





## **Nesta Edição:**

Coletânea de Artigos da Pós-graduação em Ouvidoria Pública

Volume I

Brasília • 16 de março de 2022

Editada pela Controladoria-Geral da União (CGU)  
com apoio da Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI)

**WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO**

Ministro da Controladoria-Geral da União

**JOSÉ MARCELO CASTRO DE CARVALHO**

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

**ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL**

Secretário Federal de Controle Interno

**GILBERTO WALLER JÚNIOR**

Corregedor-Geral da União

**VALMIR GOMES DIAS**

Ouvidor-Geral da União

**ROBERTO CÉSAR DE OLIVEIRA VIEGAS**

Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção

**JOÃO CARLOS FIGUEIREDO CARDOSO**

Secretário de Combate à Corrupção

Cadernos Técnicos da CGU / Controladoria-Geral da União

[https://revista.cgu.gov.br/Cadernos\\_CGU](https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU)

Administração Pública

*A revista respeita a opinião e o posicionamento técnico dos seus autores, ao tempo que se manifesta no sentido de que ela não se responsabiliza pelas opiniões, ideias e conceitos emitidos nos textos, por serem de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es)*

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social • Ascom/CGU

**CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro. CEP: 70070-905 • Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826 E-mail: [cadernos@cgu.gov.br](mailto:cadernos@cgu.gov.br)

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

# APRESENTAÇÃO

---

## CADERNOS TÉCNICOS DA CGU

Os Cadernos Técnicos são publicações de natureza técnico-profissional, que visam divulgar à sociedade as experiências e boas práticas profissionais nos assuntos de competência do Órgão.

A missão dos Cadernos é aprimorar a administração pública, pela difusão e promoção do conhecimento aplicado aos seguintes temas: accountability e políticas anticorrupção; controle interno e auditoria pública; governança e riscos; correição e responsabilização administrativa; transparência e controle social; integridade e ética pública; ouvidoria e participação social; e prevenção e combate à corrupção.

## EQUIPE EDITORIAL DOS CADERNOS TÉCNICOS DA CGU

Editor-Chefe M. Sc. Daniel Matos Caldeira • Universidade de Lisboa, Portugal  
Editor M. Sc. Bruno Dantas Faria Affonso • Universidade Federal Fluminense (UFF), Brasil  
Editora Dra. Danusa da Matta Duarte Fattori • Controladoria-Geral da União (CGU), Brasil  
M. Sc. Djalma Peçanha Gomes • Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), Brasil  
Editora M.Sc. Flávia Lemos Sampaio Xavier • Controladoria-Geral da União (CGU), Brasil  
Editor M. Sc. Flavio Rezende Dematté • Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP), Brasil  
M. Sc. George Moura Colares • Controladoria-Geral da União (CGU)  
Dr. Marcus Vinicius de Azevedo Braga • Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

## EQUIPE EDITORIAL DA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO

Flávia Lemos Sampaio Xavier  
Marcos Gerhardt Lindenmayer  
Paulo André Caminha Guimarães Filho  
Simone Ferreira Magalhães  
Valmir Gomes Dias

## AUTOR CONVIDADO

Dr. Bruno Ricardo Bioni

# CONTEÚDO

---

**Editorial da Controladoria-Geral da União • 6**

**Editorial da Organização dos Estados Ibero-americanos • 7**

**Intersecções e relações entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação (LAI): análise contextual pela lente do direito de acesso • 8**

Bruno Ricardo Bioni, Paula Guedes Fernandes da Silva e Pedro Bastos Lobo Martins

**Proteção ao informante e canais de denúncia no Brasil: avanços anticorrupção e lacunas normativas ante a Diretiva 2019/1937 do Parlamento Europeu • 20**

Rodrigo De Bona da Silva e Fabiano Angélico

**A Ouvidoria Pública como mecanismo de enfrentamento à corrupção e sua interface com o Programa de Integridade • 32**

Rose Meire Cyrillo

**Institucionalização da Ouvidoria e Participação dos Usuários em Governos Locais: Análise dos Municípios de Santa Catarina • 43**

Rodrigo de Bona da Silva

**Lei de Acesso à Informação. Análise da qualidade da resposta do executivo estadual do Rio Grande do Norte • 58**

Lenira Maria Fonseca Albuquerque

## Editorial da Controladoria-Geral da União

---

A presente edição é dedicada aos temas relacionados ao curso de Pós-Graduação em Ouvidoria Pública, oferecido pela Controladoria-Geral da União (CGU) em conjunto com a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI).

Em sua primeira turma, iniciada em 2019 e concluída em março de 2021, foram formados 189 especialistas que, aplicando os conhecimentos adquiridos, poderão contribuir cada vez mais para o fortalecimento de uma Política Nacional de Ouvidoria, especialmente por comporem os quadros de organizações que integram o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal – SisOuv e a Rede Nacional de Ouvidorias.

Fruto do sucesso da iniciativa, encontra-se em andamento a segunda turma da Pós, evidenciando a valorização do investimento na formação e atualização profissionais, para fazer frente às novas competências demandadas às ouvidorias públicas, a exemplo da avaliação cidadã de serviços públicos, por meio dos Conselhos de Usuários, e da operacionalização de salvaguardas a denunciante, dentre outras diversas frentes.

Trata-se, portanto, de uma relevante ação incorporada à estratégia de atuação para incrementar a capacidade das ouvidorias no atendimento com resolutividade das demandas individuais, transformando-as em soluções coletivas, agregando valor público por meio de sua atuação.

**VALMIR GOMES DIAS**

Ouvidor-Geral da União

## Editorial da Organização dos Estados Ibero-americanos

---

A Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), por meio de seu escritório de representação no Brasil, desenvolveu, a partir de 2018, uma profícua linha de cooperação com a Controladoria-Geral da União (CGU), ao fundamentarmos a primeira Pós-Graduação em Ouvidoria Pública.

Os projetos desenvolvidos pela OEI em seus 73 anos de atuação são respaldados por meio de Acordos Internacionais que regem a atuação da organização em toda a Ibero-América. No que tange à presente iniciativa, vislumbramos na Ouvidoria Pública um instrumento contundente de controle social das políticas públicas, pilar essencial para o pleno exercício da cidadania e das instituições democráticas – elementos presentes na missão da OEI e em diversos marcos elaborados no curso de sua história.

Entendemos que a educação é um fator primordial para o desenvolvimento nacional e regional. E, por meio dessa iniciativa, reforçamos a educação orientada para a garantia de serviços públicos de qualidade, com foco nos direitos dos cidadãos, convictos de que os profissionais das Ouvidorias Públicas cumprem uma função essencial na interlocução com a sociedade e em defesa da transparência na administração pública brasileira.

O controle social é, de um lado, instrumento de legitimação do poder estatal e, do outro, técnica que o Estado lança mão para aprimorar as suas políticas públicas. Nesse contexto, a Ouvidora assume papel de relevo na promoção da interlocução direta entre a sociedade e o Estado e, sobretudo, na defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos.

Esperamos que a Pós-Graduação em Ouvidoria Pública contribua para o pleno exercício do setor no país, fortalecendo as competências e habilidades dos agentes nas áreas de conhecimento de gestão, participação social, transparência, atendimento ao usuário de serviços públicos, tratamento de denúncias, proteção de dados, entre tantos outros.

Outrossim, agradeço à toda equipe da OEI e da Ouvidoria-Geral da União pelo esforço empenhado. Essa iniciativa não seria possível sem a forte dedicação de inúmeros profissionais engajados nessa causa.

### RAPHAEL CALLOU

Diretor e Chefe da Representação da Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI)  
para a Educação, a Ciência e a Cultura no Brasil

# Intersecções e relações entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação (LAI): análise contextual pela lente do direito de acesso

Bruno Ricardo Bioni<sup>1</sup>, Paula Guedes Fernandes da Silva<sup>2</sup> e Pedro Bastos Lobo Martins<sup>3</sup>

**Resumo:** O direito à informação e o direito à proteção de dados pessoais são ambos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 e regulamentados por leis infraconstitucionais, respectivamente, Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527/2011) e pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – Lei nº 13.709/2018). Nos últimos anos, levantou-se um aparente conflito entre as leis, o que foi, inclusive, utilizado para negar inadequadamente pedidos de acesso à informação pública sistematicamente. Nesse cenário, o presente artigo busca desmistificar tal interpretação, partindo da hipótese de que a relação entre LAI e LGPD é de convergência, considerando que ambas são pautadas pela redução de assimetrias de informação da parte vulnerável, o cidadão. Para isso, o foco do artigo será a análise do direito de acesso em ambas as legislações, trazendo suas peculiaridades e relação com os princípios de proteção de dados pessoais. Conclui-se que a governança de dados é um elemento cada vez mais importante para materialização dos princípios da eficiência e transparência na administração pública, de forma a enfatizar a convergência entre LAI e LGPD.

**Palavras-chave:** Lei de Acesso à Informação; Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais; direito à informação; direito de acesso; transparência pública.

## Introdução

O direito à informação e o direito à proteção de dados pessoais são direitos fundamentais expressamente previstos na Constituição Federal de 1988, regulamentados, respectivamente, pela Lei de Acesso à Informação (LAI – lei 12.527/2011) e pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – lei 13.709/2018). Ambas são resultado de anos de intenso trabalho e pressão conjuntos da sociedade civil em prol da garantia efetiva de direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros.<sup>4</sup>

Desde o momento em que a LGPD teve seu texto final aprovado, e se intensificando a partir da sua entrada em vigor em 2020, houve uma dúvida a respeito do possível conflito entre LGPD e LAI. Isso porque, a princípio, a primeira traria regras que limitam e condicionam a divulgação de dados pessoais. Já a segunda, teria como objetivo aumen-

tar a transparência do Poder Público o que, muitas vezes, passa pela divulgação de dados pessoais, especialmente de servidores públicos. Como será evidenciado no presente trabalho, esse aparente conflito entre as duas legislações tem se intensificado nos últimos anos, sendo a LGPD usada como fundamento para negar pedidos de acesso à informação de forma sistemática.

Nesse sentido, o objetivo do trabalho é analisar a relação entre as duas leis a partir da lente do direito de acesso. Esperamos que a partir dessa análise possamos evidenciar os pontos de conflito e de convergência entre as legislações. Partimos da hipótese de que a relação entre a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados possuem uma relação de convergência, sendo ambas pautadas pela redução de assimetria de informação da parte vulnerável.

1 Doutor em Direito Comercial e Mestre em Direito Civil na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP. Membro do Conselho Nacional da Autoridade Nacional de Proteção de Dados - CNPD. Foi *study visitor* do Departamento de Proteção de Dados Pessoais do *European Data Protection Board - EDPB* e do Conselho da Europa-CoE, pesquisador visitante no Centro de Pesquisa de Direito, Tecnologia e Sociedade da Faculdade de Direito da Universidade de Ottawa. É autor do livro "Proteção de Dados Pessoais: a função e os limites do consentimento" e co-autor do livro "Proteção de dados: contexto, narrativa e elementos fundantes". É membro da Rede Latino-Americana de Estudos sobre Vigilância, Tecnologia e Sociedade - LAVITS. É diretor fundador do Data Privacy Brasil. É advogado, consultor e parecerista.

2 Doutoranda e Mestre em Direito Internacional e Europeu pela Universidade Católica Portuguesa; pós-graduanda em Direito Digital pelo ITS-Rio em parceria com a UERJ. Membro do grupo de pesquisa em Direito e Tecnologia da PUC-Rio (Legalite) e do grupo de estudos *Legal Grounds Institute*. Analista acadêmica do *Data Privacy Brasil*.

3 Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Desenvolve pesquisa na área de proteção de dados pessoais e *profiling*. Pesquisador do grupo de pesquisa *Persona* e Coordenador Acadêmico do *Data Privacy Brasil*.

4 ARCOVERDE, Léo. RAMOS, Maria Vitória. ZANATTA, Rafael. *Transparência sob ataque*. Folha de São Paulo, publicado em 15/10/2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaao/2021/11/transparencia-sob-ataque.shtml>. Acesso em 15 fev. 2022.



## 1. LAI e LGPD: convergência ou oposição?

O livre acesso à informação pública é um fator essencial para o efetivo funcionamento das democracias, por permitir que os cidadãos tenham a possibilidade de avaliar políticas públicas, fazer o controle social e participar nos processos políticos de maneira qualificada.<sup>5</sup> Diante dessa importância, em 2011, foi sancionada a Lei de Acesso à Informação com o objetivo de regulamentar o direito constitucional dos cidadãos de acesso à informação, de forma a reforçar a transparência pública e intensificar o processo de legitimação democrática.<sup>6</sup>

Assim como o direito à informação, a proteção de dados pessoais também é um fator fundamental para a garantia da democracia, especialmente em uma sociedade cada vez mais orientada a dados e progressivamente tecnológica. Esse direito também permite a efetiva proteção de direitos fundamentais e a autodeterminação informativa dos cidadãos, titulares de dados pessoais.<sup>7</sup> Assim, após quase uma década de discussões entre diferentes atores,<sup>8</sup> o Brasil sancionou, em 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade dos indivíduos.

Como já mencionado, ambas as leis – LAI e LGPD – regulamentam direitos fundamentais expressamente previstos na Constituição Federal de 1988 (CF/88): direito a informações públicas e direito à proteção de dados pessoais (inclusive em meios digitais), nos incisos XXXIII e LXXIX<sup>9</sup> do art. 5º, respectivamente. Apesar disso, há ainda algum ruído sobre a possibilidade de coexistência harmônica dessas leis no ordenamento jurídico brasileiro, o que será analisado a seguir.

## 1.1. O aparente conflito entre as leis

O direito à informação deve seguir algumas premissas fundamentais, dentre elas, a máxima divulgação, acesso facilitado e sem custos por parte dos cidadãos e limitação das exceções ao acesso à informação. Por isso, a LAI, aplicável a todo território brasileiro, foi construída tendo a publicidade como regra e o sigilo como exceção (inciso I do art. 3º da LAI).<sup>10</sup> Neste sentido, informações de interesse público devem ser divulgadas independentemente de uma solicitação. Além disso, qualquer pessoa pode solicitar e receber das entidades e órgãos públicos informações públicas por eles produzidas ou custodiadas, em consonância com o princípio da publicidade da Administração Pública,<sup>11</sup> disposto no art. 37 da CF/88.

Já o direito à proteção de dados pessoais tem como objetivo primordial “proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural” (art. 1º da LGPD). Sendo assim, a LGPD desde logo se desvincula da associação direta e limitada entre proteção de dados e privacidade. Após uma série de evoluções conceituais e legislativas no regimento da proteção de dados pessoais – que será melhor explorado adiante – a proteção de dados passa a ganhar autonomia própria. É inegável que a privacidade se mantém como um de seus pilares, contudo, o próprio reconhecimento da proteção de dados como um direito fundamental autônomo pela Emenda Constitucional 115/2022 evidencia que este direito vai muito além do resguardo de informações privadas.

Enquanto o direito à privacidade se restringe à dicotomia entre público e privado, a proteção de dados se propõe a conferir proteção para toda informação pessoal atrelada a uma pessoa natural identificada ou identificável,<sup>12</sup> de acordo com o conceito de dado pessoal definido no inciso I do art. 5º da LGPD. Por este motivo, chega-se a argumentar que

5 LOGAREZZI, Lia. *Guia Prático da Lei de Acesso à Informação*. Livro Eletrônico. São Paulo : Artigo 19 Brasil, 2016. ISBN 978-85-92583-09-5. p.3.

6 Ministério da Educação. *Sobre a Lei de Acesso à Informação*. Publicado em 15/09/2020. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/acao-a-informacao/servico-de-informacao-ao-cidadao/sobre-a-lei-de-acesso-a-informacao>.

7 MASSARO, Heloisa; SANTOS, Bruna; BIONLI, Bruno; BRITO CRUZ, Francisco; RIELLI, Mariana; VIEIRA, Rafael. *Proteção de Dados nas Eleições: democracia e privacidade*. Grupo de Estudos em Proteção de Dados e Eleições, 2020. p. 7 e 23.

8 Data Privacy Brasil. Memória da LGPD. Disponível em: <https://www.observatorioprivacidade.com.br/memorias/>.

9 O direito à proteção de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, foi incluído expressamente no rol de direitos fundamentais do art. 5º da Constituição Federal após um longo processo de tramitação da PEC 17/2019, finalmente aprovada em outubro de 2021. Após promulgação como Emenda Constitucional 115 de 2022, esse direito passou a ser previsto no inciso LXXIX do art. 5º.

10 MASSARO, Heloisa; SANTOS, Bruna; BIONLI, Bruno; BRITO CRUZ, Francisco; RIELLI, Mariana; VIEIRA, Rafael. *Proteção de Dados nas Eleições: democracia e privacidade*. Grupo de Estudos em Proteção de Dados e Eleições, 2020. p. 5 e 6.

11 Governo Federal do Brasil. Aspectos Gerais - Lei de Acesso à Informação. Publicado em 13/05/2014. Disponível em: <https://www.gov.br/acaoainformacao/pt-br/perguntas-frequentes/aspectos-gerais#1>.

12 BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de Dados Pessoais: a função e os limites do consentimento*. Rio de Janeiro: Forense, 2019. ISBN 978-85-309-8328-4.

a proteção de dados é, na verdade, uma ferramenta de transparência, e não de opacidade.<sup>13</sup> A lógica da proteção de dados e a moldura normativa da LGPD não é de restringir a circulação da informação, mas, muito pelo contrário, de estimulá-la. Seu objetivo último é garantir um fluxo informacional adequado.

Nesse sentido, ao trazer um rol de bases legais – hipóteses autorizativas para o tratamento de dados pessoais – não restrito ao consentimento do titular – há um reconhecimento de que entidades públicas e privadas precisam tratar informações pessoais e que esse fluxo informacional não deve estar sempre atrelado à vontade do titular. Uma das 10 (dez) bases legais prevê que entidades públicas e privadas precisam tratar dados pessoais para fins de cumprimento de uma obrigação legal-regulatória, hipótese prevista no art. 7º, II da LGPD.

Essa base legal prevista na LGPD traz ainda mais segurança jurídica para as atividades de tratamento de dados no contexto de disponibilização de informações pessoais para cumprimento do disposto na Lei de Acesso à Informação, uma vez que esta determina uma obrigação legal e um dever de transparência ativa e passiva. Contudo, desde sua entrada em vigor em 2020, a LGPD foi utilizada e interpretada para negar pedidos de acesso a informações de natureza pública baseados na LAI em diferentes ocasiões.<sup>14 15</sup>

De acordo com uma pesquisa realizada pelo jornalista Eduardo Goulart da agência de dados independente, Fiquem Sabendo, especializada em LAI, foram identificados 79 pedidos de acesso à informação endereçados a órgãos do poder público federal e negados com base na LGPD. Tais pedidos foram rejeitados até a terceira instância administrativa, isto é, após três pedidos de acesso a dados negados, mesmo após a interposição de reclamações.<sup>16</sup>

Dentre esses casos, 40 foram revertidos pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) pela má interpretação da LGPD. Estima-se que o número de negativas seja ainda maior em razão da desistência de muitos requerentes em decorrência da demora no atendimento ou dificuldades associadas ao nível recursal.<sup>17</sup> Nesse sentido, nota-se um padrão de violação das regras da LAI relativas ao direito de acesso em razão do argumento de sigilo baseado na LGPD, afastando do público informações de evidente interesse público.<sup>18</sup>

A má interpretação da LGPD foi utilizada para embasar o sigilo de 100 anos, por exemplo, dos dados dos crachás de acesso dos filhos do presidente da república, Jair Bolsonaro, por serem dados pessoais; do cartão de vacinação do presidente e para não informar o salário do policial acusado de matar Marielle Franco, todos os casos embasados no fato de esses dados serem pessoais.<sup>19</sup>

Além disso, dentre os casos reportados pela Fiquem Sabendo está o pedido de acesso à informação dos registros de visitantes do Palácio do Planalto, negado pelo governo federal sob o argumento de que seu fornecimento seria clara afronta à LGPD, já que os registros dos visitantes do prédio em Brasília seriam dados pessoais não divulgáveis por conta das regras de proteção de dados vigentes. Em momento posterior, porém, outro argumento foi utilizado para embasar a negativa: o acesso a tais informações seria prejudicial para a segurança presidencial.<sup>20</sup>

Mesmo com significativas reavaliações dos pedidos de acesso pela CGU, sob o embasamento de que tais informações de visitantes seriam públicas e, portanto, publicáveis, diferentes órgãos do poder público continuam descumprindo a LAI se valendo da LGPD como fundamento para tal. Assim, apesar de o controle social da Administração Pública ser um dos pilares fundamentais de uma socie-

13 ANDRADE, Norberto; DE HERT, Paul; GUTWIRTH, Serge. Privacy, data protection and law enforcement: opacity of the individual and transparency of power. In: CLAES, Erik; DUFF, Antony; GUTWIRTH, Serge (Eds.). *Privacy and the Criminal Law*. Antwerp/Oxford: Intersentia, 2006, p. 61-104.

14 ARCOVERDE, Léo. RAMOS, Maria Vitória. ZANATTA, Rafael. *Transparência sob ataque*. Folha de São Paulo, publicado em 15/10/2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2021/11/transparencia-sob-ataque.shtml>. Acesso em 15 fev. 2022.

15 Câmara dos Deputados. *Acesso à informação não pode ser prejudicado por conta de Lei de Proteção de Dados, dizem especialistas*. Agência Câmara de Notícias, publicado em 18/11/2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/828370-acesso-a-informacao-nao-pode-ser-prejudicado-por-conta-de-lei-de-protecao-de-dados-dizem-especialistas/>. Acesso em 15/02/2022.

16 ARCOVERDE, Léo. RAMOS, Maria Vitória. ZANATTA, Rafael. *Transparência sob ataque*. Folha de São Paulo, publicado em 15/10/2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2021/11/transparencia-sob-ataque.shtml>. Acesso em 15 fev. 2022.

17 Ibid.

18 Ibid.

19 Câmara dos Deputados. *Acesso à informação não pode ser prejudicado por conta de Lei de Proteção de Dados, dizem especialistas*. Agência Câmara de Notícias, publicado em 18/11/2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/828370-acesso-a-informacao-nao-pode-ser-prejudicado-por-conta-de-lei-de-protecao-de-dados-dizem-especialistas/>

20 ARCOVERDE, Léo. RAMOS, Maria Vitória. ZANATTA, Rafael. *Transparência sob ataque*. Folha de São Paulo, publicado em 15/10/2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2021/11/transparencia-sob-ataque.shtml>. Acesso em 15 fev. 2022.

dade democrática, tal controle ainda é colocado em posição de antagonismo, valendo-se de uma visão reducionista da proteção de dados pessoais enquanto unicamente uma liberdade negativa, de retirar informações de circulação da esfera pública. Conforme já se começou a argumentar nesta seção, uma compreensão da proteção de dados enquanto uma ferramenta de garantia da adequação do fluxo de informações – que por vezes terá a interdição da circulação da informação como remédio, mas nem sempre – mostra-se como uma leitura mais aderente às premissas elencadas pela própria Lei Geral de Proteção de Dados.

## **1.2. Relação de convergência entre LAI e LGPD na redução da assimetria de informações**

A relação entre cidadão e Estado é assimétrica, isto é, há um claro desequilíbrio de poderes entre as partes, onde o cidadão é considerado a parte vulnerável. Uma das muitas formas de balancear esse desequilíbrio passa pela equalização do fluxo informacional. Quando levamos esse contexto para o tratamento de dados pessoais feito pelo Estado, por existir assimetria de poderes, deve haver regras mais protetivas que limitam ou balizam a atuação estatal, aumentando a transparência estatal para o cidadão.

Um exemplo notório dessa limitação está no compartilhamento de informações entre órgãos públicos, cerne da controvérsia do Julgamento da Lei do Censo, em 1983, pelo Tribunal Constitucional Alemão, em que se considerou inconstitucional um dispositivo que previa que as informações coletadas no censo poderiam ser compartilhadas com outros registros públicos e repartições públicas federais para fins de “execução administrativa”.<sup>21</sup> Da mesma forma, no cenário nacional, temos um julgamento igualmente importante, decidido pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar as ADIs 6.387, 6.388, 6.389, 6.390 e 6.393, também conhecido como ‘Caso IBGE’.<sup>22</sup> No julgamento, decidiu-se pela inconstitucionalidade da Medida Provisória 954 de 2020, uma vez que esta previa o compartilhamento desproporcional de informações de operadoras de telefonia com o Instituto Brasileiro

de Geografia e Estatística (IBGE), sem as necessárias salvaguardas e medidas que mitigassem os riscos aos titulares de dados pessoais.

Do outro lado da balança, o cidadão deve ter direito a um acesso à informação facilitado, aumentando o dever de transparência do Estado. Isso se faz presente no dever de divulgar e disponibilizar informações de interesse público, objeto da Lei de Acesso à Informação, prevendo inclusive o dever de transparência ativa. Um exemplo dessa transparência ativa está o art. 8º, que cria o dever de órgãos e entidades de publicar na internet informações públicas de interesse coletivo e geral, o que inclui um rol mínimo definido no decreto regulamentador da LAI (Decreto nº 7.724/2012), como estrutura organizacional e competência dos órgãos, programas, projetos, ações, obras e atividades e repasses ou transferências de recursos financeiros. Já em relação à transparência passiva, o direito de acesso a informações públicas, por pedido do interessado, é o seu maior exemplo.

Da mesma forma, quando o Estado atua como agente de tratamento de dados, a Lei Geral de Proteção de Dados também prevê uma equalização da assimetria informacional. Nesse sentido, o Capítulo IV da LGPD, específico para o tratamento de dados pessoais pelo poder público, traz regras expressas de reforço do princípio da transparência no caso de agente de tratamento pertencente ao setor público, o que inclui a noção de transparência ativa e passiva.<sup>23</sup> O inciso I do art. 23 ressalta a obrigação de transparência ativa ao determinar que os entes públicos devem informar aos titulares as hipóteses em que realizam tratamento de dados, além de assegurar que essa informação seja clara, atualizada e de fácil acesso, respeitando as diretrizes expressas no art. 9º. Desta forma, não há dúvidas de que, por meio da transparência ativa, o controlador público deve fornecer proativamente informações aos seus cidadãos, titulares de dados pessoais, sobre o tratamento de seus dados de forma clara, adequada, ostensiva e gratuita.

21 Não é o objetivo do presente artigo analisar a fundo o julgamento citado. Para uma leitura sobre o tema, ver ROUVROY, Antoinette; POULLET, Yves. The Right to Informational Self-Determination and the Value of Self-Development: Reassessing the Importance of Privacy for Democracy. In: GUTWIRTH, Serge et. al. (Eds.). *Reinventing Data Protection?* Amsterdam: Springer Netherlands, 2009.

22 Não é o objetivo do presente artigo analisar a fundo o julgamento citado. Para uma leitura sobre o tema ver BIONI, Bruno. LEITE MONTEIRO, Renato. ZANATTA, Rafael. RIELLI, Mariana. A Landmark Ruling from the Brazilian Supreme Court: Data Protection as an Autonomous Fundamental Right and Informational due Process. *European Data Protection Law Review*, Volume 6, Issue 4 (2020) pp. 615 - 624.

23 No caso do Estado, a transparência ativa abrange a divulgação de informação por iniciativa própria do poder público, independentemente de requerimento do cidadão, como acontece nos portais de transparência ou nas sessões de acesso a informações dos sites de órgãos e entidades públicos. Já a transparência passiva é a divulgação de informações públicas em decorrência de demandas de pessoas físicas ou jurídicas, como a resposta a pedidos de informação com base na Lei de Acesso à Informação; Governo Federal do Brasil. Aspectos Gerais - Lei de Acesso à Informação. Publicado em 13/05/2014. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/perguntas-frequentes/aspectos-gerais#1>.

Somado a isso, a LGPD também garante aos titulares de dados o direito de confirmação e acesso aos seus dados pessoais tratados – tema que será melhor explorado adiante. Tal direito deve ser garantido tanto pelos controladores privados como públicos.

Dito isso, é possível constatar que tanto a LGPD como a LAI convergem no objetivo de dar maior transparência, ativa e passiva, para as informações e dados produzidos ou custodiados por órgãos e entidades públicos. Esse reforço à transparência permite a redução da assimetria informacional existente na relação entre cidadão e Estado, de forma a garantir maior controle e participação do cidadão, considerado a parte mais vulnerável.

Segundo Miriam Wimmer, uma das atuais diretoras da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, a LGPD não criou novas hipóteses de sigilo no contexto da LAI, mas apenas garante a proteção de dados e informações pessoais.<sup>24</sup>

Nas palavras da diretora:

*“A LAI define que a informação pessoal, que é um conceito equivalente ao dado pessoal, em regra terá o seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de 100 anos, mas a própria LAI traz um rol de exceções, situações nas quais as informações pessoais podem ser divulgadas, e isso decorre não apenas do consentimento do titular, mas também de previsão legal e de uma série de outras hipóteses, inclusive a necessidade de divulgação da informação pessoal para proteger o interesse público e geral preponderante”<sup>25</sup>*

De acordo com Wimmer, a avaliação de interesse público associado ao pedido de acesso à informação é variável de acordo com o caso específico,<sup>26</sup> mas a proteção de dados não deve ser levantada como óbice para o exercício de competências investigativas e fiscalizadoras,<sup>27</sup> assim como de exercício de direitos decorrentes do ordenamento jurídico brasileiro.

A relação de complementaridade entre as leis é tamanha que, antes mesmo da LGPD existir, a Lei de Acesso à Informação trouxe um balanceamento e regras de proporcionalidade para o fluxo informacional regulado por ela. Conforme evidenciado pelo art. 31, informações relativas à intimidade, à vida privada e à honra e à imagem podem ter seu acesso restrito ou condicionado ao consentimento do titular. Pode-se traçar um forte paralelo entre os princípios da finalidade, necessidade e adequação, previstos pela LGPD, com essa limitação trazida pela LAI. Uma vez que o objetivo desta última é o acesso a informações de interesse público, não há razão de se divulgar dados relativos à vida privada e que não se apresentam como de interesse público.

Da mesma maneira, a LGPD, ao trazer o dever de registro das atividades de tratamento (art. 37), apresenta para as organizações um dever de organizar e inventariar todas as informações tratadas por ela. No contexto de acesso à informação, abre-se uma janela de oportunidade para as organizações do Poder Público de melhorar a gestão dos dados pessoais sob sua responsabilidade, o que, por sua vez, torna mais fácil o atendimento de pedidos de acesso à informação.

Logo, apesar de alguns ruídos e mal-entendidos a respeito da relação entre LAI e LGPD, as leis funcionam a partir de uma lógica de convergência, já que ambas impulsionam a máxima transparência de informações públicas de interesse público, dentro do contexto e abrangência de cada, de forma a reduzir as assimetrias de informações existentes entre o Estado e seus cidadãos.

É evidente que, apesar da relação preponderante de convergência, existirão situações em que haverá um tensionamento entre o que é de interesse público e o que deve ser resguardado por dizer respeito à vida íntima de uma pessoa. Buscaremos agora apresentar um ferramental para auxiliar na análise dessas tensões, a partir da lente do direito de acesso e dos princípios de proteção de dados.

24 Câmara dos Deputados. *Acesso à informação não pode ser prejudicado por conta de Lei de Proteção de Dados, dizem especialistas*. Agência Câmara de Notícias, publicado em 18/11/2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/828370-acesso-a-informacao-nao-pode-ser-prejudicado-por-conta-de-lei-de-protacao-de-dados-dizem-especialistas/>. Acesso em 15/02/2022.

25 Ibid.

26 Há, atualmente, dois projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional sobre essa questão. São eles: (i) PL 251/2022 – visa alterar a LAI para instituir o teste de dano e interesse público para estabelecer ônus ao agente público que negar informação à sociedade; (ii) PLS 234/2022 – para instituir o teste de dano e interesse público para estabelecer ônus ao agente público que negar informação à sociedade e permitir o pedido de informação anônimo.

27 Câmara dos Deputados. *Acesso à informação não pode ser prejudicado por conta de Lei de Proteção de Dados, dizem especialistas*. Agência Câmara de Notícias, publicado em 18/11/2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/828370-acesso-a-informacao-nao-pode-ser-prejudicado-por-conta-de-lei-de-protacao-de-dados-dizem-especialistas/>. Acesso em 15/02/2022.

## 2. O Direito de Acesso: contexto e origem

O direito de acesso à informação, principalmente a de caráter público, é assegurado pelos Estados há muitos anos, inclusive como consequência do direito à liberdade de expressão. Esse direito abrange diferentes aspectos, o que inclui, por exemplo, o direito de solicitar e receber informações de interesse público, informações pessoais que possam impactar na fruição de outros direitos e, inclusive, permite a promoção de uma cultura de transparência da administração pública.<sup>28</sup>

Seu embrião remonta ao art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão que assegurava à sociedade o direito de pedir contas a todo agente público, traduzindo a ideia de prestação de contas (*accountability*) da administração pública. Nos últimos anos, em sociedades democráticas, tal direito ganhou ainda maior importância.<sup>29</sup> Em períodos posteriores a regimes de exceção, o direito de acesso significa também o direito de obter informações de violações de direitos humanos, de forma a resgatar a memória a partir do direito à verdade.<sup>30</sup>

No Brasil, o direito de acessar informações públicas faz parte apenas da história recente do país, reforçado a partir da criação do remédio constitucional do habeas data na Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, pela Lei do Habeas Data e pela Lei de Acesso à Informação. Por meio da LAI, é colocado à disposição do cidadão instrumentos que permitem sua participação direta e o controle mais efetivo dos órgãos públicos.<sup>31</sup>

Atualmente, o direito de acesso, previsto na LGPD, ainda carece de regulamentação e de fixação de diretrizes regulatórias interpretativas pela Autoridade de Proteção de Dados brasileira (ANPD). Enquanto isso, recomenda-se a orientação por meio das recomendações do Comitê Europeu de Proteção de Dados (EDPB – *European Data Protection Board*). Em 2022, o órgão publicou as “*Guidelines 01/2022 on Data Subject Rights – Right of Access*”, que fixa interpretações sobre esse direito no âmbi-

to do Regulamento Europeu de Proteção de Dados (GDPR).<sup>32</sup>

### 2.1. Noção de controle de dados e primeiras gerações de leis de dados pessoais

O processo de criação de leis gerais de proteção de dados mundialmente passou por certas gerações. Em um primeiro momento, no contexto da formação do Estado moderno, onde o Estado era detentor de grandes bancos de dados sobre seus cidadãos, o núcleo central dessas leis rodava em torno da concessão de autorizações para a criação de bancos de dados, já que o destinatário principal dessas leis era o próprio Estado, que controlava o uso de informações pessoais.<sup>33</sup>

Esta primeira geração se estende até a criação da primeira lei federal geral de proteção de dados (*Bundesdatenschutzgesetz*) na Alemanha em 1977. Nesse contexto, o avanço tecnológico já permitia que, além do Estado, atores privados também realizassem o tratamento de dados pessoais. Logo, a segunda geração de leis de proteção de dados deu enfoque para a obtenção do consentimento do titular, lhe dando um maior poder e controle de participação no processo de tratamento.<sup>34</sup>

Porém, dar apenas o poder ao titular de ceder ou não os seus dados, por meio do consentimento, já não era mais suficiente para a efetiva garantia da proteção de dados. Nesse ponto, a terceira fase de leis gerais de proteção de dados evoluiu para a preocupação em garantir a autodeterminação informativa dos titulares, a partir de um processo mais complexo.<sup>35</sup> De acordo com Danilo Doneda:

*“A proteção de dados é vista, por tais leis, como um processo mais complexo, que envolve a própria participação do indivíduo na sociedade e considera o contexto no qual lhe é solicitado que revele seus dados, estabelecendo meios de proteção para as ocasiões em que sua liberdade de decidir livremente é cerceada por eventuais condicionantes pro-*

28 CALDERON, Mariana Paranhos. *A Evolução do Direito de Acesso à Informação até a Culminância na Lei nº. 12.527/2011*. Revista Brasileira de Ciências Policiais. Brasília, v. 4, n. 2, p. 25-47, jul/dez 2013. p. 27-29.

29 Ibid. p. 27-28.

30 Ibid. p. 29.

31 Ibid. p. 41.

32 Disponível em: [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/documents/public-consultations/2022/guidelines-01-2022-data-subject-rights-right\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/documents/public-consultations/2022/guidelines-01-2022-data-subject-rights-right_en)

33 LUGATI, Lys Nunes; DE ALMEIDA, Juliana Evangelista. *Da Evolução das Legislações sobre a Proteção de dados: a necessidade de reavaliação do papel do consentimento como garantidor da autodeterminação informativa*. Viçosa: Revista de Direito, V. 12, nº 02, 2020. p. 5

34 Ibid. p. 5

35 Ibid. p. 5-6.

porcionando o efetivo exercício da autodeterminação informativa.”<sup>36</sup>

A partir da evolução do direito à proteção de dados, atualmente, estamos inseridos em uma quarta geração, que foca não apenas no controle individual, mas também difuso,<sup>37</sup> de forma a proteger toda a coletividade de tratamentos de dados inadequados, ilegítimos ou ilegais frente à progressiva evolução tecnológica. Nesse contexto, foram criados instrumentos que elevam o padrão coletivo de proteção, o que inclui o reconhecimento do desequilíbrio de poderes entre titular e controlador de dados, restrição de certos usos de dados sensíveis e a disseminação de autoridades de controle da proteção de dados.<sup>38</sup>

Nesse cenário evolutivo, é possível mencionar o direito de acesso como elemento fundamental para o exercício efetivo do controle dos titulares dados sobre o que é feito com seus dados pessoais, não apenas sob uma perspectiva individual, de acesso aos próprios dados, mas também coletiva, por reforçar obrigações de transparência ativa e passiva do poder público a respeito de informações de caráter e interesse públicos. Por isso, este direito é um dos pilares para a efetiva proteção de dados pessoais,<sup>39</sup> pois além de ser uma ferramenta de transparência para o titular, possibilita também que ele avalie o tratamento de dados e exerça outros direitos que lhe são inerentes para, assim, controlar o tratamento de seus dados e autodeterminar-se nesse contexto.

Porém, há uma diferenciação conceitual a ser feita entre o direito de acesso previsto no art. 18, II da Lei Geral de Proteção de Dados, e o pedido de acesso à informação, previsto no art. 7º e 10º da LAI. O primeiro diz respeito eminentemente ao acesso de dados pessoais, com o objetivo de assegurar a autodeterminação informacional, enquanto o segundo diz respeito às regras de publicidade e transparência da administração pública, com objetivo de garantir uma governança social e fiscalização do poder público pelos cidadãos.

## 2.2. Diferença entre o direito acesso a dados pessoais e de o pedido de acesso à informação

Ao analisarmos o direito de acesso nos ordenamentos jurídicos, é possível identificar duas abordagens distintas, de acordo com o tipo de informações ou dados que o indivíduo pretende acessar. Nesse sentido, o gênero de direito de acesso pode ser classificado em duas espécies, quais sejam: (i) direito de acesso à informação ou a dados de interesse público, (ii) direito de acesso aos próprios dados pessoais.

No contexto regulatório brasileiro, o direito de acesso aos próprios dados pessoais é assegurado tanto pelo remédio constitucional do habeas data (inciso LXXII do art. 5º da CF/88 e lei 9.507/97) como pela Lei Geral de Proteção de Dados (art. 9º, inciso II do art. 18 e art. 19). O que se pretende garantir é que o cidadão, titular de dados, tenha acesso facilitado e gratuito aos dados pessoais que terceiros, controladores públicos ou privados, possam ter sobre si. A intenção é que seja fornecido aos titulares informações completas, transparentes e facilmente compreensíveis sobre as atividades de tratamento de seus dados pessoais, de modo a garantir que a legalidade do tratamento e a acurácia dos dados sejam verificadas.<sup>40</sup>

Sendo assim, o direito de acesso a dados pessoais é tanto um direito “fim”, uma vez que o próprio acesso à informação já satisfaz um dos direitos dos titulares, mas também um direito “meio”. A partir das informações obtidas por meio do direito de acesso uma série de outros direitos podem ser exercidos, como o direito de correção (art. 18, III) ou eliminação (art. 18, IV e VI).

Esse direito pode ser quebrado em três componentes fundamentais:

1. *Confirmação se os dados sobre a pessoa são processados ou não,*
2. *Acesso a esses dados pessoais e*
3. *Acesso a informações sobre o processamento, como finalidade, categorias de dados e destinatários, duração do processamento, direitos dos titulares dos dados e ga-*

36 DONEDA, Danilo. *A Proteção dos Dados Pessoais como um Direito Fundamental*. Joaçaba, v. 12, n. 2, p. 91-108, jul./dez. 2011. p. 97.

37 Ibid. p. 98.

38 Ibid. p. 98.

39 MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; DE CASTRO, Diana Loureiro Paiva. *O direito de acesso na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)*. Publicado em 23/10/2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-protecao-de-dados/335310/o-direito-de-acesso-na-lei-geral-de-protecao-de-dados-pessoais--lgpd>. Acesso em 16 fev. 2022.

40 European Data Protection Board (EDPB). *Guidelines 01/2022 on data subject rights - Right of access*. Versão 1.0, adotado em 18 jan. 2022, p. 2. Disponível em: [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-01/edpb\\_guidelines\\_012022\\_right-of-access\\_0.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-01/edpb_guidelines_012022_right-of-access_0.pdf). Tradução livre.

*rantias adequadas em caso de transferências para países terceiros.*<sup>41</sup>

Além disso, um componente importante do direito de acesso é a verificação da identidade. Para que o controlador dê acesso aos dados pessoais de um titular, é preciso antes verificar e autenticar a sua identidade, de forma a evitar um compartilhamento indevido de informações. Essa autenticação, contudo, deve ser razoável e proporcional, não devendo ser uma barreira para o exercício do direito.

Por fim, o escopo do direito de acesso é definido pelo conceito de dado pessoal. Ou seja, tudo que for dado pessoal (informação relacionada a pessoa identificada ou identificável), incluindo dados que passaram por pseudonimização, deverá ser objeto do direito de acesso. Dados anonimizados, por não serem dados pessoais, estão fora desse escopo. Por fim, via de regra, o direito de acesso se limita aos dados do próprio titular que solicita o acesso. Contudo, como alerta o European Data Protection Board, essa limitação não deve ser interpretada de forma excessivamente restritiva, uma vez que em determinadas situações pode se mostrar necessário compartilhar dados envolvendo terceiros, como histórico de comunicações.<sup>42</sup>

Por outro lado, o direito de acesso à informação pública, conforme dito, possui um objetivo voltado à fiscalização do poder público e materialização do princípio da publicidade e transparência. Além disso, há uma diferença substancial em seu escopo. Ao contrário do direito de acesso a dados pessoais, o acesso a informações públicas não se limita a informações pessoais, expandindo-se para qualquer informação que esteja em posse do poder público. As únicas limitações ao escopo desse direito se dá em razão da classificação da informação como sigilosa, conforme definido pelo art. 23 da LAI, ou em caso de se tratar de informações relativas unicamente à vida privada, intimidade e honra de alguém, conforme definido pelo art. 31.

Essas duas exceções, no entanto, não se aplicam às “informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de

restrição de acesso”, conforme ressaltado no Parágrafo Único do art. 21.

Por fim, ao contrário do direito de acesso a dados pessoais, o direito de acesso à informação está detalhadamente procedimentalizado pela Lei de Acesso à Informação, com requisitos formais e inclusive a possibilidade de recurso em caso de negativa.

### 2.3. Diferença de prazos entre LGPD e LAI

Como forma de garantir uma proteção efetiva, o atendimento a requisições amparadas pelos direitos previstos na LGPD e na LAI deve ser realizada sem demora injustificada. Apesar de a LGPD não definir prazos específicos para o cumprimento da requisição da maioria dos direitos dos titulares, há essa definição excepcional para os direitos de confirmação de existência de tratamento e do direito de acesso a dados pessoais. Nesses casos, o art. 19 prevê que o controlador deve cumprir com estes direitos imediatamente em formato simplificado (inciso I) ou em até 15 (quinze) dias em formato mais robusto (inciso II), o que é contado desde a data do requerimento do titular de dados.<sup>43</sup>

Contudo, no contexto do tratamento de dados realizados pelo poder público, tais prazos do art. 19 da LGPD não são aplicáveis. Isso porque o §3º do art. 23 estipula que os prazos e procedimentos para exercício de direitos dos titulares perante o Poder Público deverão observar legislação específica como, por exemplo, a Lei de Acesso à Informação ou a Lei do Habeas Data (lei 9.507/1997). Por isso, todas as requisições de direito de acesso perante órgão ou entidade da Administração Pública devem seguir os prazos definidos na LAI.

Desta forma, o pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades públicos deverão seguir as regras previstas a partir do art. 10 (dez) da LAI. Em regra, conforme art. 11 e parágrafos, as solicitações devem ser cumpridas de forma imediata, quando tal informação estiver disponível.<sup>44</sup> Quando não for possível, em prazo não superior a 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais dez em caso de justificativa expressa. Todos esses procedimentos são, a princí-

41 Ibid, p.2.

42 Ibid.

43 Conforme a Resolução CD/ANPD nº 2/2022 que prevê um regimento especial para agentes de tratamento de pequeno porte, há a concessão de prazo em dobro para o atendimento das solicitações dos titulares referentes ao tratamento de seus dados pessoais, inclusive no fornecimento de declaração clara e completa, prevista no art. 19, II da LGPD.

44 Governo Federal do Brasil. Aspectos Gerais - Lei de Acesso à Informação. Publicado em 13/05/2014. Disponível em: <https://www.gov.br/acesoainformacao/pt-br/perguntas-frequentes/aspectos-gerais#1>.

pio, gratuitos, de forma a garantir a ampla transparência e publicidade de informações públicas.

## 2.4. Governança de dados e conformidade à LGPD como medida de reforço a LAI

A Lei Geral de Proteção de Dados estabelece uma série de deveres e obrigações para os agentes de tratamento, o que faz com que a adequada conformidade à lei permita um reforço também das medidas da Lei de Acesso à Informação. A lógica de ambas as leis é permitir que o indivíduo tenha acesso apenas aos dados pertinentes, de acordo com o contexto de cada caso.

Por meio de diferentes dispositivos, como o princípio da minimização e da finalidade, ciclo de vida de dados e anonimização, a LGPD garante que haja o efetivo exercício do direito de acesso aos dados considerados relevantes, reforçando a ideia de acesso apenas aos dados relativos a esse titular ou a dados de interesse público, o que converge com as diretrizes da LAI.

### 2.4.1. Princípio da necessidade

A Lei Geral de Proteção de Dados estabelece o princípio da necessidade no inciso III do art. 6º. Em outras palavras, todo o tratamento de dados pessoais deve limitar-se ao mínimo necessário para concretização das finalidades previamente estabelecidas pelo controlador, de forma a abranger apenas os dados pertinentes, proporcionais e não excessivos para tal finalidade. Assim, foi construída a ideia de minimização, o que permite ultrapassar o aparente conflito entre LGPD e LAI.

A partir dessa lógica de “menos é mais”, a LGPD visa garantir que haja uma coleta mínima de dados de quem faz a requisição de acesso à informação e, simultaneamente, apenas sejam fornecidas as informações estritamente de interesse público. A minimização implica em duas consequências para o direito de acesso a informações públicas: de um lado, deve-se exigir o mínimo possível de dados pessoais do requerente para sua solicitação, atendendo-se ao estritamente necessário, em consonância com o disposto no art. 10 §1º da LAI.

Do outro, a administração pública deve realizar um juízo de necessidade acerca de quais dados pessoais deverão ser disponibilizados para o atendimento de um pedido de acesso à informação. Isso não significa, contudo, que não se pode disponibilizar nenhum dado pessoal. O princípio da necessidade, conforme se vem argumentando, não é uma fechadura, mas sim um filtro para equalizar o tratamento de dados pessoais. Em seu guia para o tratamento de dados pelo poder público, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados reforça o parâmetro da necessidade enquanto uma boa prática para equilibrar a transparência e a proteção de dados:

*“Uma possível salvaguarda a ser adotada é a limitação da divulgação àqueles dados efetivamente necessários para se alcançar os propósitos legítimos e específicos em causa, observados o contexto do tratamento e as expectativas legítimas dos titulares. Nesse sentido, em cumprimento à decisão proferida pelo STF, a divulgação da remuneração individualizada de servidores públicos federais é realizada sem a apresentação completa de números como o CPF e a matrícula do servidor. A restrição de acesso a essas informações mitiga os riscos aos titulares de dados pessoais, sem, no entanto, comprometer a finalidade de garantia de transparência e de controle social sobre as despesas públicas. O contexto e as expectativas legítimas dos titulares também são relevantes, na medida em que se entende, como uma decorrência natural do exercício da atividade pública, que determinadas informações pessoais dos servidores se submetam ao escrutínio da sociedade.”<sup>45</sup>*

Essa abordagem pode ser aproveitada também para políticas de dados abertos, sendo possível a disponibilização de bancos de dados, desde que tomados os devidos cuidados e adotadas medidas de mitigação para evitar a identificação de titulares. Técnicas de anonimização e pseudonimização e uma análise de risco-benefício.<sup>46</sup>

Desta forma, o princípio da necessidade se mostra como mais uma ferramenta para garantir que o tratamento de dados de interesse público se dê de forma adequada, sendo assim um instrumento

45 Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Guia Orientativo: Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público. Versão 1.0, publicada em jan/2020. Disponível em: [www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf](http://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf). p. 22.

46 Para uma análise aprofundada sobre análise de risco e benefício para dados abertos, ver Green, BEN, Gabe CUNNINGHAM, Ariel EKBLAW, Paul M. KOMINERS, Andrew LINZER and Susan P. CRAWFORD. *Open Data Privacy: A risk-benefit, process-oriented approach to sharing and protecting municipal data*. Berkman Klein Center for Internet and Society, 2017.



que reforça a relação de complementaridade entre a LGPD e a LAI.

### 2.4.2. Princípio da finalidade

Previsto no inciso I do art. 6º da LGPD, o princípio da finalidade delimita o escopo do tratamento de dados feito pelo controlador. Em outras palavras, o controlador deve definir propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular para realização do tratamento dos dados, de forma a vedar também quaisquer tratamentos posteriores que sejam incompatíveis com tais finalidades previamente definidas.

Novamente, o princípio da finalidade gera consequências tanto para o requerente ou organizações que tratam bases de dados do poder público, quanto para a administração pública.

Por exemplo, no caso de tratamento de dados pessoais do cidadão para atender seu pedido de acesso à informação, essa finalidade vincula o agente de tratamento de dados, que não poderá reutilizá-lo para outras finalidades, a não ser que sejam compatíveis com esse contexto inicial de coleta do dado. Exemplifica-se: se por um lado, é compatível o tratamento de tais dados para a construção de uma série histórica e a formulação de estatísticas quanto ao cumprimento da LAI, por outro lado, seria incompatível que fossem registrados todos os pedidos de acesso realizados e feito um perfilhamento de tal titular com o objetivo de fazer uma triagem para recusar seus pedidos de forma sistemática.

Assim, enquanto a transparência ativa demanda a disponibilização de informações de interesse público, o princípio da finalidade cria uma limitação para o uso dessas informações. Exemplificando novamente, a disponibilização dos recebimentos de servidores públicos tem como finalidade o controle social dos gastos públicos. Utilizar-se dessa informação para realizar perfilhamento de servidores públicos com o objetivo de direcionar conteúdo publicitário, por exemplo, caracteriza-se como um desvio de finalidade.

Portanto, quando relacionado ao direito de acesso, o princípio da finalidade opera como mais uma ferramenta para compatibilizar a disponibilização de informações de interesse público, agindo como uma ferramenta que materializa uma ideia de boa-fé entre os agentes envolvidos. Cria-se um reforço para que a disponibilização de informações

públicas não seja usada para finalidades diversas àquelas que fundamentam sua disponibilização, da mesma forma reforça a segurança do requerente, garantindo que seus dados pessoais constantes de um pedido de acesso à informação não sejam usadas para finalidades diversas àquelas necessárias para viabilizar o pedido.

### 2.4.3. Política de ciclo de vida de dados e anonimização

Todo o tratamento de dados pessoais envolve um ciclo de vida destes dados, isto é, o trajeto completo percorrido por esse dado pessoal, desde a coleta ao descarte, considerando os 20 verbos listados no conceito de “tratamento” previsto no inciso X do art. 5º da LGPD.<sup>47</sup>

Nesse contexto, após esgotadas as finalidades específicas e legítimas escolhidas pelo controlador para a escolha da base legal mais adequada para o tratamento de dados, há o dever de descarte desses dados desnecessários, excessivos ou já tratados em desconformidade com a lei. Ainda, no caso de impossibilidade de eliminação, seja qual for o motivo justificado, recomenda-se que o controlador implemente uma efetiva anonimização dos dados pessoais, considerando o uso de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento.

No âmbito dos pedidos de direito de acesso, principalmente às informações de interesse público que contenham dados pessoais, é fundamental que haja uma política de descarte dos dados do requerente logo após a viabilização do acesso à informação ou, pelo menos, depois de percorrido o prazo de reclamação estipulado pela LAI. Nesse caso, é possível falar em manutenção da série histórica do pedido a partir do processo de anonimização. Desta forma, há efetiva garantia do direito de acesso previsto na LAI em simultâneo ao cumprimento das melhores regras de proteção de dados da LGPD.

47 BIONI, Bruno Ricardo. Compreendendo o conceito de anonimização e dado anonimizado. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 21, nº 53, p. 191-201, Janeiro-Março/2020. p. 197.

## Conclusão

Ao longo do presente trabalho buscou-se analisar a relação entre a Lei Geral de Proteção de Dados e a Lei de Acesso à Informação, partindo de suas premissas e objetivos, para ao final ser conduzida uma análise pormenorizada de alguns de seus princípios.

Em primeiro lugar, assinala-se a relação de convergência entre as duas legislações. Ao contrário do que se observa nas negativas de acesso à informação que se fundamentam na LGPD, a proteção de dados e acesso à informação não se encontram em pólos distintos. Isso porque a proteção de dados se diferencia da proteção à privacidade. A lógica da proteção de dados se pauta pela garantia de um fluxo informacional adequado, e não da interdição de um fluxo informacional. Ambas as leis analisadas operam pela lente da redução de assimetria informacional entre Estado e cidadão.

O ordenamento jurídico brasileiro passa a contar com parâmetros mais específicos e bem definidos para garantir o acesso a informações de interesse público, aumentando a segurança jurídica em sua disponibilização.

A base legal prevista no art. 7º, II fundamenta o tratamento de dados para cumprimento de obrigação legal regulatória, o que inclui a disponibilização de dados pessoais em atendimento à Lei de Acesso à Informação. Da mesma forma, os princípios da necessidade e finalidade funcionam como ferramentas para auxiliar a administração pública na delimitação de quais dados serão compartilhados, além de dar mais segurança ao requerente, limitando os usos que a administração pública pode fazer de seus dados pessoais constantes em pedidos de acesso à informação.

Ainda, o direito de acesso a dados pessoais, constante na LGPD, não se confunde com o direito de acesso a informações públicas, visto que ambos possuem fundamentos, objetivos e escopos distintos, conforme argumentado na seção 2.2.

Por fim, a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados iniciou um movimento negligenciado até então, de implementação de uma gestão informacional adequada. A partir dos processos de adequação das entidades da administração às regras de proteção de dados, espera-se que a governança de dados seja um elemento cada vez mais importante para materialização dos princípios da eficiência e transparência na administração pública.

## Referências bibliográficas

ANDRADE, Norberto; DE HERT, Paul; GUTWIRTH, Serge. Privacy, data protection and law enforcement: opacity of the individual and transparency of power. In: CLAES, Erik; DUFF, Antony; GUTWIRTH, Serge (Eds.). *Privacy and the Criminal Law*. Antwerp/Oxford: Intersentia, 2006, p. 61-104.

ARCOVERDE, Léo. RAMOS, Maria Vitória. ZANATTA, Rafael. *Transparência sob ataque*. Folha de São Paulo, publicado em 15/10/2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2021/11/transparencia-sob-ataque.shtml>.

Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Guia Orientativo: Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público. Versão 1.0, publicada em jan/2020. Disponível em: [www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf](http://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf).

BIONI, Bruno. LEITE MONTEIRO, Renato. ZANATTA, Rafael. RIELLI, Mariana. A Landmark Ruling from the Brazilian Supreme Court: Data Protection as an Autonomous Fundamental Right and Informational due Process. *European Data Protection Law Review*, Volume 6, Issue 4 (2020) pp. 615 - 624

BIONI, Bruno Ricardo. *Compreendendo o conceito de anonimização e dado anonimizado*. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 21, nº 53, p. 191-201, Janeiro-Março/2020.

BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de Dados Pessoais: a função e os limites do consentimento*. Rio de Janeiro: Forense, 2019. ISBN 978-85-309-8328-4.

CALDERON, Mariana Paranhos. *A Evolução do Direito de Acesso à Informação até a Culminância na Lei nº. 12.527/2011*. Revista Brasileira de Ciências Policiais. Brasília, v. 4, n. 2, p. 25-47, jul/dez 2013. p. 27-28.

Câmara dos Deputados. *Acesso à informação não pode ser prejudicado por conta de Lei de Proteção de Dados, dizem especialistas*. Agência Câmara de Notícias, publicado em 18/11/2021. Disponível em: <https://>

[www.camara.leg.br/noticias/828370-acesso-a-informacao-nao-pode-ser-prejudicado-por-conta-de-lei-de-protecao-de-dados-dizem-especialistas/](http://www.camara.leg.br/noticias/828370-acesso-a-informacao-nao-pode-ser-prejudicado-por-conta-de-lei-de-protecao-de-dados-dizem-especialistas/).

DONEDA, Danilo. *A Proteção dos Dados Pessoais como um Direito Fundamental*. Joaçaba, v. 12, n. 2, p. 91-108, jul./dez. 2011.

Data Privacy Brasil. Memória da LGPD. Disponível em: <https://www.observatorioprivacidade.com.br/memorias/>.

European Data Protection Board (EDPB). *Guidelines 01/2022 on data subject rights - Right of access*. Versão 1.0, adotado em 18 jan. 2022. Disponível em: [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-01/edpb\\_guidelines\\_012022\\_right-of-access\\_0.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-01/edpb_guidelines_012022_right-of-access_0.pdf).

Governo Federal do Brasil. Aspectos Gerais - Lei de Acesso à Informação. Publicado em 13/05/2014. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/perguntas-frequentes/aspectos-gerais#1>.

LOGAREZZI, Lia. *Guia Prático da Lei de Acesso à Informação*. Livro Eletrônico. São Paulo : Artigo 19 Brasil, 2016. ISBN 978-85-92583-09-5.

LUGATI, Lys Nunes; DE ALMEIDA, Juliana Evangelista. *Da Evolução das Legislações sobre a Proteção de dados: a necessidade de reavaliação do papel do consentimento como garantidor da autodeterminação informativa*. Viçosa: Revista de Direito, V. 12, nº 02, 2020.

MASSARO, Heloisa; SANTOS, Bruna; BIONI, Bruno; BRITO CRUZ, Francisco; RIELLI, Mariana; VIEIRA, Rafael. *Proteção de Dados nas Eleições: democracia e privacidade*. Grupo de Estudos em Proteção de Dados e Eleições, 2020.

Ministério da Educação. Sobre a Lei de Acesso à Informação. Publicado em 15/09/2020. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/servico-de-informacao-ao-cidadao/sobre-a-lei-de-acesso-a-informacao>.

MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; DE CASTRO, Diana Loureiro Paiva. *O direito de acesso na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)*. Publicado em 23/10/2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-protecao-de-dados/335310/o-direito-de-acesso-na-lei-geral-de-protecao-de-dados-pessoais--lgpd>.

ROUVROY, Antoinette; POULLET, Yves. The Right to Informational Self-Determination and the Value of Self-Development: Reassessing the Importance of Privacy for Democracy. In: GUTWIRTH, Serge et. al. (Eds.). *Reinventing Data Protection?* Amsterdam: Springer Netherlands, 2009.

# Proteção ao informante e canais de denúncia no Brasil: avanços anticorrupção e lacunas normativas ante a Diretiva 2019/1937 do Parlamento Europeu

Rodrigo De Bona da Silva<sup>48</sup> e Fabiano Angélico<sup>49</sup>

**RESUMO:** Esta pesquisa qualitativa e descritiva utiliza análise de conteúdo sobre base normativa, à luz das principais classes categóricas identificadas em uma revisão bibliográfica, para analisar os marcos existentes e as lacunas legais do Brasil ante a Diretiva do Parlamento Europeu 2019/1937. A Diretiva define “normas mínimas comuns para um nível elevado de proteção das pessoas que denunciam violações”, estabelecendo prazos para os países-membros editarem regulamentos nacionais e criarem canais de denúncias. Nos últimos anos, o Brasil regulamentou, dentre as competências das ouvidorias públicas, o recebimento de denúncias de corrupção no setor público e o direito à proteção contra alguns tipos de retaliação. Entretanto, não há uma política nacional de proteção ao informante de corrupção. O caráter descritivo do trabalho justifica-se pela necessidade de se compreender melhor a Diretiva, que é nova mesmo no cenário internacional, enquanto sua originalidade está na inexistência de estudos sobre ela no Brasil, sendo raros também os trabalhos em outros países. Como contribuição de pesquisa, este artigo consolida um *framework* dos marcos legais nacionais sobre denúncia e proteção ao informante de corrupção, além de classificar os principais aspectos característicos da Diretiva e destacar as lacunas normativas brasileiras. Como resultado, conclui-se que, apesar dos avanços recentes sobre proteção ao informante e canais de denúncias, ainda há lacunas na legislação, que contempla o dever de proteção e prevê incentivos para denúncias, mas não inclui aspectos importantes, como: alcance, escopo e definição de informante; definição do que seja ato de retaliação; tipos de proteção; áreas e temas aplicáveis; presunção de retaliação; escopo e porte das organizações obrigadas a instituírem políticas de proteção. Assim, apesar da existência de legislação expressa sobre o direito objetivo de proteção, o marco brasileiro necessita ser regulamentado e fortalecido, persistindo lacunas substantivas que impedem o pleno exercício do direito à liberdade de expressão.

**PALAVRAS-CHAVE:** Corrupção; denunciante de boa fé; proteção de dados; dados pessoais; ouvidoria pública

## 1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa qualitativa e descritiva utiliza análise de conteúdo sobre base normativa, à luz das principais variáveis categóricas identificadas em uma revisão bibliográfica, para analisar os marcos existentes e as lacunas legais do Brasil ante a Diretiva do Parlamento Europeu sobre proteção ao informante, especialmente quanto à denúncia de corrupção nas interações entre os setores público e privado. Considerada por *practitioners* como referência internacional para proteção de informantes, a Diretiva europeia 2019/1937, de 16 de dezembro de 2019, estabelece prazo até o final de 2021 para que os países membros editem regulamentos nacionais em consonância com suas diretrizes.

A corrupção entrou na agenda mundial no início dos anos 1980 (FILGUEIRAS, 2012; KLITGAARD, 2015) e foi a principal preocupação da população brasileira desde 2015 (MOHALLEM; RAGAZZO, 2017), até o advento da pandemia de 2020. Relatório da *Association of Certified Fraud Examiners* aponta que 45,4% dos casos de fraude em grandes organizações são identificados via canais institucionalizados de denúncia (ACFE, 2008).

O trabalho visa responder à seguinte questão: quais são os marcos legais existentes no Brasil sobre canais de denúncias de corrupção e as lacunas normativas ante a Diretiva 2019/1937 do Parlamento Europeu sobre proteção ao informante? A hipótese inicial é que, apesar de já existirem marcos normativos prevendo o direito objetivo de denunciar e o dever de proteção do Estado, há vácuos na legislação nacional que impedem o direito substan-

48 Doutorando em Economia e Governo pela Universidad Internacional Menéndez Pelayo e Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (Madrid, Espanha). Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-Graduado em Ouvidoria Pública pela Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI) e Grupo Verbo. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Auditor Federal da Controladoria-Geral da União.

49 Doutorando em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e em Ciências da Comunicação pela Università della Svizzera italiana (USI). Consultor e pesquisador, com experiência (nacional e internacional) em temas ligados a transparência e integridade. Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV, tem especialização em Transparência, Accountability e Combate à Corrupção pela Faculdade de Direito da Universidade do Chile e graduação em Jornalismo na UFMG.

tivo, a efetiva proteção ao informante, nos termos preconizados pela Diretiva da União Europeia.

Convém justificar de início os termos informante e canal de denúncias. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) de 2003, da qual o Brasil é signatário, utiliza a expressão *reporting person*. Em português, seria equivalente a “pessoa que informa” ou “pessoa que relata”. Considerando que o objetivo deste artigo é analisar diplomas legais numa perspectiva comparada internacional, o trabalho opta por utilizar o termo informante, mais aproximado ao idioma original da UNCAC. Por outro lado, utiliza-se aqui o conceito de canais de denúncia, já que a legislação brasileira incorporou o termo na regulamentação das ouvidorias públicas, e não há, na UNCAC, expressão que signifique ‘canais de informe’ ou ‘de relatos’. Portanto, optou-se por utilizar a expressão já consagrada em português.

Recentemente, marcos nacionais regulamentaram o acesso à informação pública, o tratamento de denúncias recebidas pelo poder público, as estruturas e competências das ouvidorias, os direitos dos cidadãos no uso dos serviços públicos, a proteção de dados pessoais e o direito de proteção e incentivos a informantes. Apesar disso, não existe uma política nacional de proteção ao informante, nos casos de corrupção que envolvem agentes e recursos públicos, com ou sem participação privada. Isso porque não basta a existência dos canais de denúncias e de normas gerais que garantam o direito objetivo, é necessário regulamentar diversos aspectos operacionais da proteção e estimular que agentes internos e externos possam informar sobre a ocorrência de casos sem que se exponham, e, mais importante, garantindo a proteção da identidade desses informantes, sua segurança e integridade (UNODC, 2015).

Na revisão da literatura realizada para este trabalho, não foram identificados artigos sobre a recente Diretiva da União Europeia e o marco legal no Brasil, conferindo originalidade à pesquisa, que pretende contribuir para o debate sobre o funcionamento desse instrumento relevante para detecção de desvios no setor público.

## 2. CONTEXTO TEÓRICO-EMPÍRICO

Esta seção delimita os conceitos centrais do trabalho. A corrupção aqui estudada refere-se àquela que ocorre na interação do setor público com o setor privado, definida como “o abuso de um poder concedido para benefício privado” (TI, 2020),

em prejuízo à priorização do interesse público (FILGUEIRAS, 2012; VILLORIA; BEKE, 2012).

### 2.1. Proteção ao informante de corrupção: recomendações internacionais

A corrupção entrou na agenda mundial nos anos 1980 (FILGUEIRAS, 2012; KLITGAARD, 2015), quando evidenciado que seus efeitos impactam negativamente o desenvolvimento econômico (Rose-Ackerman, 2006), os resultados de políticas sociais (FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2012) e a eficiência alocativa dos recursos públicos (CALDAS; COSTA; PAGLIARUSSI, 2016). Estudos apontam que 45,4% dos casos de fraude em grandes organizações são identificados via canais de denúncia, sendo que 57,7% delas têm origem interna. Em casos de fraudes, corporações que oferecem esses mecanismos reduzem suas perdas financeiras em até 60% (ACFE, 2008).

Desde a vigência do Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (BRASIL, 2017), as ouvidorias são a porta de entrada, tendo dentre seus deveres principais a disponibilização de canais para recebimento de denúncias e o fomento à participação social. Informante de corrupção é aquela pessoa física ou jurídica que toma conhecimento de irregularidades praticadas por agentes nas interações entre os setores público e privado e decide informar as autoridades, seja pela via administrativa, seja judicial.

Caso tenha envolvimento com a irregularidade, o informante pode pleitear um acordo de colaboração premiada (BRASIL, 2013), mas incorrerá em risco pois possivelmente terá sua identidade conhecida pelos denunciados ao longo do processo judicial. Já quando se trata de uma conduta criminosa de um agente público que inclua uma ou mais vítimas, como por exemplo casos de assédio sexual, as legislações processuais e penais de cada país detalham regras próprias, com maior ou menor nível de segurança ao informante, que pode ser uma testemunha ou a própria vítima, em função de programas específicos (BRASIL, 1999), os quais não são objeto de análise neste artigo. Contudo, existe aquele informante que denuncia irregularidades políticas ou administrativas como exercício do direito à liberdade de expressão, por sentimento de dever cívico, como resultado de uma ação individual ou coletiva de controle social (DE BONA, 2016), ou por quaisquer outros motivos – sobre os quais a lei brasileira não permite exigências ou questionamentos (BRASIL, 2017).

No setor público, a proteção a esses informantes tem suas bases em convenções internacionais anti-corrupção firmadas pelo Brasil, como a Convenção Interamericana de 1996 e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003. A Convenção de 1996 foi aprovada no Brasil em 2002, prevendo no item 8 do seu artigo III (sobre Medidas Preventivas), que os Estados Partes devem considerar medidas “destinadas a criar, manter e fortalecer” (...) “sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive a proteção de sua identidade” (BRASIL, 2002). Já a convenção de 2003 foi promulgada no país em 2006, prevendo em seu artigo 33 (sobre Proteção aos Informantes) que os Estados Partes devem considerar a incorporação, “em seu ordenamento jurídico interno”, de “medidas apropriadas para proporcionar proteção contra todo trato injusto às pessoas que denunciem ante as autoridades competentes, de boa-fé e com motivos razoáveis,” situações relacionadas a delitos de corrupção (BRASIL, 2006).

Em 2019 a União Europeia deu um passo rumo à regulamentação internacional da proteção da identidade desses cidadãos e cidadãs, com a aprovação da Diretiva 2019/1937, que “estabelece normas mínimas comuns” (PARLAMENTO EUROPEU [PE], 2019, p. 34) para proteção de pessoas que denunciam, partindo da premissa de que “as pessoas que trabalham numa organização pública ou privada ou que com ela estão em contacto no contexto de atividades profissionais são frequentemente as primeiras a ter conhecimento de ameaças” ou “situações lesivas do interesse público. Ao denunciar violações do direito da União lesivas do interesse público, essas pessoas agem como informantes, desempenhando assim um papel essencial” para a “descoberta e prevenção dessas violações, bem como na salvaguarda do bem-estar da sociedade” (PE, 2019, p. 17).

## 2.2. Revisão da literatura e principais componentes analíticos

Apesar de considerada passível de melhorias, a Diretiva é reconhecida internacionalmente pelas boas práticas de proteção a informantes preconizadas (FEINSTEIN; DEVINE, 2021). A norma tem por “objetivo reforçar a aplicação do direito e das políticas da União em domínios específicos estabelecendo normas mínimas comuns para um nível elevado de proteção das pessoas que denunciam violações” (PE, 2019, p. 34), mas regula também a obrigação de os Estados-Membros criarem os devidos canais

de denúncia interna e externa. O documento aponta que a “falta de confiança na efetividade da denúncia constitui um dos principais fatores desencorajantes dos potenciais denunciadores”, sendo “necessário impor às autoridades competentes uma obrigação clara de criarem os canais adequados para denúncia externa, de darem um seguimento diligente às denúncias recebidas” (p. 27).

Para alcançar o objetivo de pesquisa, este artigo realizou uma revisão da literatura sobre o tema, à luz dessa mais recente Diretiva, com coleta de estudos em bases científicas eletrônicas do Brasil, América Latina e Caribe: *Scientific Periodicals Electronic* (Spell), *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e Portal de Periódicos CAPES/MEC. Como critério seletivo de artigos, optou-se por coletar somente trabalhos revisados por pares e de acesso aberto (gratuito), além de alguns aspectos específicos em cada portal e de dissertações e teses a partir da BDTD. Filtrado o ano de 2019 em diante, foram identificados 33 artigos, dos quais 17 foram excluídos após análise do resumo, por não tratarem da temática. Dos 16 restantes, 14 não estavam disponíveis para acesso aberto e tiveram somente seus resumos analisados, 7 deles tratando do tema de modo apenas periférico em outros países. Foram coletados, enfim, 2 para análise na íntegra, além das recomendações internacionais aplicáveis. A quantidade de artigos analisados evidencia a carência de estudos sobre a proteção de informantes de corrupção, e este artigo busca preencher algumas destas lacunas.

Dentre os estudos revisados, destaca-se a pesquisa de Torrent i Santamaria, y Perez Gil de Gomez (2020), que analisaram o caso da Espanha, sintetizando “as principais novidades” que a nova Diretriz introduz no ordenamento espanhol, “destacando a importância de alcançar inicialmente um consenso sobre a própria definição de informante” (p. 79, tradução nossa). Para os autores, até 2020 o país ainda não possuía a devida regulamentação sobre informante, em geral, por “falta de regulação expressa dessa figura” no país ibérico (p. 79, tradução nossa). Apesar disso, aproxima-se o prazo-limite para que os Países-Membros da União Europeia, as empresas e as entidades públicas com mais de cinquenta trabalhadores, estejam obrigados a implementar canais de denúncias e medidas de proteção ao informante.

Além desse, merece destaque um estudo brasileiro concluído pouco depois do lançamento da diretiva europeia, a respeito das recomendações da OCDE sobre proteção e incentivos ao informante

e do marco normativo nacional. Lima (2020) realizou um estudo para “subsidiar a implementação de um programa de proteção e incentivos ao denunciante no Brasil”. Além da regulamentação da Lei nº 13.608/2018, alterada em 2019, seus resultados empíricos indicaram que um programa de proteção e incentivos ao informante requer “um trabalho de divulgação e conscientização dos servidores públicos para promoção de uma mudança de cultura e confiança nos órgãos de controle.” (LIMA, 2020, p. 7). Os incentivos à denúncia devem estar associados “à proteção legal correspondente contra retaliação”, a “orientações claras sobre os pro-

cedimentos de denúncia e apoio visível e reforço positivo da hierarquia organizacional” (p. 35).

Para comparar a Diretiva com o marco normativo nacional sobre proteção ao informante de corrupção, o Quadro I apresenta os principais componentes analíticos à luz da literatura revisada, quanto a sete aspectos: escopo e tamanho das organizações obrigadas; alcance, escopo e definição de informante; tipos de proteção; áreas e temas; definição de retaliação; presunção de retaliação; e canais internos e externos.

#### QUADRO I: PRINCIPAIS COMPONENTES ANALÍTICOS QUE CARACTERIZAM A PROTEÇÃO AO INFORMANTE

CATEGORIA DE ANÁLISE	CARACTERÍSTICA DA DIRETIVA
Escopo e tamanho das organizações obrigadas	Organizações sediadas na UE com mais de 50 funcionários e autoridades locais que prestam serviços para mais de 10.000 pessoas (“Organizações Sujeitas à Diretiva”) devem criar canais internos de denúncias/informes/alertas. As Organizações Sujeitas com mais de 50 e menos de 250 funcionários terão até 17 de dezembro de 2023 para implementar essas medidas de conformidade
Alcance, escopo e definição de informante	Entre os potenciais informantes estão incluídos não apenas funcionários, mas também diretores não executivos, autônomos, contratados, voluntários, estagiários e acionistas
Tipos de proteção	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os informantes, além das pessoas que lhes dão suporte e familiares, devem ser protegidos de retaliação.</li> <li>Os informantes não serão considerados infratores com base em restrições à divulgação de informações impostas por contrato ou por lei (ou seja, acordos de não divulgação, cláusulas de confidencialidade, violação de direitos autorais, segredos comerciais etc.) e estarão isentos de responsabilização durante a divulgação dessas informações.</li> <li>Os informantes podem usufruir da proteção conferida pela Diretiva quando reportam internamente à Organização Sujeita do trabalhador, bem como, em certos casos, externamente a autoridades e/ou publicamente aos meios de comunicação.</li> </ul>
Áreas e temas	A Diretiva tem um amplo mandato e as normas mínimas comuns para a proteção de informantes são fornecidas para um grande número de setores, incluindo áreas como contratos públicos, serviços financeiros, segurança de produtos, segurança dos transportes, proteção do meio ambiente, proteção contra radiações e segurança nuclear, segurança alimentar, saúde e bem-estar animal, saúde pública, proteção ao consumidor, privacidade de dados, legislação de concorrência e regras de auxílios estatais e legislação tributária corporativa. Os Estados-Membros são livres de estender essas regras a outras áreas (por exemplo, assédio sexual).
Definição de retaliação	Proteções concedidas aos informantes: um dos principais objetivos da Diretiva é proteger os informantes contra comportamentos de retaliação. Assim, a Diretiva estabelece uma lista extensa (não exaustiva) de comportamentos proibidos que constituem retaliação, incluindo rescisão, discriminação, não prorrogação de contratos de trabalho (supressão do prazo), más avaliações de desempenho, recusa de medidas de formação/treinamento, rebaixamento ou omissão de promoção etc.
Presunção de retaliação e reparação de danos	Além disso, a Diretiva contém uma presunção de que houve ação de retaliação se o informante afirmar que sofreu um dano. A este respeito, o ônus da prova será transferido para a pessoa (normalmente a Organização Sujeita) que é acusada de tomar a ação prejudicial, “a qual deve então ser obrigada a demonstrar que a ação tomada não estava ligada de forma alguma ao informe ou à divulgação pública do alerta”. Também é garantida plena reparação do dano.
Canais internos e externos	Embora os informantes sejam incentivados a relatar internamente, aqueles que optem por denunciar externamente em primeira instância não deixarão de receber a proteção da Diretiva. Isso pode ter consequências práticas, jurídicas e de reputação significativas para qualquer organização implicada no relatório, pois, se um informante optar por relatar externamente antes de notificar a organização, a autoridade competente pode abrir uma investigação sobre a organização – investigação sobre a qual organização terá muito pouco controle.

**Fonte:** elaboração própria com base na revisão bibliográfica e na Diretiva 2019/1937 do Parlamento Europeu.

Quanto à obrigação de confidencialidade, com a nova Diretiva, os Estados-Membros passam a ter o dever de assegurar “que a identidade do informante não seja divulgada a ninguém, para além do pessoal autorizado competente para receber denúncias ou a estas dar seguimento, sem o consentimento explícito do informante.” Esse dever “também se aplica a quaisquer outras informações que permitam deduzir direta ou indiretamente a identidade do informante” (PE, 2019, p. 41). Além disso, a “proteção efetiva da confidencialidade da identidade dos denunciadores é igualmente necessária para a proteção dos direitos e das liberdades de outrem, em particular dos informantes” (p. 30).

Já quanto ao tratamento de dados, a norma europeia estabelece que “os dados pessoais que manifestamente não forem relevantes para o tratamento de uma denúncia específica não devem ser recolhidos ou, se inadvertidamente tiverem sido recolhidos, devem ser apagados sem demora indevida” (PE, 2019, p. 42). Ainda segundo o documento, os Estados-Membros comprometeram-se a pôr “em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 17 de dezembro de 2021” (p. 45).

Segundo avaliação da Transparência Internacional e da Rede Internacional de *Whistleblowing* (WIN), em fevereiro de 2021, a menos de um ano do prazo definido na Diretiva, que deve ser transposta para a legislação nacional de todos os 27 países até 17 de dezembro de 2021, 23 Estados-Membros ainda não haviam iniciado a transposição da Diretiva ou haviam feito progressos mínimos ou limitados. Progressos significativos teriam ocorrido somente em um país (República Checa), enquanto progressos moderados teriam sido obtidos por apenas três países (Letônia, Países Baixos e Suécia) (TERRACOL, 2021).

### **2.3. Marcos normativos nacionais sobre denúncias e proteção ao informante**

O Brasil tem obtido avanços no sentido de incluir temas como transparência e acesso à informação (TAYLOR, 2019) em seu arcabouço legal, mas está atrasado na regulamentação de questões de controle da corrupção, apesar de signatário das três convenções internacionais anticorrupção, de 1996 (OEA), 1997 (OCDE) e 2003 (ONU). As Convenções de 1996 e 2003, como já mencionado, contêm expressamente diretrizes para proteção a informantes de corrupção, tendo sido promulgadas no Brasil somente em 2002 e 2006, ou seja,

com um atraso de 6 e 3 anos, respectivamente. Ademais, o sistema anticorrupção do país caracteriza-se por sua multiplicidade institucional (MACHA-DO; PASCHOAL, 2016), sem uma coordenação central, o que dificulta a idealização de uma política nacional anticorrupção integrada, isto é, incluindo diferentes esferas e poderes.

Neste trabalho, o marco inicial brasileiro é a Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 5º., sobre os direitos e garantias fundamentais e deveres individuais e coletivos, estabelece: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular” determinadas tipologias de atos lesivos, como “ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”, determinando, ainda que, “salvo comprovada má-fé,” o autor fica “isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” (BRASIL, 1988).

Quanto aos canais e ao tratamento de denúncias recebidas, no judiciário, a Emenda Constitucional nº. 45/2004 incluiu dentre as atribuições do Superior Tribunal de Justiça, no parágrafo quinto do artigo 103-B, “receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários”. O Conselho Nacional do Ministério Público possui atribuição similar no artigo 130-A, parágrafo terceiro. Em ambos os casos a Carta prevê a criação de estrutura equivalentes em estados e municípios (BRASIL, 2004). Em relação ao poder executivo, a principal referência da Carta Magna ao tratamento de denúncias de corrupção é o artigo 74, que trata dos Sistemas de Controle Interno, a serem mantidos também, de forma integrada, pelos poderes legislativo, executivo e judiciário. Em seu parágrafo primeiro lê-se que “os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.” Já o segundo define que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades” perante o TCU. A regra se estende aos órgãos de controle dos demais entes federados (estados e municípios), de acordo com o artigo 75 (BRASIL, 1988). O dever de apurar as irregularidades de que tenha conhecimento é reforçado na Lei nº. 8.112/90, que regula o funcionalismo público federal (BRASIL, 1990).



Em 1998, a Emenda Constitucional nº. 19 incluiu o parágrafo 3º. no artigo 37, sobre a Administração Pública, estabelecendo que uma “lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente”: (a) as “reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral” (tema regulamentado pela Lei nº. 13.460 em 2017); (b) “o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo” (regulamentado pela Lei nº. 12.527 em 2011); e (c) “a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública” (BRASIL, 1988), sendo este item “c” parcialmente regulamentado nas Leis nº. 13.460/2017 e 13.608/2018, visto que se trata de irregularidades e crimes contra a administração praticadas exclusivamente por agentes públicos.

A Lei nº. 13.460/2017 estabeleceu “normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública”. Seu artigo 2º. estabelece a denúncia como uma das tipologias de manifestação, enquanto o artigo 4º. define a segurança como um dos princípios estabelecidos para prestação dos serviços e atendimento do usuário (BRASIL, 2017). Já a Lei nº. 12.527/2011, bastante citada na referida lei de 2017, define em seu artigo 4º. a “informação pessoal” como “aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável” (BRASIL, 2011).

No contexto da proteção do informante de corrupção e de condutas ilícitas por agentes públicos, a partir de 1988, este artigo propõe classificar os marcos normativos nacionais sob duas perspectivas analíticas: a proteção ‘ativa’ e a ‘passiva’. A proteção do tipo ‘passiva’ ocorre depois que a ameaça já aconteceu, tem como marco a Lei nº. 9.807/1999 e está associada à “segurança pública” e à “política de direitos humanos”, e não especificamente à corrupção. Trata-se de uma proteção reativa, ou seja, que passa a ser dever do Estado a partir do recebimento de ameaças por vítimas ou testemunhas de investigações ou processos no âmbito criminal. Nesse caso, o informante de corrupção que também venha a ser testemunha ou vítima no processo já foi identificado e já sofre ameaças, cabendo ao poder judiciário reagir, com a criação de programas de proteção a vítimas e testemunhas (BRASIL, 1999).

A previsão de proteção do tipo ‘ativa’, no sentido de proteção preventiva, anterior às ameaças, incluindo a proteção da própria identidade para que a ameaça nem sequer seja um risco, surge em 2013

com a denominada Lei das Organizações Criminosas (BRASIL, 2013). Esse marco legal estabeleceu o instituto da “colaboração premiada” no sistema judicial brasileiro, como meio de obtenção de provas, definindo, em seu artigo 5º., os direitos do colaborador, que incluem: (1) “usufruir das medidas de proteção previstas na legislação específica”; (2) “ter nome, qualificação, imagem e demais informações pessoais preservados”; e (3) não ter sua identidade revelada pelos meios de comunicação, nem ser fotografado ou filmado, sem sua prévia autorização por escrito”. Já o artigo 18 prevê reclusão e multa para quem “revelar a identidade, fotografar ou filmar o colaborador, sem sua prévia autorização por escrito”. Esse foi o primeiro marco legal nacional que previu a existência de um direito à proteção preventivo, antes de o informante ter sofrido ameaças ou retaliações. Porém, limita-se aos casos em que tenha participado da ação irregular.

O marco que detalha essa proteção ‘ativa’ foi a promulgação da Lei nº. 13.964/2019, que alterou a Lei no. 13.608/2018. Essa última “dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais”, e inovou ao estabelecer a possibilidade de a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regulamentarem “formas de recompensa pelo oferecimento de informações que sejam úteis para a prevenção, a repressão ou a apuração de crimes ou ilícitos administrativos”, inclusive mediante “valores em espécie” (BRASIL, 2018a).

Sua atualização em 2019 pela Lei nº. 13.964 incluiu elementos importantes ao direito de proteção do informante de corrupção. O artigo 4º-A. passou a exigir que todos os órgãos e entidades públicas das três esferas de governo mantenham “unidade de ouvidoria ou correição, para assegurar a qualquer pessoa o direito de relatar informações sobre crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público”. O parágrafo único do artigo adicionado estabelece o direito do informante à “proteção integral contra retaliações e isenção de responsabilização civil ou penal em relação ao relato”, com exceção dos casos de prestação dolosa de informações falsas. O direito deve ser assegurado a partir do “encaminhamento para apuração” pela “unidade de ouvidoria ou correição”, do relato recebido (BRASIL, 2019a).

O último marco nacional aqui levado em conta, quanto à proteção dos dados pessoais do informante, incluindo sua identidade, é materializado pela Lei nº. 13.709/2018, ou Lei Geral de Prote-

ção de Dados Pessoais (LGPD). A LGPD aplica-se a todas as esferas de governo e poderes públicos e “dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais,” por qualquer “pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural” (BRASIL, 2018b). A LGPD é aplicável à proteção da identidade do informante de corrupção, mas não possui em seu escopo a tutela dos direitos específicos de pessoas que denunciam, objeto das Leis nº. 13.460/2017 e 13.608/2018. A proteção da LGPD é geral, mas a proteção ao denunciante é ancorada na liberdade de expressão e nos direitos de personalidade, sendo que o livre desenvolvimento da pessoa natural, que incorpora esse segundo núcleo, é objetivo da LGPD.

### 3. METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa qualitativa (PATTON, 2002) e descritiva (GODOY, 1995) que parte de uma revisão da literatura para realizar uma análise comparativa entre os marcos legais existentes e as lacunas nacionais ante a Diretiva 1937 do Parlamento Europeu sobre proteção ao informante de corrupção. Foi aplicada análise de conteúdo (BARDIN, 2016) em base normativa coletada em portais oficiais. O caráter descritivo se justifica haja vista a necessidade de se compreender melhor a normativa, que é nova no cenário internacional.

### 4. RESULTADOS

Da análise dos marcos normativos brasileiros, é possível consolidar um framework com a legislação nacional sobre denúncias e proteção ao informante de corrupção, conforme apresentado no Quadro 2 e parágrafos seguintes. Na próxima seção apresenta-se a análise das lacunas desse quadro legal ante a diretriz europeia.

**QUADRO 2: FRAMEWORK SOBRE DENÚNCIAS E PROTEÇÃO AO INFORMANTE DE CORRUPÇÃO NO BRASIL (\*)**

MARCOS NORMATIVOS	ARTIGOS ESPECÍFICOS
Constituição Federal de 1988 (CF/1988)	Artigos 5º., X, XI e XII; Art. 37, §3º.; Art. 74, §1º. e §2º.; Art. 103-B, §5º.; e Art. 130-A, §3º.
Lei no. 8.112/1990 – Regulamento dos Servidores Públicos Federais	Art. 116, IV, VI e XII; Art. 126-A (estados e municípios praticamente replicaram essa norma).
Lei no. 9.807/1999 – Lei de Proteção à Testemunha e Vítimas Ameaçadas	Toda a norma: Art. 1º. até Art. 21.
Lei no. 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI)	Art. 4º., IV; Art. 6º., III; Art. 31, §1º.-I, §2º. e §3º., III; Art. 32, IV, Art. 33; e Art. 34.
Lei nº. 12.850/2013 – Lei das Organizações Criminosas (LOC)	Art. 3º., I; Art. 5º., I, II, V; Art. 18.
Lei no. 13.460/2017 – Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (CDUSP)	Art. 2º.; Art. 4º.; Art. 5º. VIII; Art. 6º.; Art. 10, §7º.
Lei no. 13.608/2018 – Disque-Denúncia e Recompensa para Informantes (DDRI), alterada pela Lei nº. 13.964/2019 – Lei de Proteção ao Informante	Art. 4º., 4º.-A e 4º.-B, e seus §§ Únicos.
Lei nº. 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), alterada pela nº. 13.853/2019	Art, 1º.; Art. 2º.; Art. 5º., III, XI; Art. 7º.; Art. 18; Art. 26, §1º., V.

*Fonte: elaboração própria com base em pesquisa normativa.*

(\*) Este artigo trata apenas da legislação nacional, mas é importante registrar 5 normas infralegais aplicáveis exclusivamente ao poder executivo federal, portanto não incluídas no framework proposto, mas que são referências relevantes no Brasil: o [Decreto nº 10.890, de 10 de dezembro 2021](#), o [Decreto nº. 10.153, de 3 de dezembro de 2019](#), o [Decreto nº. 9.492, de 5 de setembro de 2018](#), a [Portaria nº. 581, de 9 de março de 2021](#), e a [Resolução nº. 3, de 13 de setembro de 2019](#).

De acordo com o artigo 5º. da Lei nº. 13.460, “o usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços”, sendo dever dos “agentes públicos e prestadores de serviços públicos: (...) VIII - adoção de medidas visando a proteção à saúde e a segurança dos usuários”. Por outro lado, o artigo 13 inclui dentre as “atribuições precípua” das ouvidorias públicas, “propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei” (BRASIL, 2017). Já o artigo 6º. expressa os “direitos básicos do usuário”, incluindo a “proteção de suas informações pessoais”, nos termos da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011). Por sua vez, o artigo 10 exige a identificação do requerente nas manifestações dirigidas às ouvidorias do órgão ou entidade responsável, mas seu parágrafo 7º. reitera que “a identificação do requerente é informação pessoal protegida com restrição de acesso”, também mencionando a LAI.

Quanto à LAI, o artigo 6º. impõe aos órgãos e entidades do poder público o dever de assegurar a “proteção da informação sigilosa e da informação pessoal”. Já o 31 exige “respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais”, que devem ser de “acesso restrito” aos “agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem”, “pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção” e “independentemente de classificação de sigilo”. O mesmo artigo prevê a responsabilização dos agentes pelo uso indevido de informações a que obtiverem acesso, considerado conduta ilícita, no artigo 32, “divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal” (BRASIL, 2011). Dentre as exceções previstas nos parágrafos 3º. e 4º. para restrição de acesso a dados pessoais, ressalta-se o “cumprimento de ordem judicial” (BRASIL, 2011). Nesse sentido, este item destaca-se como o único meio institucional pelo qual os dados pessoais de um informante de corrupção podem ser divulgados antes de um período de até cem anos a outrem, que não ao próprio Estado, o qual tem o dever de preservá-los em sigilo, ou ao próprio informante.

Em relação à LGPD, o marco reforça os fundamentos constitucionais da proteção de dados pessoais. Entretanto, o artigo 4º. da LGPD exclui de suas regras aquele tratamento “realizado para fins exclusivos de”: “a) segurança pública; b) defesa nacional; c) segurança do Estado; ou d) atividades de investigação e repressão de infrações penais”, dentre outros. A Lei define que deve ser editada legislação específica sobre esses casos, a qual “deverá prever medidas pro-

porcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos” nessa Lei. Atribui ainda à “autoridade nacional” a competência para emitir “opiniões técnicas ou recomendações” referentes a essas exceções, devendo “solicitar aos responsáveis relatórios de impacto à proteção de dados pessoais” (BRASIL, 2018b). Ademais, alteração incluída pela Lei nº 13.853/2019 atribui, ainda que como exceção, uma autorização “ao Poder Público” para “transferir a entidades privadas dados pessoais constantes de bases de dados a que tenha acesso”, nas hipóteses de essa transferência “objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados, desde que vedado o tratamento para outras finalidades” (BRASIL, 2019b). Essa autorização genérica pode vulnerabilizar a gestão dos dados pessoais pelo poder público, quando ‘terceirizada’ para entidades privadas.

Sobre a Lei do Disque-Denúncias alterada em 2019, o artigo 4º.-B reforça a garantia de que o “informante terá direito à preservação de sua identidade”, mas apresenta uma margem de interpretação que fragiliza essa garantia, ao estabelecer que a identidade “apenas será revelada em caso de relevante interesse público ou interesse concreto para a apuração dos fatos”, ou seja, dois termos bastante vagos, permitindo violações da proteção aos informantes por decisão discricionária de qualquer agente que possa achar necessária essa divulgação, de boa-fé, ou queira fragilizar de alguma forma o informante e, com isso, fragilizar a denúncia. Porém, por outro lado, o parágrafo único desse artigo exige que a “revelação da identidade somente será efetivada mediante comunicação prévia ao informante e com sua concordância formal” (BRASIL, 2019a). Dessa forma, ainda que necessária para a apuração dos fatos, o informante pode não concordar com sua identificação, o que prejudicaria a investigação a iniciar ou em andamento.

#### **4.1. Análise das lacunas normativas brasileiras face à Diretiva da UE**

Considerando os poucos estudos sobre a nova Diretiva da UE e o atraso dos próprios países europeus, não é surpresa que este trabalho tenha identificado lacunas normativas no Brasil, após análise comparativa com os marcos referenciais nacionais e a literatura ainda escassa sobre a nova regra da União Europeia. Utilizando as categorias analíticas aqui identificadas na Diretiva, o Quadro 3 apresenta a situação do Brasil em cada aspecto.

### QUADRO 3: SITUAÇÃO DO BRASIL SOBRE CADA ASPECTO DA DIRETIVA DA UE

CATEGORIA DE ANÁLISE	SITUAÇÃO DA LEGISLAÇÃO NO BRASIL
Escopo e tamanho das organizações obrigadas	A legislação nacional se aplica às organizações obrigadas na Lei nº. 13608: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, incluindo suas autarquias e fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Já a Diretiva da UE alcança também empresas privadas. Por exemplo, se um funcionário de um fornecedor estatal denunciar a corrupção primeiro internamente, pode não estar protegido na legislação nacional.
Áreas e temas	A Lei nº. 13.608/2019 aplica-se a crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público. Este conceito é genérico, enquanto a Diretiva traz áreas e temas mais específicos, o que contribui para o sistema de proteção.
Tipos de proteção	Não previsto na Lei nº. 13.964/2019.
Alcance, escopo e definição de informante	
Definição de retaliação*	
Presunção de retaliação	
Reparação de Danos	Previsto na Lei nº. 13.964/2019.
Canais internos e externos	Regulamentado em cada Poder e, em geral, pela Lei nº. 13.460/2017.

*Fonte: elaboração própria.*

**Nota:** \* Há somente alguns exemplos de retaliação e aspectos econômicos sobre retaliação e proteção.

Dessa forma, já existe no Brasil um marco normativo específico sobre proteção ao informante, nos casos de crimes de corrupção e ilícitos administrativos. Dentre as medidas previstas na legislação estão “proteção contra ações ou omissões praticadas em retaliação ao exercício do direito de relatar, tais como demissão arbitrária, alteração injustificada de funções ou atribuições, imposição de sanções,” e “negativa de fornecimento de referências profissionais positivas”, com previsão de punição como “falta disciplinar grave” que sujeita o agente retaliador à demissão do serviço público.

Na dimensão econômica, também deve ser garantida proteção contra “prejuízos remuneratórios ou materiais de qualquer espécie, retirada de benefícios, diretos ou indiretos”, devendo o informante ser “ressarcido em dobro por eventuais danos materiais”, além de poder receber uma “recompensa financeira em caso de crime contra a administração pública”, de até 5% do valor recuperado (BRASIL, 2019a).

Entretanto, apesar dos avanços representados pela legislação recente sobre proteção ao informante e sobre o funcionamento dos canais internos e externos para denúncias, ainda há lacunas na legislação. A Lei nº. 13.964/2019 contempla o dever de proteção e prevê incentivos para denúncias, mas não inclui aspectos importantes: nem sequer chega

a definir informante, retaliações e meios de proteção efetivos contra tais retaliações, por exemplo.

## 5. CONCLUSÃO

Ainda que já exista norma expressa sobre o direito objetivo, o marco brasileiro de proteção ao informante de corrupção necessita ser fortalecido e regulamentado, porque persistem fragilidades quanto ao direito subjetivo, referente à operacionalização do dever de preservação da identidade do informante, bem como lacunas para sua proteção efetiva, quanto a aspectos previstos na Diretiva 2019/1937 da União Europeia, como a não-definição de: escopo e tamanho das organizações obrigadas a instituírem políticas de proteção; alcance, escopo e definição de informante; tipos de proteção; áreas e temas aplicáveis; definição do que seja ato de retaliação; presunção de retaliação.

Por sua vez, o Estado não pode esperar passivamente que o cidadão seja ameaçado ou exija seu direito de proteção preventiva, que é também dever do Estado, inclusive com possibilidade de responsabilização de agentes por conduta ilícita. São necessárias políticas de proteção ‘ativa’, por exemplo, quanto ao tratamento dos dados da denúncia, quando identificada: a Diretiva estabelece que “os dados pessoais que manifestamente não forem relevantes para o tratamento de uma denúncia específica não devem ser recolhidos ou, se

inadvertidamente tiverem sido recolhidos, devem ser apagados sem demora indevida” (PE, 2019, p. 42). Ou seja, se o nome do informante de corrupção não for, de alguma forma, imprescindível para o avanço das investigações, pode-se afirmar que mesmo o nome não é relevante, portanto, deve ser apagado dos registros para segurança do informante.

Além disso, aos setores de ouvidoria ou equivalentes, nas organizações públicas, que recebem, fazem a triagem, tratam e respondem às denúncias e demais tipos de manifestações da sociedade civil, não basta haver rotinas regulamentadas para tratamento de denúncias de possíveis ilícitos, sejam elas identificadas ou anônimas. É preciso que, no caso de identificação individual, as ouvidorias tenham sensibilidade e capacidade para dar o tratamento adequado aos dados pessoais e outros que podem permitir a identificação do informante.

Para isso, as organizações devem institucionalizar instrumentos, processos e estruturas (MAESSCHALCK; BERTOK, 2009) que, por um lado, incentivem e estimulem a informação de irregularidades, de fontes internas ou externas. Por outro lado, as ouvidorias e corregedorias devem garantir o sigilo dessas fontes, com raras exceções, mediante proteção ativa da identidade do informante, isto é, de forma preventiva, independentemente de sua solicitação ou autorização.

A corrupção continua sendo um dos maiores desafios do nosso tempo, no Brasil, na Europa, em todos os continentes. A adequada proteção ao informante é ferramenta relevante no combate à corrupção. O presente artigo espera contribuir para os esforços em direção a essa proteção e ao aprimoramento das ferramentas anticorrupção. Futuros trabalhos poderão aprofundar a análise do panorama normativo brasileiro, a partir de uma comparação da Diretiva europeia com as normas infralegais brasileiras em vigor, especialmente as aplicáveis ao poder executivo federal, mas também as iniciativas regulamentadas por estados e municípios.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS (ACFE). *Report to the Nation on Occupational Fraud and Abuse*. ACFE, 2008.

BALLESTEROS SANCHEZ, J. Pautas y recomendaciones técnico-jurídicas para la configuración de un canal de denuncias eficaz en organizaciones públicas y privadas. *Derecho*, n. 85, 2020. <http://dx.doi.org/10.18800/derechopucp.202002.002>

BARDIN, L. *Análise de conteúdo* (Reto, L.A.; Pinheiro, A., Trad.). São Paulo, Edições 70, 2016.

BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro. *Diário Oficial da União* (DOU), 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 4.410, de 7 de outubro. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º., inciso "c". *DOU*, 2002.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 5687, de 31 de janeiro. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *DOU*, 2006.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº. 45, de 30 de dezembro. Altera dispositivos (...) da Constituição Federal (...), e dá outras providências, *DOU*, 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *DOU*, 1991.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.807, de 13 de julho. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas (...). *DOU*, 1999.

\_\_\_\_\_. Lei no. 12.527, de 18 de novembro. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, (...) da Constituição Federal; (...); e dá outras providências. *DOU*, 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 12.850, de 2 de agosto. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. *DOU*, 2013.

\_\_\_\_\_. Lei no. 13.460, de 26 de junho. Estabelece normas básicas sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. *DOU*, 2017.

\_\_\_\_\_. Lei no. 13.608, de 10 de janeiro. Dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais; (...). *DOU*, 2018a.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 13.709, de 14 de agosto. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). *DOU*, 2018b.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 13.964, de 24 de dezembro. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. *DOU*, 2019a.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 13.853, de 8 de julho. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais (...); e dá outras providências. *DOU*, 2019b.

CALDAS, O. V.; COSTA, C. M.; PAGLIARUSSI, M. S. Corrupção e composição dos gastos governamentais: evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da CGU. *Rev. de Adm. Pública*, vol. 50, n. 2, 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612140185>

DE BONA, R. S. Sociedade e Estado: Quem Controla Quem? Diferentes abordagens do controle social e a evolução das relações Sociedade-Estado. *Revista da CGU*, vol. 8, n. 13, 2016. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v8i13.64>

FEINSTEIN, S.; DEVINE, T. *Are whistleblowing laws working?* London, International Bar Association, 2021.

FERRAZ, C.; FINAN, F.; MOREIRA, D. B. Corrupting learning: evidence from missing federal education funds in Brazil. *Journal of Public Economics*, vol. 96, n. 9-10, 2012. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.012>

FILGUEIRAS, F. Interesses. In: *Corrupção: ensaios e críticas*. Org. AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. M. M. 2a ed. Belo Horizonte, UFMG, 2012.

GALDINO, D. S. Proteção pela metade: um estudo sobre as necessidades humanas no Programa Federal de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas. 2013. 229 f. *Dissertação* (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *RAE-Revista de Adm. de Empresas*, vol. 35, n. 2, 1995. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901995000200008>

LIMA, F. V. Estudos para implementar um programa de proteção e incentivos ao denunciante no Brasil. Uma análise sob a ótica do servidor público. 2020. 148 f. *Dissertação* (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020.

KAIN, F. Whistleblowing and labour law: The Whistleblower Directive - development, content, and obstacles. *Italian Labour Law e-Journal*, [S. l.], vol. 13, n. 2, 2020. <https://doi.org/10.6092/issn.1561-8048/11720>

KLITGAARD, R. *Addressing corruption together*. OECD Publishing, 2015.

MACEDO, C. R. Whistleblowing e direito penal: análise de uma política criminal de combate aos crimes econômicos fundada em agentes denunciadores. 2018. 122 f. *Dissertação* (Mestrado em Ciências Criminais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

MACHADO, M. R.; PASCHOAL, B. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de corrupção. *Novos estudos CEBRAP*, vol. 35, n. 1, 2016. [DOI:10.25091/s0101-3300201600010001](https://doi.org/10.25091/s0101-3300201600010001)

- MAESSCHALCK, J.; BERTOK, J. *Towards a sound integrity framework: Instruments, processes, structures and conditions for implementation*. Paris, OECD Publishing, 2009.
- McDEVITT, A. *Local Integrity System Assessment Toolkit*. Transparency International, 2014.
- MOHALLEM, M. F.; RAGAZZO, C. E. J. (Coords.). *Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção*. Rio de Janeiro, FGV Direito Rio, 2017.
- PARLAMENTO EUROPEU (PE). Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro. *Jornal Oficial da União Europeia (OJ)*, L 305, 2019.
- PATTON, M. Q. *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice*. 3a ed. Sage, 2002.
- TAYLOR, M. M. Alcançando a accountability: uma abordagem para o planejamento e implementação de estratégias anticorrupção. Trad. LEITE, V. M.; Rev. CUNHA FILHO, M. *Revista da CGU*, v. 11 n. 20, 2019. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v11i20.176>
- TERRACOL, M. Progress update: Are EU Governments taking whistleblowing protection seriously? Transparency International & Whistleblowing International Network (WIN), 2021.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI). *Anti-corruption glossary: corruption*. TI, 2020.
- TORRENT I SANTAMARIA, J. M.; PEREZ GIL DE GOMEZ, L. Análisis de la directiva europea de whistleblowing y principales retos de la nueva regulación. El caso de España en particular. *Derecho*, n. 85, 2020. <http://dx.doi.org/10.18800/derechopucp.202002.003>
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*. New York, UN, 2015.
- VILLORIA, M. (Dir.); BEKE, M. B. (Coord.). *El marco de integridad institucional en España*. Valencia, Transparencia International España, 2012.

# A Ouvidoria Pública como mecanismo de enfrentamento à corrupção e sua interface com o Programa de Integridade

Rose Meire Cyrillo<sup>50</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo discorrer sobre o papel estratégico da Ouvidoria enquanto eficaz mecanismo de enfrentamento à corrupção, em razão das relações comunicacionais que mantém com os diferentes públicos que interagem com a Organização, proporcionando abertura, calibração e o constante aperfeiçoamento do sistema de governança pública, bem como por meio da utilização dos seus indicadores para a construção e a manutenção de uma cultura da integridade institucional, os quais são extraídos na sua atuação cotidiana de prevenção, detecção e monitoramento de eventos potencialmente danosos ao Órgão e, em último análise, aos serviços públicos que são entregues à sociedade.

**Palavras-chave:** Ouvidoria. Enfrentamento à Corrupção. Programas de Integridade.

## Introdução

O artigo abordará a Ouvidoria Pública como agente de integridade ao receber e tratar manifestações que envolvem atos de corrupção, improbidade, desvios e outras fraudes, bem como ao assegurar uma maior transparência aos atos de governo, estimulando não só o controle social por parte dos usuários de serviços públicos, como a moralidade e a eficiência da máquina administrativa e dos seus integrantes.

De igual sorte, buscar-se-á demonstrar que o gerenciamento de riscos que é realizado pela Ouvidoria Pública é um forte componente de prevenção e dissuasão de fraudes, desvios e atos de corrupção em geral, pois o agente público tem a consciência de que esse mecanismo de monitoramento e detecção existe e é efetivo, assim como a posterior resposta corretiva estatal, trazendo solidez para o Programa de Integridade como um dos seus pilares estruturantes.

As referências empíricas e teóricas que serão utilizadas para o desenvolvimento da argumentação reforçarão a necessidade de um novo olhar sobre o potencial da Ouvidoria Pública na tarefa de criar um ecossistema íntegro no âmbito governamental, capaz de impactar positivamente no grau de confiança e de credibilidade de todos que interagem com o aparato estatal, além de melhorar os resultados e a performance da Organização.

Assim, a partir da compreensão dos atuais paradigmas de gestão organizacional que são aplicáveis à Ouvidoria, será feita uma análise qualitativa do papel desse espaço dialógico e de construção de

conhecimento enquanto sistema de calibração e modulação (estímulo) de comportamentos e valores éticos, sem olvidar sua missão primeva de desinterdição de fala e de costura de relações sociais entre pessoas e Organizações.

Por derradeiro, espera-se que o presente trabalho contribua para que a Alta Gestão internalize a importância da Ouvidoria Pública como mecanismo de uma política eficaz de gerenciamento de riscos relacionados à integridade da Organização, bem como de enfrentamento ao fenômeno da corrupção, de forma que essa compreensão resulte em ações de estruturação do setor para que toda a sua potencialidade seja exteriorizada e experienciada, interna e externamente, agregando valor público às atividades do Estado.

## 1. Apontamentos sobre Ouvidoria Pública

### 1.1 Evolução da Ouvidoria Pública no Brasil

O modelo do ombudsman europeu exerceu inegável influência sobre as ouvidorias públicas brasileiras, contudo essas adquiriram matiz própria, desde o período colonial até a contemporaneidade, tecitura que foi costurada com os retalhos da diversidade cultural de um país de dimensão continental e ainda em desenvolvimento.

Na época do Brasil Colônia os Governos Gerais possuíam em suas estruturas Ouvidores indicados pelo Rei de Portugal, com o poder de lavar e promulgar leis, estabelecer Câmara de Vereadores, atuar como Comissários de Justiça e ouvir reclamações e reivindicações da população sobre im-

50 Especialista em Ouvidoria Pública, Conselheira do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários e de Hospitais de Ensino – FNOUH e Gerente de Ouvidoria da Valec, Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.



probidade e desmando por parte dos Servidores do Governo<sup>51</sup>.

Em 1823, durante o período do Império, o Ouvidor era concebido como Juiz do Povo, a quem incumbia receber as queixas da população e encaminhá-las, *ex officio*, à Corte, atribuições relacionadas à resolução de problemas de natureza judiciária e à fiscalização do cumprimento das leis.

O atual formato de Ouvidoria Pública começa a ganhar musculatura a partir de 1983, sob os auspícios da abertura democrática, que culminou na criação da primeira Ouvidoria Pública na cidade de Curitiba, em 1986, bem como, com a criação da Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão, vinculada à Presidência da República, para defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e omissões na Administração Pública Federal<sup>52</sup>.

Com a EC 19/1998 da Constituição Federal de 1988, embora não expressamente mencionadas, as Ouvidorias Públicas ganham substrato constitucional diante do disposto no artigo 37, § 3º, Inc. I e II, *in verbis*:

*Art. 37, §3º- A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.*

Ato contínuo, há um movimento de criação e implementação de diversas Ouvidorias na esfera pública<sup>53</sup>, até que em 2004 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 45, normativo que determinou a criação de Ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Pública, passando a unidade a ter status constitucional.

Nessa jornada, a Ouvidoria pública consolidou seu papel de canal de diálogo direto das Instituições com a população, revestindo-se de mecanismo de estímulo para a participação popular e ferramenta vital para o exercício dos direitos de cidadania,

favorecendo um modelo de gestão transparente, eficiente e íntegro.

Atualmente, além de Ouvidorias públicas setorializadas, estratégia adotada para conferir *locus* específico para debates, autonomia e vinculação muito mais próxima à sociedade civil, outro aspecto que merece destaque é a atuação em rede dessas instâncias, nas diferentes esferas e níveis de governo<sup>54</sup>, verdadeiros fóruns de integração onde os participantes buscam, entre outras coisas, consolidar uma agenda nacional para a garantia dos direitos dos usuários de serviços públicos, compartilhar experiências e boas práticas para assim aprimorar os serviços prestados à sociedade.

Essa necessidade de trabalho articulado em rede ocorreu, em outras razões, pela percepção de que as Ouvidorias públicas absorveram novas dimensões e funções que lhe conferiram um protagonismo sem igual na modernização do agir estatal, na configuração das funcionalidades de seus aparatos burocráticos e na qualidade dos serviços prestados pelos seus agentes, como será abordado a seguir.

## **1.2. Ouvidoria Pública: dimensões e funções**

Concebida inicialmente como canal de comunicação entre o Estado e a sociedade, com o passar do tempo as Ouvidorias Públicas foram incorporando novas perspectivas de atuação além da desenhada pela Carta Cidadã de 1988, sem, contudo, olvidá-la.

Irradia desse ambiente dialógico duas dimensões de atuação da Ouvidoria: a dimensão de controle (interno e social) e a dimensão de participação. E dessa bidimensionalidade surgem duas funções do trabalho levado a cabo nessas arenas comunicacionais: a pedagógica e a propositiva.

No que diz respeito à dimensão de controle interno, o artigo 70 da Constituição Federal de 1988, dispõe:

*Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida*

51 Sobre o tema, CYRILLO, Rose Meire. Ouvidoria: *Um Aporte Necessário*. Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. n. 9, 2015, p. 201

52 Decreto nº 93.714/1986 - o presidente da comissão acumulava a função de ouvidor e era designado pelo Presidente da República.

53 Em 1992, a Lei nº 8.490/1992 cria a Ouvidoria-Geral da República; em 1999, a Lei nº 10.294, "Lei de Proteção e Defesa dos Usuários de Serviços Públicos do Estado de São Paulo", norma que contemplava a implantação de Ouvidorias em todos os órgãos da Administração pública estadual; em 2004 a Lei nº 10.689 ajusta a denominação de Ouvidoria-Geral da República para Ouvidoria-Geral da União.

54 Rede Nacional de Ouvidorias/CGU, Rede Nacional de Ouvidorias do Ministério Público, Rede Paulista de Ouvidorias, Rede de Ouvidorias do Ceará, Rede de Ouvidorias de Pernambuco, Fórum Nacional de Ouvidores Universitários e de Hospitais de Ensino, Rede Municipal de Ouvidorias de Vinhedo, entre outras

*pele Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

A Ouvidoria enquanto órgão integrante do sistema de controle interno da Organização, auxilia nas ações de prevenção e combate à corrupção, estimulando a transparência e a prestação de contas, funcionando como um agente calibrador de mudanças, favorecendo uma gestão flexível, comprometida com o contínuo aperfeiçoamento de seus procedimentos e fluxos de trabalho, colaborando para a entrega de negócios e serviços de qualidade e mantendo a confiança, a integridade e a credibilidade da Instituição.

Já a dimensão de controle social está imbricada com a dimensão de participação e pode ser traduzida na ação de escuta e formalização da percepção de diferentes públicos, contribuindo para um melhor controle dos atos de gestão e da qualidade dos bens e serviços entregues, por meio do contínuo monitoramento realizado pelos seus multicanais de acesso e captação de percepções.

Tanto no escopo de participação como no de controle, a Ouvidoria atua alinhada com as instâncias decisórias colhendo e fornecendo indicadores gerados através dos *inputs* que alimentam os sistemas de recepção de manifestações, oportunizando a avaliação permanente dos cenários internos e externos à Organização, a pronta correção e aperfeiçoamento de procedimentos de trabalho, permitindo ao gestor antecipar-se a possíveis riscos e cenários conflituosos.

Somam-se ao viés dual acima referido, o reconhecimento e a validação de diferentes discursos que decorrem da escuta praticada em ambiente de Ouvidoria, os quais são formalizados, tratados e encaminhados para assimilação interna e posterior resposta ao usuário. E é esse fluxo de abertura e retroalimentação de sentidos e significados que fundamenta as ações pedagógica e propositiva do trabalho desenvolvido na unidade.

O viés pedagógico diz respeito ao esclarecimento prestado ao usuário, educando-o para que ele seja capaz de exercer seus direitos, bem como tornando-o apto a ser um multiplicador destes saberes e assim diminuir a assimetria informacional que envolve o relacionamento entre a administração pública e os administrados.

Pela perspectiva propositiva, emerge deste processo dialógico do “ouvir constante” a transformação das manifestações dos usuários em indicadores aptos a subsidiar as decisões dos gestores, as quais terão maior impacto e projeção de resultados, funcionando a Ouvidoria como uma válvula de calibração do sistema de gestão, capaz de torná-lo mais eficaz, a partir do conhecimento produzido e consolidado em seus relatórios, recomendações e súmulas<sup>55</sup>.

Por conta dessa capacidade dialógica e de apreensão de tendências e percepções, a Ouvidoria Pública passou a ser vista como um pilar fundamental no planejamento estratégico das instituições, um refletor privilegiado das fragilidades internas e externas, verdadeiro celeiro de informações que permitem aos gestores um olhar diferenciado sobre os anseios sociais, auxiliando-os na tarefa de redirecionar políticas, aperfeiçoar processos e eliminar riscos.

Como será visto a seguir, a Ouvidoria pública hoje ocupa a função de agente de integridade e de boa governança, compondo Programas de Integridade e inseridas nas estruturas de prevenção, detecção e monitoramento de riscos, atos de corrupção e desvios que possam impactar as atividades das Organizações e a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

### **1.3. Ouvidoria Pública e enfrentamento à corrupção**

O fenômeno da corrupção não é recente e tem sido objeto de estudo em diversos países através de diferente óticas e suportes metodológicos, haja vista os impactos negativos dessa prática no desempenho das instituições e no desenvolvimento social, econômico e político global, motivo pelo qual seu enfrentamento faz parte de uma cruzada mundial, tendo a Organização das Nações Unidas estabelecido na Agenda 2030, o objetivo 16.5, que trata de “reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas”.<sup>56</sup>

No cenário pátrio há um arcabouço de instrumentos normativos utilizados para o enfrentamento à corrupção, fraude e atos de improbidade, dentre os quais se destacam a Lei de Improbidade Administrativa (Lei de nº. 8.429/92) e a Lei Anticorrupção Empresarial (Lei nº 12.846/13), além dos Tra-

55 Em 2016 a Ouvidoria do MPDFT passou a confeccionar súmulas trimestrais, agregando a sua percepção sobre as mudanças sociais, econômicas e organizacionais, com o escopo de colaborar com a atuação dos órgãos de execução. Sobre o tema: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/servicos-menu/ouvidoria-mainmenu-149/8662-sumulas>

56 Sobre o tema: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

tados e das Convenções que tratam da temática, os quais o Brasil é signatário<sup>57</sup>.

Não obstante esse arsenal normativo, o cenário indica a necessidade de fortalecimento do repertório já existente e de se investir em novas formas de abordagem dessa questão e, nesse contexto, as Ouvidorias Públicas atuam para auxiliar as instâncias competentes na difícil missão de zelar pela eficiência e probidade dos agentes públicos, a fim de que a prestação de serviço à sociedade tenha qualidade, custo e conformidade legal.

Cabe destacar que entre outras obrigações determinadas pela Convenção das Nações Unidas contra Corrupção, por meio do artigo 5º os Estados Partes se comprometeram a adotar políticas públicas contra a corrupção, de forma a promover a participação da sociedade e, concomitantemente, refletir os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de prestar contas.

Sob o prisma dessa diretiva, pode-se afirmar que as Ouvidorias atuariam principalmente como mecanismos de prevenção e detecção de atos de corrupção, em virtude de sua própria razão de ser: uma ferramenta institucional que oportuniza e fomenta não apenas a participação da sociedade, como também transparência no setor público.

O Tribunal de Contas da União quando compilou uma série de sugestões e propostas baseadas no ordenamento jurídico nacional e em boas práticas adotadas internacionalmente, sob o nome “Referencial de Combate a Fraude e Corrupção”, fez menção direta aos trabalhos das Ouvidorias, enquanto eficazes canais de recebimento de denúncias<sup>58</sup>, fazendo referência à Lei nº 13.460/2017<sup>59</sup> que, além de dispor sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, trata das Ouvidorias Públicas no Capítulo IV, artigos 13 à 17.

As Ouvidorias também foram referenciadas no Plano Anticorrupção, elaborado pelo governo federal para o período entre 2020 e 2025, no subitem 1.6, cabendo destacar o que segue<sup>60</sup>:

A centralização dessas interlocuções por meio de um único canal e em uma única base de dados é essencial para a geração de inteligência, tanto no que se refere à legitimidade dos processos decisórios no âmbito público – resguardando a sua aderência às necessidades dos administrados – quanto para a detecção de desvios e irregularidades.

De constituição necessária nas instituições obrigadas pela Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei nº 13.460, de 2017), as ouvidorias tornaram-se a rede mais capilarizada de acesso aos meios de participação direta da sociedade na gestão, oferecendo espaço para o exercício permanente do controle social sobre os atos dos agentes públicos.

É inegável, assim, a importância das Ouvidorias no combate à corrupção, uma vez que são efetivos mecanismos de transparência e accountability, além de canais confiáveis de denúncia que garantem a proteção da identidade do denunciante, como forma de resguardá-lo de retaliações, perseguições ou tratamento discriminatório, consoante o disposto no Decreto Federal nº 10.153/2019<sup>61</sup>.

De igual forma, referida instância dialógica é parte importante do sistema de governança democrática, dando visibilidade aos princípios constitucionais que regem a administração pública, nas dimensões da transparência, do acesso à informação, da responsabilização e dos resultados que devem permear os processos de gestão da coisa pública.

Nessa linha, salientam Massuanganhe e Corralo<sup>62</sup>:

*O conceito de boa governança implica uma orientação de um Estado que progressivamente aumenta a confiança das pessoas no seu governo, a medida em que, através dos mecanismos de participação, os atores locais têm o conhecimento real dos programas, planos e limitações, mas que também participam na governação e na provisão de serviços públicos, tendentes a melhorar a eficácia e a eficiência dos governos.*

57 Convenção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) contra a corrupção e a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção.

58 Referencial de combate a fraude e corrupção. Tribunal de Contas da União, p. 69. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A-1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial\\_combate\\_fraude\\_corrupcao\\_2\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A-1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf) Acesso em 19 de julho de 2021

59 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm)

60 Plano Anticorrupção do governo federal <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorruptcao/plano-anticorruptcao.pdf> p. 28/30 Acesso em 19 de julho de 2021

61 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10153.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10153.htm)

62 MASSUANGANHE, Israel Jacob e CORRALO, Giovanni da Silva. Governança democrática e desenvolvimento local: uma perspectiva comparada das políticas locais do Brasil e Angola. <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/viewFile/4828/3255> Acesso em 09 de julho de 2021.

Dito de outra forma, não há governança democrática sem a existência de espaços de interação entre o governo e sociedade, oportunizando ao usuário ser coautor e não mero destinatário do agir estatal, entendimento reforçado recentemente pela Organização das Nações Unidas, que na Assembleia Geral de 16 de dezembro de 2020, aprovou resolução de incentivo para que os países membros adotem e apoiem as Ouvidorias, enquanto mecanismos independentes de promoção e proteção dos Direitos Humanos, boa governança e respeito pelo Estado de Direito<sup>63</sup>.

Sobre o tema, Robson Baesso<sup>64</sup> afirma que:

*Em 2012, as ouvidorias públicas ganharam proeminência e responsabilidades durante a implementação da Lei 12.527/2011 – a Lei do Acesso à Informação (LAI), em sintonia com a tendência à ampliação da transparência e da participação do cidadão no Estado democrático de direito. Na mesma linha, também a partir de 2012, muitas dessas ouvidorias tornaram-se interlocutoras das suas entidades no âmbito da Parceria para o Governo Aberto – Open Government Partnership (OGP). Essa iniciativa multilateral internacional busca aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais, estimular a participação da sociedade civil, alcançar os mais altos padrões de integridade profissional na administração pública e fomentar o desenvolvimento de novas tecnologias para tornar os governos mais transparentes, efetivos e responsáveis (Open Government Partnership [OGP], 2011).*

Dentro da perspectiva da boa governança é a integridade a condição que confere legitimidade a todas as outras atividades desenvolvidas pelos gestores públicos e, nesse particular, enquanto boa prática, a Ouvidoria tem contribuído diretamente na prestação de serviços mais eficientes e na probidade de seus executores, na medida que é um canal de monitoramento e de controle dos seus atos, razão pela qual, como será visto a seguir, essa estrutura comunicacional vem ocupando papel de destaque nos Programas de Integridade de Organizações em diferentes segmentos.

## 2. A interface da Ouvidoria com o Programa de Integridade Pública

### 2.1. Programa de Integridade: Perspectivas conceitual, normativa e estruturante

De acordo com a doutrina pátria<sup>65</sup>, o programa de integridade pública é a ferramenta estruturada de um órgão público que reúne e sistematiza todo o arcabouço interno voltado, em primeiro plano, para a promoção e realização dos princípios constitucionais basilares da administração pública, com vistas a agregar valor aos resultados perquiridos pelos entes públicos, fazendo, em última análise, com que realizem entregas efetivas dos serviços e bens para a sociedade.

De caráter bidimensional, o programa de integridade identifica e integra as estruturas organizacionais existentes (recorte horizontal) e, ao mesmo tempo, alcança todos os atores corporativos, da presidência ao chão da fábrica (recorte vertical), dialogando com todos num mesmo tom, enquanto importantes componentes de integridade.

No âmbito normativo, o Decreto 8.420/2015, que regulamentou a Lei nº 12.846/2013 (conhecida como Lei Anticorrupção), definiu programa de integridade no artigo 41, in verbis:

*“Programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.”*

Ato contínuo, foi-se desenhando um arcabouço normativo pautado no ideal de integridade como “um dos principais pilares das estruturas políticas, econômicas e sociais e, portanto, essencial ao bem-estar econômico e social e à prosperidade dos indivíduos e das sociedades como um todo”<sup>66</sup>, com foco em medidas anticorrupção adotadas pelas empresas, especialmente aquelas que visem à prevenção, detecção e remediação dos atos lesi-

63 Para acesso à Resolução em espanhol: <https://undocs.org/es/A/RES/75/186>

64 BAESSO, Rafael de Souza. Ouvidorias: Mecanismos Singulares de Governança. [http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013\\_EnANPAD\\_APB464.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB464.pdf) Acesso em 12 de abril de 2017.

65 Sobre o tema, COVRE, Mariana e CYRILLO, Rose Meire. “A Ouvidoria como eixo de sustentação dos programas de integridade pública”. In: CYRILLO, Rose Meire (org). Ouvidoria em Perspectiva – Coletânea de Artigos. Ed. Dialética, Belo Horizonte, 2021, p. 236.

66 Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf> p. 6 Acesso em 19 de julho de 2021.

vos contra a administração pública nacional e estrangeira<sup>67</sup>.

O guia “Programa de Integridade – Diretrizes para Empresas Privadas” da CGU, dispõe que em regra um Programa de Integridade possui 5 (cinco) eixos estruturantes: 1) o comprometimento e apoio da alta administração; 2) a definição de uma instância responsável pelo programa; 3) análise e perfil de riscos; 4) a estruturação das regras, procedimentos e políticas, e 5) estratégias de monitoramento contínuo<sup>68</sup>, formato também referendado pelos órgãos e entidades do governo federal. Outrossim, há entidades de diferentes segmentos que optaram por implementar programas com apenas quatro eixos: o comprometimento e apoio da alta administração; identificação da unidade responsável e instâncias de integridade; gerenciamento dos riscos à integridade e estratégias de monitoramento contínuo.

Nessa ótica, o primeiro pilar refere-se às bases para que o programa seja efetivo e envolve ações de comprometimento e apoio da alta administração e de alinhamento ao planejamento da organização. O segundo pilar diz respeito à definição de uma política de gestão de riscos e respectiva estrutura responsável por acompanhar e fiscalizar as ações, além da definição dos demais setores envolvidos na consecução do programa. O terceiro eixo circunda a implementação do plano de gerenciamento de riscos e a instituição dos procedimentos de integridade (código de conduta, canal de denúncias e demais ações que fomentem a declaração de bens e combatam o conflito de interesses e o nepotismo, por exemplo). Por fim, o quarto pilar do Programa de Integridade representa o processo contínuo e permanente de supervisão e de monitoramento das ações do programa de forma a avaliar a qualidade do sistema de controle interno ao longo do tempo.

Assim, os esforços de estruturação, execução e monitoramento de um Programa de Integridade efetivo envolvem o trabalho integrado e colaborativo entre todas as unidades dos Órgãos, desde a prévia informação sobre a existência e o funcionamento de estruturas e mecanismos relativos a cada função da integridade organizacional (promoção da ética, funcionamento de controles internos, procedimentos de responsabilização, canais de

denúncias, entre outros), passando pelas ações de orientação, treinamento e promoção das ações relacionadas à sua implementação, bem como pelo contínuo relacionamento entre as instâncias de supervisão e de monitoramento das ações.

Como afirmado em outra oportunidade, a existência de uma Ouvidoria atuante é um indicador relevante de integridade e boa governança dos organismos que a mantém como parte da estrutura de prevenção, detecção e monitoramento dos riscos inerentes às suas atividades.<sup>69</sup>

Enquanto agentes de integridade, as Ouvidorias públicas têm muito a contribuir com a Alta Administração na odisseia de internalização e gestão da integridade organizacional, não só em razão de sua atuação como eficaz canal de denúncias (viés detectivo), mas sobretudo como espaços democráticos de acolhimento e desinterdição da fala, os quais fomentam a construção de uma cultura de diálogo e de ética, estimulando condutas íntegras, atuando ainda de forma a prevenir e monitorar possíveis riscos.

Assim, a Ouvidoria faz interface e interage dentro dos quatro eixos de um Programa de Integridade pública, atuando na construção e na consolidação de uma cultura de integridade corporativa a partir de práticas de transparência e *accountability* em que todos os envolvidos são, ao mesmo tempo, artífices e destinatários finais das regras de boa governança e de gerenciamento de riscos, tema que será detalhado nos próximos tópicos.

## 2.2. Ouvidoria como pilar de prevenção de riscos

A priori, convém mencionar a existência de diferentes metodologias e estruturas de gestão de riscos, sendo certo que é comum nos desenhos organizacionais que vários setores sejam de alguma forma responsáveis por tratar dos riscos a que estão expostas as Organizações, inclusive os riscos de fraude e corrupção.

Para coordenar esses atores/setores para que seus papéis fiquem claros, evitando-se, por conseguinte, o retrabalho e lacunas nos controles de gerenciamento de riscos, as Organizações têm adotado, em regra, o modelo de três linhas de defesa, com

67 Em janeiro de 2019, a Controladoria-Geral da União (CGU) publicou a Portaria nº 57/2019 (alterando a Portaria nº 1.089/2018), para regulamentar o Decreto nº 9.203/2017 e estabelecer procedimentos para estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade em órgãos e entidades do Governo Federal (ministérios, autarquias e fundações públicas).

68 <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>

69 CYRILLO, Rose Meire. Ouvidoria e Governança Democrática. Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público: ouvidorias do Ministério Público e o Estado democrático de direito/Conselho Nacional do Ministério Público. – Vol. 1. – Brasília: CNMP, 2018, pág. 63.

divisão coordenada de responsabilidades em entre os envolvidos.

Com base nesse padrão, compõem a primeira linha de defesa os controles internos operacionais dos gestores que detêm os riscos do negócio e os gerenciam. Por estarem mais próximos da execução das atividades cotidianas da Organização, esses atores têm a capacidade de identificar primeiro os problemas na execução das atividades e de responder a eles prontamente.

Na segunda linha de defesa estão os agentes que atuam no gerenciamento de riscos, monitorando e contribuindo para a implementação de práticas de ações definidas no âmbito da primeira linha de defesa, além da responsabilidade de supervisionar riscos de desconformidade com leis e regulamentos, entre outros ativos.

Já a terceira linha de defesa agrega a auditoria interna da Organização, a quem cabe fornecer à alta administração e aos órgãos de governança a avaliação objetiva e independente quanto à eficácia dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

Dentro desse contexto de gerenciamento de risco, a Ouvidoria compõe a segunda linha de defesa, sendo que suas atividades possuem certa independência em relação às conferidas aos gestores da primeira linha de defesa, não obstante suas atribuições envolverem a avaliação das atividades desses últimos, circunstância que não compromete sua capacidade em oferecer uma análise totalmente independente à alta administração e aos órgãos de governança.

Avançando na temática, tem-se que o mecanismo da prevenção é composto por três componentes: gestão da ética, controles preventivos e transparência e accountability. Como disposto no Referencial editado pelo Tribunal de Contas da União, verbis:

*“Por meio de um ambiente ético, a disposição para desvios de condutas e formação de concluídos é reduzida e a propensão para denúncias aumenta. Por meio de controles, reduz-se o risco de que vulnerabilidades sejam exploradas por fraudadores e corruptos. Por meio da transparência e accountability, aumenta-se a capacidade de observação dos atos e fatos na gestão pública pelas partes interessadas*

*(stakeholders) da organização e aferição dos resultados obtidos”.*<sup>70</sup>

Dito de outra forma, quando as Ouvidorias prestam contas à sociedade do trabalho realizado pelas instituições públicas e, ao mesmo tempo, incentivam e oportunizam os usuários a exercerem o controle social dos atos da administração pública, monitorando e fiscalizando a utilização das verbas públicas, avaliando a qualidade do serviço público e opinando sobre a execução de políticas públicas necessárias, estão atuando preventivamente no combate a possíveis abusos e desvios de finalidade por parte dos gestores.

De igual sorte, há que se considerar, ainda, que o simples fato de existir um canal de denúncias confiável e efetivo já funciona como fator inibidor e de dissuasão de práticas lesivas ao erário público, atuando como um freio preventivo àqueles que cogitam locupletar-se indevidamente do erário, pois sabem de antemão, que poderão ser delatados.

Ainda sob o enfoque preventivo, cabe destacar que muitas Ouvidorias estão engajadas em projetos e campanhas que envolvem a conscientização de diferentes públicos em relação ao importante papel que exercem no controle social dos atos da administração pública, por meio do acesso à informação pública - Lei de Acesso à Informação, além da possibilidade de registrar manifestações junto às ouvidorias de órgãos públicos<sup>71</sup>.

Dessa forma, em analogia ao sistema imunológico, complexo que envolve uma série de células e órgãos que atuam, em conjunto, como uma grande barreira de proteção para o corpo humano, evitando que substâncias estranhas e patogênicas afetem negativamente o seu funcionamento, as ações estruturadas no bojo de um Programa de Integridade precisam criar anticorpos no tecido corporativo, reforçando assim as imunidades inata (valores e princípios éticos) e adquirida (regras e padrões de conduta).

E é nesse campo de batalha que o Ouvidor, especialista que conhece as entranhas da Organização como ninguém, costurará conexões, saberes e sentidos que trarão robustez ao Programa de Integridade e auxiliarão na prevenção, no reconhecimento e na neutralização de riscos, acionando as estruturas responsáveis pelo enfrentamento de cada possível evento danoso, além de dar visibilidade

70 Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2a Edição, 2018, p. 37. Disponível em: [file:///C:/Users/rosecc/Downloads/Referencial%20de%20Combate%20a%20Fraude%20e%20Corrupcao%20-%202a%20Edicao%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/rosecc/Downloads/Referencial%20de%20Combate%20a%20Fraude%20e%20Corrupcao%20-%202a%20Edicao%20(1).pdf)

71 Projeto Jovem Ouvidor, instituído pela Ouvidoria do MPDFT em parceria com a Ouvidoria da Secretaria de Estado de Educação do DF, é um exemplo de atuação preventiva.

de para a “resposta” e contribuir para a consolidação de uma “memória imunológica” que blindará o corpo organizacional a longo prazo.

Outrossim, Embora a prevenção seja uma estratégia que não envolve grandes custos, há que se reconhecer que ela nem sempre é suficiente e nesse momento é necessário que as Organizações estruturarem suas Ouvidorias a fim de que possam atuar como eficiente canal de detecção e assim usufruir do controle difuso e gratuito que é prestado pela sociedade, tema que será enfatizado a seguir.

### 2.3. Ouvidoria como parte do mecanismo de detecção de riscos

Como referido anteriormente, na esfera internacional, há diversos tratados e convenções que envolvem a temática da corrupção e que abordam a necessidade de o “Estado-Parte” adotar mecanismos e estratégias de enfrentamento a tal fenômeno. No tocante à detecção de riscos, a Convenção da ONU contra a Corrupção menciona sistemas para facilitação de denúncias em duas oportunidades: no item 4 do artigo 8 e, em seguida, no item 2 do artigo 13, envolvendo ações nos setores público e privado, respectivamente, o mesmo ocorrendo na Convenção Interamericana Contra a Corrupção.

Na mesma linha, no “Referencial de Combate à Fraude e Corrupção”<sup>72</sup>, aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública, há menção expressa aos canais de denúncias quando da análise dos mecanismos de controles detectivos e das técnicas de detecção de fraude e corrupção.

No âmbito normativo, o Decreto federal nº 8.420/2015 que regulamentou a Lei nº 12. 846/13 (conhecida como Lei Anticorrupção), estabeleceu o seguinte:

*Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e **incentivo à denúncia de irregularidades** e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos*

*praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.*

*Art. 42. Para fins do disposto no § 4º do art. 5º, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros: (...)*

**X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé.**

Merece destaque a pesquisa realizada pelas Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) e KPMG (*Occupational Fraud and Abuse Survey e Fraud Survey*), indicando que uma das medidas mais efetivas para detecção de fraude e corrupção é a manutenção de canais de denúncias confiáveis e que facilitem o registro das manifestações, inclusive proporcionando ao cidadão a possibilidade do anonimato. O Tribunal de Contas da União também adota este raciocínio.<sup>73</sup>

Isso ocorre porque através dos sistemas e canais de acesso à Ouvidoria as informações são encaminhadas às unidades competentes e auxiliam os órgãos de execução e demais instâncias de controle e correção a atuarem mais eficazmente na identificação de incidentes e eventos danosos à Organização e ao erário, de forma a prevenir e, não sendo possível, minimizar os impactos causados por condutas desviantes.

Na mesma linha, o Estudo “Pessoas e Corrupção: América Latina e Caribe”<sup>74</sup>, executado pelo Latino-barômetro e pela *Market Research Services* a pedido da Organização Transparência Internacional, que traçou um panorama acerca da percepção de corrupção no Continente Americano, colocou sob evidência altos índices de confiança nas ações individuais e nos canais de denúncia para o combate à corrupção no Brasil.

Outrossim, para atuar eficazmente como mecanismo de detecção, a Ouvidoria precisa instituir canais diferenciados de acesso a fim de contemplar diferentes públicos, inclusive com a utilização de linguagem simples e clara, além de estabelecer padrões e fluxos de tratamento de manifestações que incorporem salvaguardas à identidade dos envolvi-

72 Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do Tribunal de Contas da União. Brasília: 2018. Disponível em [https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/referencial\\_de\\_combate\\_a\\_fraude\\_e\\_corrupcao\\_tcu.pdf](https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/referencial_de_combate_a_fraude_e_corrupcao_tcu.pdf). Acesso em 15 de junho de 2021.

73 Idem, p. 69.

74 Barômetro Global da Corrupção. América Latina e Caribe. Opiniões e experiências dos cidadãos relacionados à Corrupção. Transparency International. 2019. Disponível em [https://www.transparency.org/files/content/pages/GCB\\_LAC\\_Report\\_PT.pdf](https://www.transparency.org/files/content/pages/GCB_LAC_Report_PT.pdf). Acesso em 19 de julho de 2021.

dos nos relatos, protegendo seus dados pessoais, prevendo a opção do anonimato a fim de que os usuários se sintam seguros em utilizar o serviço e tenham confiança no processo.

É de se ressaltar que a facilidade em denunciar é ponto chave na eficiência e eficácia das Ouvidorias públicas enquanto canais de denúncia, razão pelo qual elas devem disponibilizar formulário eletrônico estruturado a fim de que o manifestante reporte o máximo de informações relevantes que conheça, permitindo um tratamento célere e efetivo das demandas recebidas, padrão de otimização que deve permear de igual sorte, os atendimentos presenciais e telefônicos.

Nessa linha de raciocínio, ao dar transparência aos fluxos de tratamento de denúncias recebidas e respectivos resultados, as Ouvidorias auxiliam a Alta Administração na construção de uma cultura de integridade organizacional, reforçando o compromisso de incentivar e premiar comportamentos aderentes bem como, de responsabilizar e punir as condutas ímprobas.

Não bastasse esse proffícuo trabalho de recepção, tratamento e encaminhamento de manifestações que trazem indícios de atos praticados contra a probidade administrativa, os processos comunicativos estabelecidos em ambiente de Ouvidoria facilitam, como será visto a seguir, o monitoramento de situações que podem configurar riscos futuros para a Organização e para o erário público.

#### **2.4. Ouvidoria como eixo de monitoramento de riscos**

É cediço que os órgãos de controle interno e externo dos poderes constituídos não possuem estrutura suficiente para a fiscalização de todo o aparato estatal, em todos os níveis de governo, num país de dimensão continental como o Brasil. Assim, fomentar a participação social e o controle dos atos da administração pública por meio das Ouvidorias públicas tem se mostrado uma estratégia de baixo custo e eficaz, pois é um mecanismo de integridade que já faz parte da estrutura organizacional, funcionando para dentro e para fora do espaço corporativo, num regime de 24/7.

Como referido anteriormente, os públicos que se utilizam dos canais de acesso às Ouvidorias públicas prestam uma consultoria difusa, permanente, qualificada e gratuita para a Organização, mormen-

te no que diz respeito ao monitoramento de atos lesivos ao patrimônio público, uma vez que estão próximos aos locais onde os riscos de fraude, corrupção, má gestão e atos de improbidade estão ocorrendo ou estão prestes a ocorrer.

Por esse prisma, as Organizações precisam estar preparadas para receber esses *inputs* que chegam através dos sistemas de ouvidoria, dando suporte adequado para a qualificação dessas informações, transformando-as em dados relevantes e indicadores que subsidiem as ações do órgão, quer preventivas, corretivas ou de mero monitoramento.

Em outras palavras, as Ouvidorias públicas, embora sejam um celeiro fértil de dados e informações estratégicas, precisam ser urgentemente estruturadas com recursos humanos suficientes, com sistemas de informática modernos e programas de inteligência artificial que permitam a rápida identificação de manifestações cujo conteúdo traga indícios de riscos (tangíveis e intangíveis) para a Instituição e para o erário público como um todo.

Há que ser possível, por exemplo, a implementação de *red flags* que acusem a imediata entrada no sistema de manifestações que tragam elementos referentes à reputação da Instituição, ou a riscos que possam estar expostos seus ativos informacionais (TI) ou seus próprios integrantes, além de outros parâmetros que poderão ser implementados.

Nessa linha, as Ouvidorias públicas precisam ter à disposição ferramentas aptas a realizar uma varredura pelos seus multicanais e espaços virtuais (*Facebook, Instagram, WhatsApp, Twitter*), a fim de mapear informações que, de alguma forma, tragam riscos aos ativos da corporação, numa espécie de atuação preditiva e de antecipação de tendências.

Em verdade, de nada valem as informações compiladas nos relatórios analíticos e estatísticos confeccionados pelas Ouvidorias se elas não tiverem tratamento adequado e tempestivo, gerando produção de conhecimento. Há que se ouvir quem ouve, mas ouvir de verdade, não uma escuta meramente simbólica como a que se tem visto no âmbito de alguns órgãos públicos.

Nessa linha, como já referido em outra oportunidade<sup>75</sup>, já passou da hora de se refletir sobre o real sentido da Ouvidoria dentro de cada órgão público, para que reposicionada estrategicamente, deixe de ser um mero espaço simbólico de fala, criado apenas para cumprir uma determinação legal e passe a

75 CYRILLO, Rose Meire. Ouvidorias Públicas – Perspectivas e Desafios. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas et.al. (Coord). Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação – direito de todos. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 378.



realizar plenamente todas as suas potencialidades, inseridas que estarão num verdadeiro ecossistema público de integridade, onde as ações comunicativas e os conhecimentos construídos a partir da escuta da sociedade serão valorizados e utilizados como parâmetro decisórios.

### 3. Considerações finais

Em tempos de elaboração de políticas e programas que fortaleçam o enfrentamento à corrupção, as Ouvidorias públicas habilitam-se como mecanismo eficaz no fomento da participação e do envolvimento da sociedade nessa cruzada, posto que sozinho o aparato estatal não possui musculatura suficiente para impedir a prática de atos lesivos ao patrimônio público, bem como de construir uma cultura organizacional fundada nos valores eleitos pelos legislador constitucional e relevantes para o corpo social.

Nessa perspectiva, o diálogo sobre integridade em qualquer Organização envolve temas como conduta ética, orientações e exemplos das lideranças, políticas de incentivo a determinados comportamentos, sistemas de prestação de contas, processos de monitoramento de riscos, implementação de canais de comunicação e interação com a sociedade em geral, inclusive para recebimento de denúncias.

Sob o enfoque do Programa de Integridade pública, restou demonstrado que a Ouvidoria além de espaço de diálogo e canal de recebimento de denúncias, retroalimenta a integridade que ajuda a fomentar, coletando, encaminhando e tratando informações que permitem a atualização e aperfeiçoamento constante do programa, compondo e calibrando os seus eixos.

As Ouvidorias já ocupam papel de destaque nas estruturas de Programas de Integridade pública das Organizações que já compreenderam o potencial estratégico dessas instâncias, atuando ora como mecanismo de prevenção de riscos, a partir do momento em que contribui para a construção de um ambiente organizacional baseado na ética, na transparência e *accountability*, ora como canal de detecção de inconformidades e desvios, enquanto porta-voz dos mais diferentes públicos e do controle difuso e gratuito que estes exercem no tocante aos serviços e produtos ofertados. E, por fim, como componente de monitoramento de riscos, mormente os relacionados a bens intangíveis, como informação e a própria reputação da Organização.

Diversos órgãos públicos já incluíram a Ouvidoria em seus programas de integridade, dentre eles, o Ministério da Justiça, a Controladoria-Geral da União e o Conselho Nacional do Ministério Público. Esse é o modelo implantado também pela BR Distribuidora, empresa privatizada há 02 (dois) anos e que em 2018 incluiu a Ouvidoria em seu Estatuto Social, vinculada diretamente ao Conselho de Administração, bem como compondo o Sistema de Gestão da Integridade da Companhia.

É de se concluir que as Ouvidorias públicas, aí incluídos todos os seus processos de interface com o recebimento, proteção e tratamento de informações, constituem um eixo ou pilar de sustentação essencial para a estruturação, implementação, execução e monitoramento dos Programas de Integridade pública, agregando a eles um ganho de aderência, por estimular o engajamento, aprofundar e fortalecer o nível de compromisso dos *players* corporativos, a fim de que todos vivenciem e respirem os valores fundamentais da Organização e do país.

Nesse desiderato, o desenvolvimento pleno dessa teia de competências passa pelo desafio hercúleo de dotar as Ouvidorias públicas de estrutura mínima e suficiente para a execução das missões que lhe são afetas, com a manutenção de servidores capacitados, sistemas de informática compatíveis e amigáveis, além de todo o apoio ao trabalho do Ouvidor, para que exerça suas atribuições de forma que possa agregar valor à imagem da instituição a qual está servindo.

Essa conjunção de esforços mudará a perspectiva que sem tem hoje da Ouvidoria pública, que além de importante canal de comunicação entre o usuário e os órgãos públicos, há que ser compreendida como unidade de inteligência, com plena capacidade de sistematização de informações e de elaboração de indicadores, assim como uma área de produção de resultados, no que tange à facilitação de diálogo, construção de consenso e resolução de conflitos, criando um círculo positivo e virtuoso, com reflexos na consolidação da confiança da sociedade nas instituições públicas, legitimando-as enquanto instrumentos de concretização da cidadania, da integridade e da democracia participativa.

É a Ouvidoria, essencialmente, quem lidera os valores que permeiam o ideal de integridade pública, como a transparência e a confiança por parte da sociedade nos agentes e nas instituições que integram o aparato estatal, é também quem ouve o que os diferentes públicos têm a dizer e promove construções a partir desse relacionamento permanente e qualificado.

**Fernando Pessoa:**

**“De tudo, ficaram três coisas: a certeza de que estamos sempre começando, a certeza de que é preciso continuar, a certeza de que seremos interrompidos antes de terminar”**

#### **4. Referências Bibliográficas**

BAESSO, Rafael de Souza. Ouvidorias: Mecanismos Singulares de Governança. [http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013\\_EnANPAD\\_APB464.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB464.pdf) Acesso em 12 de julho de 2021.

COVRE, Mariana e CYRILLO, Rose Meire. “A Ouvidoria como eixo de sustentação dos programas de integridade pública”. In: CYRILLO, Rose Meire (org). *Ouvidoria em Perspectiva – Coletânea de Artigos*. Ed. Dialética, Belo Horizonte, 2021.

CYRILLO, Rose Meire. *Ouvidorias Públicas – Perspectivas e Desafios*. Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação – direito de todos/ Ricardo Villas Bôas Cueva et al. (Coord). Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CYRILLO, Rose Meire. Ouvidoria e Governança Democrática. Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público: ouvidorias do Ministério Público e o Estado democrático de direito/Conselho Nacional do Ministério Público. – Vol. I. – Brasília: CNMP, 2018.

CYRILLO, Rose Meire. Ouvidoria: Um Aporte Necessário. Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. n. 9, 2015.

MASSUANGANHE, Israel Jacob e CORRALO, Giovani da Silva. Governança democrática e desenvolvimento local: uma perspectiva comparada das políticas locais do Brasil e Angola. <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/viewFile/4828/3255> Acesso em 12 de julho de 2021.

Tribunal de Contas da União (TCU). Referencial de Combate à Fraude e Corrupção. Brasília: 2018.

Transparency International. Barômetro Global da Corrupção. América Latina e Caribe. Opiniões e experiências dos cidadãos relacionados à Corrupção. 2019.

# Institucionalização da Ouvidoria e Participação dos Usuários em Governos Locais: Análise dos Municípios de Santa Catarina

Rodrigo de Bona da Silva<sup>76</sup>

**RESUMO:** Desde 2017, toda organização pública brasileira deve regulamentar uma ouvidoria administrativa e disponibilizar canais eletrônicos com uma carta contendo um rol detalhado dos seus serviços. Muitos utilizam *softwares* e portais de serviços, a exemplo do governo federal e de Santa Catarina. Nesse estado, a Federação de Municípios oferece uma ferramenta para publicação das cartas, incluindo canais para comunicação com as ouvidorias e para avaliação dos serviços e do atendimento recebido. Esta pesquisa exploratória utiliza estatística descritiva sobre dados secundários de fontes oficiais para avaliar a institucionalização e o desempenho da atuação das ouvidorias e a utilização dos canais e instrumentos de proteção e defesa pelos usuários nos 295 municípios catarinenses. Relativamente à institucionalização, analisa-se a estrutura (existência de setor ou cargo e de regulamentação local), a autonomia (posição hierárquica e natureza do vínculo do ouvidor com a prefeitura), e a capacidade de trabalho (quantidade de servidores no setor e nível educacional do responsável). O desempenho da ouvidoria refere-se à realização de pesquisas com cidadãos e à publicação de relatórios periódicos; a utilização pela sociedade, à quantidade de avaliações, denúncias, dúvidas e sugestões enviadas pelos usuários, em relação ao porte populacional e total de serviços disponíveis nas cartas. Os resultados confirmam em parte a hipótese inicial, de que a institucionalização é baixa e o desempenho das ouvidorias é muito fraco, enquanto a utilização dos instrumentos pela sociedade é relativamente baixa. Apesar disso, evidenciou-se grande avanço na quantidade de municípios que possui a carta publicada, de 19% em 2018 para, no mínimo, 90% em 2021.

**PALAVRAS-CHAVE:** Serviços públicos; participação social; ouvidoria pública; carta de serviços à cidadania; integridade pública.

## 1. INTRODUÇÃO

Desde a promulgação do Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos (Lei nº. 13.460/2017), órgãos e entidades públicas brasileiras devem estruturar setores ou nomear responsáveis pelas atividades de ouvidoria, bem como criar canais eletrônicos para divulgação da carta de serviços, um documento que deve conter todos os serviços oferecidos, incluindo, para cada um, o padrão esperado de qualidade, tempos de espera, custos, documentação necessária, dentre outros critérios (BRASIL, 2017).

No caso do poder executivo, a ouvidoria da administração direta tem sido frequentemente alocada junto à controladoria-geral (CG), também denominada Unidade de Controle Interno (UCI), órgão central do Sistema de Controle Interno (SCI) previsto constitucionalmente (BRASIL, 1988). Já nos municípios pequenos e médios, muitas vezes as atividades são executadas pelo próprio responsável pelo SCI, que na maioria dos casos é o único servidor na UCI (DE BONA; BORBA; MIRANDA, 2020).

Quanto à carta, muitos executivos têm publicado apenas um documento consolidado, enquanto outros utilizam *softwares* para criar portais de serviços interativos, a exemplo dos governos federal e de Santa Catarina (SC). Nesse estado, a Federação de Consórcios, Associações de Municípios e Municípios (FECAM) disponibiliza uma ferramenta na internet, que contém a carta e outros elementos obrigatórios a ela associados, como os canais para comunicação com as ouvidorias e para os usuários avaliarem os serviços (FECAM, 2019).

Entretanto, após alguns anos de vigência da Lei nº. 13.460/2017, como está o nível de institucionalização, como atuam as ouvidorias e em que medida a sociedade local já utiliza esses instrumentos e canais eletrônicos? A partir dessa questão geral, este trabalho visa a avaliar a institucionalização e atuação das ouvidorias municipais, além da participação da sociedade por meio desses canais e instrumentos de proteção, com dados da totalidade dos 295 municípios catarinenses. A hipótese inicial é de que a institucionalização e a atuação das ouvidorias ainda sejam extremamente fracas e de que a utilização dos canais e instrumentos pela sociedade também seja muito baixa.

76 Doutorando em Economia e Governo pela Universidad Internacional Menéndez Pelayo e Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (Madrid, Espanha). Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-Graduado em Ouvidoria Pública pela Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI) e Grupo Verbo. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Auditor Federal da Controladoria-Geral da União

Quanto à institucionalização, analisa-se a existência de estruturas, a autonomia e a capacidade das ouvidorias, a partir das seguintes variáveis: existência de setor ou cargo responsável pelos serviços, existência de regulamentação local, posição hierárquica do setor/cargo, natureza do vínculo do responsável com a prefeitura, seu nível de escolaridade e a quantidade de servidores na área, proporcionalmente à população da cidade. A atuação da ouvidoria é analisada quanto ao cumprimento de duas importantes atribuições legais: a realização sistemática de pesquisas de avaliação e satisfação com cidadãos e a elaboração e publicação periódica de relatórios. Já a participação da sociedade refere-se à quantidade de avaliações de serviços, de denúncias, dúvidas e sugestões enviadas pelos usuários, em relação à população e à quantidade total de serviços disponíveis na carta municipal.

A relevância deste trabalho decorre, dentre outros fatores, da carência de pesquisas que avaliem a institucionalização dos instrumentos de proteção e defesa dos usuários de serviços públicos e a participação desses usuários em nível municipal no Brasil. Quanto à originalidade, este é o primeiro artigo que agrega uma quantidade estatisticamente relevante de cidades e analisa conjuntamente dados quantitativos sobre as estruturas e o funcionamento das ouvidorias e sobre a existência da carta de serviços na esfera local.

Além disso, a proposta de análise da institucionalização da ouvidoria se aproxima do projeto de avaliação da maturidade das ouvidorias públicas federais instituído pela Ouvidoria-Geral da União (OGU), órgão pertencente à estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU). Assim, considerando esses aspectos, esta pesquisa empírica pode contribuir para o debate, no país, sobre o funcionamento da ouvidoria – instrumento relevante para a detecção de desvios no setor público e para o aprimoramento da qualidade dos serviços oferecidos à população.

## 2. CONTEXTO TEÓRICO-EMPÍRICO

As instituições são as regras formais e informais que constituem e caracterizam um grupo social (ACUÑA; CHUDNOVSKY, 2013). Segundo Tolbert e Zucker (1998), a institucionalização é a conformidade dos indivíduos com o comportamento dos demais, sendo um processo central na criação e perpetuação de grupos sociais e estruturas duráveis. Quando a institucionalização é alta, a transmissão das normas e sua manutenção ao longo do

tempo são também altas, enquanto a resistência a mudanças é reduzida.

A institucionalização ocorre em três etapas: habitualização, quanto a comportamentos que foram desenvolvidos empiricamente e adotados pelos atores; objetificação, isto é, o desenvolvimento de significados gerais socialmente compartilhados e ligados a tais comportamentos; e sedimentação, com a transmissão dessas condutas aos novos membros e sua continuidade histórica (TOLBERT; ZUCKER, 1998). As organizações absorvem procedimentos, conceitos e modelos institucionalizados, dentre outros motivos, para melhorar sua imagem e legitimidade social (MEYER; ROWAN, 1977).

A Lei nº. 13.460/2017, aqui chamada de Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, estabeleceu “normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública”, incluindo a obrigação de publicar uma carta de serviços, documento que deve ser publicado na internet, contendo todos os serviços oferecidos por um órgão ou entidade, incluindo, para cada serviço, o padrão esperado de qualidade, tempos de espera, custos, documentação necessária, dentre outros critérios (BRASIL, 2017).

Contudo, a ouvidoria pública estabelecida no Brasil por esse marco normativo constitui-se num modelo diferente do *ombudsman* utilizado em outras nações. Enquanto nos países latinos é frequentemente denominada *Defensoría del Pueblo* e associada à defesa dos direitos humanos (AGUILAR CAVALLA; STEWARD, 2008), no modelo brasileiro, em geral, há menos autonomia política e orçamentária e menor capacidade de ação, já que a ouvidoria se limita à esfera interna e administrativa (GOMES, 2016).

Portanto, não há poder para investigar, processar e sancionar condutas irregulares, tampouco força vinculante para determinar aprimoramentos de estruturas, instrumentos e processos relativos aos serviços prestados pelo órgão no qual está inserida. Ainda assim, trata-se de um importante instrumento de promoção e defesa de direitos e de participação (MENEZES; CARDOSO, 2016) e um canal de mediação entre a sociedade e o Estado que deve ser um espaço neutro (FERRES, 2019), como ferramenta de mudança e inclusão social (CARDOSO, 2010).

Dentre os princípios do Código de Ética da International Ombudsman Association estão: independência, neutralidade, imparcialidade e confidencialidade (IOA, 2021). Na esfera federal, o Brasil utiliza o Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP) da Ouvidoria-Geral da União (OGU) para avaliar as organizações federais (BRASIL, 2021). De acordo com o referencial teórico do MMOuP, a ouvidoria deve ser estruturada “em eixos consistentes de governança, legitimidade e autonomia técnica,” e vinculada, preferencialmente, “ao nível estratégico da organização” na qual está inserida. Esse posicionamento se justifica pois trata-se de uma área essencial “para estruturação de um sistema de integridade pública efetivo,” já que exerce “a função de receber e tratar denúncias de fraude e corrupção”, devendo contar, portanto, “com o apoio e comprometimento da alta direção para promoção de um ambiente íntegro” (CGU, 2021)<sup>77</sup>.

Quanto à participação social, os movimentos sociais emergentes desde a década de 1960 uniram-se a partir de 1980 no processo de redemocratização brasileiro (KAUCHAKJE, 2008), levando à promulgação da Constituição Cidadã de 1988, que estabeleceu diversos instrumentos focados no alargamento da participação da sociedade civil na vida política e na Administração Pública. Alguns deles são espaços públicos de manutenção estatal obrigatória, como os conselhos de políticas, as conferências e audiências públicas. Outros aplicam-se para garantia de direitos individuais e coletivos, como a ação civil pública e os mecanismos de denúncia, nos quais se incluem os canais de ouvidoria. A participação deve ser estimulada pelo poder público: no Programa Global contra a Corrupção, a Organização das Nações Unidas enfatiza que o empoderamento da sociedade civil deve ser fomentado pelos governos, mediante aprimoramento do acesso

a espaços e mecanismos de controle e participação social, com apoio estatal ao engajamento cívico do cidadão e da comunidade (LANGSETH; PETTER; BUSCAGLIA, 2001).

### 3. METODOLOGIA

Trata-se de um estudo empírico exploratório de abordagem quantitativa, que utiliza procedimentos de estatística descritiva (MOORE; McCABE; CRAIG, 2014) sobre dados secundários obtidos junto ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC) e à FECAM, bem como dados populacionais oficiais (IBGE, 2020).

Os dados do MPSC referem-se a um diagnóstico realizado periodicamente sobre os SCI municipais no âmbito do Programa Unindo Forças (MPSC, 2019), por meio de questionário eletrônico elaborado com apoio técnico da Superintendência da Controladoria-Geral da União (CGU) no Estado, sendo utilizada aqui a avaliação mais recente, aplicada entre 16/11/2020 e 4/5/2021 e respondida por 255 das 295 prefeituras, predominantemente com dados referentes a 2020. O extenso período de coleta e, apesar disso, a ausência de dados de 40 cidades, segundo o MPSC, devem-se à pandemia da Covid-19. Assim, para incluir todos os municípios na análise, foram utilizadas as respectivas respostas do diagnóstico anterior, referente a 2018, preenchido pela totalidade das prefeituras – exceto quanto às questões 55, 58 e 185, que não haviam sido formuladas.

Os dados da FECAM correspondem a uma extração de 8/6/2021 com os quantitativos de serviços das cartas digitais, de manifestações e de avaliações dos usuários nas 265 prefeituras que utilizam a ferramenta. As variáveis são apresentadas no Quadro 1.

77 Iniciado em 2019, “o MMOuP foi desenvolvido para apoiar o processo de melhoria continuada na gestão das unidades de ouvidoria pública, mediante esforço da Controladoria-Geral da União, com consultoria do Programa da União Europeia para Coesão Social na América Latina (EUROSociAL).” Além disso, “de uso obrigatório pelas unidades que compõem o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, o MMOuP é aberto à adesão de qualquer unidade que componha a Rede Nacional de Ouvidoria”, podendo ser adotadas pelas ouvidorias de estados e municípios (CGU, 2021).

## QUADRO 1: APRESENTAÇÃO E DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

ASPECTOS AVALIADOS	VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO (E NÚMERO DA QUESTÃO DO MPSC)	TIPO (E RELATIVIZAÇÃO, CONFORME O CASO)
Institucionalização da Ouvidoria	1 - Estrutura: existência de setor ou cargo	48 - A prefeitura possui em sua estrutura um setor ou cargo responsável pelos serviços de ouvidoria e recebimento de críticas e reclamações da população, nos termos da Lei 13.460/2017?	Qualitativa categórica ordinal (QCO)
	2 - Estrutura: existência de regulamentação local	55 - O serviço municipal de ouvidoria, ou equivalente, já foi regulamentado ou atualizado após a vigência da Lei 13.460/2017.	Tipo dummy
	3 - Autonomia: natureza do vínculo do responsável	50 - Natureza do vínculo do responsável pela ouvidoria.	QCO
	4 - Autonomia: posição hierárquica	51 - Posição hierárquica da ouvidoria no organograma da prefeitura.	QCO
	5 - Capacidade: quantidade de servidores por 1.000hab.	53 - Total de servidores em exercício exclusivo na ouvidoria.	Quantitativa contínua. Valores divididos pela população (em 1.000hab.)
	6 - Capacidade: nível de escolaridade do responsável	41 - Nível de escolaridade do responsável pela ouvidoria.	QCO
Atuação da Ouvidoria	7 - Atribuições: realização de pesquisas de avaliação e satisfação	58 - A ouvidoria realiza periodicamente pesquisas de avaliação e satisfação com os cidadãos usuários dos serviços, seja presencialmente, via e-mail, portal ou carta de serviços, nos termos da Lei 13.460/2017?	Tipo dummy
	8 - Atribuições: elaboração e publicação de relatórios	60 - A ouvidoria elabora, periodicamente, relatório de gestão, nos termos da Lei 13.460/2017, art. 15)?	QCO
Participação dos usuários	9 - Quantidade de avaliações de serviços por 1.000hab.	(FECAM) Quantidade de avaliações de serviços realizadas pela população na ferramenta da carta eletrônica.	Quantitativa contínua. Valores divididos por 1.000/hab.
	10 - Quantidade de avaliações, em relação ao total de serviços disponíveis		Quantitativa contínua. Valores divididos pela quantidade de serviços disponíveis na carta.
	11 - Quantidade de dúvidas e sugestões registradas por 1.000hab.	(FECAM) Quantidade de dúvidas e sugestões enviadas pela população via ferramenta eletrônica.	Quantitativa contínua. Valores divididos por 1.000/hab.
	12 - Quantidade de dúvidas e sugestões, em relação ao total de serviços		Quantitativa contínua. Valores divididos pela quantidade de serviços disponíveis na carta.
	13 - Quantidade de denúncias registradas por 1.000hab.	185 - Quantas denúncias ou comunicações [de irregularidades] foram recebidas pela controladoria e/ou ouvidoria, somando 2019 e 2020, apresentadas por cidadãos ou entidades, anônimos ou identificados?	Quantitativa contínua. Valores divididos por 1.000/hab.

*Fonte:* elaboração própria com base em dados do IBGE (2020), de 2021 da FECAM e de 2020 do MPSC.

Quanto às categorias utilizadas no Quadro I, é necessário esclarecer alguns aspectos. Nas questões 48 e 51 (variáveis 1 e 4), foi atribuída uma categoria diferenciada nos casos em que a prefeitura informa existir um setor ou cargo de ouvidoria como parte da controladoria, em relação àquelas nos quais há setor ou cargo dentro de outro setor ou secretaria. O mesmo critério foi utilizado quando a ouvidoria está vinculada à UCI. Além disso, nas questões 50 e 51 (variáveis 3 e 4), a forma como as alternativas de resposta foram construídas no questionário do MPSC demandou ajustes quando do tratamento e categorização dos dados, como segue:

- 50: Em 77 cidades, foi respondido que o responsável pela ouvidoria é o mesmo da controladoria; nesses casos, os dados sobre a natureza do vínculo do/a ouvidor/a foram extraídos da questão idêntica relativa à UCI (questão 10 do diagnóstico), em vez de se considerar que inexistente setor ou cargo ou que a ouvidoria é vinculada à UCI, pois essa prática é muito comum nos municípios pequenos, onde pode não se justificar a criação de um setor/cargo à parte para recebimento de denúncias e manifestações.
- 51: Pelo mesmo motivo, nos mesmos 77 casos, os dados sobre a posição hierárquica também foram extraídos da respectiva questão sobre a UCI (questão 24 do diagnóstico), em vez de se considerar que inexistente setor/cargo. Além disso, em 2 casos foi informado que a ouvidoria é vinculada à controladoria, a qual está subordinada à chefia de gabinete; assim, para não distorcer a análise, considerou-se a vinculação da UCI.

Complementarmente, realiza-se uma análise quantitativa sobre o total de serviços oferecidos pelas prefeituras na carta eletrônica e sobre outras duas questões levantadas pelo MPSC: (a) carência de pessoal no setor: em complemento à variável

5: quantos servidores atuando exclusivamente com atividades de ouvidoria seria necessário para suprir todas as demandas e atividades, na opinião dos respondentes; e (b) avanços na publicação da carta: quando da resposta ao questionário anterior (final de 2018), se o município havia elaborado e disponibilizado a carta à população, por meio impresso ou pela internet.

A seleção das unidades de registro foi realizada por conveniência, utilizando-se os 295 municípios de Santa Catarina que: (I) utilizam a ferramenta da FECAM (265 cidades); e (II) responderam ao questionário do MPSC de 2020 (255 cidades) ou, na sua ausência, de 2018 (40 cidades). Ou seja, cruzando-se os dados, identificaram-se somente seis cidades que não usam a ferramenta e não responderam ao órgão em 2020. Nesses casos e nas cidades que informaram não possuir ouvidoria, as respostas sobre esses temas foram consideradas NA (não se aplica). Já a análise das variáveis quantitativas é composta por 230 observações, excluídas as ausências de respostas e de uso da ferramenta, tendo sido feita com apoio do *software* R, gratuito e de código aberto. Para avaliar as relações entre as variáveis, sua direção e intensidade, foi utilizado o coeficiente de correlação  $r$  de Spearman ( $r_S$ ), tendo em vista que a maioria das variáveis não possui distribuição normal e contém dados não paramétricos (HAIR; BLACK; BABIN; ANDERSON; TATHAM, 2009).

Quanto ao porte das cidades, quase metade dos brasileiros (42,4%) reside nas consideradas pequenas (até 100.000 habitantes), que correspondem a 89% dos 5.570 municípios existentes, sendo 28% deles considerados muito pequenos (até 10.000 habitantes) (IBGE, 2020). Em SC, são 7,25 milhões de pessoas (pouco mais de 3% do país), com média de 24.585 nas 295 cidades e desvio padrão (dp) de 59.917, distribuídos conforme o porte apresentado na Tabela I.

**TABELA I: DISTRIBUIÇÃO DO PORTE DOS MUNICÍPIOS CATARINENSES**

PORTE	TOTAL SC	PERCENTUAL
1 - Até 1.500	3	1%
2 - 1.501 a 5.000	102	35%
3 - 5.001 a 10.000	61	21%
4 - 10.001 a 20.000	58	20%
5 - 20.001 a 50.000	41	14%
6 - 50.001 a 100.000	17	6%
7 - 100.001 a 500.000	11	4%
8 - 500.001 a 1 milhão	2	1%
9 - Mais de 1 milhão	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>

*Fonte:* elaboração própria com base em dados do IBGE (2020).

Dentre as limitações deste trabalho, ressalte-se que os dados obtidos junto ao MPSC provêm de respostas declaratórias apresentadas pelos titulares das UCI municipais, sem o acompanhamento de evidências das respostas dadas. Isso poderia gerar o viés de “patriotismo institucional”, ou seja, “a tendência de alguns funcionários a darem exclusivamente respostas positivas a qualquer questão sobre a organização”, minimizando sua confiabilidade como “fonte de informação” (STOYANOV; GERGANOV; DI NICOLA; COSTANTINO, 2015, p. 133, tradução nossa). Entretanto, as respostas representam uma declaração oficial dos respondentes ao MPSC, os quais se identificam como responsáveis legais pelos dados e, portanto, sujeitam-se a sanções em caso de informações inverídicas. Isso reforça a validade da pesquisa, garantindo mais confiabilidade dos dados utilizados, provenientes de fontes governamentais oficiais.

Por fim, quanto a possíveis vieses, destaca-se que a inclusão na análise das duas únicas cidades catarinenses com mais de 500.000 habitantes (Florianópolis e Joinville) pode distorcer as médias utilizadas para a avaliação levada a cabo. Entretanto, por se tratar de um estudo exploratório e inédito, optou-se por manter todos os registros sem análise de outliers (HAIR et al., 2009).

Além disso, devido à inexistência de estudos quantitativos em escala representativa sobre a quantidade e qualidade dos serviços publicados nas cartas do poder executivo municipal e sobre o nível de participação dos usuários na avaliação desses serviços e no envio de dúvidas, sugestões e denúncias, a avaliação aqui realizada carece de parâmetros comparativos externos, que podem ser desenvolvidos em futuras investigações.

#### 4. RESULTADOS

Elaboradas a partir dos dados analisados, as Tabelas 2 a 8 apresentam a distribuição de frequência das sete variáveis qualitativas categorizadas, a Tabela 9 expõe as estatísticas descritivas das seis variáveis quantitativas e a Tabela 10 contém a matriz de correlação entre os dados absolutos (brutos) utilizados para calcular essas variáveis numéricas.



**TABELA 2: DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA – VARIÁVEL 1**

EXISTÊNCIA DE SETOR OU CARGO DE OUVIDORIA	PREFEITURAS SC	%
0 - Não possui setor ou cargo formalizado, ainda que as atividades sejam realizadas por servidor de outro setor.	185	63%
1 - Sim, possui um cargo específico, de provimento efetivo, dentro de outro setor ou secretaria.	5	2%
2 - Sim, possui um setor específico de ouvidoria, fora da controladoria.	44	15%
3 - Sim, faz parte da estrutura da controladoria.	61	21%
<b>TOTAL</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>

**TABELA 3: DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA – VARIÁVEL 2**

EXISTÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO LOCAL	PREFEITURAS SC	%	VÁLIDAS
0 - Não.	91	31%	36%
1 - Sim.	164	56%	64%
NA - sem resposta.	40	14%	
<b>TOTAL</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**TABELA 4: DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA – VARIÁVEL 3**

NATUREZA DO VÍNCULO DO RESPONSÁVEL	PREFEITURAS SC	%
0 - Não se aplica/não há setor ou cargo.	124	42%
1 - Não servidor (prestador de serviço contratado, pessoa física ou jurídica).	1	0%
2 - Servidor não-efetivo com cargo comissionado como titular da ouvidoria (ou controladoria, acumulando as atividades), que atua sozinho no setor ou com pelo menos um subordinado.	61	21%
3 - Servidor com gratificação na ouvidoria (ou controladoria que acumula as atividades) e efetivo em outro cargo municipal, estadual ou federal.	59	20%
4 - Servidor efetivo com nomeação por concurso específico para a ouvidoria (ou controladoria que acumula as atividades), sem função ou gratificação adicional.	50	17%
<b>TOTAL</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>

**TABELA 5: DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA – VARIÁVEL 4**

POSIÇÃO HIERÁRQUICA DA OUVIDORIA LOCAL	PREFEITURAS SC	%
0 - Não se aplica/não há setor ou cargo.	109	37%
1 - Vinculação a outra secretaria ou setor (administração, finanças, fazenda, procuradoria ou outros).	46	16%
2 - Vinculação à assessoria de comunicação ou à chefia de gabinete do prefeito.	26	9%
3 - Vinculação direta ao chefe do poder executivo municipal, com ou sem nível de secretaria.	85	29%
4 - Vinculação à controladoria, que é diretamente ligada ao chefe do poder executivo, com ou sem nível de secretaria.	29	10%
<b>TOTAL</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>

**TABELA 6: DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA – VARIÁVEL 6**

NÍVEL DE ESCOLARIDADE DO RESPONSÁVEL	PREFEITURAS SC	%
0 - Não existe responsável designado.	104	35%
1 - Ensino fundamental ou médio completo.	21	7%
2 - Ensino superior completo ou incompleto.	103	35%
3 - Especialização ou pós-graduação lato sensu completa.	61	21%
4 - Mestrado completo.	6	2%
<b>TOTAL</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>

**TABELA 7: DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA – VARIÁVEL 7**

REALIZAÇÃO DE AVALIAÇÃO PERIÓDICA	PREFEITURAS SC	%	VÁLIDAS
0 - Não.	199	67%	78%
1 - Sim.	56	19%	22%
NA - sem resposta.	40	14%	
<b>TOTAL</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**TABELA 8: DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA – VARIÁVEL 8**

PRODUÇÃO E PUBLICAÇÃO DE RELATÓRIO PERIÓDICO	PREFEITURAS SC	%
0 - Não elabora ou não há ouvidoria.	188	64%
1 - Sim, o relatório é encaminhado para as autoridades municipais, porém não publicado (internet, portal da transparência etc.).	58	20%
2 - Sim, o relatório é encaminhado para as autoridades municipais e publicado na internet.	49	17%
<b>TOTAL</b>	<b>295</b>	<b>100%</b>

**TABELA 9: ESTATÍSTICA DESCRITIVA – VARIÁVEIS 5 E 9 A 13 E DADOS BRUTOS E COMPLEMENTARES\***

VARIÁVEIS E DADOS COMPLEMENTARES*	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	N. OBSERV.	NA
5. Qt. servidores na ouvidoria por 1.000 hab.	0,07	0,16	293	2
9. Qt. avaliações de serviços por 1.000 hab.	0,21	0,47	265	30
10. Qt. avaliações sobre total de serviços	0,16	0,50	265	30
11. Qt. dúvidas e sugestões por 1.000 hab.	1,24	2,77	265	30
12. Qt. dúvidas e sugestões sobre total de serviços	1,18	4,10	265	30
13. Qt. denúncias recebidas (2019-2020) por 1.000 hab.	5,40	13,78	255	40
5_1 Qt. total de servidores na ouvidoria	0,63	1,05	293	2
9_1. Qt. total de avaliações de serviços	4,01	13,42	265	30
10_1. Qt. total de serviços publicados	32,81	35,60	265	30
11_1. Qt. total de dúvidas e sugestões	25,32	103,10	265	30
13_1. Qt. total de denúncias recebidas (2019-2020)	395,10	2.458,21	255	40
Z1. Qt. total de servidores 'em falta' nas ouvidorias (carência)	0,74	0,77	253	42
Z2. Qt. total de servidores "ideal" na ouvidoria	1,40	1,18	255	40
Z3. Qt. de servidores "ideal" por 1.000 hab.	0,21	0,24	255	40

\***Observações:** 255. Dados não relativizados ou quantidades 'ideais' e faltantes.

**TABELA 10: MATRIZ DE CORRELAÇÃO – DADOS BRUTOS: VARIÁVEIS QUANTITATIVAS E COMPLEMENTARES\***

	POP 2020	X9_1.	X10_1.	X11_1.	X13_1.	Z1.
X9_1. Qt. avaliações de serviços	0,50970					
X10_1. Qt. total de serviços	0,12380	0,30140				
X11_1. Qt. total de dúvidas e sugestões	0,56200	0,66960	0,23930			
X13_1. Qt. total de denúncias recebidas	0,34020	0,24170	0,22240	0,23730		
Z1. Qt. total de servidores "em falta"	0,01370	-0,05990	-0,00930	-0,01560	-0,00670	
Z2. Qt. total de servidores "ideal"	0,32340	0,10390	0,03910	0,15040	0,24640	0,51530

\***Observações:** 230.

## 4.1. Análise dos resultados

### 4.1. Institucionalização da ouvidoria (ou equivalente)

- Variável 1: mesmo após a vigência da Lei nº. 13.460/2017 para todos os portes de municípios, 63% (185) das prefeituras catarinenses ainda não possuem setor de ouvidoria ou cargo de ouvidor formalizado, ou equivalentes, embora em 61 desses casos (21%) tenha-se informado que as atividades são realizadas por servidor de outro setor, mas que também acumula outras funções. De outro lado, em 21% (61) das cidades o setor ou cargo existe e faz parte da estrutura da controladoria.
- Variável 2: 36% (91) das 255 localidades que responderam ao MPSC ainda não regulamentaram o serviço municipal de ouvidoria, ou equivalente, desde a vigência da Lei, sendo 14% (40) os que não responderam.
- Variável 3: quanto à natureza do vínculo do responsável com a administração, 21% (61) informaram tratar-se de servidor ocupante de cargo comissionado “puro”, ou seja, aquele que não é servidor efetivo em nenhum outro cargo, seja da esfera municipal, estadual ou federal, portanto não tem vínculo permanente com o poder público, sendo de livre nomeação pelo prefeito municipal, além de 1 caso em que o serviço é terceirizado. Em outros 59 casos (20%), os responsáveis são efetivos em outros cargos públicos, recebendo uma gratificação (quando efetivos do município) ou ocupando também cargo comissionado (quando proveniente de outra esfera ou poder). Mesmo que essas duas situações possam parecer mais adequadas do que o cargo comissionado “puro”, ainda assim pode haver parcialidade nas atividades, já que o servidor pode ‘perder dinheiro’ se ‘desagradar’ as demais autoridades, principalmente de primeiro escalão. Por exemplo, ao tratar com rigor as denúncias recebidas, não repassando a identidade do denunciante às autoridades, a ouvidoria cumpre seu dever de proteção dos cidadãos, mas contraria uma cultura de discriminação que tende a analisar primeiro “quem” se manifestou, em vez de concentrar-se no “que”, isto é, no conteúdo da manifestação, como evidenciado no regime brasileiro de acesso à informação pública (RODRIGUES; MICHENER, 2018).

Já em 17% (50) o responsável é servidor efetivo nomeado por concurso específico para a ouvidoria (ou controladoria que acumula as atividades), sem função ou gratificação condicionante, garantindo mais autonomia.

- Variável 4: quanto à análise da posição hierárquica em que se situa a estrutura (setor ou cargo), houve discrepância nas respostas em relação sua própria existência (variável 1), prejudicando a avaliação deste aspecto, provavelmente em função da forma como as questões foram elaboradas. Assim, 41% (76) dos 185 entes que informaram não ter setor/cargo responderam sobre a posição hierárquica, possivelmente tratando-se daqueles que realizam as atividades acumulando outras funções. Isso porque, neste item, apenas 37% (109) disseram não se aplicar a questão por não haver setor/cargo.

Em 25% (72), a estrutura não possui vinculação direta à autoridade máxima, sendo subordinada a outras autoridades por ela nomeadas para a administração, finanças, fazenda, procuradoria ou outros (46), ou à assessoria de comunicação ou chefia de gabinete (26). Assim, somente 39% (114) possuem a devida autonomia em termos de vinculação direta à chefia do executivo, sendo 25% delas via controladoria: a vinculação à UCI foi informada em 10% (29) das respostas, contra 21% (61) que haviam informado existir setor/cargo como parte da controladoria. A diferença, neste caso, pode referir-se ao fato de que as outras 32 controladorias não estejam diretamente subordinadas ao chefe do poder executivo municipal, problema apontado por De Bona (2021, no prelo), em uma análise sobre os Sistemas de Integridade Locais das cidades catarinenses.

- Variável 5: a média de servidores atuando exclusivamente na ouvidoria é de 0,63 pessoas ou 0,07/1.000hab., com desvio padrão (dp) de 0,16, considerando 293 respostas entre 2018 e 2020. Quanto ao número de servidores considerado adequado pelos respondentes, existe uma carência média de 0,74 servidores (dp=0,77), pois a média ideal seria de 1,4 (dp=1,18) pessoas/cidade, o que requereria um incremento de pessoal de 122%. Proporcionalmente à população, segundo eles, a média deveria ser de 0,21/1.000hab., o que requereria um aumento médio de 200% na capacidade operacional do setor.

- Variável 6: quanto ao grau de escolaridade, também houve discrepâncias, sendo informado nessa questão que apenas 35% (104) das cidades não possuem responsável designado. Mais uma vez, as respostas positivas provavelmente incluíam servidores que acumulam outras funções, talvez por serem designados informalmente. Por outro lado, apenas 7% possuem como responsável um servidor com somente ensino fundamental ou médio completo, enquanto em 21% (61) dos entes o servidor possui pós-graduação, seja *lato sensu* (especialização) ou *stricto sensu* (mestrado).

#### 4.2. Atuação da ouvidoria (ou equivalente)

- Variável 7: 78% dos respondentes (199 – 67% do total de cidades) não realizam periodicamente pesquisas de avaliação com os usuários, sobre a qualidade dos serviços e a satisfação do atendimento, contrariando a exigência da Lei nº. 13.460/2017, que prevê a aplicação de pesquisas anuais sobre a totalidade dos serviços prestados.
- Variável 8: somente 20% (58) responderam produzir e publicar na internet o relatório periódico da ouvidoria exigido na legislação, enquanto 64% (188) informaram nem mesmo elaborar o informe para consumo interno, tendo ou não a estrutura/cargo.

#### 4.3. Participação dos usuários

- Variável 9: a quantidade média de avaliações de serviços por cidade é de 4 (dp=13,42), equivalente a cerca de uma a cada 5.000 habitantes (média=0,21, dp=0,47). Este número parece indicar uma participação baixa nesse quesito, apesar de não haver parâmetros comparativos com outros municípios, em escala.
- Variável 10: a proporção de avaliações sobre o total de serviços disponíveis tem média de 0,16 (dp=0,5). Assim, menos de 1 em cada 6 serviços oferecidos tem sido avaliado pelos usuários. Essa baixa participação pode ser consequência da falta de interesse em avaliar ou do desconhecimento ou falta de acesso a esses instrumentos pela população local, devido à fraca divulgação.
- Variável 11: no mesmo sentido, a quantidade de dúvidas e sugestões enviadas pelos usuários à ouvidoria via carta de serviços é de 25 por

cidade (dp=103). Por 1.000 habitantes, a média é de 1,24 manifestações (dp=2,77).

- Variável 12: sobre o total de serviços disponíveis, a média de dúvidas/sugestões é de 1,18 (dp=4,1), o que poderia indicar um maior nível de participação, mas também uma possível deficiência na quantidade de serviços publicados pelos municípios na carta.
- Variável 13: já a quantidade de denúncias recebidas entre 2019 e 2020 pela ouvidoria e/ou controladoria tem média de 395 por cidade (dp=2.458) 5,4/1.000hab. (dp=13,78). Isso indica um nível mais elevado de participação da sociedade no que se refere ao envio de denúncias, em relação ao envio de dúvidas e sugestões e à avaliação de serviços. Mas também pode indicar um elevado índice de ocorrências de irregularidades e corrupção nos governos locais analisados, os quais não possuem, em geral, estruturas de investigação interna e sanção administrativa (DE BONA, 2021, no prelo). Essa possibilidade, entretanto, deve ser analisada com parcimônia, já que os cidadãos podem não registrar manifestações na modalidade adequada – enviando como denúncia o que seria uma reclamação, por exemplo – e que os responsáveis pelo tratamento dessas manifestações nos municípios podem não proceder à adequada reclassificação dos tipos de registros, para fins estatísticos e gerenciais.

#### 4.4. Análises complementares

Evidencia-se um grande avanço na quantidade de municípios catarinenses que possui a carta de serviços publicada. Quando da resposta ao questionário anterior do MPSC, em 2018, 81% (238) das cidades informaram não possuir carta de serviços à época, contra apenas 10% (30) que em 2021 não utilizam a ferramenta da FECAM.

A respeito do total de serviços oferecidos na carta eletrônica, as 265 prefeituras que utilizam a ferramenta da FECAM possuem 33 serviços publicados, em média, com desvio padrão de 36. Separando-se os portes, as 248 cidades de até 50.000 habitantes possuem média de 29 a 39 serviços disponíveis, (dp entre 17 e 39). Destaca-se, porém, uma divergência de quantidades entre os municípios maiores. Os 12 que têm entre 50 e 100.000hab. possuem média de 65 serviços publicados, enquanto os 4 que estão entre 100 e 500.000hab. têm

média de apenas 46 e Florianópolis (único maior de 500.000 com o sistema) tem apenas 10 serviços cadastrados. Ou seja, evidentemente nem todos os serviços oferecidos por essas cinco maiores cidades estão na carta digital, contrariando a legislação.

Uma análise das variáveis quantitativas pode se dar a partir do índice de correlação de Spearman ( $r_s$ ) apresentado na Tabela 10, calculado sobre os valores absolutos que originaram as variáveis utilizadas. Os dados apontam uma correlação direta (positiva) de intensidade fraca entre população e quantidade de serviços disponíveis ( $r_s=0,12380$ ). Isso indica que o total de serviços prestados não varia muito entre cidades muito pequenas e aquelas de até 50.000 habitantes, reforçando a análise anterior. Entretanto, essa correlação possui significância estatística somente a um nível de confiança menor de 95% ( $p\text{-value}=0,0609$ ), portanto a confirmação dessa análise exige aprofundamento no tratamento dos dados, separadamente por porte, o que pode ser objeto de pesquisas futuras.

Também é positiva, porém de intensidade moderada, a correlação entre a população e os totais de avaliações de serviços ( $r_s=0,50970$ ), dúvidas/sugestões enviadas ( $r_s=0,56200$ ), denúncias recebidas ( $r_s=0,34020$ ) e número ideal de servidores na ouvidoria ( $r_s=0,32340$ ). Esses índices contribuem para a validade interna da pesquisa, pois é esperado que cidades maiores tenham mais participação e requeiram mais pessoas na ouvidoria, em termos absolutos. Ademais, nesses quatro casos, as correlações possuem significância estatística num nível de confiança maior que 99% ( $p\text{-value} < ,0001$ ), tanto pelo método pareado (two-sided p-values) como pelo método Holm (adjusted p-values).

Além disso, é positiva – embora fraca – a correlação entre a quantidade de denúncias recebidas (MPSC), e as quantidades de serviços ( $r_s=0,22240$ ,  $p\text{-value}=0,0007$ ), avaliações ( $r_s=0,24170$ ,  $p\text{-value}=0,0002$ ) e manifestações ( $r_s=0,23730$ ,  $p\text{-value}=0,0003$ ) coletadas via carta, apontando certa coerência entre os dados, ainda que obtidos de fontes diferentes. Essas probabilidades ajustadas (método Holm) apontam significância num nível de 95%.

## 5. CONCLUSÃO

Para avaliar a institucionalização e a atuação das ouvidorias municipais, bem como a participação social por meio dos canais e instrumentos de proteção estabelecidos na Lei nº. 13.460/2017, esta pesquisa exploratória analisou dados dos 295 municípios de Santa Catarina. A conclusão confirma em parte

a hipótese inicial, pois a institucionalização é baixa e a atuação das ouvidorias é muito fraca nos governos catarinenses, enquanto a utilização dos canais e instrumentos pela sociedade também é relativamente baixa.

Quanto à institucionalização, seu nível é baixo pois há carência de estrutura, regulamentação, autonomia e capacidade de trabalho para as atividades, em quantidade de servidores. Cerca de uma em cada três cidades não regulamentou a proteção e defesa dos usuários, enquanto quase duas em três não possuem a estrutura adequada (setor ou cargo). Em relação à autonomia, a cada cinco municípios, dois não a possuem plenamente, enquanto em apenas 17% o responsável é servidor efetivo nomeado por concurso específico para o setor – condição necessária, ainda que não suficiente, para o pleno exercício das funções previstas na legislação. Quanto à hierarquia, 39% possuem a devida autonomia, em termos de vinculação direta à autoridade máxima, mas em 25% a estrutura possui vinculação apenas indireta.

Essas situações representam risco para a autonomia do setor, especialmente no caso de denúncias e reclamações, que podem não ser tratadas com a imparcialidade e a confidencialidade necessárias, podendo haver parcialidade nas atividades, com prejuízo à proteção e defesa dos cidadãos. Relativamente à capacidade, a média municipal é de 0,63 servidores exclusivamente na ouvidoria, ou 0,07/1.000hab. Por outro lado, evidenciou-se uma carência média de 0,74 servidores/cidade, pois a média considerada adequada seria de 1,4 – o que demandaria um incremento de pessoal de 122%. Proporcionalmente à população, a média adequada seria de 0,21/1.000hab., requerendo um aumento médio de 200% no setor. Quanto ao grau de escolaridade, a avaliação é positiva, pois, apesar de discrepâncias nas respostas, apenas 7% dos municípios possuem como responsável um servidor com ensino fundamental ou médio, enquanto 21% têm pós-graduação completa, seja *lato sensu* (especialização) ou *stricto sensu* (mestrado).

A atuação da ouvidoria ou equivalente, por sua vez, pode ser considerada muito fraca quanto às variáveis analisadas, pois pelo menos 67% das cidades não realizam periodicamente pesquisas de avaliação da qualidade dos serviços e de satisfação com os cidadãos usuários, enquanto 64% não elaboram nem publicam o devido relatório periódico, para acesso da população e dos órgãos de controle. Somente 20% (58) responderam produzir e publicar o informe.

Sobre a participação, a quantidade média de avaliações de serviços pela população é de 4 por cidade, ou cerca de uma a cada 5.000 hab. Ainda que não haja parâmetros comparativos, a participação parece muito baixa neste quesito. Se considerada a proporção de avaliações sobre os serviços disponíveis, menos de um em cada seis serviços tem recebido algum *feedback* dos usuários. Essa baixa participação pode ser consequência da falta de interesse em avaliar ou do desconhecimento ou falta de acesso a esses instrumentos pela população local. Em todo caso, ainda que já exista alguma publicização pelas prefeituras, é necessária uma divulgação mais ativa das cartas de serviços e dos canais de comunicação, para que se promova uma maior participação da sociedade, atribuição esta que está entre as competências legais da ouvidoria pública administrativa no Brasil.

No mesmo sentido, a quantidade de dúvidas/sugestões recebidas via ferramenta eletrônica é de 25 por cidade ou 1,24/1.000hab., indicando um valor baixo, em termos absolutos. Sobre o total de serviços disponíveis, a média é de 1,18 – o que pode indicar um maior nível de participação, mas também uma possível deficiência na quantidade de serviços publicados na carta. Futuros trabalhos podem realizar uma análise qualitativa do conteúdo das cartas em uma amostra de cidades, bem como aprofundar as análises separadamente, por porte populacional, o que não foi possível nesta pesquisa, dada a limitação de espaço.

Apesar dessa baixa institucionalização, da fraca atuação e da pouca participação social em relação aos serviços, evidencia-se ter havido grande avanço na quantidade de municípios catarinenses que possui a carta publicada. Em 2018, 81% das cidades não possuíam carta de serviços, contra apenas 10% que em 2021 não utilizam a ferramenta da FECAM – o que não significa que não a publiquem, já que podem utilizar outro *software*, inclusive próprio.

Já o total de denúncias sobre possíveis irregularidades praticadas por agentes municipais entre 2019 e 2020 teve média de 395/cidade ou 5,4/1.000hab. Isso indica um nível mais elevado de participação no envio de denúncias, em relação ao envio de dúvidas/sugestões e à avaliação de serviços. Mas também parece apontar uma elevada ocorrência de irregularidades e/ou corrupção nos governos, os quais não possuem, em geral, estruturas de inves-

tigação interna e sanção administrativa (DE BONA, 2021, no prelo).

A análise de correlação das variáveis quantitativas, calculada sobre os valores absolutos originais, aponta uma fraca associação entre população e quantidade de serviços disponíveis, o que poderia indicar que o total de serviços prestados pelos municípios não varia muito entre cidades muito pequenas e aquelas de até 50.000hab. A confirmação dessa hipótese exige um aprofundamento no tratamento dos dados, separadamente por porte, o que pode ser objeto de pesquisas futuras.

Também é positiva, porém de intensidade moderada, a correlação entre população e quantidade absoluta de avaliações de serviços, dúvidas/sugestões enviadas, denúncias recebidas e número ideal de servidores na ouvidoria. Esses índices contribuem para a validade interna da pesquisa, pois é esperado que cidades maiores tenham mais participação e requeiram mais pessoas na ouvidoria, em termos absolutos, inclusive porque, nessas quatro variáveis, as correlações possuem significância estatística, num nível de confiança maior que 99%. Além disso, é positiva – embora fraca – a correlação entre a quantidade de denúncias recebidas e de serviços, de avaliações e de manifestações coletadas via carta, reforçando a coerência dos dados, obtidos de fontes diferentes. Não obstante a inexistência de parâmetros comparativos para a avaliação realizada, uma correlação direta e de intensidade moderada entre os dados que deram origem à maioria das variáveis quantitativas reforça as conclusões alcançadas, considerando-se um nível de confiança de 95%.

Por fim, destaque-se o total de serviços oferecidos pelas prefeituras na carta eletrônica. As 248 cidades de até 50.000hab. possuem média de 29 a 39 serviços disponíveis. Porém, há divergência entre os municípios maiores, pois os 12 que têm entre 50.000 e 100.000hab. possuem, em média, 65 serviços, enquanto os 4 que estão entre 100.000 e 500.000hab. têm média de apenas 46 e a capital, Florianópolis (único com mais de 500.000 a usar o sistema), tem somente 10 serviços cadastrados. Ou seja, evidentemente nem todos os serviços oferecidos por essas cinco maiores cidades estão na carta digital. Esses serviços podem estar nos portais das diversas áreas da prefeitura, mas precisam ser consolidadas em um único instrumento, de acordo com a exigência legal.

## REFERÊNCIAS

- ACUÑA, C. H.; CHUDNOVSKY, M. Como entender las instituciones y su relación con la política. In: *Cuánto importan las instituciones. Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Comp. Acuña, C.H. Buenos Aires, Siglo XXI, 2013.
- AGUILAR CAVALLO, G.; STEWARD, R. El defensor del pueblo latinoamericano como institución independiente de promoción y protección de los derechos humanos. *Revista de Derecho*, vol. 15, n. 2, 2008.
- BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro. *Diário Oficial da União (DOU)*, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei no. 13.460, de 26 de junho. Estabelece normas básicas sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. *DOU*, 2017.
- \_\_\_\_\_. Portaria da Controladoria-Geral da União (CGU) nº 581, de 9 de março. Estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, dispõe sobre o recebimento do relato de irregularidades e dá outras providências. *DOU*, 2021.
- CARDOSO, A. S. R. Ouvidoria pública como instrumento de mudança. *Texto para discussão n. 1480*, Brasília, IPEA, 2010.
- CGU - CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Referencial Teórico do Modelo de Maturidade em Ouvidoria Pública (MMOuP)*. Brasília, 2021. <https://www.gov.br/ouvidorias>
- DE BONA, R. S. Sistema de Integridad Local en Brasil: análisis de actores internos en pequeñas ciudades de Santa Catarina. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, 2021, no prelo.
- DE BONA, R. S.; BORBA, J. A.; MIRANDA, R. G. Barômetro de risco da governança municipal: aplicação de um modelo de avaliação nas prefeituras catarinenses. *Revista da CGU*, vol. 12, n. 21, 2020. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.170>
- FECAM - Federação Catarinense de Municípios. Carta de Serviços: FECAM disponibiliza ferramenta gratuita para municípios se adequarem à Lei. 2019. <https://www.fecam.org.br/noticias/index/ver/codMapaltem/0/codNoticia/553485>
- FERRES, D.M. A evolução histórica das Ouvidorias: da participação reivindicatória por melhorias nas políticas públicas ao empowerment dos cidadãos. *Revista ABO*, n. 2, 2019. <https://doi.org/10.37814/2594-5068.2019v2.p41-54>
- GOMES, M. E. A. C. Modelos de Ouvidorias Públicas no Brasil. In: *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Org. MENEZES, R.A.; CARDOSO, A.S.R. Brasília, Ipea, 2016.
- HAIR JR., J.F.; BLACK, W.C.; BABIN, B.J.; ANDERSON, R.E.; TATHAM, R.L. *Análise multivariada de dados*. Trad. Adonai S. Sant'Anna. 6. ed. Porto Alegre, Bookman, 2009.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estimativas de população*. 2020.
- IOA - INTERNATIONAL OMBUDSMAN ASSOCIATION. *Code of Ethics in Different Languages*. IOA, 2021.
- LANGSETH, P; BUSCAGLIA, E. *Empowering the Victims of Corruption through Social Control Mechanisms*. Vienna, United Nations-ODCCP, 2001.
- MENEZES, R.A.; CARDOSO, A.S.R. (Org.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília, Ipea, 2016.
- MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, vol. 83, n. 2, 1977. <https://doi.org/10.1086/226550>
- MOORE, D.S.; McCABE, G.P.; CRAIG, B.A. *Introduction to the Practice of Statistics*. 8. ed. New York, W.H. Freeman and Company, 2014.



MPSC - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Programa Unindo Forças: 2º. Diagnóstico Estadual das UCI*. MPSC, 2019.

RODRIGUES, K. F.; MICHENER, G. A necessidade de identificação como barreira ao acesso à informação: evidências e práticas no Brasil e no mundo. *Administração Pública e Gestão Social*, vol. 10, n. 4, 2018. <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v10i4.2039>

STOYANOV, A.; GERGANOV, A.; DI NICOLA, A.; COSTANTINO, F. *Monitoring anti-corruption in Europe: bridging policy evaluation and corruption measurement*. Sofia, CSD Reports, 2015.

TOLBERT, P.; ZUCKER, L.G. A institucionalização da teoria institucional. In: *Handbook de Estudos Organizacionais*. CLEGG, S.; HARDY, C.; NORDY, W. (Trad. MARTINS, H.F.; CARDOSO, R. L. S). Atlas, 1998.

# Lei de Acesso à Informação. Análise da qualidade da resposta do executivo estadual do Rio Grande do Norte

Lenira Maria Fonseca Albuquerque<sup>78</sup>

**Resumo:** O trabalho tem como objetivo avaliar a qualidade da informação entregue ao usuário do Sistema de Informação ao Cidadão do Executivo Estadual do Rio Grande do Norte (e-SIC RN) a partir dos pedidos de informação recebidos. De acordo com os resultados obtidos pode-se concluir que as informações entregues aos cidadãos apresentam fragilidades que comprometem a sua qualidade, não atendendo aos critérios e atributos definidos como representativos da qualidade desejável, tampouco alinhada aos requisitos constantes da Lei de Acesso à Informação. A pesquisa vem contribuir para o aprimoramento da comunicação entre a sociedade e o estado norte-rio-grandense, alertando os gestores públicos estaduais quanto à qualidade da informação fornecida pelos órgãos do Executivo Estadual aos cidadãos, assim como para a valorização da participação social na promoção de um Estado comprometido com os valores democráticos e com os anseios e direitos dos usuários dos serviços públicos.

**Palavras-chave:** Lei de Acesso à Informação. Qualidade da Informação. Transparência Pública. Sistema de Informação ao Cidadão.)

## I. INTRODUÇÃO

A sociedade tem cada vez mais reivindicado serviços públicos de qualidade, eficiência da gestão e espaços democráticos de participação. Esses movimentos reivindicatórios vêm transformando as formas de gerir a res pública, que busca responder aos anseios de uma população cada vez mais exigente e focada na valorização da ética, da transparência e do diálogo Estado-cidadão. Essas mudanças são percebidas claramente na evolução dos paradigmas da gestão pública que vão desde o modelo Patrimonial, do início e meados do século passado, até a Nova Gestão Pública (NGP), nas décadas de 1980/1990, passando pelo modelo Burocrático.

A partir do final dos anos 1990 veio surgindo progressivamente um novo paradigma de administração pública denominado Governança Pública. Nesse novo modelo, a ideia de governança apresenta uma grande variedade de conceitos e adjetivos – governança pública, em redes, interativa, participativa, transparente, colaborativa, etc. Porém, como nos mostra Cavalcante (2017), a ênfase da NGP oscilou entre cliente e consumidor, enquanto na lógica da Governança o foco é o cidadão como parceiro do processo de formulação e implementação de políticas públicas. “O cidadão não apenas como beneficiário final do serviço público, mas também um ator importante no processo de construção de valor público” (CAVALCANTE, 2017). Entretanto, é importante destacar que essa evolução não se dá

de maneira linear e muitas vezes os paradigmas encontram-se sobrepostos e caminham juntos num movimento pendular de avanços e retrocessos.

Nesse contexto foi criada a Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação - LAI, que veio a assegurar o direito fundamental de acesso à informação pública, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, e ampliar a transparência na administração pública brasileira. Em consonância com o novo modelo de Governança Pública e, com o objetivo de fortalecer o diálogo entre o Estado e a sociedade, é criada a Lei nº 13.460/2017, chamada de Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos – CDU, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos.

O CDU, nos seus art. 9º e art.13º, estabelece a garantia dos direitos do cidadão e reforça a promoção da participação do usuário na administração pública. A Lei também estabelece, no seu art. 23º, que os órgãos e as entidades deverão avaliar os serviços prestados sob os aspectos da satisfação do usuário, da qualidade do atendimento e do cumprimento dos compromissos e prazos.

No estado do Rio Grande do Norte, o acesso à informação, tal qual preceitua a LAI, foi disponibilizado aos cidadãos, a partir de julho de 2015 com a criação da Lei Estadual de Acesso a Informação, Lei nº 9.963, e efetivado por meio do Sistema de Informação ao Cidadão- e-SIC RN. Desde então,

78 Assistente de Controle Interno na Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte/CONTROL, gestora da Lei de Acesso à Informação do Executivo Estadual e aluna da Pós-graduação em Ouvidoria Pública realizada pela Verbo Jurídico em parceria com a Controladoria Geral da União-CGU. lenirafonseca@gmail.com

mais de 8.000 (oito mil) pedidos de informação foram respondidos<sup>79</sup>, destes, 1.124 (mil cento e vinte e quatro) no ano de 2019, sendo 84,2% deles<sup>80</sup> dentro do prazo estabelecido pela LAI<sup>81</sup>.

Entretanto, apesar de um percentual relativamente alto de atendimento ao cidadão, apenas 54,67% dos cidadãos-usuários do e-SIC RN que responderam à pesquisa de satisfação<sup>82</sup> disponibilizada no sistema, até dezembro de 2019, consideravam-se “satisfatoriamente atendidos” nas suas demandas.

É importante salientar que o controle social é o principal desdobramento do direito ao acesso à informação, uma vez que a garantia de informações fomenta a participação comunitária na gestão democrática, fortalece a fiscalização e a execução de políticas, bem como facilita a elevação do patamar de acessibilidade e o senso de pertencimento à arena pública (MATIAS-PEREIRA, 2014). Nesse sentido, podemos afirmar que a importância da entrega de uma informação clara, simples, precisa, objetiva e qualificada é fundamental para que não exista a exclusão pela linguagem, assim como para a existência de uma democracia com sustentabilidade.

Tais dados apontam para a necessidade de análise avaliativa da qualidade da informação que está sendo entregue ao cidadão no atendimento de seus pedidos de informação, de modo a identificar fragilidades na construção das respostas, a partir de atributos de qualidade que possam contribuir para a melhoria da comunicação entre o estado do RN e o cidadão.

Nesse sentido, tem-se como objetivo desta pesquisa realizar análise avaliativa da informação que está sendo entregue ao cidadão-usuário do Sistema de Informação ao Cidadão do estado (e-SIC

RN) quando das respostas entregues aos pedidos de informação recebidos pelo Executivo Estadual.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. Qualidade da Informação

Estudos sobre atributos da qualidade da informação inserem-se na linha de pesquisa da gestão da informação e do conhecimento (AROUCK, 2011). Na mesma linha de pesquisa, Amaral e Arouck apresentam trabalho em que contextualizam a lei de acesso à informação no âmbito da gestão da qualidade e do marketing da informação e propõem instrumento de avaliação de qualidade da informação fornecida por Serviços de Informação ao Cidadão (AMARAL, AROUK, 2013).

Amaral e Arouck partiram de orientação metodológica realizada por Arouck (2011) para análise da Lei nº 12.527/2011 e do Decreto nº 7.724/2012, buscando identificar e definir atributos de qualidade contextualizando as normas jurídicas sob a perspectiva do marketing da informação, destacando a importância do entendimento dos atributos e buscando garantir o direito do acesso às informações públicas pelo cidadão.

Ao realizar a sua pesquisa, por meio da técnica de análise de conteúdo dos atributos de qualidade da informação presentes em um corpus formado por artigos de periódicos da área de Ciência da Informação, Arouck propõe o agrupamento dos atributos em três categorias, que fariam paralelo com os três níveis a partir da Teoria Matemática da Comunicação (Shannon e Weaver (1949) apud AROUK, 2011, p.39). São elas:

#### QUADRO I - CATEGORIAS

CATEGORIA	DESCRIÇÃO
Meio	Nesta categoria agrupam-se as características que se relacionam à apresentação, acesso e formato da informação.
Conteúdo	Agrupam os atributos relacionados ao conteúdo informacional, como resposta à demanda intencional da informação.
Uso	Identificam-se os atributos que se referem ao impacto da informação no ator social envolvido no processo de transferência da informação, seja ele individual ou coletivo.

**Fonte:** Elaborado com base em Arouck(2011).

79 Até 2019 foram respondidos 4.873 pedidos de informação além de outros 628 na forma de indeferimentos. (dados extraídos do Sistema de Informação ao Cidadão e-SIC RN, conforme link: <http://www.sic.rn.gov.br/Solicitacao/RelatorioEvolucaoSolicitacoes>)

80 Dados extraídos do e-SIC RN. Ver link: <http://www.sic.rn.gov.br/Solicitacao/RelatorioFinalizadasPorPrazo>

81 Segundo a Lei de Acesso à Informação-LAI, o prazo máximo para atendimento de demandas é de 30 dias.

82 Ver estatísticas contidas em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/control/DOC/DOC00000000225062.PDF>

O quadro abaixo (Quadro 2), apresenta as três categorias e seus respectivos atributos proposto por Arouck.

### QUADRO 2 - CATEGORIAS DOS ATRIBUTOS DE QUALIDADE DA INFORMAÇÃO

CATEGORIAS E ATRIBUTOS			
CATEGORIAS	MEIO	CONTEÚDO	USO
Atributos	Acessibilidade, aparência, clareza, concisão, disponibilidade, formato, legibilidade, localizabilidade, mensurabilidade, ordem, quantidade, segurança, simplicidade, singularidade, tempestividade, tempo de resposta, volume.	Abrangência, atualidade, coerência, completude, confiabilidade, correção, credibilidade, imparcialidade, inequívocidade, logicidade, precisão, validade, veracidade.	Compatibilidade, compreensibilidade, conveniência, importância, interpretabilidade, pertinência, relevância, significância, suficiência, utilidade, valor informativo.

Fonte: Arouk (2011)

Assim como no trabalho apresentado por Amaral e Arouck (2013), a presente análise não abordará a dimensão uso da informação, uma vez que a Lei de Acesso à Informação ocupou-se apenas do conteúdo e do meio da informação. Importa-nos, nessa pesquisa, ater-nos a análise da qualidade da informação que é entregue aos cidadãos-usuários do Sistema de Informação do Executivo Estadual do Rio Grande do Norte, e-SIC RN, sob os aspectos de atributos de qualidade da informação relacionados às categorias Meio e Conteúdo apresentadas abaixo.

### QUADRO 3 - CATEGORIAS E ATRIBUTOS - ANÁLISE DA RESPOSTA AO CIDADÃO-USUÁRIO e-SIC RN

CATEGORIAS	MEIO	CONTEÚDO
Atributos	Disponibilidade, Tempestividade, Tempo de Resposta	Abrangência, completude, coerência, correção, imparcialidade, simplicidade, clareza, concisão e compreensibilidade.

Fonte: Elaborado com base em Arouk (2011).

A escolha e seleção dos atributos a serem trabalhados nessa pesquisa se deram mediante critérios presentes nas normas que disciplinam o acesso à informação tal como disponibilidade. A LAI, no seu art. 6º, estabelece que: “Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Para classificarmos a informação como pessoal, adotamos os mesmos critérios estabelecidas no art. 4º da LAI: “aquela relacionada à pessoa natural, identificada ou identificável. Do mesmo modo, consideramos a informação sigilosa “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado.

Do mesmo modo ocorre com os atributos tempestividade e tempo de resposta. A LAI, no seu art. 11, determina que o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato

à informação disponível ou prorrogar por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa.

Entre os atributos propostos pela metodologia apresentada por Arouk (2011), compreendemos que o conjunto dos atributos imparcialidade, simplicidade, clareza, concisão e compreensibilidade atende ao que se chama “linguagem cidadã”, tal qual apresentada na Instrução Normativa nº 1/2014 da Ouvidoria-Geral da Controladoria Geral da União-CGU que conceitua linguagem cidadã como aquela que, além de simples, clara, concisa e objetiva, considera o contexto sociocultural do interessado de forma a facilitar a comunicação.

Na mesma linha de procedimentos, o Decreto nº 9.094/2017, que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, orienta a utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos.

Aos atributos listados acima acrescentamos o item correção por compreendermos que um texto livre de erros ortográficos e cuidados na digitação representa o zelo, cuidado, respeito necessário e, parte da qualidade do atendimento a ser dispensada ao cidadão, usuário dos serviços públicos.

Para efeitos deste artigo, algumas terminologias serão conceituadas, para melhor compreensão do seu uso e seleção, dentro dos atributos definidos por Arouk (2011) e alinhados a requisitos da Lei de Acesso à Informação.

Neste artigo o termo Transparência será utilizado como um dos requisitos de controle da sociedade civil sobre o Estado.

O conceito de Qualidade pode ser entendido sob a perspectiva da “adequação ao uso” (JURAN, 1990 apud AROUCK 2011); da conformidade com requisitos (CROSBY, 1979, 1984 apud AROUCK 2011).

Para conceituar os Atributos que utilizaremos na análise das respostas aos pedidos de informação entregues aos cidadãos, por meio do e-SIC RN, utilizaremos as definições e proposições de definições operacionais dos termos, apresentadas por Amaral e Arouk (2013), conforme quadro abaixo.

**QUADRO 4 – CONCEITOS APRESENTADOS POR AROUK (2011)**

TERMO/ATRIBUTO	CONCEITO
Disponibilidade	É a qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados (BRASIL, 2011, 2012). A disponibilidade qualifica a informação como disponível ou indisponível. Neste caso, não se trata de existência ou inexistência da informação, mas da possibilidade de ser conhecida e utilizada.
Tempestividade	Propriedade daquilo que ocorre no momento certo; oportunidade. A tempestividade qualifica a informação como tempestiva ou intempestiva; oportuna ou inoportuna.
Abrangência	Indica a capacidade de compreender uma vasta gama de tópicos. A abrangência qualifica a informação como abrangente ou restrita.
Completude	Caracteriza o que não falta partes ou elementos dos que o constituem ou dos que deve ter. A completude qualifica a informação como completa ou incompleta.
Coerência	Indica a existência de nexos harmônicos das partes com o todo; mostra consistência lógica e conformidade com os fatos. A coerência qualifica a informação como coerente ou incoerente.
Correção	Indica a conformidade com padrões, apresentando-se sem falha, erro ou defeito. A correção qualifica a informação como correta ou incorreta.
Imparcialidade	Denota a capacidade de não favorecer ou prejudicar outrem, atendo-se a critérios objetivos, conforme princípios éticos estabelecidos. A imparcialidade, ou ausência de preconceitos, qualifica a informação como imparcial ou parcial.
Simplicidade	É a apresentação singela, a partir de elementos básicos, sem complexidade. A simplicidade qualifica a informação como simples ou complicada.
Clareza	Refere-se a capacidade de representar fatos, coisas, dados de modo claro, distinto, inteligível. A clareza qualifica a informação como clara ou obscura.
Concisão	É a propriedade da informação de apresentar um conteúdo de modo reduzido, atendo-se ao essencial. A concisão qualifica a informação como concisa ou profusa.
Compreensibilidade	É a capacidade de a informação ser compreendida, apreendida, entendida. A compreensibilidade qualifica a informação como compreensível ou incompreensível.

*Fonte:* Elaborado com base em Amaral e Arouk (2013).

Os atributos elencados acima foram destacados para atender aos objetivos desta pesquisa, entretanto, outros profissionais poderão propor outros atributos a serem avaliados em situações diversas, de acordo com suas necessidades e características de sistemas de informação estudados (AMARAL; AROUK, 2013).

### 3. METODOLOGIA

A pesquisa tem caráter descritivo por ter como preocupação a identificação de critérios que qualifiquem a informação entregue aos cidadãos usuários do Sistema de Informação ao Cidadão – e-SIC RN.

De acordo com Gil (2008) as pesquisas descritivas possuem como objetivo a descrição das características de uma determinada população, fenômeno ou de uma experiência. Uma de suas peculiaridades está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática.

Segundo Raupp e Beuren (2006), mesmo se enquadrando como pesquisa descritiva, quando pouco aprofundadas, estas se aproximam de estudos exploratórios, principalmente quando os assuntos tratados forem pouco explorados, como é o caso em questão.

Quanto aos procedimentos, esta pesquisa se enquadra no tipo documental, pois visa a selecionar, tratar e interpretar a informação bruta atribuindo-lhe valor. A Pesquisa Documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento

analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. (GIL, 2008).

Raupp e Beuren (2006) ressaltam o mérito da pesquisa documental no sentido de verificar fatos passados que possam ser úteis para ajudar no presente e vislumbrar tendências futuras. Nesse sentido, a presente pesquisa também se presta a ajudar a melhorar a comunicação entre Estado e sociedade a partir de uma informação que atenda a critérios de qualidade.

Quanto à abordagem do problema, trata-se de uma pesquisa quantitativa, pois se caracteriza pelo emprego de instrumentos estatísticos. A abordagem quantitativa é frequentemente aplicada nos estudos descritivos, que procuram descobrir e classificar a relação entre variáveis e a relação de causalidade entre os fenômenos, como afirmam Raupp e Beuren (2006).

#### Tratamento dos dados - estatística descritiva

A coleta de dados para análise se deu por meio de seleção aleatória dos registros, contidos na base de dados do Sistema e-SIC RN, correspondentes ao número de respostas enviadas ao cidadão-usuário, com delimitação de período compreendido entre janeiro e dezembro de 2019.

O universo total da população alvo desta pesquisa abrange uma amostra de 70 documentos, cuja população total corresponde a 1.124 documentos (quantidade de Pedidos de Informação respondidos em 2019) observando-se a proporcionalidade contida no modelo e definições de amostras apresentadas na Tabela PHILIPS abaixo.

**QUADRO 5 - TABELA PHILIPS<sup>83</sup>**

TAMANHO DA POPULAÇÃO	TAMANHO DA AMOSTRA	ÍNDICE DE PROBLEMAS
501 – 1.000	55	05
1.001 – 2.000	70	06
2.001 – 5.000	90	12
5.001 – 10.000	150	24
10.001 – 20.000	220	36
20.001 – 50.000	280	48
Maior que 50.001	350	60

*Fonte:* Controladoria Regional do Estado de SC.

83 Conforme estabelecido no documento: "Modelo de Documentos para atuação do Controle Interno Municipal", de autoria da Controladoria Regional da União do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <https://docplayer.com.br/10480565-Modelo-de-documentos-para-a-atuacao-do-controle-interno-municipal.html>

Os valores apresentados na linha destacada do Quadro 5, correspondem ao material trabalhado nesta pesquisa. Assim, a coluna Tamanho da População apresenta valores onde se insere a população de 1.124 documentos, respostas aos Pedidos de Informação entregues aos cidadãos-usuários por meio do e-SIC RN no ano de 2019.

Na coluna Tamanho da Amostra, se encontra a quantidade de documentos que foram submetidos à análise por essa pesquisa, valor correspondente ao tamanho da população.

A terceira coluna, Índice de Problemas, indica o número máximo abaixo do qual a qualidade é considerada aceitável - no caso da amostra trabalhada nessa pesquisa é 6 (seis) o que corresponde a 8,6% do total da amostra. Caso o resultado aponte um número de problemas, ou percentual acima do índice indicado, a qualidade das respostas

não será considerada suficientemente adequada ao padrão esperado.

Para seleção dos documentos a serem submetidos à análise, calculamos o percentual de Pedidos de Informação (PI) respondidos pelos órgãos, em relação ao total de Pedidos de informação respondidos pelo Executivo Estadual. Encontrado o percentual de cada órgão em relação ao total de PI, multiplicamos esse percentual pelo tamanho da amostra (70) e dividimos por 100.

Como resultado, tivemos 30 órgãos com um percentual que, depois de aplicada a soma, resultou em número de valor maior que zero, conforme podemos observar no Quadro 6. Os valores resultantes para cada órgão representam a quantidade de documentos selecionados para análise, ou seja, de pedidos de informação respondidos pelos órgãos que foram submetidos à avaliação.

**QUADRO 6 - DEMONSTRATIVO DA SELEÇÃO DA AMOSTRA**

	ORGÃOS	TOTAL DE PI RESPONDIDOS	% DE ANÁLISE	PI ANALISADOS POR ÓRGÃO
1	Sec. da Educação, da Cultura do Esporte e do Lazer	105	9,34	07
2	Sec. de Segurança Pública e Defesa Social	101	8,99	07
3	Departamento Estadual de Trânsito	92	8,19	06
4	Secretaria de Administração	74	6,58	05
5	Secretaria da Saúde Pública	72	6,41	04
6	Controladoria Geral do Estado	62	5,52	04
7	Secretaria de Tributação	55	4,89	03
8	Secretaria de Administração Penitenciária	53	4,72	03
9	Polícia Militar do RN	47	4,18	03
10	Polícia Civil do RN	36	3,20	02
11	Departamento Estradas de Rodagem	32	2,85	02
12	Companhia de Águas e Esgotos do RN	31	2,76	02
13	Instituto Técnico-Científico de Perícia	29	2,58	02
14	Instituto de Previdência do RN	27	2,40	02
15	Universidade do Estado do RN	27	2,40	02
16	Secretaria de Planejamento e das Finanças	25	2,22	02
17	Gabinete Civil	18	1,60	01
18	Junta Comercial do Estado do RN	17	1,51	01
19	Procuradoria Geral do Estado	17	1,51	01
20	Inst. de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente	16	1,42	01

	ORGÃOS	TOTAL DE PI RESPONDIDOS	% DE ANÁLISE	PI ANALISADOS POR ÓRGÃO
21	Fundação de Desenvolvimento Socioeducativo	13	1,16	01
22	Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos	11	0,98	01
23	Companhia de Habitação e Desenvolvimento	10	0,89	01
24	Fundação de Apoio a Pesquisa do RN	10	0,89	01
25	Fundação José Augusto	10	0,89	01
26	Instituto de Gestão das Águas do RN	10	0,89	01
27	Corpo de Bombeiros Militar	09	0,80	01
28	Secretaria do Desenv. Rural e da Agricultura Familiar	09	0,80	01
29	Agência de Fomento do RN	08	0,71	01
30	Departamento Estadual de Imprensa	08	0,71	01
<b>TOTAL / ÓRGÃOS</b>		<b>1.034</b>	<b>100%</b>	<b>70</b>

*Fonte: Elaborado pela autora*

A métrica utilizada para pontuar os critérios selecionados e aplicar a avaliação seguiu conforme indicado no Quadro 7 abaixo, na coluna “Pontuação”:

#### QUADRO 7 – MÉTRICA APLICADA

CATEGORIA	ATRIBUTOS	ITENS AVALIADOS	PONTUAÇÃO
MEIO	1 - Disponibilidade	A informação não se caracteriza como Pessoal ou Sigilosa (Reservada/Secreta/ Ultrasecreta)	Válida / Não Válida
	2 - Tempestividade	Respondido em até 20 dias	20
	3 - Tempo de resposta	Respondido de 21 a 30 dias	10
Respondeu parcialmente ao que foi solicitado		05	
CONTEÚDO	1 - Abrangência, completude e coerência	Respondeu tudo que foi solicitado	30
		Respondeu parcialmente ao que foi solicitado	15
		Não respondeu ao que foi solicitado	0
	2 - Imparcialidade	Ausência de expressões preconceituosas ou ofensivas a indivíduos/grupos	10
		Ausência de opinião pessoal (uso de termos como “acho”, “penso”, etc.)	10
	3 - Clareza, concisão, simplicidade, compreensibilidade	Linguagem clara, simples e concisa (ausência de jargões, termos técnicos e estrangeirismos):	10
	4 - Correção	Ausência de erros gramaticais	05
		Ausência de erros de digitação	05

*Fonte: Elaborado pela autora*



Na aplicação dos critérios de avaliação, inicialmente é observado se a resposta contém dados pessoais e/ou classificados como reservado, secreto ou ultrassecreto pelo órgão analisado. No caso da resposta positiva, a pontuação total da resposta analisada será 0 (zero) pois estará ocorrendo o descumprimento da LAI, conforme apresentado no seu parágrafo III do art. 6º, o que invalidaria, segundo os critérios estabelecidos, toda a informação.

Não havendo a exposição de dados/informações pessoais ou sigilosos e, a resposta ao Pedido de Informação, venha atender a todos demais critérios positivamente, o órgão obtém a soma máxima de 100 pontos. Pontuando abaixo de 84 a resposta é considerada inadequada, pois estará acima do índice de problemas aceitável, que corresponde a 8,6%.

Para fins da apresentação dos resultados no Quadro-Resumo (Quadro 8), foi calculada a pontuação média obtida pelo total da amostra. Assim, para obter a pontuação do item Tempestividade, por

exemplo, é somado todos os pontos obtidos neste quesito na avaliação das amostras e depois, dividido por 70 que é o total de registros contidos na amostra. Para os outros itens é utilizado o mesmo procedimento, neste sentido, o tratamento dos dados se deu por meio de estatística descritiva.

Para a apresentação da coluna “% Alcançado” do Quadro-Resumo (Quadro 8), calculamos o percentual alcançado pelos pontos obtidos, tendo como referência a pontuação apresentada no Quadro 7.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Aplicados os critérios a partir da metodologia proposta, a amostra utilizada atingiu a média de 71,5 (setenta e um vírgula cinco) pontos, ficando abaixo do considerado aceitável, ou adequado, que é 84 pontos, conforme estabelecido pela métrica aplicada e apresentada no Quadro-Resumo abaixo.

**QUADRO 8 – AVALIAÇÃO GERAL – QUADRO RESUMO**

CATEGORIA	ATRIBUTOS	ITENS AVALIADOS	VALOR	PONTOS	% ALCANÇADO
MEIO	1 - Disponibilidade	A informação não se caracteriza como Pessoal ou Sigilosa (Reservada/Secreta/Ultrasecreta)	Válida (S/N)	64 válidos	91,4%
	2 - Tempestividade	Respondido dentro do prazo (até 30 dias)	20	14,86	74%
	3 - Tempo de resposta	Respondido em até 20 dias	10	6,85	68%
Respondido de 21 a 30 dias		05			
CONTEÚDO	1 - Abrangência, completude e coerência	Respondeu tudo que foi solicitado	30	16,5	55%
		Respondeu parcialmente ao que foi solicitado	15		
		Não respondeu ao que foi solicitado	0		
	2 - Imparcialidade	Ausência de expressões preconceituosas ou ofensivas a indivíduos/grupos	10	17,71	88,55%
		Ausência de opinião pessoal (uso de termos como “acho”, “penso”, etc.)	10		
	3 - Clareza, concisão, simplicidade, compreensibilidade	Linguagem clara, simples e concisa (ausência de jargões, termos técnicos e estrangeirismos):	10	6,71	67%
	4 - Correção	Ausência de erros gramaticais	05	8,57	85,7%
		Ausência de erros de digitação	05		
<b>TOTAL</b>				<b>71,5</b>	<b>71,5%</b>

Fonte: Elaborado pela autora - Dados da Pesquisa (2020).

A partir dos dados analisados, podemos observar que dos critérios avaliados, na Categoria Meio, o atributo Disponibilidade cujo valor atribuído seria “válido” ou “não-válido” - onde o não-válido anula toda e qualquer outra pontuação que o Pedido de Informação em análise possa obter - alcançou o número de 64 documentos válidos, ou seja, 91,4% dos documentos analisados, sendo o melhor resultado entre os itens avaliados.

Embora apenas 6 (seis) dos documentos analisados apresentem dados ou informações que atendem a critérios que os definem como informação pessoal ou sigilosa, representando 8,6% do total da amostra, tal ocorrência representa falta grave pois esses dados podem representar riscos à segurança do cidadão ou da instituição a que se referem. Expor dados desta natureza, segundo normas estabelecidas na LAI, constitui conduta ilícita e enseja responsabilização do agente público civil ou militar, responsável por sua divulgação.

Ainda na Categoria Meio, temos os atributos Tempestividade e Tempo de Resposta, sendo o primeiro, um indicador do cumprimento da LAI no que se refere a prazo máximo para resposta e o segundo atributo, indicador da resolatividade que mostra quanto, efetivamente, dos pedidos de informação foram respondidos dentro do prazo de até 20 dias, até 30 dias ou acima de 30 dias. Os resultados foram 14,86 de um total máximo de 20 pontos, representando 74% para o cumprimento do prazo de até 30 dias e, 6,85 pontos para um máximo de 10 pontos, ou seja, 68% da pontuação possível para as respostas entregues em até 20 dias, sem necessidade de justificativa de prorrogação de prazo, conforme estabelecido na LAI.

Vimos, a partir do resultado obtido, que 68% das respostas aos pedidos de informações constantes na amostra foram entregues em até 20 dias do recebimento da demanda (PI), atendendo ao que preceitua o § 1º do art. da Lei de Acesso. Outros 6% foram entregues no período de 21 a 30 dias do seu recebimento, ainda em conformidade com o § 2º, art. 11, da LAI. Entretanto, um percentual de 26% dos pedidos de informação foram en-

tregues com prazo vencido, ou seja, as respostas demoraram mais de trinta dias para serem entregues ao cidadão, prazo máximo, conforme estabelecido no § 4º do art. 11 do Decreto Estadual nº 25.399/2015 que orientou as regras adotadas no e-SIC RN, representando assim, descumprimento do que preceitua a LAI Estadual.

Para a categoria Conteúdo, analisamos os atributos Abrangência, Completude e Coerência, a partir de três itens: “respondeu tudo o que foi solicitado”; “respondeu parcialmente o que foi solicitado” e, “não respondeu o que foi solicitado”. De todos os atributos analisados este foi o que apresentou maior fragilidade, tendo alcançado somente 16,5 pontos, do total de 20 pontos possíveis, equivalendo a 55% da pontuação ideal.

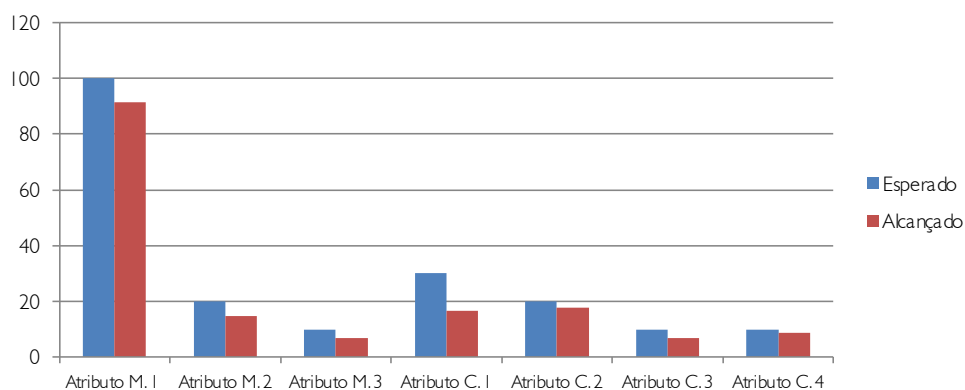
Este item, que compreende os três atributos, representa o atendimento ao pedido, propriamente dito; representa a entrega da informação solicitada. O resultado apresentado demonstra a premente necessidade de melhoria no serviço de acesso à informação, uma vez que pouco mais da metade dos documentos analisados continham, na sua completude, a entrega almejada.

Ainda na categoria Conteúdo, no atributo Imparcialidade, a pontuação alcançada foi 17,71 pontos atingindo 88,5%, da pontuação ideal, representando o segundo melhor resultado para os itens analisados. Esse critério demonstra o respeito à dignidade do cidadão, à sua individualidade e liberdade de pensar e existir. O resultado obtido neste critério demonstra que as respostas entregues alcançam uma qualidade que atendem ao índice de aceitabilidade proposto.

Os atributos Clareza, Concisão, Simplicidade e Compreensibilidade, obtiveram 67% dos pontos desejáveis, demonstrando a utilização de uma linguagem adequada ao cidadão-demandante, nos termos do art. 18 da Portaria nº581/2021.

Por último, o critério Correção resultou em 8,57 pontos, correspondendo a 85,7% da pontuação, também dentro de uma margem aceitável de problemas pontuada na Tabela Philips (Quadro 5).

## GRÁFICO I - COMPARATIVO DE DESEMPENHO POR ATRIBUTOS (ESPERADO X ALCANÇADO)



Fonte: Elaborado pela autora

No gráfico acima podemos observar que todos os atributos analisados ficaram abaixo do desejado (Esperado), estando o Atributo C.1 (Categoria Conteúdo e Critérios Abrangência, Completude e Coerência) o item que ficou mais aquém do desejado.

O Atributo C.3 que representa os Critérios Clareza, Concisão, Simplicidade e Compreensibilidade, veio logo depois apresentando grandes fragilidades. O Atributo Tempo de Resposta também atingiu uma pontuação que demonstra a necessidade de melhorar o desempenho no cumprimento do prazo estabelecido pela LAI de até 20 dias para entrega da resposta ao Pedido de Informação.

De todos os critérios analisados, o Atributo M.1 (Disponibilidade), que avalia a validade da informação entregue, no sentido de indicar se existem dados pessoais ou dados sigilosos no corpo da resposta entregue ao cidadão, foi o que apresentou melhor desempenho, tendo sido identificados apenas 6 (seis) respostas contendo dados ou informações com essas características. Apesar de ter um desempenho positivo, com poucas ocorrências de registros não-válidos, alertamos para o fator crítico e sujeito a apuração de responsabilidade, o não atendimento deste critério.

### 5. CONCLUSÃO / CONSIDERAÇÕES

A partir da análise dos resultados, baseada na identificação e definição de atributos de qualidade da informação constantes na metodologia testada por Arouk (2011), podemos concluir que a qualidade da informação entregue ao cidadão por meio do Sistema de Informação ao Cidadão – e-SIC RN, apresenta fragilidades que comprometem a qualidade da informação, no que concerne ao atendimento de critérios definidos por Arouk (2011) como representativas da qualidade desejável da informação e metodologia adotada por esta Pesquisa.

Consideramos que o objetivo desta pesquisa foi alcançado, pois foi capaz de identificar fragilidades nos atributos que qualificam a informação e o seu resultado contribuirá para o aprimoramento da comunicação entre a sociedade e o Estado, para alertar os gestores quanto à qualidade da informação fornecida pelos órgãos aos cidadãos, assim como para a valorização da participação social na promoção de um Estado comprometido com valores democráticos e os anseios e direitos dos usuários de serviços públicos.

Neste sentido, sugere-se a capacitação continuada dos operadores do Sistema e-SIC RN, por meio de cursos e palestras de capacitação e atualização, com os gestores e servidores públicos estaduais, detentores da informação pública e operadores do e-SIC RN, com foco na qualidade da informação, técnicas de comunicação interpessoal, competências conversacionais, e atendimento ao que preceitua a Lei de Acesso à Informação.

Sugere-se também a aplicação anual desta análise para acompanhamento, monitoramento e avaliação do desempenho da qualidade da informação entregue ao cidadão norte-rio-grandense por meio do Sistema de Informação ao Cidadão e completo alinhamento aos preceitos da LAI.

A pesquisa em questão limitou-se à análise de documentos referentes ao exercício 2019, e expõe lacunas atuais que podem ser consideradas como oportunidades para futuros estudos. A produção acadêmica sobre a qualidade da informação relacionada com a Lei de Acesso à Informação ainda é incipiente e carente de referências em termos de metodologia e autores. A importância da disponibilidade de informações confiáveis e de qualidade por parte do Estado é fundamental para o fortalecimento do controle social e para a existência de um ambiente democrático com sustentabilidade.

Por último queremos registrar que no segundo semestre de 2020 foi realizada capacitação em qualidade da informação com os operadores do sistema e-SIC RN, baseada nos critérios utilizados na aplicação desta Pesquisa e, se encontra em fase de tabulação de dados a aplicação de nova pesquisa, utilizando agora dados referentes a pedidos de informação recebidos em 2020, com a mesma metodologia utilizada no ano anterior.

Também já foi possível perceber melhores resultados na operacionalização da LAI no ano de 2020, baseados no Tempo Médio de Resposta que passou de 26 dias (2019) para 19 dias (2020); na Resolutividade, quando em 2020, obtivemos 87,81%

dos pedidos de informação respondidos dentro do prazo da LAI, contra 84% em 2019 e, a Satisfação do Usuário do e-SIC RN quanto às respostas recebidas que passou de 54,67% para 57,26% ao final de 2020, conforme pode ser atestado pelo Relatório de Gestão LAI RN 2020<sup>84</sup>.

Tudo isso confirma a necessidade contínua de busca de aprimoramento das ações de monitoramento e avaliação da gestão e operacionalização da Lei de Acesso à Informação no Executivo Estadual do Rio Grande do Norte para o cumprimento do dever de ofertar serviços de qualidade à população norte-rio-grandense.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Sueli Angelica do; AROUCK, Osmar. *Atributos da qualidade da informação e a lei de acesso à informação*. Anais do XXV Congresso Brasileiro de Biblioteconomia, Documentação e Ciência da Informação. Florianópolis, 2013.

AROUCK, Osmar, *Atributos de qualidade da informação*. (2011). 117f. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Ciências da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/10482/9501> >.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) >. Acesso em jan. 2020.

BRASIL. *Decreto n.º. 9.094, de 17 de julho de 2017*. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm#art25](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm#art25) >. Acesso em 03/01/2020.

BRASIL, *Instrução Normativa OGU/CGU n. 1, de 5 de novembro de 2014*. Disponível em: < <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-ogu-01-2014.pdf> >. Acesso em 03/01/2020.

BRASIL. *Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012*. Regulamenta a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informação previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 da Constituição. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/Decreto/D7724.htm). > Acesso em 12/2019.

\_\_\_\_\_. *Lei N.º 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 da Constituição Federal. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). > Acesso em 12/2019.

\_\_\_\_\_. *Lei N.º 13.460, de 26 de junho de 2017*. Dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm). > Acesso em 12/2019.

BRASIL, *Portaria Interministerial n. 140, de 16 de março de 2016*. Disponível em: < [https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria\\_cgu-mpog\\_140\\_2006.pdf](https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu-mpog_140_2006.pdf) >. Acesso em 06/01/2020.

BRASIL, *Portaria n.º 581, de 9 de março de 2021*. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-581-de-9-de-marco-de-2021-307510563> >. Acesso em 03/03/2022.

84 <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/control/DOC/DOC00000000251618.PDF>

CAVALCANTE, P. *Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. 2017. Brasília. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=30733:td-2319-gestao-publica-contemporanea-do-movimento-gerencialista=-ao-pos-npm&catid=397:2017&directory=1](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30733:td-2319-gestao-publica-contemporanea-do-movimento-gerencialista=-ao-pos-npm&catid=397:2017&directory=1)>. Acesso em 06/01/2020.

CONTROL. *Sistema de Informação ao Cidadão – e-SIC RN*: Natal. 2015. Disponível em: [www.sic.rn.gov.br](http://www.sic.rn.gov.br). Acesso em 12/2019.

GIL, A. C. (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6. Ed. São Paulo: Atlas. [http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-15\\_01.pdf](http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-15_01.pdf). Acesso em 01/2020.

PEREIRA, José Matias. *Controle Social e Transparência: Avaliação do Modelo de Acesso à Informação no Brasil*. GIGAPP Estudos/Working Papers, vol. 32, p1-21, 2014. Disponível em: < <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/56/83> > Acesso em 12/02/2020.

PEREIRA, José Matias. *Reforma do Estado e Transparência: Estratégias de controle da corrupção no Brasil*. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002. Disponível em: <<https://researchgate.net/publication/30864988>> Acesso em: 02 jan. 2020.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. *Metodologia da pesquisa aplicável às Ciências Sociais*. In I. M. Beuren (Ed.), *Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática* (3rd ed., pp. 76-97). São Paulo: Atlas. 2006. Disponível em: [http://www.geocities.ws/cienciascontabeisfecea/estagio/Cap\\_3\\_Como\\_Elaborar.pdf](http://www.geocities.ws/cienciascontabeisfecea/estagio/Cap_3_Como_Elaborar.pdf)

RIO GRANDE DO NORTE, *Projeto de Lei n.029/2019*. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado (PPA) para o quadriênio 2020-2023 e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.gabinetecivil.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=51141&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=Projetos+-de+Lei+Pendentes+San%E7%E3o> > Acesso em: 06 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *LEI N° 9.963, de 27 de julho de 2015*. Dispõe sobre o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: < [http://www.al.rn.gov.br/portal/\\_ups/legislacao/2015/08/06/ae39efcab9703fff94aa4d90528fc7c4.pdf](http://www.al.rn.gov.br/portal/_ups/legislacao/2015/08/06/ae39efcab9703fff94aa4d90528fc7c4.pdf) > Acesso em 12/2019.