 de junho de 2014, que estabelece o dever da ouvidoria em “garantir acesso restrito à identidade do requerente e às demais informações pessoais constantes das manifestações recebidas (art. 3º)”. Ademais, não se recomenda a juntada aos autos de procedimentos investigativos de dados que identifiquem o denunciante. Eventuais fatos relevantes que constem da denúncia devem ser reproduzidos na portaria que inaugura a investigação, sem revelar a identidade do denunciante.

37. A inutilização, ocultação e modificação de documentos é preocupação que a Administração deve ter independente da existência de investigação em curso. O estabelecimento de mecanismos de procedimentos digitalizados, cópias de segurança e outros meios de guarda de documentos sensíveis são controles mínimos esperados de instituições públicas, notadamente as de porte de empresas estatais do porte das do grupo Petrobras, estejam elas sujeita a processos apuratórios ou não, uma vez que são medidas de governança que as protegem sob os mais diversos aspectos. Excepcionalmente seria possível restringir o acesso por prazo determinado a fim de que as diligências de levantamento de elementos de prova se consumem, desde que exista risco concreto e iminente de destruição dos mesmos caso a realização da diligência seja previamente divulgada.

38. Ademais, é importante repisar que não se está aqui advogando que o denunciado deve ter notícia de toda e qualquer investigação em curso a seu desfavor. Ao contrário, é esperado que haja diligência e eficiência na apuração, para sucesso no esclarecimento dos fatos. Todavia, uma vez que o investigado tenha conhecimento do procedimento em seu desfavor, em especial quando a apuração causa prejuízo a direito seu, não se pode opor sigilo ao seu conteúdo, conforme entendimento pacífico do STF.

39. Por fim, os exemplos elencados como sendo de perturbação externa devem ser tratadas de acordo com a gravidade do caso, inclusive com a devida representação de notícia de possível crime, se for essa a situação (como o será se verificada a ocorrência de ameaça, suborno ou chantagem). Havendo fundado receio ou indício da ocorrência de perturbação

da apuração por parte do investigado, a estatal deve analisar a possibilidade de suspensão temporária de suas funções ou mudança de sua lotação, como medidas cautelares. O que não é razoável é a restrição de um direito constitucional (ampla defesa) sob o argumento de se evitar conduta claramente ilícita, que se espera seja comportamento de exceção.

40. Pelo exposto, recomenda-se o provimento do recurso, a fim de que o legítimo interessado tenha acesso aos elementos investigativos já documentados. Sugere-se ainda, para conhecimento, o encaminhamento do presente parecer à Corregedoria-Geral da União, pela pertinência temática.

## 5. Considerações finais

A regra dos procedimentos administrativos investigatórios de fato não é a publicidade, haja vista ser procedimento em curso ser classificado como preparatório de eventual processo disciplinar de responsabilização, além de que conter ainda eventualmente informações pessoais sensíveis e sigilosas a exigir prévia triagem da documentação, tais como dados bancários e financeiros. Assim, terceiros somente podem ter acesso aos autos após a tomada definitiva de decisão e ainda assim mediante a tarja das informações legalmente protegidas<sup>11</sup>.

Entretanto, a restrição de acesso prevista no § 3º do artigo 7º da Lei de Acesso à Informação não pode afastar o direito de acesso à informação do investigado<sup>12</sup>, pois há norma mais específica determinando o direito de acesso às investigações administrativas. No sentido de que a publicidade em tese seria ainda mais ampla e imponível aos advogados, cite trecho da Parecer n. 084/2016/ASJUR-CGU/CGU/AGU que se pauta na nova redação o inciso XIV do artigo 7º do Estatuto da Advocacia:

*“Ademais, trata-se de lei nova que pelo critério cronológico seria capaz de revogar normas anteriores de mesma hierarquia. Este critério cronológico até poderia ser afastado pelo critério da especialidade. Entretanto, **não nos parece razoável defender que o acima transcrito §3º do art. 7º da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/11, seja mais específico do que a nova norma prevista pelo inciso XIV do art. 7º do Estatuto da OAB, Lei 8.906/94, com a redação da Lei nº 13.245/2016.** Pelo contrário, tal norma nova desce ao detalhe de dizer que o acesso aos autos será possível até mesmo para quaisquer investigações findas ou em andamento, ainda que conclusa à autoridade.*

*Ora, numa interpretação sistemática das normas jurídicas e m conflito, só nos resta concluir que o § 3º do art. 7º da Lei de Acesso à Informação permitia que o acesso aos*

11 § 2º do artigo 7º da LAI.

12 “Art. 7º (...) § 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.”

*documentos utilizados como fundamento da tomada de decisão só seria facultado após a edição do ato decisório respectivo. Contudo, com o advento do novo inciso XIV, do art. 7º do Estatuto da OAB, essa regra anterior foi superada por outra mais nova e até mais específica que diz que o acesso aos autos será permitido ao advogado até mesmo quando os autos estejam conclusos para a autoridade.*

*Ou seja, a lei nova fecha qualquer possibilidade de interpretação com base no § 3º do art. 7º da Lei de Acesso à Informação, pois nesta lei autorizava-se a restrição ao acesso a documentos antes deles serem analisados pela autoridade competente, mas agora, a lei nova fala expressamente que o acesso amplo e total, em qualquer fase do processo, deve ser sempre facultado ao advogado.” – Destaque nosso.*

Da mesma forma, o Estado não pode fundamentar o acesso aos autos em razão de informações pessoais referentes ao próprio investigado, haja vista que a restrição de acesso nesse caso somente existe para a proteção de seu próprio interesse contra terceiros curiosos.

Assim sendo, o investigado possui o direito de acesso aos autos, sendo admissível a possibilidade excepcionalmente da autoridade administrativa estabelecer no curso da investigação, desde que de forma fundamentada na defesa da intimidade de terceiros ou no interesse social, o sigilo oponível ao próprio investigado de certos atos dentro do procedimento. Havendo informações que revelem a intimidade de terceiros, é o caso de disponibilizar as informações de interesse do investigado restringindo acesso apenas parcialmente aos dados sensíveis de terceiros.

A leitura que deve ser feita das normas e orientações estabelecidas pela CGU e retro mencionadas, portanto, é no sentido de se reconhecer a existência do sigilo dos procedimentos administrativos disciplinares investigatórios em curso no que se refere à terceiros juridicamente desinteressados e somente em caráter temporário e extraordinário ao próprio investigado.



## Referências bibliográficas

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista*. São Paulo: Forense, 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei n. 12.527/11. Diário Oficial da União 16/05/2012.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração pública Federal. Diário Oficial da União: 01/02/1999.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Diário Oficial da União 18/11/2011.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. *Lei de Acesso à Informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2014.

IVANEGA, Miriam Mabel. La Responsabilidad Disciplinaria como Instrumento de Transparencia y Eficiencia de La Gestión Pública. In: CELY, Martha Lúcia Batista; SILVEIRA, Raquel Dias da (coord). *Direito Disciplinário Internacional: estudos sobre a formação, profissionalização, disciplina, transparência, controle e responsabilidade da função pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

KEHDI, André Pires de Andrade. O sigilo da ação penal: aspectos gerais. In: FERNANDES, Antônio Scarance; ALMDEIDA, José Raul Gavião de; MORAES, Maurício Zanoide. *Sigilo no Processo Penal: eficiência e garantismo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MCDONAGH, Maeve. The Right to Information in International Human Rights. *Human Rights Law Review*, February 2013

MENEZES, Saulo Santos Hagge. Fato administrativo, ato da administração e ato administrativo. In: <https://saulohagge.wordpress.com/2013/09/04/fato-administrativo-ato-da-administracao-e-ato-administrativo/>. Acesso em 31/05/2017.

MORAES, Maurício Zanoide de. Publicidade e proporcionalidade na persecução penal brasileira. In: FERNANDES, Antônio Scarance; ALMDEIDA, José Raul Gavião de; MORAES, Maurício Zanoide. *Sigilo no Processo Penal: eficiência e garantismo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MUKAI, Toshio. *Direito Administrativo Sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 1999.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 26ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

**RAMINA, Larissa L. O.** *Ação Internacional Contra a Corrupção*. Curitiba: Juruá, 2002.

**TEIXEIRA, Marcos Salles.** *Anotações Sobre Processo Administrativo Disciplinar*. In: [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/anotacoes-sobre-pad\\_2017.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/anotacoes-sobre-pad_2017.pdf) - Acesso em 31/03/2017.

**WEDY, Gabriel.** *Processo e procedimento*. In: <http://www.tex.pro.br/home/artigos/75-artigos-jul-2007/5645-processo-e-procedimento> - Acesso em 31/05/2017.

# **Análise Descritiva dos Pedidos de Acesso à Informação ao Governo Federal por meio do Portal Acesso à Informação\***

## *Descriptive Analysis of Information Requests by the users of the Brazilian Federal Government Transparency Portal*

**Maiara Sasso\*\***

**Luciano Nurnberg Peres\*\*\***

**Ludmila de Melo Souza\*\*\*\***

**Natália Dinoá Duarte Cardoso Brito\*\*\*\*\***

**Henrique Luis Serigatto Vitta\*\*\*\*\***

### **Resumo**

O objetivo do artigo consiste em analisar a relação entre os temas demandados pelo cidadão no Portal Acesso à Informação do Poder Executivo Federal e o status do pedido, seja: (i) concedido, (ii) negado, (iii) parcialmente negado, (iv) inexistente, (v) órgão sem competência para responder ou (vi) pergunta repetida. As informações demandadas em tal Portal podem ou não serem concedidas e, neste sentido, o presente estudo foi desenvolvido com o intuito de observar quais informações, de âmbito federal, solicitadas entre 2012 e 2015, foram negadas com maior frequência. A realização de testes estatísticos apontou que os assuntos ou temas que possuem maior chance de resultarem com o acesso do pedido negado referem-se à “Economia e Finanças”, “Defesa e Segurança” e “Trabalho”, impreterivelmente nesta ordem, com chances de negação 30 vezes maior que o tema de “Agricultura, Extrativismo e Pesca”, que corresponde a categoria de referência.

*Palavras-chaves: Lei de Acesso à Informação, Accountability, Portal Acesso à Informação.*

### **Abstract**

The purpose of this paper is to analyze the relationship between the topics demanded by the citizen in the Brazilian Federal Government Transparency Portal and the status of the request, such as: (i) granted, (ii) denied, (iii) partially denied, (iv) non-existent, (v) entity without competence to replay or (vi) repeated question. As the information demanded in such Portal may or may not be granted, the present study was developed with the aim of observe which information, at federal level, requested between 2012 and 2015, were more frequently denied. The statistical tests pointed out that the subjects or topics related to “Economy and Finance”, “Defense and Security” and “Labor and Employment” have until 30 times more chance to be denied by federal government than informations related to “Agriculture and Extractivism”, category of reference.

*Keywords: Information Law, Accountability, Brazilian Federal Government Transparency Portal.*

\*Artigo enviado em 28.04.2017 e aceito em 08.06.2017

\*\* Mestre em Contabilidade pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e membra do Observatório de Gestão Pública da Universidade de São Paulo (OGP-FEA/USP).

\*\*\* Mestre em Contabilidade pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e membro do Observatório de Gestão Pública da Universidade de São Paulo (OGP-FEA/USP).

\*\*\*\* Professora da Universidade de Brasília (UnB) e membra do Observatório de Gestão Pública da Universidade de São Paulo (OGP-FEA/USP). Mestre em Contabilidade pela UnB e Doutoranda em Contabilidade pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP).

\*\*\*\*\* Doutoranda em Ciências Contábeis na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Controladoria e Contabilidade pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP).

\*\*\*\*\* Possui graduação em Ciências Contábeis pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade pela Universidade de São Paulo - FEA/USP (2015) e é membro do Observatório de Gestão Pública Universidade de São Paulo (OGP-FEA/USP). Participou de projetos acadêmicos na área de gestão empresarial e debates competitivos. Atuou profissionalmente em consultoria de gestão e foi trainee de Gestão Pública pelo Vetor Brasil na Secretaria de Educação do Ceará. Trabalhou em projetos de desenho de políticas e finanças públicas.

# I. Introdução

O direito de acesso à informação governamental é fundamental nos atuais regimes democráticos. Este direito foi conquistado ao longo do tempo e algumas fontes internacionais foram centrais para criar esta consciência nos governos a nível mundial. Entre tais fontes, está a Resolução 59 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1946, que destaca a liberdade de informação como um direito fundamental e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, também adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (1948), as quais o Brasil ratificou o tratado.

Embora importantes, não foi apenas a partir desses documentos que as nações se preocuparam com o direito de acesso às informações. A Suécia, por exemplo, desenvolveu a sua Lei de Acesso à Informação (LAI) em 1766. No Brasil, esta demorou bem mais tempo para surgir, uma vez que apenas no dia 18 de novembro de 2011 foi publicada a Lei nº 12.527 (2011). Apesar de tardia, a Constituição Federal Brasil (1988) já previa o direito de acesso às informações governamentais, contudo era latente a necessidade de uma regulamentação mais elaborada para garantir e parametrizar tal direito.

Além do direito de acesso às informações constituir um direito fundamental dos cidadãos, o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) facilitam significativamente a transferência de informações entre o governo e a sociedade. Neste sentido, o governo federal possui uma série de canais e ferramentas com o intuito de facilitar esta interação. Para as informações que não estão prontamente disponíveis, existe um canal que permite os cidadãos realizarem pedidos que são de seus interesses. Apesar de muitos órgãos governamentais possuírem um canal físico para a realização de tais pedidos, a maioria das solicitações de informações acontecem de forma virtual, justamente por ser uma via que facilita os acessos.

Como regra, as informações devem ser divulgadas, porém, a LAI prevê situações específicas em que determinadas informações não devem ser divulgadas por serem sigilosas ou pessoais. Assim sendo, este fato motivou a elaboração deste estudo que tem como objetivo analisar a relação entre os temas demandados pelo cidadão no Portal Acesso à Informação do Poder Executivo Federal e o status do pedido, seja: (i) concedido, (ii) negado, (iii) parcialmente negado, (iv) inexistente, (v) órgão sem competência para responder ou (vi) pergunta repetida.

O presente estudo encontra-se organizado em cinco partes sendo que a primeira se refere a esta introdução. A segunda, por sua vez, apresenta o referencial teórico que aborda a *accountability* e a LAI. Já a terceira apresenta a metodologia utilizada no trabalho. Na quarta seção discute-se os resultados obtidos na pesquisa e, por fim, a quinta parte aponta as conclusões.

## 2. Fundamentação teórica

### 2.1 *Accountability*

O termo *accountability* é de difícil significado e tradução (Harlow, 2014; Pinho e Sacramento, 2009). Em meio a esta dificuldade conceitual, Lindberg (2013) verificou através da análise de algumas centenas de artigos que existem cinco elementos principais que estão presentes no conceito de *accountability*:

- 1) Um agente ou instituição que deve prestar contas (A, de agente);
- 2) Uma área, responsabilidade ou domínio sujeitos à *accountability* (D, de domínio).
- 3) Um agente ou instituição a quem A deve prestar contas (P, de principal);
- 4) O direito de P exigir de A informações explicações/justificativas das decisões relacionadas à D;
- 5) O direito de P sancionar A se A falhar em justificar decisões relacionadas à D.

Para o setor público, a *accountability* pode ser descrita colocando o cidadão no papel de principal que delega responsabilidades ao governo (agente). O governo no papel de agente deve prestar contas de seus atos e o cidadão deve ter o direito de, premiar ou castigar, o governo. A área de responsabilidade neste contexto é o próprio setor público, já que em um regime democrático o poder está nas mãos do povo e os agentes públicos ficam encarregados de conduzir o setor público.

Abrucio e Loureiro (2004) abordam sobre três formas de *accountability* democrática. A primeira é o processo eleitoral, que envolve principalmente o sistema de votos, mas que abrange também o pluralismo de ideias, a imprensa livre, a possibilidade de se obter diversidade de informações e a independência e o controle mútuo entre os poderes. A segunda é o controle institucional durante os mandatos, que consiste em mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória. A terceira forma consiste nas regras estatais intertemporais, que limita o poder governamental para garantir que os direitos dos indivíduos e da coletividade não sejam alterados pelo atual governo.

Como se pode verificar, a *accountability* democrática mostra a necessidade de os governos prestarem contas à sociedade. Esta prestação de contas não é simples, sendo necessários mecanismos que orientem o governo para a produção das informações e a sociedade para a ciência de seus direitos sobre a obtenção das informações. Um destes mecanismos é a LAI, abordada na seção seguinte.

### 2.2 Lei de Acesso à Informação (LAI) e Portal Acesso à Informação

Para entender como ocorreu a regulamentação ao acesso à informação, Bernardes, Santos e Rover (2015) reconheceram quatro etapas legislativas que consolidaram a transparência pública no Brasil, denominando-as de dimensões. Segundo os autores, a primeira dimensão corresponde aos antecedentes legislativos da trans-

parência, que se estende entre os anos de 1934 a 1980. Nesta primeira dimensão, os autores reconhecem que nas décadas de 1930-40 os atos normativos tiveram relação com o cenário brasileiro que propiciou a emergência do Estado burguês com expansão do capitalismo. Nas décadas de 1950-60 as normas restringiam-se à troca de informações entre órgãos governamentais. E nas décadas de 1970-80 as leis e decretos publicados não tinham mecanismos para efetivar o direito de acesso à informação na prática.

Continuando com os conceitos de Bernardes, Santos e Rover (2015), a segunda dimensão da consolidação da transparência pública no Brasil corresponde à transparência como mecanismo oficial do Estado e está compreendida entre os anos de 1981 a 1988. Os autores mencionam que o período pode ser chamado de década das “luzes”, destacando a edição da Constituição Federal de 1988.

A terceira dimensão se estende de 1989 a 1999 e corresponde à emergência de legislação relacionada com transparência. Esta década foi marcada pela ampla quantidade de dispositivos normativos publicados em diversas áreas.

Por fim, a quarta dimensão corresponde à legislação brasileira para consolidar a transparência e direito de acesso à informação e compreende o período de 2000 a 2012. Os autores mencionam que esta dimensão se relaciona fortemente com a incorporação de tecnologias de informação e comunicação pela administração brasileira e que pode ser segregada em dois períodos, o primeiro, de 2000 a 2004, em que há preocupação da administração em informatizar-se e o segundo, de 2004 em diante, que passa a se preocupar com o cidadão como coprodutor de políticas públicas. É exatamente neste segundo período que foi promulgada a LAI no Brasil, apoiada por políticas de transparência e incremento à participação popular.

A LAI, em seu papel legal, visa fornecer aos cidadãos o direito de acesso às informações públicas. Este direito de acesso pode ser segregado em duas formas distintas, a saber: (i) ativa, em que as informações devem estar prontamente disponíveis; e (ii) passiva, em que as informações não estão, a princípio, ao alcance dos cidadãos, mas podem ser requeridas através de pedidos específicos de acesso à informação.

Estas duas formas de obter informações são previstas na LAI. No artigo 8º de tal lei, denominada também de Lei nº 12.527 (2011), é estabelecido que “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. Por tanto, orientando sobre a disponibilização de informações de forma ativa, frequentemente tratada como transparência ativa. No mesmo artigo 8º, existe ainda uma listagem sobre o mínimo de informações que devem ser disponibilizadas.

Diversos trabalhos se preocuparam em investigar aspectos relacionados à transparência ativa, alguns sobre o nível de transparência, outros sobre os desafios de se alcançar a transparência e também sobre os determinantes da transparência ativa, em diferentes esferas e poderes do governo, alguns exemplos podem ser observados em: Bernardes, Santos e Rover (2015); Hoch, Rigui e Silva (2013); Santana Junior, Libonati, Vasconcelos e Slomski (2009); Sousa, Wright, Paulo e Monte (2015).

O monitoramento das informações ativas é possível de ser realizado em qualquer situação, uma vez que se as informações não existem ou não podem ser acessadas, é possível afirmar que não está havendo transparência ativa. Por outro lado, para realizar o monitoramento da transparência passiva é necessário que se divulguem informações acerca dos pedidos de informações e acerca dos usuários. Se isso não ocorre, não se sabe nem quem e nem o que está sendo solicitado de informações sobre o setor público. Assim, a nível federal, informações sobre os pedidos, os recursos e os solicitantes de informações são divulgadas pelo governo, consistindo em uma importante ferramenta para o monitoramento de características dos solicitantes e dos pedidos e recursos.

Sobre a transparência passiva, a LAI determina que deve ser autorizado ou concedido o acesso imediato à informação disponível. Caso não seja possível, o prazo é de 20 dias para que sejam fornecidas as informações ou outros tipos de orientações, tais como os motivos de recusa do pedido ou a comunicação de que o órgão não possui a informação requerida. Este prazo é ainda prorrogável por até mais 10 dias, devendo haver a justificativa para tal e dado ciência ao requerente.

Como já abordado no parágrafo anterior, pode ocorrer a recusa do fornecimento da informação. O previsto na LAI é que informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado não devem ser divulgadas, sendo que existem três classificações possíveis para estas informações: ultrassecreta, secreta e reservada. Os prazos máximos de restrição de acesso a cada uma destas classificações são de 25, 15 e 5 anos, respectivamente. Além disso, a LAI prevê que as informações pessoais têm o acesso restrito por 100 anos e não exclui hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça e hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

Em decorrência da LAI, foi necessária a criação de mecanismos para permitir a transparência das informações governamentais conforme regulamenta esta lei. No âmbito do poder executivo federal, foi criado o Portal Acesso à Informação para permitir que os cidadãos realizem pedidos e acessem estatísticas referentes aos acessos às informações.

O Portal Acesso à Informação foi criado sob a perspectiva de que os cidadãos brasileiros podem acessar as informações públicas que estão sob a guarda do Estado, em que a transparência das informações é a regra, e o sigilo, a exceção. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão responsável, por monitorar a aplicação da Lei de Acesso à Informação e do Decreto nº 7.724/2012. No portal é possível encontrar informações como: busca de pedidos e respostas, saber quais são as decisões das instâncias recursais no âmbito da Lei de Acesso à Informação, guias e publicações, estatísticas do cumprimento da LAI, infográficos, entre outras (BRASIL, 2016).



## 2.3 Pesquisas anteriores

O Quadro I evidencia os principais trabalhos empíricos cujo objeto de análise foram os portais de acesso à informação:

Quadro I – Principais trabalhos empíricos

Esfera federativa	País	Autores	Principais Resultados
Município	Canadá	Blanco, Lennard e Lamontagne (2011)	Índice geral relacionado à Baixa Divulgação apesar da melhoria significativa do índice de divulgação de um ano (2005) para o outro (2003).
Município	Brasil	Cruz et al. (2012)	Os municípios estudados não divulgaram as informações conforme o modelo utilizado pelos autores e o seu índice de transparência médio de 66,10 cuja escala varia entre 0 – 143. Ainda assim, verificou-se que municípios com melhores condições socioeconômicas tendem a apresentar maior nível de transparência.
Todas	Brasil	Damian e Merlo (2013)	Necessidade de aumentar o catálogo de serviços disponíveis aos usuários e de tornar os portais analisados mais interessantes e acessíveis.
Município	Brasil	Viana et al. (2013)	52% dos critérios internacionais estabelecidos para portais de transparência não foram atendidos e 34% foram parcialmente atendidos no município analisado.
Município	Brasil	Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2014)	Os percentuais médios de atendimentos aos requisitos de site, transparência ativa e transparência passiva foram, respectivamente, de 40,04%, 32,05% e 20,15%.
Município	Brasil	Matos (2015)	A pontuação média dos municípios da amostra foi de 44,92% do atendimento às práticas elencadas, não chegando nem a 50% do esperado para divulgar informações para a sociedade de forma transparente.
Município	Brasil	Bernardes, Santos e Rover (2015)	O atendimento a LAI está aquém do esperado, pois apenas 8,35% dos municípios estudados apresentaram indicativos de presença de acesso à informação em seus sítios eletrônicos.
Município	Brasil	Hosser et al. (2015)	Há muitas oportunidades de melhoria nos Portais de Transparência dos municípios analisados e em um dos municípios estudados tem uma melhor evidencia de acesso à informação do que no outro.
Estado e Município	Brasil	Ministério Público Federal (2015 e 2016)	O trabalho envolve itens relacionados às transparências ativa e passiva. Foram apurados índices municipais baixos (média de 3,90 em 2015 e de 5,20 em 2016) e índices estaduais altos (média de 7,00 em 2015 e 8,44 em 2016).
Município	Portugal	Cruz et al. (2016)	As práticas de transparência nos municípios portugueses ainda são subdesenvolvidas pois 63,3% dos municípios estudados ainda não atingiu o nível aceitável de transparência definido pelo modelo utilizado, que é de 36 pontos.
País	Brasil	Freire e Batista (2016)	O portal é uma ferramenta eficaz de divulgação dos gastos públicos. Porém, precisa de aperfeiçoamentos em relação à disponibilização e compreensão das informações, ao layout do portal e aos seus mecanismos de busca.
Estado e Município	Brasil	Ministério Público Federal (2016)	O trabalho envolve itens relacionados às transparências ativa e passiva. Foram apurados índices municipais baixos (média de 3,90 em 2015 e de 5,20 em 2016) e índices estaduais altos (média de 7,00 em 2015 e 8,44 em 2016).
Estado e Município	Brasil	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (2017)	Foram realizadas três análises entre os anos de 2015 a 2017. No âmbito municipal, as médias foram de 1,35, 1,95 e 3,54 respectivamente para as análises 1, 2 e 3. No âmbito estadual as médias foram de 6,45, 7,19 e 9,07.

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

De uma maneira geral, os principais trabalhos foram desenvolvidos com foco no acesso à informação na esfera municipal. Assim, os achados revelam o baixo nível de transparência apresentados pelos municípios analisados, indicando que, em geral, a média de divulgação é classificada como baixa ou aquém do considerado satisfatório para munir o cidadão de informações sobre os entes do setor público.

Dois trabalhos mostraram resultados diferentes da maioria em relação ao nível de transparência, pois podem ser considerados altos, mas apenas para a esfera estadual. O primeiro deles foi realizado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (2017), que criou a chamada Escala Brasil Transparente (EBT) e que busca medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros. O segundo, realizado pelo Ministério Público Federal (2016), avaliou os portais de todos os estados e municípios e gerou a adoção de medidas judiciais e extrajudiciais em face de municípios e estados em débito com as leis, em especial a LAI. Em ambos os trabalhos, as médias de transparência municipais foram baixas e as estaduais médias ou altas. No caso da EBT, os valores médios de transparência estadual foram de 6,45, 7,19 e 9,07, em uma escala de zero a dez, e respectivamente para as verificações 1, 2 e 3. No caso do Ministério Público Federal, as médias estaduais foram de 7,00 em 2015 e 8,44 em 2016. É interessante notar que nos dois casos ocorreu um aumento significativo das médias entre as aferições.

É importante salientar que estes aumentos nos valores médios de transparência podem estar tanto relacionados a uma melhora geral nos portais, quanto podem indicar apenas uma adaptação específica em relação aos itens investigados nos trabalhos mencionados. A segunda hipótese se reforça, na medida que são itens investigados por órgãos de fiscalização e controle. E ainda mais, pela própria imposição de sanções pelo Ministério Público Federal em caso de não atendimento à LAI.

Ainda, revelou-se que tanto no Brasil quanto nos países mais desenvolvidos como Portugal e Canadá, o acesso a informação na esfera municipal é considerado baixo. O compêndio dos resultados encontrados nos estudos anteriores ressalta ainda mais a necessidade de se estudar os tipos de informações mais concedidos e negados nos portais de transparência bem como os motivos pelos quais essas informações são mais ou menos concedidas.

Para entender o que pode ser realizado para aprimorar a qualidade na divulgação das informações, Freire e Batista (2016) realizaram um estudo acerca do Portal da Transparência do Governo Federal com a aplicação de uma websurvey com os usuários deste portal. Foi constatado que o portal pode ser considerado um eficaz instrumento de transparência pública, mas que necessita de diversos aperfeiçoamentos para alcançar uma maior efetividade. Estes aperfeiçoamentos estão ligados com as características do acesso, com a navegação do portal e com o perfil do respondente

Referente as características do acesso, Freire e Batista (2016) sugerem que o aprimoramento do portal pode ser feito pela inclusão da possibilidade de consultas em destaque que passem por alterações periódicas, com a apresentação de gráficos, mapas e tabelas e com a construção de perfis de acesso ao portal. Quanto a nave-

gabilidade, os autores frisam ser um dos pontos cruciais, e mencionam a necessidade de tornar os conteúdos mais acessíveis aos usuários através da disponibilização dos conteúdos em linguagem cidadã, com explicações, vídeos, conteúdo interativo e mecanismos que encorajem a interação entre governo e usuários. Sobre o perfil do respondente, foi verificado que a maioria dos acessos eram por usuários com as seguintes características: homens, ensino superior completo, alta renda, servidores/empregados públicos e média de 38 anos. Uma das sugestões para atrair um perfil diferenciado é o estímulo às demais faixas etárias para acessarem o portal, como uma campanha de divulgação, principalmente nas redes sociais, para alcançar os jovens.

### 3. Procedimentos metodológicos

O objetivo do presente artigo consiste em analisar a relação entre os temas demandados pelo cidadão no Portal Acesso à Informação do Poder Executivo Federal e o status do pedido, seja: (i) concedido, (ii) negado, (iii) parcialmente negado, (iv) inexistente, (v) órgão sem competência para responder ou (vi) pergunta repetida. Para isso, foram utilizados os dados do Portal Acesso à Informação do Poder Executivo Federal.

Após a obtenção dos dados, foram realizados testes estatísticos a fim de verificar se o status do pedido de informação estava associado de maneira não aleatória e estatisticamente significativa ao tema do pedido. Dessa forma, a hipótese do trabalho é a de que alguns temas possuem maior tendência de resultarem em informações negadas do que outros, por exemplo, os temas relacionados à Defesa e Segurança. É oportuno apontar que os temas são mapeados e divididos pelo Poder Executivo Federal em 17 categorias discriminadas na Quadro 2.

Quadro 2 – Temas dos pedidos

Categorias			
1	Agricultura, Extrativismo e Pesca	10	Indústria
2	Ciência, Informação e Documentação	11	Justiça e Legislação
3	Comércio, Serviços e Turismo	12	Meio Ambiente
4	Cultura, Lazer e Esporte	13	Pessoa, Família e Sociedade
5	Defesa e Segurança	14	Relações Internacionais
6	Economia e Finanças	15	Saúde
7	Educação	16	Trabalho
8	Governo e Política	17	Transporte e Trânsito
9	Habitação, Saneamento e Urbanismo	-	

Fonte: Dados da pesquisa (a partir de BRASIL, 2017).

Feito isso, realizou-se os testes de associação. Inicialmente, realizou-se uma Análise de Variância (ANOVA), um teste paramétrico, que teve como objetivo de verificar associações entre o status do pedido e os temas aos quais eles se referiam. Como os dados não apresentavam distribuição normal, premissa essencial para realização do teste, optou-se por utilizar outro teste, que tinha objetivo similar, mas cujas premissas de comportamento dos dados eram mais brandas. Dessa maneira, o teste de Kruskal-Wallis foi utilizado.

O teste de Kruskal-Wallis revelou que, em pelo menos uma das 17 categorias utilizadas, a associação com o status do pedido não é aleatória. Após a análise do teste Kruskal-Wallis, executou-se uma regressão logística multinomial com objetivo de verificar a relação entre cada tema do pedido e o seu status. Os resultados estão apresentados na seção seguinte.

## 4. Análise dos resultados

A partir de maio de 2012 entrou em vigor LAI. Desde então, verifica-se que a quantidade de pedidos ou demanda de informação aumentou nos anos seguintes, variando entre os meses e resultando inferior no mês de dezembro em todos os anos em análise, quais sejam: 2012 a 2015, conforme ilustra o Gráfico 1.

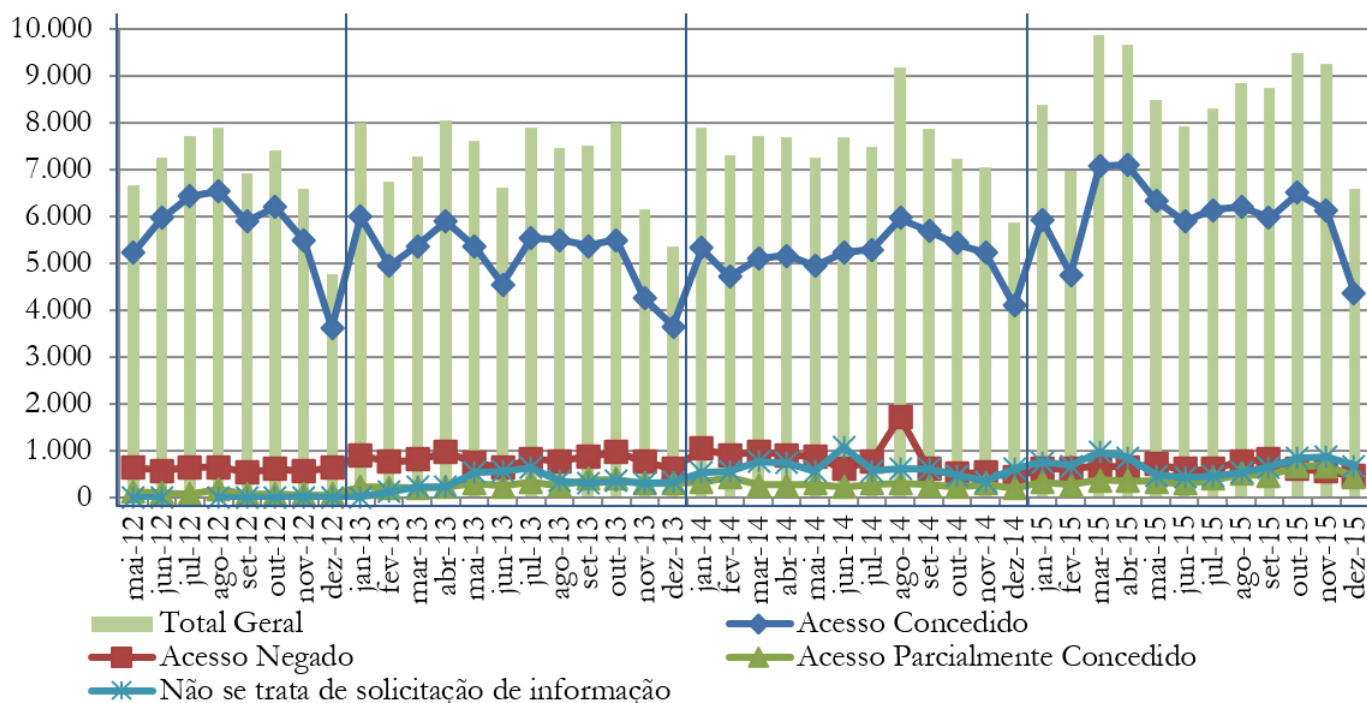


Gráfico 1 – Quantidade de pedidos de informação e o tipo de resposta de maio de 2012 a dezembro de 2015  
Fonte: Dados da pesquisa (a partir de BRASIL, 2017)

Em conjunto com agosto de 2014, o ano de 2015 apresenta os meses com os maiores índices de pedidos de informação. Assim sendo, agosto de 2014 e março, abril, outubro e novembro de 2015 totalizaram demandas superiores a 9.000 pedidos em tais meses, enquanto que dezembro de 2012, 2013 e 2014 apresentam números inferiores a 6.000 pedidos em cada um dos meses apontados.

A LAI determina o acesso à informação aos solicitantes. Desta forma, entre as formas ou tipo de respostas observadas a partir dos dados disponibilizados tem-se: acesso concedido, acesso negado, acesso parcialmente concedido, informação inexistente, não se trata de solicitação de informação, órgão sem competência para responder sobre o assunto e pergunta duplicada/repetida. No entanto, do total de 334.463 pedidos, 0,42% ou 1.406 classificam-se como pedidos ainda não respondidos ou pedidos em tramitação. A Tabela 1 discrimina os percentuais de acesso concedido e negado mensal dos anos em análise.

Inversamente ao crescimento do número de pedidos de acesso à informação, observa-se que o índice de acesso concedido às demandas tem reduzido em anos seguintes a 2012. Entre os 44 meses que compõem o tempo de análise, verifica-se que os 8 meses do primeiro ano de análise, abrangendo maio a dezembro de 2012, apresentam os maiores índices de informações concedidas, sendo que em setembro de tal ano aproximadamente 85% das informações solicitadas foram atendidas. Por outro lado, os menores índices de acessos concedidos pertencem aos primeiros meses de 2014 e aos últimos dois meses de 2015, sendo o mês de fevereiro de 2014 com o menor índice de todos os meses analisados totalizando aproximadamente de 65% das demandas atendidas (Tabela 1).

Tabela 1 – Percentual de acesso concedido e negado aos pedidos de informações entre maio de 2012 e dezembro de 2015

Mês	Acesso Concedido				Acesso Negado			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Jan.	-	74,9 10°	67,4 38°	70,9 23°	-	11,3 14°	13,1 3°	7,2 38°
Fev.	-	73,5 18°	64,6 44°	68,3 35°	-	11,4 12°	12,7 4°	8,9 23°
Mar.	-	73,8 16°	66,1 41°	71,7 21°	-	11,0 15°	12,7 5°	6,9 41°
Abr.	-	73,3 19°	67,1 39°	73,7 17°	-	11,9 8°	11,9 9°	6,5 42°
Mai.	78,6 7°	70,5 25°	68,4 33°	74,6 12°	9,5 21°	9,6 20°	11,9 10°	8,3 27°
Jun.	82,0 6°	69,0 30°	68,0 37°	74,7 11°	8,1 30°	9,8 19°	8,0 31°	7,5 35°
Jul.	83,3 4°	70,0 27°	70,9 24°	74,1 14°	8,1 29°	10,2 18°	10,4 17°	7,2 37°
Ago.	82,8 5°	73,8 15°	64,9 43°	70,3 26°	8,3 26°	10,5 16°	18,9 1°	8,8 24°
Set.	85,3 1°	71,6 22°	72,5 20°	68,3 34°	7,8 32°	11,6 11°	7,6 34°	9,2 22°
Out.	83,9 2°	68,6 31°	75,0 9°	68,5 32°	8,2 28°	12,1 7°	7,2 39°	6,4 43°
Nov.	83,3 3°	69,1 29°	74,2 13°	66,2 40°	8,5 25°	12,6 6°	7,7 33°	6,2 44°
Dez.	75,7 8°	68,2 36°	69,9 28°	65,8 42°	13,4 2°	11,4 13°	7,5 36°	7,0 40°

Fonte: Dados da pesquisa (a partir de BRASIL, 2017).

No que tange a pedidos classificados como não atendidos, ou seja, acessos de informação negados pelo órgão competente, verifica-se que entre dezembro de 2012 e agosto de 2014 encontra-se os maiores percentuais de acessos negados de informação, variando entre 18,9% e 12,1% de solicitações não concedidas (Tabela 1).

Atinente ainda a forma de resposta, a Tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas do status do pedido para os 17 temas supracitados.

Tabela 2 – Estatísticas descritivas mensais do status do pedido

Variável	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Concedido	5.497,05	795,83	3.608	7.112
Negado	728,52	213,96	440	1730
Parcialmente concedido	288,89	140,45	55	689
Inexistente	194,5	53,11	112	371
Não se trata de solicitação de informação	447,82	300,79	0	1.085
Órgão sem competência para responder	282,23	47,81	164	370
Pergunta duplicada	130,48	37,99	63	236

Fonte: Dados da pesquisa (a partir de BRASIL, 2017).

Os resultados da Tabela 3 evidenciam os temas que possuem maior chance de terem pedidos negados pelo Governo Federal.

Tabela 3 – Categorias que possuem maior chance de terem pedidos negados pelo Governo Federal comparativamente à categoria “Agricultura, Extrativismo e Pesca”

Tema	Z	P-valor	Chance
Pessoa, Família e Sociedade	5,24	0,00	29
Indústria	4,60	0,00	29
Trabalho	5,40	0,00	30
Defesa e Segurança	5,53	0,00	31
Economia e Finanças	6,05	0,00	35

Fonte: Dados da pesquisa (a partir de BRASIL, 2017).

Analisando a Tabela 3 verifica-se que os temas que possuem maior chance de o status do pedido ser negado são referentes à “Economia e Finanças”, seguido de “Defesa e Segurança” e “Trabalho”, com chances de negação 30 vezes maior que o tema de “Agricultura, Extrativismo e Pesca”, categoria de referência.

Os resultados revelam quão árdua é a tarefa de obter informações sobre os temas supracitados, tanto para fins de controle social quanto para fins de pesquisa. Vale salientar que se espera, a priori, que para temas como “Defesa e Segurança”, a quantidade de acessos negados sejam maiores que os demais, já que esta categoria costuma exigir sigilo para a condução apropriada de investigações.

No entanto, não é razoável supor que informações sobre finanças públicas e trabalho apresentem a mesma proporção de negativas de informação por parte do governo federal, quando comparadas com a mesma categoria de referência.

A Tabela 4 evidencia os resultados dos temas que possuem maior chance de serem parcialmente concedidos pela esfera federal.

Tabela 4 – Categorias com maiores acessos parcialmente concedidos

Tema	Z	P-valor	Chance
Pessoa, Família e Sociedade	0,87	0,384	4
Educação	1,29	0,197	6
Saúde	2,15	0,031	9
Defesa e Segurança	2,08	0,038	11
Relações Internacionais	0,96	0,335	13

*\*Categoria de referência: Agricultura, Extrativismo e Pesca  
Fonte: Dados da pesquisa (a partir de BRASIL, 2017).*

Analisando a Tabela 4 verifica-se que o tema “Defesa e Segurança” novamente configura entre os temas que possuem maior chance de ter informações parcialmente concedidas, seguindo a hipótese levantada inicialmente neste estudo.

## 5. Considerações Finais

O direito de acesso as informações públicas é de fundamental importância para o exercício da democracia, sendo conquistado pelos países ao longo dos anos. O Brasil, por meio da Lei nº 12.527 (2011), estabeleceu a Lei de Acesso à Informação (LAI), que tem como objetivo garantir aos cidadãos o direito de acesso às informações públicas. No entanto, nem todas as informações estão disponibilizadas no Portal Acesso à Informação do Poder Executivo Federal. Algumas são solicitadas pelos usuários e podem ou não ser concedidas.

Essa pesquisa está em linha com aquelas desenvolvidas sobre acesso à informação no Brasil e no mundo e contribuiu com a discussão porque analisou o acesso à informação com foco na esfera federal do poder executivo e também porque analisou os principais temas demandados nos portais de acesso e seu status de resposta. Vale salientar que essa contribuição é significativa uma vez que os estudos mais recentes focam no acesso à informação em nível local (municipal) e analisam o nível de informação de forma geral, isto é, sem aprofundarem nas categorias de informações demandadas e divulgadas nesses portais.

Diante disto, o artigo foi elaborado no intuito de levantar os pedidos realizados entre maio de 2012 e de-

zembro de 2015, no âmbito do Poder Executivo Federal. Após a obtenção dos dados e a realização de testes estatísticos, verificou-se que os temas que possuem maior chance de o status do pedido ser negado são referentes à “Economia e Finanças”, seguido de “Defesa e Segurança” e “Trabalho”, com chances de negação 30 vezes maior que o tema de “Agricultura, Extrativismo e Pesca”, categoria de referência.

Os resultados encontrados levantam alguns pontos de reflexão. O primeiro deles é vinculado à questão da qualidade do gasto público. Para se avaliar se os recursos estão sendo utilizados de maneira racional e/ou com serviços de qualidade, é primordial que se tenha informações sobre os contratos e sobre as finanças públicas dos entes. Assim, se há uma probabilidade maior de informações sobre a “Economia e Finanças” serem negadas, a análise sobre a qualidade do gasto público pelo cidadão pode ficar prejudicada, bem como sua capacidade de analisar se os recursos oriundos dos tributos estão sendo geridos de forma racional.

Um segundo aspecto relacionado aos resultados encontrados vincula-se ao fato de informações sobre “Trabalho” ter uma maior chance de ter acesso negado em um país onde o número de desempregados é o maior dos últimos quinze anos. Não parece coerente que informações sobre as políticas públicas de trabalho, emprego e renda sejam negadas pelas entidades estatais responsáveis por sua gestão e divulgação.

Assim, conforme mencionado anteriormente, a presente pesquisa põe luz sobre alguns aspectos vinculados à transparência e ao controle social. Vale destacar que o estudo possui algumas limitações, como por exemplo, a quantidade de observações utilizadas em cada categoria. No entanto, utilizou-se como base para a aplicação da metodologia a totalidade das informações disponibilizadas por categoria no Portal Acesso à Informação do Poder Executivo Federal.

Para futuras pesquisas, sugere-se analisar o perfil dos usuários que demandam acesso à informação dos portais de transparência das esferas de governo. Acredita-se que o nível de complexidade e profundidade das informações demandadas podem estar relacionadas com um perfil de usuário específico, qual seja, um cidadão com maior escolaridade, por exemplo, como pôde ser verificado no estudo de Freire e Batista (2016).

Vale destacar que pesquisas sobre o perfil e necessidade dos usuários de informações, principalmente das contábeis e financeiras, estão nas agendas de pesquisas dos setores público e privado.



## Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In P. R. Arvate & C. Biderman (Eds.), *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração universal dos direitos humanos. 1948. Disponível em <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

BERNARDES, Marciele Berger; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: Uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, 761–792, 2015. Disponível em <<http://doi.org/10.1590/0034-7612119279>> Acesso em: 05 de março de 2017.

BLANCO, Huguette; LENNARD, John; LAMONTAGNE, Sylvain. Annual reporting and *accountability* by municipalities in Canada: An empirical investigation. **Accounting Perspectives**, v. 10, n. 3, p. 195–224, set. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html)> Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de dezembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.html)> Acesso em: 06 de abril de 2016.

BRASIL. Portal Acesso à Informação. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/acesso-a-informacao>>. Acesso em: 05 de junho de 2017.

CRUZ, Cláudia Ferreira et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. v. 46, n. 1, p. 153-176, jan./fev. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7080/5635>>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2016.

CRUZ, Nuno Ferreira et al. Measuring local government transparency. **Public Management Review**, v. 18, n. 6, p. 866–893, 2016.

DAMIAN, Ieda Pelógia Martins; MERLO, Edgard Monforte. Uma análise dos sites de governos eletrônicos no Brasil sob a ótica dos usuários dos serviços e sua satisfação. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 877–900, 2013.

FREIRE, Felipe Ribero; BATISTA, Carlos Marcos. Como o cidadão avalia o Portal? Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal. **Revista da Controladoria-Geral da União**, v. 8, n. 13, p. 373–403, 2016.

HARLOW, Carol. *Accountability and constitutional law*. In M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (pp. 195–210). Oxford: Oxford University Press, 2014.

HOCH, Patrícia Adriani; RIGUI, Lucas Martins; SILVA, Rosane Leal da. Desafios à concretização da transparência ativa na internet, à luz da Lei de Acesso à Informação Pública: análise dos portais dos tribunais regionais federais. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, v. 1, n. 2, 257–286, 2013. Disponível em <<http://doi.org/10.5902/231630547303>> Acesso em: 05 de julho de 2016.

HOSSER, Carla et al. Portal da transparência: Um estudo comparativo entre os municípios de Porto Alegre e Pelotas. **ConTexto**, v. 15, n. 30, p. 94–110, 2015.

LINDBERG, Staffan. Mapping *accountability*: Core concept and subtypes. **International Review of Administrative Sciences**, v. 79, n. 2, 202–226, 2013. Disponível em: <<http://doi.org/10.1177/0020852313477761>> Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

MATOS, Nyalles Barboza. Governança eletrônica municipal e eficiência na distribuição de recursos públicos: Uma análise nos municípios mais populosos do Brasil. Natal, Rio Grande do Norte, Brasil: Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2015.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Escala Brasil Transparente. 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/escala-brasil-transparente>> Acesso em: 06 de junho de 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Mapa da Transparência. 2017. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/mapa-da-transparencia>> Acesso em: 06 de junho de 2017.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: Já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, 1343–1368, 2009. Disponível em: <<http://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>> Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

SANTANA JUNIOR, Jorge José Baros de; LIBONATI, Jeronymo José; VASCONCELOS, Marco Tulio de Castro; SLOMSKI, Valmor. Transparência fiscal eletrônica: Uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos estados e do Distrito Federal do Brasil. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 3, n. 3, 62–84, 2009. Disponível em: <<http://doi.org/http://dx.doi.org/10.17524/rep.v3i3.101>> Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

SOUSA, Rossana Guerra de; WRIGHT, Gabriel Aragão; PAULO, Edilson; MONTE, Paulo Aguiar do. A janela que se abre: Um estudo empírico dos determinantes da transparência ativa nos governos dos estados brasileiros. **Revista Ambiente Contábil**, v. 7, n. 1, 176–195, 2015. Disponível em: <[www.periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/5484](http://www.periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/5484)> Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Relatório LAI Social - Portal TCE-PR. 2014. Disponível em: <<http://www.l.tce.pr.gov.br/conteudo/relatorio-lai-social/267134/area/47>> Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

VIANA, Clilson Castro et al. Avaliação da aderência aos critérios internacionais de transparência para a divulgação e apresentação das contas públicas municipais. **Revista Ambiente Contábil**, v. 5, n. 1, p. 152–178, 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/3320>> Acesso em: 05 de fevereiro de 2017.

[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

 [cguonline](https://www.facebook.com/cguonline)

 [@transparenciabr](https://twitter.com/transparenciabr)

 [cguoficial](https://www.youtube.com/cguoficial)

MINISTÉRIO DA  
TRANSPARÊNCIA E  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

