

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**GOVERNO ABERTO E COMBATE À CORRUPÇÃO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A  
RECUPERAÇÃO DE ATIVOS**

**ELOÍSA ASSIS DOS SANTOS**

**RIO DE JANEIRO**  
**2017/2º SEMESTRE**

**ELOÍSA ASSIS DOS SANTOS**

**GOVERNO ABERTO E COMBATE À CORRUPÇÃO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A  
RECUPERAÇÃO DE ATIVOS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção de grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Ms. Carolina Machado Cyrillo da Silva**.

**Rio de Janeiro**

**2017/2º SEMESTRE**

A231g Assis dos Santos, Eloisa  
Governo Aberto e Combate à Corrupção: Considerações  
sobre a Recuperação de Ativos / Eloisa Assis dos  
Santos. -- Rio de Janeiro, 2017.  
67 f.

Orientadora: Carolina Machado Cyrillo da Silva.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
de Direito, Bacharel em Direito, 2017.

1. Governo Aberto. 2. Combate à Corrupção. 3.  
Recuperação de Ativos. 4. Acesso à Informação. 5.  
Transparência. I. Machado Cyrillo da Silva,  
Carolina, orient. II. Título.

**ELOÍSA ASSIS DOS SANTOS**

**GOVERNO ABERTO E COMBATE À CORRUPÇÃO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A  
RECUPERAÇÃO DE ATIVOS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Ms. Carolina Cyrillo Machado da Silva.**

Data da Aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Orientadora

---

Membro da Banca

---

Membro da Banca

**Rio de Janeiro**

**2017/2ºSEMESTRE**

Para Rovani, minha mãe, amiga e companheira  
nessa árdua jornada, dedico o fruto do suporte  
incondicional, com amor

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, Rovani, cujo apoio incondicional fora imprescindível para a realização dessa jornada; obrigada por toda confiança depositada convertida em amor, suporte, sacrifício e orações incessantes. Agradeço ao meu pai, Everaldo, pelo frequente incentivo e estímulo para dar o melhor de mim em tudo que eu faço.

Ao meu companheiro de vida, Pablo, por todo amor, apoio, dedicação e compreensão nesses longos e lindos anos de pura cumplicidade.

Às minhas irmãs de alma, Larissa, Lays, Nanachara e Luana, pelos maravilhosos momentos vividos na casa 6. Obrigada por arrancarem meus sorrisos mais sinceros mesmo nos momentos de angústia e saudade de casa.

Aos que apoiam meus sonhos e investem na realização de todos eles – Geruza, Wellington, Edi, Avani, Lucas, Nanny, Adriana, Roque e Helena.

Às crianças mais amorosas do mundo: João Vitor, Tarsila e Vicente.

Às minhas amigas soteropolitanas, dentre as quais destaco Letícia, Ayla, Michele, Gabriela e Thaís, por todo carinho inalterado pela distância.

À minha orientadora, Carolina Cyrillo, pelo suporte, orientações e amizade.

À Nacional de Direito.

Vida é luta. Vida sem luta é um mar morto no centro do organismo universal.

(Machado de Assis)

## RESUMO

Cerca de três décadas desde sua formulação enquanto princípio norteador do ordenamento jurídico, pela Constituição de 1988, e o instituto da publicidade ainda provoca veementes debates acerca da conveniência e adequação de sua aplicação. O princípio da publicidade denota a imprescindibilidade da garantia de acesso dos cidadãos às informações da gestão pública. Assim, observando o dever de publicidade dos seus atos, a Administração Pública adimpliria suficientemente o que preconiza a Carta Magna e os ideais que a influenciaram, sendo um deles a instituição do Estado Democrático de Direito. O Governo Aberto, nesse contexto, desponta como mecanismo governamental de viabilização dos ideais de publicidade e transparência, proporcionando o acesso às informações públicas e a efetiva participação da sociedade civil. No entanto, a problemática da corrupção no Brasil – sobretudo o processo de recuperação de ativos – demonstra a fragilidade da formação da Parceria para Governo Aberto no Brasil, eis que evidente a ausência de transparência acerca da destinação das verbas públicas reavidas. A falta de transparência na gestão dos recursos públicos obstaculiza o devido exercício da cidadania participativa, vez que esta última está, em grande medida, condicionada ao cumprimento do dever estatal de prestação de contas e informações.

Palavras-chave: Governo Aberto; Combate à corrupção; Recuperação de Ativos; Transparência; Direito à Informação.



## RESUMEN

Cerca de tres décadas desde su formulación como principio orientador del ordenamiento jurídico, por la Constitución de 1988, y el instituto de la publicidad todavía provoca vehementes debates acerca de la conveniencia y adecuación de su aplicación. El principio denota la imprescindibilidad de la garantía de acceso de los ciudadanos a la información de la gestión pública. Así, observando el deber de publicidad de sus actos, la Administración Pública adhiplía suficientemente lo que preconiza la Carta Magna y los ideales que la influenciaron, siendo uno de ellos la institución del Estado Democrático de Derecho. El Gobierno Abierto, en ese contexto, despunta como mecanismo gubernamental de viabilización de los ideales de publicidad y transparencia, proporcionando el acceso a las informaciones públicas y la efectiva participación de la sociedad civil. Sin embargo, la problemática de la corrupción en Brasil - sobre todo el proceso de recuperación de activos- demuestra la fragilidad del formato de la Asociación para Gobierno Abierto en Brasil, ya que está evidente la ausencia de transparencia acerca del destino de los fondos públicos recuperados. La falta de transparencia obstaculiza el debido ejercicio de la ciudadanía participativa, ya que esta última está, en gran medida, condicionada al cumplimiento del deber estatal de rendición de cuentas e informaciones.

Palabras clave: Gobierno Abierto; Combate a la Corrupción; Recuperación de Activos; Transparencia; Derecho a la Información.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Pirâmide democrática.....	21
Figura 2 – - Os cinquenta erros mais comuns em sítios eletrônicos governamentais (A).....	52
Figura 3 - Os cinquenta erros mais comuns em sítios eletrônicos governamentais (B).....	53
Figura 4 – Elementos da transparência.....	54

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Proporção de ferramenta e funcionalidades que os respondentes gostariam de encontrar no Portal.....	55
Gráfico 2 – Proporção de material de informação e de apoio à navegação que o usuário considerou mais útil.....	56
Gráfico 3 – Sugestão dos respondentes: proporção de categorias.....	57

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO UM: GOVERNO ABERTO, TRANSPARÊNCIA E DEMOCRACIA.....</b>	<b>14</b>
<b>1.1 Governo Aberto: Reflexões sobre Transparência e Participação Popular como Requisitos da Democracia.....</b>	<b>14</b>
<b>1.2 O Desenvolvimento do Conceito de Governo Aberto.....</b>	<b>20</b>
<b>1.3 Histórico do Governo Aberto e a Instituição da Parceria para Governo Aberto.....</b>	<b>23</b>
<b>1.4 Transparência e Governo Aberto: Experiência Brasileira.....</b>	<b>27</b>
<b>CAPÍTULO DOIS: GOVERNO ABERTO E COMBATE À CORRUPÇÃO: ACESSO ÀS INFORMAÇÕES SOBRE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS.....</b>	<b>37</b>
<b>1.1 Governo Aberto e combate à corrupção no Brasil.....</b>	<b>37</b>
<b>1.2 Recuperação de Ativos Desviados por Corrupção.....</b>	<b>44</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>63</b>

## INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 pode ser considerada o marco de incorporação dos direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro. No contexto de promulgação da Constituição de 1988 – inspirada no movimento de afirmação e universalização dos direitos humanos – sobressaem-se enquanto direitos fundamentais a garantia de acesso às informações públicas e o asseguramento de maior participação política.

O acesso às informações da gestão pública confirma, cada vez mais, a adequação pela sua classificação enquanto verdadeiro direito fundamental. A prestação e exposição das informações de gestão pública relacionam-se com as noções de democracia participativa, eis que conferem aos cidadãos papel mais ativo e relevante, retirando-os da posição de meros espectadores e coadjuvantes nos assuntos estatais.

Nesse sentido, a publicidade contorna-se enquanto elemento primordial para a garantia dos direitos tutelados no Estado Democrático de Direito, haja vista que o conteúdo nuclear do conceito de democracia encontra significação na soberania popular, noção que consubstancia a concepção de poder enquanto produto emanado do povo, materializado na participação popular.

No entanto, a despeito do seu histórico de constitucionalização de direitos fundamentais e da formulação de princípios basilares, sendo um destes o da publicidade, o Brasil convive com uma grave realidade: estima-se que a corrupção no país afeta, anualmente, cerca de duzentos bilhões de reais – dinheiro do patrimônio público que deixa de ser destinado aos cofres públicos para efetivação de políticas públicas e direitos sociais básicos consagrados na Carta Magna brasileira.

Ante o contexto brasileiro de escândalos de corrupção e obstaculização da efetividade dos direitos sociais, percebe-se a continuidade e aprimoramento da tendência teórica pelo assentamento de princípios baseados na transparência e no exercício da cidadania participativa.

Para além dos dispositivos legais aprovados em território nacional que se propõem a implementar o fortalecimento da democracia e do acesso às informações públicas, desponta o Brasil como um dos Estados fundadores da Parceria para Governo Aberto ou OGP, do inglês *Open Government Partnership* – iniciativa internacional que se destina a incentivar práticas governamentais relacionadas à transparência das atuações governamentais, ao acesso às informações públicas e à participação da sociedade civil. A OGP, em verdade, figura enquanto mecanismo de transformação global das governanças, doravante pautadas na transparência, na luta contra a corrupção e no fomento à democracia participativa.

Governo Aberto é entendido enquanto medida institucional na qual as atuações do Poder Público são diretamente relacionadas à garantia da transparência nas atuações governamentais; trata-se, portanto, de desdobramento do fenômeno democrático que se materializa em práticas estatais comprometidas com a disponibilização de informações de domínio público e dados governamentais para a livre consulta pela sociedade civil.

A análise geral das práticas de Governo Aberto no Brasil permite inferir os importantes avanços no sentido de atendimento aos princípios e diretrizes da Parceria para Governo Aberto, de forma a promover a concretização de um Governo aberto, transparente e responsável. Contudo, o processo de implementação da Parceria para Governo Aberto parece não ter dado conta dos desafios assumidos, sendo um deles o combate à corrupção.

Nesse sentido, a presente monografia tem por objetivo a investigação dos compromissos assumidos pelo Brasil, no âmbito da OGP – e o cumprimento, ou não, destes – de modo a verificar se é possível falar em devida prestação de contas com transparência, sobretudo no que se refere ao processo de recuperação de ativos desviados por corrupção.

O primeiro capítulo abordará uma análise acerca da interconexão teórico-filosófica do instituto com as noções de Democracia, e com os princípios que dela decorrem, destacando a influência direta existente entre Governo Aberto, democracia e participação popular. Dedicar-se-á, ainda, o primeiro capítulo, ao breve relato do desenvolvimento do conceito do conceito do instituto e seu histórico de implementação no mundo e no Brasil.

Esclarecidas as premissas acerca da democracia – intrinsecamente relacionadas ao direito fundamental de acesso à informação e ao dever de transparência do Estado – e, apreendida a conclusão segundo a qual a instituição de Governo Aberto é resultado do processo democrático e do aprimoramento do Estado Democrático de Direito, o segundo capítulo se debruçará numa análise mais aprofundada acerca dos instrumentos provenientes da Parceria para Governo Aberto capazes de combater a corrupção. Assim, serão apresentados os Planos de Ação elaborados pelo Governo brasileiro e os respectivos Balanços ao efeito de apresentar as medidas assumidas e implementadas pelo Brasil sobre a temática do combate à corrupção.

Dedicar-se-á, ainda, o segundo capítulo à investigação do procedimento de Recuperação de Ativos desviados por corrupção, de forma a verificar se há o devido cumprimento do dever do Estado de prestar informações transparentes. Será analisado o regramento atual acerca do direcionamento da verba reavida, examinando, nesse sentido, proposta legislativa, em trâmite nas Casas Legislativas, que determina a destinação exata dos ativos recuperados. Por fim, este segundo e último capítulo tecerá considerações acerca da plataforma virtual de transparência no Brasil: o Portal da Transparência, ao efeito de constatar como se estrutura e se dinamiza o acesso à informação no referido sítio eletrônico governamental que, ante as atuais normas sobre recuperação de ativos, é o canal pelo qual, em tese, o cidadão poderá consultar o direcionamento da verba reintegrada ao Tesouro Nacional.

## **CAPÍTULO UM: GOVERNO ABERTO, TRANSPARÊNCIA E DEMOCRACIA**

O conceito de governo aberto está diretamente relacionado a temas como: acesso à informação, transparência, controle da gestão pública, prevenção e combate à corrupção e participação popular. Da associação do instituto com tais temas, depreende-se a adequação em vincular o governo aberto ao desenvolvimento da democracia.

Neste capítulo, com o escopo de analisar a conexão existente entre Democracia e Governo Aberto, serão apresentadas, num primeiro momento, as noções de democracia, no âmbito do Estado moderno, de forma a facilitar a compreensão da atual performance da administração pública, pautada nos princípios da transparência e da participação popular.

Não se tem, no presente estudo, a pretensão de promover uma análise profunda acerca dos conceitos e concepções da democracia, mas, sim, de observá-los enquanto fundamento do desenvolvimento do conceito de governo aberto para o exercício do controle social e da prevenção da corrupção pela participação da sociedade civil. Após a delimitação da relação de influência direta existente entre Governo Aberto, Democracia e Participação Popular, o presente capítulo se debruçará sobre o desenvolvimento do conceito de Governo Aberto e seu breve histórico de implementação no mundo e no Brasil.

### **1.1 Governo Aberto: Reflexões sobre Transparência e Participação Popular como Requisitos da Democracia**

Desde os primórdios de sua concepção, a democracia já se delineou sob diversos contornos conceituais; todavia, apesar de sua antiga formulação, consenso sobre seu significado jamais se verificou. A relatividade e fluidez do conceito se justificam no fato de a democracia ser, em verdade, um fenômeno histórico que guarda relação de dependência com o tempo e local no qual está inserida. Acerca da historicidade da concepção de democracia preleciona José Afonso da Silva:



Democracia é um conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do envolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela representa um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato, mas um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história<sup>1</sup>.

Embora evidenciado que a democracia não deve ser concebida enquanto processo estático, mas, sim, como um processo dinâmico condicionado às necessidades e vicissitudes sociais de um determinado período histórico, a noção de democracia sempre esteve vinculada à ideia de participação popular nas decisões políticas. Aponta Norberto Bobbio que:

da diversidade da democracia dos antigos com respeito à democracia dos modernos, o significado descritivo geral do termo não se alterou, embora se altere, conforme os tempos e as doutrinas, o seu significado valorativo<sup>2</sup>.

Assim, ainda que existam alterações na percepção e na efetivação deste sistema de governo, a democracia mantém seu substrato na noção de participação da sociedade civil nos assuntos públicos e políticos. Por tal razão, reconhecendo que a democracia repousa e se consubstancia na soberania popular, vários autores aceitam a clássica definição de Lincoln, segundo a qual democracia é o “governo do povo, pelo povo e para o povo<sup>3</sup>”.

De tal conceito sintético extrai-se considerações que garantem a melhor compreensão da definição elaborada por Lincoln. A expressão “governo do povo” proclama a soberania popular e a legitimidade que o povo confere ao exercício do poder político – a soberania popular está disciplinada na Constituição da República Federativa do Brasil no artigo 1º, segundo o qual “todo poder emana do povo”. O termo “governo pelo povo”, por sua vez, se traduz na participação da sociedade civil nos assuntos políticos; e, por fim, a expressão “governo para o povo” sentenciar a exigência de que o poder seja sempre utilizado tendo como beneficiário o povo que o legitima.

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. p. 125-126.

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, p. 1994. 31.

<sup>3</sup> Famoso trecho do Discurso de Gettysburg, proferido por Abraham Lincoln, à época Presidente dos Estados Unidos da América, por ocasião da Cerimônia de Dedicção do Cemitério Nacional de Gettysburg.

Democracia, portanto, nada mais é do que um sistema de governo no qual se tem por fundamento a ativa participação do povo nas discussões e decisões dos assuntos públicos. Para Bobbio, democracia é:

uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, com tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e a oligarquia<sup>4</sup>.

Partindo da premissa que o poder político tem como fonte de legitimidade o povo, depreende-se a exigibilidade que nesse sistema de governo a sociedade civil tenha condições de participar de forma efetiva das decisões políticas que lhe são apresentadas, bem como fiscalizar o exercício do poder conferido àqueles eleitos como seus representantes. Vislumbra-se, portanto, como elemento essencial à democracia a participação política dos cidadãos, restando imprescindíveis a transparência e o acesso às informações da gestão pública que garantam a formação de uma opinião pública livre e consciente.

Juliano Heinen corrobora a afirmação de que o pleno exercício da democracia exige o livre acesso dos cidadãos às informações de gestão pública ao assinalar que “a atuação administrativa quando oxigenada pela transparência formata um modelo prestacional efetivo na satisfação das necessidades coletivas<sup>5</sup>”. E continua:

pode-se compreender, portanto, que, sem democracia, a informação pública torna-se uma mera aparência. Finge-se que se sabe ou sabe-se aquilo que não é verdadeiro. O acesso à informação é um resultado da nossa forma democrática e republicana de governo, garantida pela CF/1988<sup>6</sup>.

O sistema de governo democrático tem por condição a transparência, motivo pelo qual “não se pode imaginar mais uma administração sem transparência, característica esta que se

---

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1994. P. 7.

<sup>5</sup> HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação. Lei 12.527/2011**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 14.

<sup>6</sup> HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação. Lei 12.527/2011**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 14.

traduz a essência do princípio democrático<sup>7</sup>”. O acesso à informação, a publicidade e a transparência, nesse rumo, despontam como requisitos indissociáveis da democracia, tendo em vista que, para o exercício do direito constitucional de participação da sociedade civil nas decisões políticas, é imprescindível acesso às informações transparentes acerca dos atos da administração pública. Como bem afirma Wallace Martins Júnior:

a participação é decorrente da transparência, que, por seu turno, deriva da democracia. Por ela, o administrado conhece a intenção administrativa e suas razões, participa da gestão pública, influencia no respectivo processo<sup>8</sup>.

O acesso à informação, a transparência e a publicidade, elementos indissociáveis do fenômeno democrático, são tutelados no ordenamento jurídico brasileiro, a teor do que disciplinam a Constituição Federal, a Lei 9.784/1999 e a Lei 12.527/2011. Segundo tais dispositivos, à Administração Pública se exige a observância, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, proporcionalidade, publicidade, eficiência, segurança jurídica e interesse público.

Essa perspectiva das atribuições e deveres da Administração Pública é produto da crise de paradigma enfrentada pelo direito administrativo brasileiro que se desenvolveu a partir do confronto com as transformações trazidas com a instituição e fortalecimento do Estado Democrático de Direito, no século XX, ocasião na qual se percebeu o descompasso entre as tradicionais regras procedimentais administrativas que não mais encontravam repouso nos reais anseios e necessidades da sociedade contemporânea.

A estrutura clássica do direito administrativo na qual o cidadão figurava enquanto mero espectador não mais se coadunava com a realidade social que se assentava. Doravante, a sociedade civil exigia desempenhar papel de fiscal da atuação do Poder Público. Nessa mesma linha, afirma Bruno Miragem que é preciso “compreender este processo de transformação da

---

<sup>7</sup> HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação. Lei 12.527/2011**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 9.

<sup>8</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: Publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 294.

administração pública não como mera reestruturação dos órgãos e carreiras do Estado, mas sim como fomento a uma nova visão sobre as relações entre Estado e Sociedade”<sup>9</sup>. Daí surgem as preocupações com o aprimoramento das técnicas e instrumentos de participação social que, adianta-se, é viabilizada pela observância aos deveres de transparência e acesso às informações.

A publicidade dos atos da gestão pública confere certeza às atividades estatais, garantindo segurança à sociedade civil quanto ao cumprimento e observância dos demais princípios que o ordenamento jurídico impõe como obrigatórios. É através da publicidade que se torna possível a verificação do adimplemento aos comandos normativos, motivo pelo qual pode ser entendida enquanto direito fundamental, porquanto garantidora da democracia e do exercício da cidadania; é o que assinalam Canotilho, Mendes, Sarlet e Streck:

o princípio da publicidade administrativa caracteriza-se também como direito fundamental do cidadão, indissociável do princípio democrático, possuindo um substrato positivo – o dever estatal de promover amplo e livre acesso à informação como condição necessária ao conhecimento, à participação e ao controle da Administração – e outro negativo – salvo no que afete à segurança da sociedade e do Estado e o direito à intimidade, as ações administrativas não podem desenvolver-se em segredo<sup>10</sup>.

O Governo Aberto, nesse contexto, desponta como mecanismo governamental de viabilização dos ideais de publicidade e transparência erigidos pela comunidade internacional e consagrados no âmbito nacional com a promulgação da Constituição de 1988. Entende-se como prática de Governo Aberto as atuações do Poder Público relacionadas à garantia da transparência nas atuações governamentais, ao combate à corrupção, ao acesso às informações públicas e à participação social. Trata-se, portanto, de desdobramento do fenômeno democrático que se materializa em práticas estatais comprometidas com a disponibilização de informações de domínio público e dados governamentais para a livre consulta pela sociedade civil.

---

<sup>9</sup> MIRAGEM, Bruno. **A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p.48.

<sup>10</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 887.

Tendo em vista que o conteúdo nuclear do conceito de democracia encontra significação na soberania popular, o acesso aos dados de gestão pública confirma a adequação da classificação do direito à informação enquanto verdadeiro direito fundamental fruto de um contexto democrático, vez que seu exercício promove maior participação popular. Nesse sentido, a publicidade associada à transparência na prestação e exposição das informações de gestão pública está diretamente relacionada com a efetivação da participação da sociedade civil, eis que confere aos cidadãos papel mais ativo e relevante, retirando-os da posição de meros espectadores e coadjuvantes nos assuntos estatais.

O instituto do Governo Aberto, dessa forma, promove diálogo entre gestores públicos e cidadãos, de modo que esta interação não se resuma tão somente ao exercício do sufrágio universal, produto da democracia representativa; para além disso, o Governo Aberto pode ser entendido como mecanismo de facilitação da democracia efetivamente participativa, superando as limitações impostas pelo modelo representativo. Nas palavras de João Gaspar Rodrigues:

O acesso à informação dá aos cidadãos controle democrático sobre o trabalho das autoridades, facilitando a descoberta de diferentes formas de irregularidades, atos ilegais e corrupção. Ao mesmo tempo, confere aos cidadãos os recursos políticos suficientes para lhes permitir participar de maneira plena, como cidadãos iguais (com igual acesso aos dados e informes públicos), da tomada de decisões coletivas às quais estão obrigados<sup>11</sup>.

Sobreleva-se, portanto, a importante e estreita conexão existente entre transparência, controle da administração pública, democracia, acesso à informação, publicidade, cidadania e as práticas de governo aberto, pois, sem “publicidade transparente não há informação verdadeira, sem informação não há cidadania plena<sup>12</sup>”; e, sendo a publicidade de informações de gestão pública o eixo central do governo aberto, não remanescem dúvidas acerca da contribuição do instituto para o exercício e desenvolvimento da democracia participativa.

---

<sup>11</sup> RODRIGUES, João Gaspar. **Publicidade, transparência e abertura na administração pública**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 266, p. 89 – 123. maio / ago 2014. p. 4.

<sup>12</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 889.

## 1.2 O Desenvolvimento do Conceito de Governo Aberto

As primeiras noções do instituto do Governo Aberto foram traçadas a partir das diligências dos principais partidos políticos estadunidenses direcionadas à implementação e consolidação do acesso dos cidadãos à informação. Com a promulgação da “lei de acesso à informação” norte-americana, *Freedom of Information Act – FOIA*, em 1996, o conceito do instituto se delineou e passou a ser diretamente vinculado às políticas públicas de transparência e publicidade de informações.

O tema ganhou destaque internacional quando o à época presidente dos Estados Unidos da América, Barack Obama, assumiu publicamente a agenda pela efetivação da transparência em seu governo. Em seu primeiro dia de mandato, Obama firmou o memorando sobre transparência e governo aberto elaborado para os Chefes dos Departamentos Executivos e Agências dos Estados Unidos, documento no qual reiterou seu compromisso com a democracia, referindo que esta seria promovida através da eficácia na transparência das informações prestadas e na participação e colaboração da sociedade civil. Assim, 2009 – primeiro ano do mandato de Barack Obama – é considerado o marco da temática do governo aberto na agenda internacional.

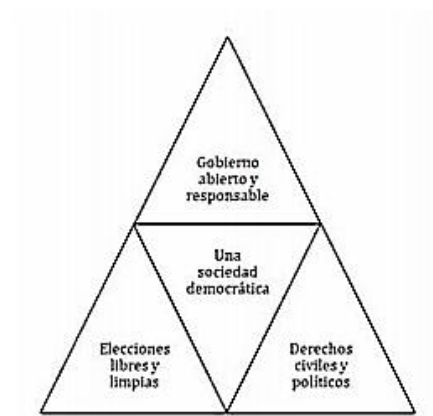
Por se tratar de instituto que se desenvolve há menos de uma década, resta compreensível a inexistência de conceito único e plenamente delimitado de governo aberto. O que se entende por governo aberto perpassa os conceitos e princípios a ele atrelados, quais sejam: acesso à informação, transparência, participação cidadã, colaboração e relacionamento entre governo e sociedade civil.

Apesar disso, há autores que se debruçam sobre o tema, reconhecendo a importância do instituto para o desenvolvimento da democracia; assim, em que pese a ausência de conceito maduro e completamente aceito pelos estudiosos do assunto, o instituto conquista cada vez mais força no espaço acadêmico, atraindo olhares interessados e considerações contundentes de autores como, por exemplo, Cesar Calderón, Sebastián Lorenzo, Jeremy Weinstein, Joshua Goldstein e Ming-Tun Yu.

A normatização do acesso à informação é considerada fator de grande importância para o início da discussão acerca das práticas de governo aberto. Com a promulgação da “lei de acesso à informação” estadunidense a concepção de governo aberto se encontrava direta e completamente vinculada ao supramencionado diploma legal. Nesse contexto histórico, em meados do século XX, era comum definir governo aberto como uma prática estatal que permite o controle social, ou *accountability*, por meio da viabilização do acesso da população às informações de gestão pública, antes consideradas secretas (YU, 2012).

Nas décadas seguintes, o conceito foi se aprimorando e ganhando contornos mais delineados. Álvaro Ramirez-Alujas formulou uma ilustração na qual busca esclarecer as bases teórico-principiológicas que consubstanciam as práticas de governo aberto. De acordo com tal ilustração, as bases de um governo aberto e responsável são: a existência de uma sociedade democrática; a garantia de um processo eleitoral livre e transparente e o asseguramento de direitos civis e políticos à população.

Figura 1 – Pirâmide democrática



Fonte: RAMIRES-ALUJAS, 2015, p. 16

A formulação da pirâmide democrática de Alujas se baseou nas considerações de Weir e Beetham que, na tentativa de elucidação dos elementos constitutivos da democracia representativa, assinalaram que esta última era constituída por pilares fundamentais, quais sejam: a) um processo eleitoral livre e transparente; b) um governo aberto, transparente e

responsável; c) a garantia de direitos e liberdade civis e políticas; e d) uma sociedade democrática. Ampliando tais pilares, Alujas assevera:

En la actualidad, cuando hablamos de gobierno abierto hacemos referencia a la expresión de ciertos principios que se manifiestan en: a) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas), y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); b) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y c) favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público (RAMÍREZ-ALUJAS, 2010)<sup>13</sup>.

Através das práticas de governo aberto, percebe-se que é facultada à população a oportunidade de conhecer, controlar e opinar na gestão da coisa pública. Os princípios que embasaram a formulação do conceito de governo aberto estadunidense ainda hoje são entendidos como elementos essenciais para a compreensão do instituto.

Os eixos lógicos sobre os quais o governo aberto até hoje se sustenta e que foram formulados por ocasião do mandato de Barack Obama são: 1. A transparência promove a obrigatoriedade da prestação de contas e facilita o controle social sobre a atuação da Administração Pública; 2. Um governo que promove a cidadania e a democracia participativa melhora a eficácia governamental e a qualidade da tomada de decisões políticas; 3. A colaboração cria um espaço de interação social e confiança, incorporando os cidadãos ao processo de resolução dos problemas nacionais. Isso posto, resta evidenciado que o instituto do governo aberto tem por elementos indissociáveis a transparência, a participação e a colaboração.

Não remanesce dúvida quanto à associabilidade do instituto do governo aberto com temas correlatos à democracia, à transparência e à participação popular; todavia, tendo em vista que

---

<sup>13</sup> Na atualidade, quando falamos de governo aberto fazemos referência à expressão de certos princípios que se manifestam em: a) melhorar os níveis de transparência e acesso à informação mediante a abertura dos dados públicos (para exercer controle social e prestação de contas), e a reutilização da informação do setor público (para promover a inovação e o desenvolvimento econômico); b) facilitar a participação dos cidadãos na concepção e implementação das políticas públicas (e influenciar a tomada de decisões); e c) favorecer a geração de espaços de colaboração entre os diversos atores, particularmente entre os administradores públicos, a sociedade civil e o setor privado, para reelaborar e redefinir o valor público. Tradução livre.



os temas diante dos quais o instituto busca fundamento sofrem recorrentes processos de construção conceitual, eis que condicionados às necessidades sociais de um determinado período histórico, Calderón e Lorenzo asseveram que a definição de governo aberto está em “plena expansão e permanente redefinição<sup>14</sup>”.

### 1.3 Histórico do Governo Aberto e a Instituição da Parceria para Governo Aberto

Os embasamentos jurídicos que propiciaram o desenvolvimento do conceito de governo aberto estão vinculados às “leis de acesso à informação”, cuja elaboração em proporção mundial se deu em meados do século XX, influenciada pela formulação da “lei de acesso à informação” estadunidense. Todavia, válido salientar que a primeira lei que se propôs a tutelar o direito de acesso à informação data de 1766, ocasião na qual o tema governo aberto sequer havia sido formulado ou explicitado. O Parlamento Sueco, em 1766, já direcionava preocupações quanto à tutela do direito de receber e transmitir informações; entretanto, apenas duzentos anos mais tarde, com a promulgação da lei estadunidense, *FOIA*, em 1996, o tema do acesso à informação, e consequentemente do governo aberto, se transformou em assunto de tendência mundial.

A *Freedom of Information Act* – *FOIA*, entendida como importante marco de desenvolvimento do tema do acesso à informação, é popularmente considerada a lei que permite aos cidadãos conhecerem sobre as ações e os processos do governo. Cerca de cinquenta anos depois, em 2014, cem países já haviam elaborado “leis de informação”, corroborando a afirmação no sentido de existir tendência mundial por uma governança que permitisse a propagação de informações da gestão pública.

No Brasil, a promulgação da lei de acesso à informação, lei 12527/2011, dividiu espaço com os debates nacionais acerca da instituição da Parceria para Governo Aberto – *Open Government Partnership* – OGP, situação a partir da qual é possível inferir que a normatização do acesso à informação reflete na viabilização da implementação dos pressupostos de um

---

<sup>14</sup> CALDERÓN, Cesar; LORENZO, Sebastián. **Open Government**. Editora Algon Editores: México, 2010. 13 p. Disponível em: < <http://www.scribd.com/doc/30343946/Open->>. Acesso em: 26 out. 2017.

governo aberto. Embora a aprovação da referida lei tenha ocorrido momentos depois do lançamento da OGP, ainda assim, é válida a atribuição de significância ao debate da publicidade e acesso à informação na formulação e execução de práticas de governo aberto.

Com o objetivo de atingir o aumento da disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais, a implementação de padrões altos de integridade profissional na Administração Pública, a ampliação do acesso às novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas, permitindo maior participação cidadã, em 2010, iniciaram-se as primeiras negociações internacionais para a construção de uma Parceria para Governo Aberto.

A iniciativa pela implementação de uma Parceria para Governo Aberto fora idealizada e executada pelo governo de Barack Obama em conjunto com organizações não governamentais estadunidenses envolvidas com transparência e controle social. Durante seu discurso na 65ª Assembleia-Geral da ONU, em 2010, o à época presente dos Estados Unidos da América, Barack Obama, utilizou sua oportunidade de fala para estimular países membros da Organização das Nações Unidas, ONU, a promover o incremento de novas tecnologias que garantissem a efetivação da transparência na gestão pública, de forma a combater a corrupção, e, ao mesmo tempo, garantir o desenvolvimento de mecanismos de engajamento cívico.

De forma a dar continuidade à iniciativa, o governo estadunidense e a ONG *Transparency and Accountability Initiative* deram início ao processo de aproximação com governos potencialmente interessados na construção da parceria para governo aberto. Em 2011, representações governamentais e institucionais de países como Tanzânia, Quênia, México, Etiópia e Brasil já haviam demonstrado interesse em integrar forças para a criação da OGP (GUIMARÃES, 2014).

Os idealizadores da Parceria para Governo Aberto a descreviam enquanto instrumento capaz de aumentar a transparência, combatendo a corrupção e garantindo, por conseguinte, o empoderamento da sociedade civil. A transparência acerca da qual os atores governamentais e não governamentais envolvidos na parceria conformavam e conformam as práticas de governo aberto está relacionada com o aumento da disponibilidade e acessibilidade à informação, pelos cidadãos, das atividades, decisões e planejamentos governamentais.

Oito países fundaram a Parceria para Governo Aberto, a saber: África do Sul, Brasil, Estados Unidos da América, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido. Com a instituição da OGP, várias entidades governamentais e não governamentais demonstraram interesse em integrar a parceria que, em seu primeiro encontro internacional, realizado em Brasília, no ano de 2012, contou com a presença de trinta e oito governos.

Em 2013, ocorreu o segundo encontro anual, desta vez no Reino Unido – reunião esta também chamada de *London Summit* – ocasião na qual lançaram-se os “Grupos de Trabalho Temáticos” (*Thematic Working Groups*). A criação de grupos de trabalho por eixos temático tinha por fim a promoção do conhecimento e a troca de informações e experiências acerca dos temas que circundam a Parceria, quais sejam: acesso à informação, abertura legislativa, abertura fiscal, dados abertos, abertura e extrativismo. O Brasil, em tal oportunidade, ingressou nos grupos de trabalho de transparência fiscal e acesso à informação.

Durante o *London Summit*, nove países, por adimplemento aos critérios de elegibilidade, ingressaram oficialmente na OGP. Para ingressar como membro da Parceria, exige-se a confecção de uma declaração de governo aberto, que nada mais é que uma carta de intenções do Governo, endereçada ao Comitê Diretor da OGP, na qual o Estado se compromete com a adesão da Parceria e com a observância de seus princípios e objetivos. É necessária também a realização de consulta pública para informar aos cidadãos sobre os compromissos do Governo e identificar um foro multissetorial para as posteriores consultas públicas regulares que se realizarão durante a implementação da OGP.

A elegibilidade para ingresso na Parceria está condicionada, ainda, à elaboração de um “Plano de Ação”, criado pelos próprios países interessados que, de acordo com as áreas nas quais julgam precisar se desenvolver, deve se direcionar a delimitar atividades e compromissos que promovam o alcance dos objetivos relativos aos princípios e às diretrizes da Parceria, sendo alguns deles: o aprimoramento na transparência fiscal, o acesso à informação e o engajamento da sociedade civil.

Assim, de forma a cumprir tais objetivos, os planos de ação devem formular compromissos e tarefas do Governo para serem traçados num período de dois anos. Os compromissos estipulados devem ser especificadamente elucidados, contendo breve explicação da metodologia de seu desenvolvimento e o prazo de sua execução, sendo válido ressaltar que é exigível a elaboração conjunta do plano de ação com representantes da sociedade civil de cada país.

Os planos de ação dispõem sobre atividades a serem desenvolvidas no decorrer do período de até dois anos. Após tal período, os Governos precisam publicar, anualmente, relatório de autoavaliação acerca do cumprimento dos compromissos e objetivos assumidos nos documentos. A expectativa é que, ao final, o relatório demonstre que o plano fora capaz de viabilizar o alcance de cinco objetivos comuns, quais sejam: melhoria dos serviços públicos, gestão mais eficiente dos recursos públicos, construção de comunidades mais seguras, aumento da integridade pública e aumento da responsabilidade corporativa.

Os relatórios anuais acerca da execução dos planos de ação servem para avaliar o desempenho dos governos com relação aos compromissos assumidos perante a Parceria. Assim, os balanços anuais dos planos de ação devem ser divulgados publicamente no idioma do país e em inglês, e disponibilizado no sítio eletrônico da OGP.

De forma a avaliar detidamente os avanços, impactos e obstáculos nas atuações dos países integrantes da Parceria, fora criado o Mecanismo Independente de Avaliação da OGP, Independent Report Mechanism, IRM. O mecanismo de avaliação conta com oito especialistas, sendo cinco técnicos em definição de políticas e três conselheiros de alto nível, todos indicados pelo Comitê Diretor da OGP após um processo público de apresentação de candidatos. Os técnicos em definição de políticas supervisionam o processo de controle de qualidade dos relatórios anuais enviados pelos países-membros, revisando e aprovando a publicação dos mesmos. Os conselheiros de alto nível, por sua vez, exercem a função de oferecer conselhos estratégicos para o IRM acerca dos desdobramentos das avaliações gerais dos integrantes da Parceria.

Nesse sentido, o IRM se figura como instrumento de avaliação que “além de promover a cooperação e a colaboração entre governos e sociedade civil, também desempenha uma função essencial ao garantir permanente credibilidade e legitimidade à OGP” (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2012, p. 7).

Com legitimidade construída, ou não, fato que se observa é que, paradoxalmente, a OGP esbarra na problemática que fundamenta sua formulação, qual seja: falha na comunicação e na transmissão de informações. Após cerca de seis anos de sua implementação, grande maioria da sociedade civil desconhece a existência da Parceria, motivo pelo qual o aumento da divulgação das diretrizes e princípios da OGP é desafio atual para o melhor desenvolvimento das práticas de governo aberto no mundo.

#### **1.4 Transparência e Governo Aberto: Experiência Brasileira**

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, pode ser considerada o marco da incorporação dos direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro, sendo uma de suas principais características a ampliação dos meios de participação popular. Corroborar tal afirmação o que dispõe o artigo 1º, parágrafo único, segundo o qual “todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Nesse sentido, ao indicar a possibilidade de exercício de formas diretas de participação pela sociedade civil, a Carta Magna brasileira amplia, legitima e valoriza as atuações populares que superam os limites do modelo representativo.

A necessidade por mudanças normativas e administrativas na gestão pública no Brasil – de forma a garantir novas e aprimoradas ferramentas de viabilização do exercício da cidadania – tornou-se evidente. Nesse contexto, fortaleceu-se o reconhecimento na imprescindibilidade de um diálogo aproximado entre sociedade civil e gestores públicos, ganhando força a informação, a publicidade e a transparência enquanto direitos fundamentais produtos de um Estado Democrático de Direito.

O compromisso do Brasil com a busca por garantia de acesso à informação, transparência, prevenção e combate à corrupção e participação social antecede o ingresso do país na Parceria para Governo Aberto. De forma a apresentar a experiência brasileira no que se refere à publicidade e transparência dos atos de gestão pública, válido assinalar os momentos históricos que marcaram tal trajetória.

Cerca de vinte anos após a promulgação da Constituição de 1988 – também chamada de Constituição Cidadã, por ser considerada marco da implementação de mecanismos de proteção de direitos sociais – em 2000, fora aprovada Lei que se comprometia a aumentar a transparência nas informações acerca dos gastos públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000, nesse sentido, é entendida como o marco normativo no que se refere à busca por integridade na gestão pública brasileira. A referida lei, que instituiu parâmetros de orçamentos públicos, instrumentalizou e materializou a transparência no que se refere aos gastos públicos no Brasil, estabelecendo normas para a gestão fiscal, direcionadas à responsabilidade nas finanças públicas brasileiras.

Em 2003, fora criada a Controladoria-Geral da União, CGU, órgão do Governo Federal que tem por função a defesa do patrimônio público e a implementação da transparência dos atos de gestão pública. A CGU realiza as funções que lhe foram incumbidas por meio de atividades, tais como, auditorias, correição, ouvidoria, controle interno e medidas de prevenção e combate à corrupção. A criação deste órgão da Administração Pública evidencia a preocupação do Governo com a consecução dos princípios da transparência, publicidade e acesso à informação consagrados na Carta Magna.

No ano seguinte, por iniciativa da recém-criada Controladoria-Geral da União, o Portal da Transparência do Governo Federal fora lançado. O Portal de Transparência nada mais é do que um canal eletrônico por meio do qual é facultado ao cidadão o acompanhamento dos orçamentos financeiros de gestão pública. No Portal estão disponibilizadas informações acerca dos recursos públicos alocados em determinados serviços públicos e negócios celebrados pelo Governo.

Em 2009, cinco anos após a criação do Portal de Transparência, fora aprovada a Lei Complementar 131 que alterou disposições da Lei de Responsabilidade Civil, a Lei 101/2000. A novidade mais relevante trazida pela nova lei fora a exigibilidade de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizassem, em meio eletrônico e em tempo real, informações especificadas sobre a execução orçamentária e financeira da gestão pública. Assim, a Lei Complementar 131, para além de expandir a obrigação pela publicação das informações orçamentárias para todos os entes federativos, determinou a imprescindibilidade de atualização diária das informações ali disponibilizadas.

A criação do Portal é produto do reconhecimento de que a transparência é medida eficiente contra a corrupção, tendo em vista que a promoção do acesso à informação transparente se figura enquanto mecanismo inibidor de atos de má gestão e indutor de atividades responsáveis pelos governantes, eis que confere aos cidadãos o controle dos atos de gestão pública.

Ainda hoje, o Portal da Transparência tem por objetivo “aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar” (CGU, 2004). Todavia, a funcionalidade do mecanismo se expandiu, deixando de ser um canal de mera divulgação de dados de gastos públicos; nesse rumo, além dos dados orçamentários, o Portal também disponibiliza informações acerca do quadro de servidores, remuneração, lista pessoas e organizações impedidas de fazerem contratos com a administração pública, por exemplo.

Por ocasião da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, ambos com sede no Brasil, foram elaboradas seções específicas no Portal de Transparência para a disponibilização de informações acerca dos gastos com a realização dos eventos esportivos. A medida sem precedentes internacionais adotada culminou, ainda, na criação da Câmara de Transparência da Copa, cuja função era determinar diretrizes do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a execução da Copa do Mundo.

O comprometimento do Brasil com a divulgação de informações conferiu à sociedade civil a oportunidade de conhecer das decisões dos gestores públicos, atribuindo a estes últimos

maior responsabilidade na constante prestação de contas. Como bem afirma Giuberti, “instituições que garantem a divulgação dos procedimentos e resultados orçamentários para o público, eliminam a assimetria de informações que permite ao governo adotar políticas que ferem a responsabilidade fiscal.<sup>15</sup>”. E este, ao que parece, era e é o que impulsiona a trajetória brasileira para o adimplemento dos mandamos constitucionais da publicidade e transparência das informações de gestão pública.

Embora o Brasil tenha traçado medidas de transparência ativa que ganharam destaque no cenário internacional pelo pioneirismo, o país regulamentou tardiamente a transparência passiva, a saber, a obrigatoriedade do Governo em atender as solicitações de informação requeridas pela sociedade civil. Apenas em 2011, com a aprovação da Lei 12.527, foram elaboradas regras para viabilizar o exercício do controle direto da gestão pública pelos cidadãos através do acesso à informação.

A Lei 12.527, também conhecida como Lei de Acesso a Informação, ou LAI, conferiu exequibilidade técnica ao que já se encontrava disciplinado nos artigos 5º e 37 da Constituição Federal, reafirmando o compromisso brasileiro com o fornecimento de informações para os cidadãos; mas, para além disso, estipulou prazos e procedimentos específicos para a realização de tais direitos, revisando critérios e conceitos para as regras de acesso às informações sigilosas e dados pessoais.

Alguns meses após a aprovação da LAI, porém antes de sua vigência, houve a implementação da Parceria para Governo Aberto, organização multilateral e voluntária fundada por oito países, dentre eles o Brasil. A assinatura brasileira da Declaração para Governo Aberto e o decreto de 15 de setembro de 2011 – que estabeleceu o primeiro Plano de Ação Brasileiro – são os marcos da assunção do compromisso da Parceria pelo país. Por ocasião do lançamento da Parceria, Dilma Rousseff, à época Presidente da República, asseverou:

com grande alegria que participo, na condição de co-presidenta, do lançamento oficial da Parceria para Governo Aberto. Trata-se de um importante instrumento para o fortalecimento das nossas democracias. Congratulo-me com o presidente Obama por haver levantado esse tema, de forma muito oportuna, na última reunião da Assembleia

---

<sup>15</sup> GIUBERTI, Ana Carolina. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os Gastos dos Municípios Brasileiros**. 2005. 61 f. Dissertação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.



Geral da ONU. O uso das redes digitais é essencial para a promoção de governos mais transparentes e acessíveis aos cidadãos, para a melhoria dos serviços públicos de Educação, Saúde, Segurança e Meio Ambiente. Essas redes são um importante instrumento para o nosso objetivo de fortalecimento da Democracia. (ROUSSEFF, 2011)<sup>16</sup>.

O discurso da presidente evidenciou os fundamentos e diretrizes sobre os quais o significado do conceito de governo aberto se construiu no Brasil. Em outra oportunidade de fala, a presidente afirmou que

Para o Brasil, o governo aberto fundamenta-se em três pilares indissociáveis: a transparência que permite a prestação de contas; a participação social que assegura a cidadania e o monitoramento sistemático dos resultados das políticas públicas que asseguram uma gestão de qualidade. Tudo isso utilizando-se de tecnologias que permitem informações adequadas, facilitam o acesso e a gestão e permitem um combate mais efetivo à corrupção. (ROUSSEFF, 2012)<sup>17</sup>.

Por ocasião da implementação da Parceria para Governo Aberto, em 2011, o Governo brasileiro elaborou seu primeiro Plano de Ação. Conforme já explicitado acima, o Plano de Ação se propõe a traçar metas de trabalho que promovam a persecução dos princípios e objetivos da Parceria.

O Plano de Ação do Brasil junto à Parceria para Governo Aberto (OGP) buscou fortalecer o compromisso do país com a transparência dos atos governamentais, com a prevenção e o combate à corrupção e com os ideais democráticos de participação cidadã nos processos decisórios. O Brasil comprometeu-se a seguir avançando na promoção da transparência pública e do acesso à informação, no aperfeiçoamento de suas práticas de prevenção e combate à corrupção, no fortalecimento da gestão de recursos públicos, na prestação mais eficiente de serviços públicos, na promoção da integridade nos setores públicos e privado e no fomento à participação cidadã na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, no lançamento da Parceria para Governo Aberto.** Nova York, set. 2011. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/politica/veja-integra-do-discurso-de-dilma-no-lancamento-da-parceria-para-governo-aberto-2695828>>. Acesso em: 24 set. 2017.

<sup>17</sup> ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura da 1ª Conferência de Alto Nível Parceria para Governo Aberto (OGP) - Brasília/DF.** Brasília: abr. 2012. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-1a-conferencia-de-alto-nivel-parceria-para-governo-aberto-ogp-brasilia-df>>. Acesso em: 02 out. 2017.

<sup>18</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Balanco do Plano de Ação do Brasil na Parceria para Governo Aberto.** Documento. Brasília, DF, maio de 2013. p. 3. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/balanco-primeiro-plano.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

Segundo ressalta a parte introdutória do Plano de Ação Brasileiro, o processo democrático não se esgota na eleição dos representantes políticos do povo por meio do voto; mas, em sendo um processo contínuo, deve ser fortalecido, desenvolvido e aprofundado, beneficiando-se das novas tecnologias do século XXI para viabilizar a participação da sociedade na gestão dos recursos públicos, de modo a conferir maior legitimidade às políticas públicas e aos gestores que as executam.

No documento, relatou-se um breve histórico da experiência brasileira com relação à busca pela transparência na Administração Pública, de forma a demonstrar o compromisso antecedente do país com a temática do Governo Aberto. Após a exposição da trajetória brasileira, foram apresentados os compromissos assumidos pelo Governo brasileiro.

Os compromissos assumidos pelo Brasil foram divididos em quatro sessões, a saber: **Aumento da Integridade Pública**, tópico a partir do qual se desdobram compromissos com o acesso à informação, transparência ativa, dados abertos, participação social e engajamento cidadão; **Gestão mais Efetiva dos Recursos Públicos**, com a determinação de atividades que avaliem os orçamentos financeiros e os contratos e negócios celebrados pela Administração Pública; **Aumento da Responsabilidade Corporativa**, sobretudo com projeção de medidas de prevenção e combate à corrupção; e **Melhoria na prestação dos serviços públicos à população**, com metas de criação e desenvolvimento de ouvidorias e serviços online de apoio ao cidadão.

Ao todo, 32 compromissos foram assumidos pelos cinco órgãos do Governo Federal. Destes, 26 foram completamente cumpridos, 04 parcialmente implementados e 02 não tiveram implementação verificada nos dois anos de vigência do Plano de Ação. Relevante salientar que os compromissos não cumpridos referem-se aos objetivos traçados na sessão do Aumento da Integridade Pública, com a ausência de elaboração de oferta de cursos de capacitação de servidores públicos em temas referentes a gestão da informação e a não realização de pesquisa para identificação das demandas da sociedade sobre acesso a informação, visando o aperfeiçoamento da política de transparência ativa.

A meta de capacitação de servidores públicos em temas referentes à gestão da informação esbarrou na identificação de não ser a Controladoria-Geral da União o órgão responsável e detentor das técnicas adequadas para o adimplemento do compromisso de especialização, capacitação e treinamento na área de gestão de informações. Tendo em vista que este compromisso contribui para o aprimoramento da integridade pública, eis que viabiliza o efetivo exercício do direito de acesso à informação, restou acordada a inserção desta proposição no segundo Plano de Ação Brasileiro.

Identificou-se que a Controladoria-Geral da União não era o órgão detentor das técnicas adequadas para implementação da política de capacitação e treinamento na área de gestão de informação. Foi feito um levantamento de possíveis órgãos e entidades que dominassem a temática e tivessem o conhecimento necessário para assumir a meta a qualidade. O Ministério da Justiça, por meio do Arquivo Nacional, propôs que integrasse o segundo plano de ação brasileiro um projeto cujo título é “Implementar a Política de Gestão de Documentos no Governo Federal”. A iniciativa propõe, entre outras ferramentas, a capacitação de servidores dos órgãos e entidades da administração pública federal na identificação, na classificação e na avaliação dos documentos produzidos e recebidos, em fase corrente e intermediária, a fim de facilitar o uso pela Administração e pelos cidadãos<sup>19</sup>.

Quanto ao inadimplemento do segundo compromisso, o balanço justifica que:

É importante lembrar que quando este compromisso foi feito o país ainda não contava com o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), o sistema que permite que os cidadãos brasileiros façam suas solicitação (sic) ao Governo Federal, acompanhem os encaminhamento, recebam as respostas e entrem com recursos. O e-SIC já agrega um representativo conjunto de informações demandadas pela sociedade, no âmbito da Lei de Acesso à Informação. Assim, entendeu-se que é possível utilizar a ferramenta de forma a ter informações constantes das demandas referidas no compromisso – em vez do retrato que a pesquisa proporcionaria – com a possibilidade de gestão feita por cada órgão e com custos muito menores do que uma investigação de campo teria. Em consonância com essa abordagem, os órgãos do Executivo Federal implantaram em seus sítios na Internet as respostas às perguntas mais frequentes. Assim optou-se pela não implementação da ação, sem prejuízo aos objetivos propostos<sup>20</sup>.

O saldo avaliativo do primeiro Plano de Ação Brasileiro é notoriamente positivo. A quantidade de compromissos não cumpridos é ínfima quando comparada à quantidade de compromissos assumidos. Ademais, tendo em vista o estudo que se pretende desenvolver no

---

<sup>19</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Balanço do Plano de Ação do Brasil na Parceria para Governo Aberto**. Documento. Brasília, DF, maio de 2013. p. 13. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/balanco-primeiro-plano.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 11.

próximo capítulo, válido ressaltar a implementação de todas as medidas cujos objetivos se referiam à prevenção e combate à corrupção.

O segundo Plano de Ação Brasileiro, tendo como vigência o período de maio de 2013 a junho de 2016, estipulou 52 compromissos para serem articulados e desenvolvidos pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União com dezenove outros órgãos federais e com a participação da sociedade civil. No primeiro Plano de Ação Brasileiro, conforme já salientado, os compromissos assumidos se referiam a quatro desafios temáticos; o segundo Plano de Ação, por sua vez, passou a dar conta dos cinco desafios temáticos da OGP, incluindo, por tal razão, a busca pela **Criação de comunidades mais seguras**.

Na elaboração do segundo Plano, criou-se o projeto “Diálogos Governo e Sociedade Civil”, que contou com a participação de cerca de 500 pessoas, de todas as regiões da federação. O projeto tinha por objetivo incentivar a manifestação da população para a formulação de propostas de compromissos; como resultado do processo participativo, 32 propostas elaboradas pela sociedade civil foram sugeridas e encaminhadas ao Governo Federal – destas, apenas 19 foram acatadas e inseridas no Plano de Ação. Simultaneamente ao processo de participação popular, os órgãos da Administração Pública também encaminharam suas propostas de compromissos relacionadas aos desafios da Parceria para Governo Aberto. No total, 52 compromissos foram estipulados para serem realizados até junho de 2016.

No que se refere à avaliação do Segundo Plano de Ação, destaca-se a verificação de que a maioria dos compromissos implementados correspondiam a metas pouco ambiciosas, quando não se referiam a atividades que já estavam sendo desenvolvidas em outras frentes pelo governo e pela sociedade civil, mas que não correspondia, essencialmente, às diretrizes e princípios da Parceria para Governo Aberto. Tendo em vista que o Brasil anos antes de implementar a OGP já realizava ações que tinham por fundamento o fomento do aprimoramento da gestão dos recursos públicos através do controle pela sociedade civil, evidencia-se que o país se acomodou com o destaque que obtivera e não inovou no desenvolvimento e aperfeiçoamento de medidas fidedignas aos princípios da Parceria.

Cabe destaque, ainda, à necessidade de maior desenvolvimento das plataformas de participação social, vez que, apesar dos avanços verificados, ainda há deficiências no diálogo entre governo e sociedade na elaboração dos compromissos, na execução das atividades, no monitoramento do cumprimento, na avaliação e na tomada de decisões sobre a OGP no Brasil, ou seja, há déficit de colaboração entre governo e sociedade no projeto como um todo.

Reconhecida a imprescindibilidade da interação mais aproximada entre governo e sociedade, o terceiro Plano de Ação Brasileiro fora realizado a partir de uma metodologia diferente dos planos anteriores. Seguindo nova metodologia, houve prévia discussão dos desafios, restando a definição dos compromissos direcionadas para um segundo momento, durante a realização de oficinas de cocriação – reuniões nas quais estariam presentes especialistas do governo e da sociedade civil nas temáticas escolhidas para debate e para formulação das posteriores tarefas. Ao todo, foram realizadas vinte e sete oficinas de cocriação, ocasiões nas quais foram discutidos os desafios, definidos os compromissos e estipulados os prazos, ações e métodos de monitoramento.

O terceiro Plano conta com dezesseis compromissos – resultados de um processo de interação de 105 indivíduos, sendo 57 representantes da sociedade civil e do setor privado e 48 do governo – federal, estadual e municipal. A inovação metodológica que permitiu o intercâmbio de informações e experiências, incluindo, ainda, representantes do setor privado, propiciou ampliação do escopo dos trabalhos, permitindo o tracejo de compromissos e objetivos mais ambiciosos.

Embora o processo de elaboração do 3º Plano tenha demandado maior tempo e esforço procedimental, ao final, dezesseis compromissos foram assumidos – quantidade muito inferior aos planos anteriores. Em que pese a menor quantidade de metas elaboradas, percebe-se claramente uma melhor especificação e detalhamento de cada compromisso, que, doravante, passa a contar com a indicação do servidor responsável e informações para contatá-lo. A descrição dos compromissos também passou a sinalizar a relevância da medida, o desafio da OGP que a consubstancia e a expectativa com a realização das atividades estipuladas.

Tendo em vista que o 3º Plano tem vigência até julho de 2018, obviamente, não há balanço quanto ao cumprimento dos compromissos assumidos; todavia, há plataforma eletrônica que permite o acompanhamento das realizações das dezesseis metas estipuladas.

O Governo Aberto no Brasil, portanto, contorna-se na busca pelo aumento da participação social, com a maior disponibilização de plataformas de transparência ativa; e pelo efetivo atendimento das solicitações por informação, por parte dos órgãos governamentais, garantindo maior responsabilização na tomada de decisões, na gestão pública e na posterior prestação de contas. Nesse sentido, percebe-se esforço contínuo de forma a atender às demandas criadas por ocasião da promulgação da Lei de Acesso à Informação brasileira.

A análise geral das práticas de Governo Aberto no Brasil permite inferir os importantes avanços no sentido de atendimento aos princípios e diretrizes da Parceria para Governo Aberto, de forma a promover a concretização de um Governo aberto, transparente e responsável. Contudo, o processo de implementação da Parceria para Governo Aberto parece não ter dado conta dos desafios assumidos, sendo um deles o combate à corrupção.

## **CAPÍTULO DOIS: GOVERNO ABERTO E COMBATE À CORRUPÇÃO: ACESSO ÀS INFORMAÇÕES SOBRE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS**

Esclarecidas as premissas acerca da democracia – intrinsecamente relacionadas ao direito fundamental de acesso à informação e ao dever de transparência do Estado – e, apreendida a conclusão segundo a qual a instituição de Governo Aberto é resultado do processo democrático e do aprimoramento do Estado Democrático de Direito, este segundo capítulo se debruçará numa análise mais aprofundada acerca dos instrumentos provenientes da Parceria para Governo Aberto capazes de combater a corrupção.

Dedicar-se-á, ainda, à investigação do procedimento de Recuperação de Ativos desviados por corrupção, de forma a verificar se há o devido cumprimento do dever do Estado de prestar informações transparentes, examinando, nesse sentido, proposta legislativa que se direciona a determinar a destinação exata dos ativos recuperados. Por fim, o presente capítulo tem por objetivo tecer considerações acerca da plataforma de transparência no Brasil: o Portal da Transparência, ao efeito de constatar como se estrutura e se dinamiza o acesso à transparência no referido sítio eletrônico governamental.

### **1.1 Governo Aberto e combate à corrupção no Brasil**

A corrupção é um fenômeno complexo que, por assim ser, mesmo na doutrina especializada, assume diversas definições a depender da abordagem teórica de cada estudioso das suas nuances. Para efeitos do desenvolvimento das investigações do presente estudo, merece destaque a definição de Klitgaard (1994, p. 40), segundo a qual

corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status, ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994. 40 p.

Casos de corrupção escandalizam cotidianamente o Brasil. A denominada *Operação Lava Jato* revelou a relação espúria do mundo político com operadores financeiros no cometimento de crimes que se direcionavam ao incremento patrimonial de particulares por meio do uso indevido da coisa pública<sup>22</sup>. Procuradores da República atuantes na Lava Jato, com dados da Organização das Nações Unidas, estimam que a corrupção no Brasil retira dos cofres públicos cerca de R\$ 200 bilhões por ano<sup>23</sup>.

A problemática da corrupção no Brasil tenciona a legitimidade das instituições e impõe processos de inovação institucional, sobretudo na dimensão do controle social. Isso porque a corrupção não afeta tão somente a máquina administrativa e os recursos públicos, mas também o regime democrático e seus desdobramentos, tendo em vista o descrédito da sociedade civil quanto à Administração Pública e aos representantes políticos. (FILGUEIRA; MARONA, 2012). Partindo-se do pressuposto segundo o qual a democracia se consubstancia na confiança depositada pela sociedade na adequada administração dos recursos públicos pelo Estado, confirma-se o entendimento da corrupção enquanto elemento catalisador das crises de legitimidade, governabilidade e representatividade.

A implementação da Parceria para Governo Aberto é entendida, nesse sentido, como resultado da exigibilidade por mudanças institucionais. Ao aprimorar os sistemas de acesso às informações da gestão pública, a OGP atende às demandas da sociedade civil por transparência. O acesso à informação, por sua vez, propicia o controle social da Administração Pública e facilita a construção de uma relação de confiança entre Governo e sociedade civil. Nesse sentido, as iniciativas da Parceria têm a finalidade de reparar falhas de controle social, ao efeito de recuperar a confiança da sociedade civil e a institucionalidade da governança fragilizada.

Reconhecendo que o problema da corrupção envolve estruturas e dinâmicas cujos efeitos danosos não se limitam à esfera econômica, o Governo brasileiro, no âmbito da OGP, assumiu, em seus periódicos Planos de Ação, compromissos que tinham por objetivo a prevenção e o

---

<sup>22</sup> FERREIRA, Alexandre Aparecido da Silva et all. **Cooperação Jurídica Internacional e a Recuperação de Ativos Desviados por Corrupção como Mecanismo de Efetividade dos Direitos Humanos no Brasil**. No prelo. 4 p.

<sup>23</sup> MACEDO, FAUSTO. Corrupção desvia 200 bilhões por ano no Brasil diz Coordenador da Lava Jato. **Estadão**. São Paulo, 15 set. 2015. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/corruptao-desvia-r-200-bi-por-ano-no-brasil-diz-coordenador-da-lava-jato/>>. Acesso em 20 ago. 2017.



combate à corrupção. Ao efeito de melhor análise da influência da instituição do Governo Aberto no combate à corrupção, válido assinalar as medidas assumidas e implementadas sobre a temática em comento.

No 1º Plano de Ação do Governo Brasileiro, formulado no âmbito da Parceria para Governo Aberto, a previsão de medida direcionada ao combate e prevenção à corrupção pertencia ao eixo do desafio de Aumento da Responsabilidade Corporativa. A única atividade estipulada no que se refere ao desafio supramencionado foi a vinculação da Controladoria-Geral da União à execução da tarefa de implementação do Cadastro Nacional de Empresas Comprometidas com a Ética e a Integridade, o Cadastro Empresa Pró-Ética. O compromisso assumido objetivava dar visibilidade às empresas que investiam em mecanismos que asseguravam a integridade, a ética, a prevenção e o combate à corrupção.

A meta para adimplimento do compromisso datava de setembro de 2012. Em maio de 2013, por ocasião da publicação do Balanço do 1º Plano de Ação brasileiro, verificou-se a implementação do Pró-Ética. Desde o início do funcionamento do Cadastro, mais de 130 empresas solicitaram acesso ao questionário avaliativo do Pró-Ética, sendo apenas 14 destas aprovadas e, desde então, integrantes da lista; as que ainda não compõem a lista estão adaptando seus processos internos e desenvolvendo políticas condizentes com as determinações do Cadastro.

A justificativa para a implementação do Cadastro Empresa Pró-Ética repousava no entendimento de que o setor privado também era responsável pelas contribuições nas medidas de combate à corrupção; sendo imprescindível, dessa forma, a construção de um ambiente de concorrência sadio, no qual os parâmetros de comparação se dedicavam à análise dos mecanismos de comprometimento das empresas com a ética e com a integridade.

No 2º Plano de Ação, a temática da corrupção inseriu-se em dois eixos, a saber: Gestão mais Efetiva dos Recursos Públicos e Aumento da Responsabilidade Corporativa. No que se refere ao eixo da gestão dos recursos públicos, o compromisso assumido pelo Governo brasileiro se delineou na Defesa da Probidade e Recuperação de Ativos. O objetivo da medida era a intensificação da instauração de mecanismos de investigação e coleta de informações

prévias, além do aprimoramento do processo de recuperação de ativos e do incremento do quantitativo de advogados públicos designados para atuar, com exclusividade, no combate à corrupção e na recuperação dos recursos públicos ilicitamente desviados. A expectativa era tornar a Advocacia-Geral da União órgão de referência na atuação de defesa do patrimônio público e da probidade de seus servidores.

Conforme consta no Balanço do 2º Plano de Ação, a criação dos mecanismos de investigação e coletas de informações demonstrou-se limitada, todavia, alguns instrumentos foram lançados, quais sejam: “Sapiens Dívida”, Sistema de Gerenciamento dos Créditos sob a Gestão da Procuradoria-Geral Federal; o Módulo de Protesto Eletrônico do Sistema de Gerenciamento de Informações-INMETRO, o Protesto Eletrônico via Central de Remessas de Arquivos – CRA – Nacional, sendo criadas, ainda, equipes nacionais incumbidas da análise e do ajuizamento de ações regressivas previdenciárias e ações de improbidade administrativa.

O aumento do número de advogados públicos atuando em defesa da probidade e da recuperação de ativos, todavia, não foi possível, tendo em vista inexistência de concursos vigência para ingresso de novos Procuradores Federais.

Por outro lado, válido salientar que, quanto ao aprimoramento do processo de Recuperação de Ativos, houve adimplemento ao Plano de Ação. Como resultado das atividades desenvolvidas para o cumprimento do compromisso assumido, criou-se o Laboratório de Recuperação de Ativos, LABRA, órgão que fora regulamentado por parte da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da União.

A instituição do LABRA tinha por objetivo a defesa do patrimônio público, reforçando o combate à corrupção, à improbidade administrativa e à malversação na aplicação de verbas públicas através da implantação de um setor especializado em localização e identificação de bens desviados em casos grandes e complexos. Conforme sinaliza o procurador-geral da União, Paulo Kuhn, o LABRA

(...) sempre foi um projeto prioritário da PGU, seja pela finalidade precípua a que se destina, de promover a recuperação de ativos, seja também em razão da análise de custo-benefício, já que as atividades que serão realizadas no laboratório permitirão

otimizar e orientar o trabalho das diversas procuradorias em casos de maior relevância econômica ou social, com incremento da arrecadação de recursos para o erário federal<sup>24</sup>.

A escassez de recursos humanos para realização das pesquisas de bens e valores desviados e recuperados, para além da dificuldade de acesso aos bancos de dados que alimentam os *storages*<sup>25</sup>, demonstram que o desenvolvimento da medida ainda enfrenta obstáculos procedimentais.

Os compromissos assumidos no 2º Plano de Ação, no âmbito do desafio do Aumento da Responsabilidade Corporativa, foram no sentido do aperfeiçoamento e valorização do Cadastro Empresa Pró-Ética – formulado e instituído por ocasião do 1º Plano de Ação – e, da ampliação da base de dados do Cadastro Unificado de Impedimentos para Licitar e Contratar com a Administração Pública, o CEIS.

No que tange ao aprimoramento do Pró-Ética, tem-se que houve melhora na política de divulgação do Cadastro. O instrumento teve seu processo de estruturação finalizado na vigência do 2º Plano de Ação, estando plenamente adaptado às leis brasileiras que dispõem sobre os procedimentos no combate à corrupção.

Quanto ao CEIS, o Relatório de Balanço Final do 2º Plano de Ação indica que houve integral cumprimento do compromisso assumido, tendo a CGU, órgão responsável pela aplicação da medida, logrado êxito no objetivo de consolidar e publicizar a relação das empresas e pessoas físicas que sofreram sanções – das quais decorreram a restrição do direito de licitar e celebrar contratos com a Administração Pública – atendendo ao desígnio de garantir a existência de um setor privado mais responsável e preocupado com a integridade de suas ações perante o setor público e à sociedade.

---

<sup>24</sup> KUHNS, Paulo. Disponível em <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/374177](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/374177)>. Acesso em 02 de nov. 2017.

<sup>25</sup> *Storage* é uma espécie de repositório de informações, onde, geralmente, são centralizados os dados da rede de uma determinada empresa. A ferramenta pode, ainda, atuar como servidor de arquivo, área de compartilhamento, backup, ou qualquer outro mecanismo que se proponha à administração e ao processamento de dados armazenados.

O 3º Plano de Ação brasileiro, além da inovação de contar com apenas 16 compromissos, não estipulou nenhuma medida especificamente referente ao combate à corrupção. Observa-se que a elaboração do 3º Plano concentrou seus esforços e atenção na problemática do acesso às informações de gestão pública – o que, conforme já salientado no capítulo anterior, tem por resultado a prevenção da corrupção através do controle social. Em que pese tal consideração, verifica-se a inexistência de formulação de medida contundente no que se refere à prevenção e combate à corrupção, no âmbito da OGP, neste Plano de Ação atualmente em vigor, do qual ainda pende relatório de balanço.

Embora o 3º Plano não tenha elaborado compromissos exclusivos em matéria de corrupção, o interesse do Governo pela temática resta comprovado pela menção aos desafios na implementação da OGP no Brasil, sendo um deles o combate à corrupção. Ademais, o documento dedica longa sessão à reiteração das iniciativas do Governo brasileiro que, embora não contempladas no âmbito da OGP, foram direcionadas à temática da corrupção.

A primeira ação do Governo brasileiro constante do 3º Plano enquanto medida de combate à corrupção não vinculada exclusivamente à OGP foi a promulgação da Lei 12.846/2013. Também conhecida como Lei Anticorrupção, a referida lei impôs regramento inovador no que se refere à responsabilidade das pessoas jurídicas ao prever a responsabilização objetiva, no âmbito civil e administrativo, de sociedades empresárias que praticam atos lesivos contra a Administração Pública nacional ou estrangeira.

Outras inovações relevantes trazidas pela Lei Anticorrupção são o *compliance* e o acordo de leniência. Previsto no artigo 7º, inciso VIII da referida lei, o *compliance* se traduz na existência de mecanismos e procedimentos internos da sociedade empresária destinados à efetiva aplicação das normas éticas e o incentivo à denúncia de irregularidades ao efeito de, sendo o caso, tais práticas serem levadas em consideração no eventual momento de aplicação das sanções à empresa. Em verdade, a lei nº 12.846/2013 prevê a concessão do benefício da

atenuação de pena às sociedades empresárias que implementarem, em seus respectivos sistemas internos, procedimentos de combate à corrupção<sup>26</sup>.

O acordo de leniência, por sua vez, embora não seja inovação exclusiva da Lei Anticorrupção<sup>27</sup> se configura no acordo celebrado entre a Administração Pública, na figura da autoridade máxima de cada órgão, e as pessoas jurídicas acusadas da prática de atos lesivos aos cofres públicos. No acordo de leniência, as pessoas jurídicas se comprometem a colaborar com as investigações, prestando auxílio o processo de descoberta de outros envolvidos no ilícito e, ainda, na apresentação de informações e provas documentais que evidenciem a infração apurada. O acordo de leniência se assemelha à dinâmica da delação premiada vez que nesse primeiro, antes a colaboração da pessoa jurídica, esta poderá ser isento das sanções que possivelmente lhe seriam atribuídas.

Discorre o 3º, ainda, sobre outras ações realizadas fora do âmbito da OGP, dentre quais, por tratarem da temática da corrupção, merecem destaque: a publicação da Lei de Conflito de Interesses, lei nº 12.813/2013, a criação da REDE-LAB e implementação da iniciativa Hackathon sobre combate à corrupção.

A Lei nº 12.813/2013 dispõe sobre situações que configuram conflitos de interesses durante ou após o exercício de cargo ou emprego público no âmbito do Poder Executivo Federal. De acordo com a referida lei, conflito de interesses é a situação na qual há confronto entre interesses públicos e privados que, potencialmente, podem comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública – independentemente da existência concreta de lesão do patrimônio público ou confirmação do recebimento de qualquer vantagem pelo agente público.

De forma a facilitar a comunicação entre o agente público e o Governo Federal, no âmbito da temática do conflito de interesses, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o Sistema

---

<sup>26</sup> CAMPOS, Patrícia Toledo de. **Comentários à Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção**. São Paulo: Revista Digital de Direito Administrativo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, USP. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/80943>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

<sup>27</sup> O acordo de leniência pode ser apontado como inovação da Lei Anticorrupção, entretanto, tal inovação não consiste numa exclusividade da referida lei, tendo em vista que o instituto já se encontrava disciplinado na Lei Antitruste (Lei nº 8.884/1994), em seu artigo 35-B.

Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses (SeCI). A ferramenta possibilita ao servidor ou empregado público federal realizar consultas ou pedir autorizações para exercer atividade privada, via web; é possível, ainda, através do SeCI, o acompanhamento das solicitações em andamento e a interposição de recursos contra as decisões emitidas.

A Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia (REDE-LAB), por sua vez, instituída em setembro de 2014, é um conjunto de Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro, tendo por principal finalidade o compartilhamento de experiências direcionadas à análise de informações financeiras e, ainda, ao desenvolvimento de técnicas de detecção da prática ilícita da lavagem de dinheiro, corrupção e crimes correlatos.

Por fim, o Hackathon sobre combate à corrupção fora um evento, realizado em fevereiro de 2016 pelo Ministério da Justiça e Cidadania, que reuniu programadores e outros profissionais ligados ao aprimoramento de softwares para procederem à maratona de programação com o fito destes desenvolverem projetos inovadores de transparência ativa. A Hackathon promoveu um concurso que incentivou a participação de representantes da sociedade civil na apresentação de soluções de tecnologia de informação direcionadas à transparência e que viabilizassem o controle das transferências de verbas federais para estados, municípios e terceiro setor, fomentando a participação da sociedade civil na gestão dos recursos públicos.

A análise geral das práticas de Governo Aberto no Brasil permite inferir os importantes avanços no sentido de atendimento aos princípios e diretrizes da Parceria para Governo Aberto, de forma a promover a concretização de um Governo aberto, transparente e responsável. Contudo, mesmo após cerca de seis anos da implementação da Parceria para Governo Aberto no Brasil, o desafio da prevenção e combate à corrupção não atingiu resultados suficientemente capazes de conter os avanços das práticas corruptas no Brasil.

## **1.2 Recuperação de Ativos Desviados por Corrupção**

A problemática da corrupção no Brasil tem gerado permanente agenda de reformas institucionais, tendo em vista o envolvimento do dilema da governabilidade, legitimidade e representatividade. Isso porque a corrupção, em verdade, se constitui enquanto elemento balizador da satisfação da sociedade civil com o Governo<sup>28</sup> capaz de tencionar a legitimidade de gestão do poder público, tendo em vista a desesperança, desconfiança e descrédito da sociedade, vez que tal conduta delitiva é entendida como “prática que não se coaduna com o imperativo da eficiência dos serviços próprio da administração do Estado e do comportamento ético dos poderes estatais constituídos.” (SAADI; MACHADO, 2015).

Não é por outro motivo que, para além dos esforços atuais do Governo com a instituição do Governo Aberto no país, também há dispensação de esforços em âmbito internacional no sentido de conter os resultados perniciosos da corrupção e, em longo prazo, a própria ocorrência da prática delitiva. A partir dessa perspectiva, importantes mecanismos civis e administrativos foram formulados e se somaram às normas jurídicas de combate à corrupção, quais sejam

A Constituição Federal já previa que atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (art. 37, § 4º). Em 1992, a Lei n. 8.429 (Lei de Improbidade Administrativa) veio dispor sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito. Entre as espécies de atos de improbidade que ela abrange, estão os que geram enriquecimento ilícito (art. 9), os que importam prejuízo ao erário (art. 10) e os que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11). Iniciativas mais recentes também merecem destaque. Vale ressaltar a Lei Complementar n. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), que visa proteger a probidade administrativa por meio de hipóteses de inelegibilidade a cargos políticos de candidatos condenados por órgãos colegiados; a Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que fomenta o desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e a Lei n. 12.846/2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira<sup>29</sup>.

Com efeito, em sede de convenções internacionais, o Brasil reiterou seu posicionamento acerca da imprescindibilidade do combate à corrupção – prática delitiva que não lança seus efeitos danosos tão somente nas contas públicas, mas também é capaz de gerar instabilidade e

---

<sup>28</sup> SAADI, Ricardo Andrade; MACHADO, Diogo de Oliveira. **Recuperação de Ativos Desviados por Corrupção: Soluções Inovadoras para Lidar com a Criminalidade Econômica**. Brasília: Revista de Doutrina e Jurisprudência, 2015. 3 p.

<sup>29</sup> SAADI, Ricardo Andrade; MACHADO, Diogo de Oliveira. **Recuperação de Ativos Desviados por Corrupção: Soluções Inovadoras para Lidar com a Criminalidade Econômica**. Brasília: Revista de Doutrina e Jurisprudência, 2015. 4 p.

insegurança na sociedade ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, comprometendo o desenvolvimento econômico sustentável do país e a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Nesse rumo, é signatário – o Brasil – das seguintes Convenções: Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU), Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (OEA) e da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Assinada em Mérida, no México, e internaliza ao ordenamento brasileiro por via do Decreto nº 5.687 de 2006, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção merece destaque por ressaltar a imprescindibilidade da recuperação dos recursos ilicitamente desviados. A referida convenção reserva o Capítulo V (arts. 51 a 59) para dispor sobre a restituição de ativos, determinando que:

Artigo 57 - Restituição e disposição de ativos 1. Cada Estado Parte disporá dos bens que tenham sido confiscados conforme o disposto nos Artigos 31 ou 55 da presente convenção, incluída a restituição a seus legítimos proprietários anteriores, de acordo com o parágrafo 3 do presente Artigo, em conformidade com as disposições da presente Convenção e com sua legislação interna. 2. **Cada Estado Parte adotará, em conformidade com os princípios fundamentais de seu direito interno, as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para permitir que suas autoridades competentes procedam à restituição dos bens confiscados**, ao dar curso a uma solicitação apresentada por outro Estado Parte, em conformidade com a presente Convenção, tendo em conta os direitos de terceiros de boa-fé. – grifo nosso (BRASIL, 2006)<sup>30</sup>.

A relevância da implementação de mecanismos de recuperação dos ativos desviados é confirmada pelo entendimento segundo o qual os bens e valores produtos do crime são a força motriz da própria subsistência da prática delitativa (SAADI). Nesse rumo, o combate à corrupção demanda adaptação estratégica, de forma que sejam promovidas respostas adequadas à dinâmica que se pretende refrear. Como bem afirma Rogério Filippeto

---

<sup>30</sup> BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas Contra Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 fev. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2017.



Assim, nada mais natural do que se investir nas medidas alternativas à imposição da pena privativa de liberdade, notadamente na utilização da pena de multa e da pena de perdimento de bens e valores [...]. Percebe-se, também, o acerto de paralelamente investir-se em providências relacionadas com a responsabilidade civil do agente, como a obrigação de reparar o dano causado pelo crime e o perdimento de bens. [...] Ao impedir a fruição desses proveitos [do crime], afirma-se o adágio popular de que o crime não compensa. **A implementação da recuperação de ativos passa a ser objetivo mais importante que a própria imposição de pena, em virtude da ofensa à ordem socioeconômica ou à administração da justiça. Trata-se de uma postura funcional, almejando reduzir a produção criminal.** A estratégia não deixa de ser resultado de um enfoque econômico do Direito, pois parte-se do raciocínio básico de que o incremento no custo da prática da ação ilícita é um importante fator na dissuasão do agente. A análise do custo benefício é que determina o comportamento criminoso do homem econômico. (FILIPPETO, 2011, p. 207-208 apud SAADI, 2015, p. 9)<sup>31</sup>.

Evidenciada, portanto, a necessidade de imposição de novas formas de sanções aos crimes notadamente financeiros que extrapolem o conteúdo limitado da dogmática tradicional – centrada na imposição de pena privativa de liberdade. Tem-se que um sistema que preza tão somente pela imposição da restrição de liberdade não alcança a finalidade de desarticulação do empreendimento criminoso, quando se considera a facilidade de substituição da gerência do negócio fraudulento e a possibilidade de manutenção do produto delitivo – os ativos – do qual o crime se realimentará.

Nesse rumo, o instituto da Recuperação de Ativos se sobrepõe enquanto instrumento duplamente eficaz ao viabilizar (a) a desestruturação das organizações criminosas que são, em sua maioria, transnacionais, e, também (b) a reparação daqueles que padecem com os resultados perniciosos da corrupção. Assim, o aprimoramento dos mecanismos que envolvem a Recuperação de Ativos se evidencia enquanto medida de extrema relevância.

As disposições normativas internas também denotam a importância do custo patrimonial dos crimes contra a Administração Pública. Exemplo disso são as disposições do Código de Processo Penal que, em seu artigo 33, §4º, determina que “o condenado por crime contra a administração pública terá a progressão de regime do cumprimento da pena

---

<sup>31</sup> SAADI, Ricardo Andrade; MACHADO, Diogo de Oliveira. **Recuperação de Ativos Desviados por Corrupção: Soluções Inovadoras para Lidar com a Criminalidade Econômica.** Brasília: Revista de Doutrina e Jurisprudência, 2015. 9 p.

condicionada à reparação do dano que causou, ou à devolução do produto ilícito praticado, com os acréscimos legais”.

A recuperação dos ativos, entretanto, por si só, não é instrumento suficiente para dar conta de todos as celeumas causadas pela corrupção. Isso porque mesmo quando o dinheiro ilicitamente obtido é encontrado em fase judicial, isso ainda não garante que a destinação final será, novamente, a efetivação daquela política pública ou serviço estatal afetado. Mais. A sentença judicial, por força normativa, apenas determina o confisco e remessa dos valores ao Tesouro Nacional; após, os administradores públicos podem dar aos valores recuperados a destinação que reputarem adequadas. É o que dispõe o Código de Processo Penal

Art. 121. No caso de apreensão de coisa adquirida com os proventos da infração, aplica-se o disposto no art. 133 e seu parágrafo.

Art. 122. Sem prejuízo do disposto nos arts. 120 e 133, decorrido o prazo de 90 dias, após transitar em julgado a sentença condenatória, o juiz decretará, se for caso, a perda, em favor da União, das coisas apreendidas (art. 74, II, *a e b* do Código Penal) e ordenará que sejam vendidas em leilão público.

**Parágrafo único. Do dinheiro apurado será recolhido ao Tesouro Nacional o que não couber ao lesado ou a terceiro de boa-fé.** – grifo nosso. (BRASIL, 1941)

A referência ao Código Penal, hoje, é ao seu atual art. 91, II, *a e b*:

Art. 91 - São efeitos da condenação: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

I – tornar certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime; (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

**II - a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)**

a) dos instrumentos do crime, desde que consistam em coisas cujo fabrico, alienação, uso, porte ou detenção constitua fato ilícito;

**b) do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso.**

Em crimes de corrupção são raras as vezes nas quais é possível identificar e individualizar as vítimas, tendo em vista os amplos efeitos da conduta corrupta que causa danos econômicos e sociais em larga escala. Na ausência de possibilidade de identificação dos

lesados, e dos terceiros de boa-fé, depreende-se a obrigatoriedade de recolhimento dos bens reavidos ao Tesouro Nacional. E, após tal encaminhamento, não há individualização da verba de forma que seja possível o acompanhamento desta e o conhecimento acerca de sua destinação.

A exceção se dá na disciplina acerca dos crimes de tráfico. A Constituição, no que se refere às atividades ligadas à produção e tráfico ilícitos de drogas, determina que todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência desta conduta criminosa será utilizado em benefício de instituições especializadas no tratamento e recuperação de usuários, assim como na prevenção, controle e repressão ao tráfico, senão vejamos

Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins será confiscado e reverterá em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias. (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, o ordenamento jurídico brasileiro, salvo no caso de tráfico de entorpecentes, não especificou a destinação aos valores recuperados após sua reintegração ao Tesouro Nacional. Isso significa que se algum agente público desvia valores destinados à saúde e o Poder Judiciário é eficaz em recuperá-lo, quando reintegrado ao Tesouro Nacional, os valores reavidos poderão ser utilizados para qualquer finalidade que a Autoridade Administrativa deseje, como para cobrir gastos com publicidade, por exemplo. Essa lógica, no entanto, parece não encontrar fundamento nos critérios de razoabilidade porquanto deixa ao juízo discricionário das autoridades estatais a destinação final dos recursos auferidos.

A ausência de determinação normativa quanto à destinação dos ativos recuperados confronta os compromissos constitucionalmente assumidos pelo país no que se refere à transparência e ao direito de acesso à informação. Reintegrada ao Tesouro Nacional, as verbas reavidas não são individualizadas de forma que seja possível o acompanhamento de sua destinação; pelo contrário, o retorno ao patrimônio brasileiro é o último “andamento rastreável” e noticiado à sociedade civil. Após, o direcionamento e utilização da verba fica ao sabor dos

gestores públicos. Nesse diapasão, inúmeras medidas de imposição rígida de canalização direta dos recursos que retornaram ao patrimônio brasileiro são propostas.

Exemplo disso é o Projeto de Lei 291/2014 que disciplina a destinação dos recursos públicos desviados por corrupção ao Fundo Social – FS, criado pela Lei nº 12.351/2010, e vinculado à Presidência da República. O referido Fundo foi criado em 2010 com o propósito de ser uma reserva soberana, destinado a receber parcelas dos recursos da camada de pré-sal brasileira – que cabem ao governo federal, como royalties e participações especiais. A Lei determinou que o fundo acumularia valores que pudessem financiar o desenvolvimento do país. Além disso, ficou positivado que 50% (cinquenta por cento) de todos os recursos desse fundo, não só de seus rendimentos, seriam destinados a investimentos em educação e saúde pública.

O Fundo Social também visa constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional por meio de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da cultura, esporte, ciência e tecnologia, meio ambiente e mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Na sessão destinada à justificação do projeto de lei, fundamentam os senadores suas razões na necessidade de conferir maior valorização e destaque ao processo de recuperação e repatriação dos recursos públicos desviados por corrupção e lavagem de dinheiro. Nesse sentido, apresentam proposição legislativa no sentido de ampliação do artigo 49 da Lei 12.351, admitindo que, dentre as hipóteses de os recursos que constituem o Fundo Social, seja uma delas o recebimento de outros recursos destinados por lei, sobretudo os dos ativos recuperados desviados por corrupção.

Dessa forma, argumentam os senadores que determinar que os ativos recuperados se destinem às reservas soberanas ratifica o compromisso histórico que o Brasil tem assumido com a proteção e efetivação dos direitos humanos e também com a prevenção e combate à corrupção, conforme a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e as garantias elementares previstas no próprio texto constitucional.

Realizada consulta pública no site do Senado acerca da concordância com a proposição, houve 684 votos, dos quais 657 foram a favor e 27 contra as medidas propostas no projeto de

lei. A aceitação pelo projeto também se refletiu nas Casas Legislativas; apresentada a proposta, esta fora encaminhada às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE). Na CCJ, a matéria recebeu parecer favorável que contou, ainda, com emenda que alterou o art. 1º da proposição, substituindo a redação original pela seguinte

Art. 1º Os bens e valores apreendidos ou objeto de medidas assecuratórias, ou decorrentes da aplicação de pena de perda de bens e valores, nos crimes de corrupção ativa ou passiva (arts. 317 e 333 do Código Penal), após o seu perdimento em favor da União, ressalvado o direito de ente federativo lesado, serão revertidos diretamente ao Fundo Social, criado pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. (CCJ, 2017)<sup>32</sup>.

O Parecer aprovado naquela Comissão, além de aperfeiçoar o detalhamento das disposições da redação, conferindo-lhe um caráter mais técnico, ressaltou a possibilidade de os recursos poderem ser reivindicados por estados ou municípios. Isso porque o Fundo Social é um fundo federal, e não seria razoável incorporar a ele bens e direitos originários de outros entes federados, ainda que recuperados pela ação do governo federal.

Encaminhado o projeto à Comissão de Assuntos Econômicos, em 25 de abril de 2017, esta, em decisão terminativa, aprovou a proposta, indicando que não se vislumbravam hipóteses de impedimento da aprovação do PLS nº 291 de 2014; no mesmo sentido, a Comissão votou pela aprovação da proposição, nos termos da emenda formulada pela CCJ. Por conseguinte, em 10 de maio de 2017, o projeto fora encaminhado para revisão na Câmara dos Deputados, sendo este o último estado de atualização constante no site do Senado.

Enquanto a mudança legislativa não se verifica, a situação crítica na qual a reintegração dos valores recuperados ao Tesouro Nacional não atende às exigências legais por transparência se prolonga. Ante tal contexto, válido tecer considerações sobre o instrumento pelo qual, embora não individualizadas, as verbas podem ter seus respectivos encaminhamentos acompanhados, a saber: o Portal de Transparência.

---

<sup>32</sup> BRASIL. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA. Sobre o Projeto de Lei do Senado nº 291, de 2014, que destina ao Fundo Social os recursos públicos desviados por corrupção. Parecer nº, de 13 de abril de 2016. Relatora: Senadora Simone Tebet. **Documento**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4443873&disposition=inline>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

Antes de proceder à análise detida da ferramenta do Portal da Transparência, cumpre tecer considerações acerca dos parâmetros de avaliação dos mecanismos de transparência. A TerraForum Consultores, buscando colaborar com os esforços do Governo em aprimorar sua interação com a sociedade civil usuária de internet, realizou projeto de pesquisa no qual definiu, dentro de dez categorias, os cinquenta erros mais comuns em sítios eletrônicos governamentais – que, posteriormente, foram organizados em tabelas

Figura 2 - Os cinquenta erros mais comuns em sítios eletrônicos governamentais (A)

<b>Categoria</b>	<b>Erro</b>
<b>Busca</b>	Falta recurso de <i>meta tags</i>
	Falta recurso de busca avançada
	Resultado de busca sem informação contextual
	Resultado de busca ineficaz
	Busca avançada só acessível após busca simples
<b>Conteúdo</b>	Conteúdo não estruturado de acordo com o público alvo
	Serviços não segmentados por público alvo
	Arquivo de notícias sem opção de busca
	Arquivo de notícias não organizado por temas
	Atualização concentrada na sessão de notícias
	Falta de manutenção geral dos conteúdos
	Ambiguidade dos temas e rótulos utilizados na organização do conteúdo
	Conteúdo organizado de forma departamental
<b>Homepage</b>	Ausência de marca e missão
	Uso inadequado dos destaques na página inicial
	Uso inadequado dos <i>banners</i> como destaques
	Não oferece destaque para os serviços
<b>Interação</b>	Sem prazo de resposta de contato
	Forma única de contato
	Ausência de mensagens de retorno

Fonte: ALLEGRETTI; PLATT NETO, 2010. Adaptado de TerraForum Consultores, 2009.

Figura 3 - Os cinquenta erros mais comuns em sítios eletrônicos governamentais (B)

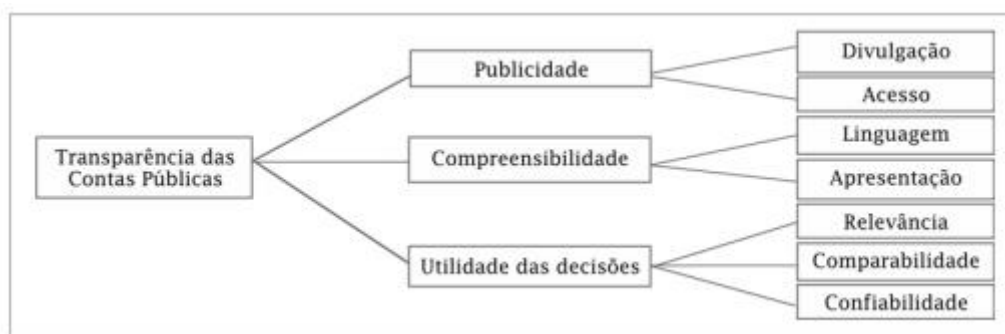
Categoria	Erro
Linguagem	Siglas desconhecidas
	Rótulos indecifráveis
	Linguagem técnica de difícil entendimento
	<i>Link</i> e texto sem diferenciação
Links	Falta de padrão de cores aplicadas aos <i>links</i>
	<i>Links</i> visitados sem sinalização
	<i>Links</i> externos embutidos na mesma janela
	<i>Breadcrumbs</i> inconsistentes
	<i>Links</i> quebrados
	Excesso de dependência do <i>link</i> 'voltar' do navegador
	Não indicação de <i>link</i> externo
Navegação	Siglas e abreviações no menu
	Inconsistência do menu
	Lista extensa de itens do menu de acesso rápido
	Itens do menu sem ordenação
	Rodapé sem estrutura auxiliar de navegação
	Mapa do sítio incompleto
	Rótulos diferentes para <i>breadcrumb</i> e título da página
	Menu de navegação principal com <i>link</i> para documentos não <i>web</i>
Peso	Peso excedente da página inicial
	Peso excedente das páginas internas
Políticas	O sítio não apresenta política de privacidade
	Não há política de segurança
	Não há política de <i>copyright</i>
Texto	Períodos longos, com mais de uma ideia por parágrafo
	Ausência de intertítulos e tabelas
	Não há <i>hyperlinks</i> permitindo ao usuário escolher o nível de aprofundamento do conteúdo
	Fontes pequenas
	Falta recurso para manipulação do tamanho da fonte
	Frases longas para expressar um conceito

Fonte: ALLEGRETTI; PLATT NETO, 2010. Adaptado de TerraForum Consultores, 2009.

Os erros elencados nas tabelas evidenciam situações nas quais o acesso às informações da gestão pública resta prejudicado. Assim, ainda que existam ferramentas de prestação de contas à sociedade civil, não haverá observância adequada e efetiva ao direito de acesso à informação caso existam falhas que interfiram na compreensão e na devida prestação de dados dotados de transparência.

Nesse sentido, são elencados três elementos condicionantes para a devida prestação de transparência das contas públicas, quais sejam: publicidade, compreensibilidade e relevância (ALLEGRETTI; PLATT NETO, 2010). A figura abaixo reproduz de forma didática e acessível os elementos da transparência:

Figura 4 – Elementos da transparência.



Fonte: Allegretti; Platt Neto (2010, p.8).

A publicidade se refere à divulgação das informações de gestão de pública, mas, mais do que isso, também encontra significado na existência de facilidade no processo de acesso aos dados, bem como na possibilidade de consultas por diferentes períodos sem prejuízo da frequente atualização dos dados, para além da qualidade da navegação. A compreensibilidade, por sua vez, se traduz na escolha de linguagem acessível de forma a facilitar o entendimento da sociedade acerca dos dados publicados; o elemento da compreensão também encontra parâmetro na possibilidade de interação com os usuários de forma que o conteúdo prestado seja, em verdade, suficientemente claro. Por fim, a utilidade tem por condição essencial a relevância e pertinência das informações disponibilizadas (ALLEGRETTI; PLATT NETO, 2010).

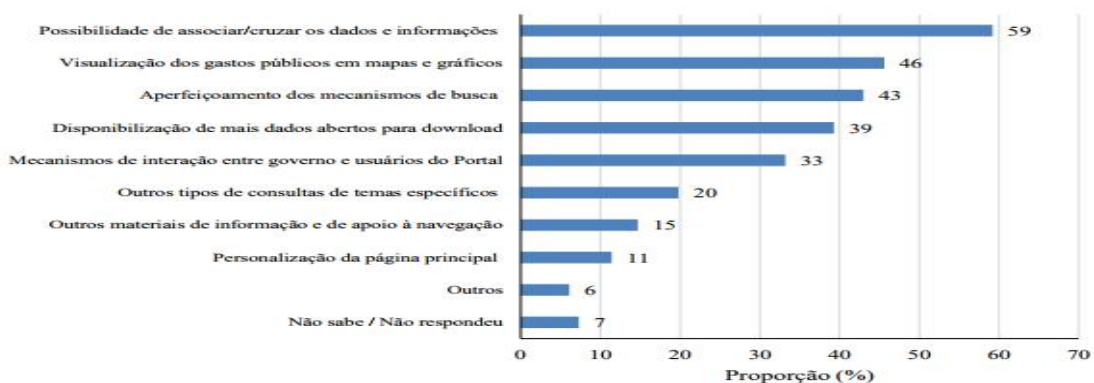


Ao efeito de verificar a observância dos parâmetros condicionantes da transparência no Portal de Transparência, no período de 10 de fevereiro a 11 de abril de 2014, fora realizada a Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência do Governo Federal. O objetivo geral foi a coleta de opiniões dos usuários do Portal, visando obter sugestões para sua reestruturação e melhoria. Dentre as inúmeras perguntas realizadas, cabe destaque às que se pretenderam a confirmar ou negar a adequação do Portal aos elementos da publicidade, compreensibilidade e utilidade. De forma a obter resultados fidedignos, as 1.649 respostas válidas foram catalogadas em três perfis, quais sejam: profissionais, cidadãos, acadêmicos.

Quanto ao elemento publicidade, a avaliação questionou os usuários acerca da frequência com a qual estes encontram as informações que procuram no Portal, obtendo resposta positiva de um percentual de 70% do acesso profissional, enquanto esse percentual para o perfil cidadão fora de 54% e para o perfil acadêmico, de 44%. No que se refere ao quesito compreensibilidade, 72% dos profissionais reputaram ser o acesso muito fácil ou fácil; no caso do perfil cidadão, a porcentagem fora de 65%, enquanto para o perfil acadêmico, de 63%. Sobre a confiabilidade das informações apresentadas no Portal, 86% dos profissionais as consideram muito confiáveis ou confiáveis, enquanto para o perfil cidadão é de 76% e para o perfil acadêmico, de 74%.

Embora os resultados quanto à observância dos elementos da transparência tenham sido positivos, várias ferramentas e funcionalidades foram apontadas pelos respondentes como demandas que desejariam encontrar no Portal.

Gráfico 1 – Proporção de ferramenta e funcionalidades que os respondentes gostariam de encontrar no Portal

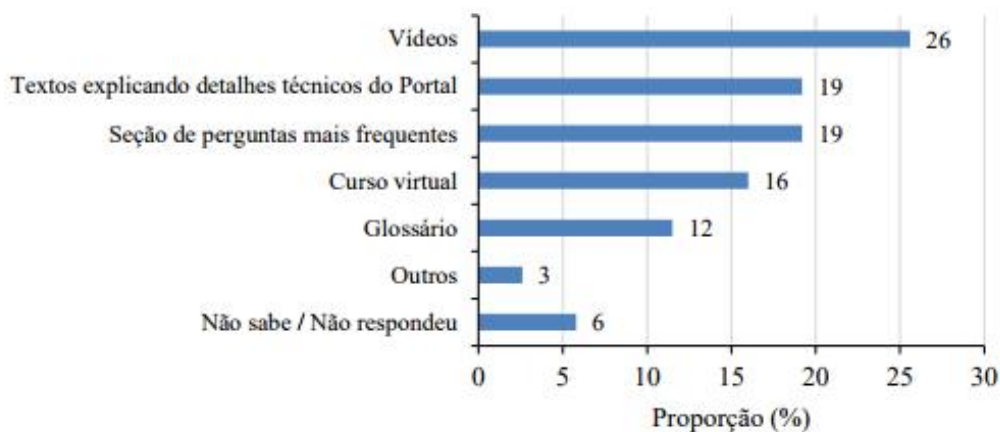


Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal de Transparência (2014)

Da análise do gráfico, depreende-se que 33% dos respondentes sugeriram implementação de mecanismos de maior interatividade entre governo e usuários do Portal. Tal sugestão faz referência ao quesito compreensibilidade ao estipular mecanismos que conferem dinamicidade e possibilidade de participação e envolvimento do cidadão.

Ainda sobre a pergunta sobre as sugestões de funcionalidades e ferramentas, aos que marcaram as opções “outros materiais de informação e de apoio à navegação” e “outros tipos de consultas de temas específico”, abriam-se perguntas que exploravam os detalhes acerca desses “outros” mecanismos sugeridos. Nessa ocasião, 26% dos respondentes indicaram que a incorporação de vídeos para o apoio à navegação é o mecanismo inexistente que eles reputam como necessários para melhor compreensão do Portal, seguido das opções “textos informativos” e “seção de perguntas mais frequentes”.

Gráfico 2 – Proporção de material de informação e de apoio à navegação que o usuário considerou mais útil



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal de Transparência (2014)

Depreende-se da análise do gráfico acima que três por cento dos respondentes indicaram a opção “outros”. Nesse caso, a segunda pergunta condicional possuía o seguinte texto: “quais outros tipos de consultas de temas específicos você gostaria de acessar no Portal de Transparência?”. O questionamento exigia como resposta a elaboração de um comentário. No total, foram realizados cento e três comentários, no entanto, em vários destes os respondentes

apontavam mais de uma sugestão, assim, ao total, foram 138 propostas sugeridas. Estas foram analisadas e classificadas em 10 categorias, sendo que muitos dos comentários foram classificados em mais de uma categoria por envolverem mais de uma temática. O gráfico abaixo apresenta a proporção de sugestões por categoria.

Gráfico 3 – Sugestão dos respondentes: proporção de categorias



Fonte: Pesquisa de Avaliação do Portal de Transparência (2014)

A quantidade de respostas cujas sugestões fugiram ao escopo do Portal ou se prestaram a citar informações já existentes no portal é de cerca de 35%, evidenciando que ainda não há conhecimento prévio e bem definido acerca das atribuições e objetivos do Portal de Transparência. Disso, depreende-se a necessidade por aproximação e estreitamento do Governo – e seus mecanismos de controle social – com a sociedade civil, de forma que esta última seja capaz de efetivamente usufruir das ferramentas que, em verdade, são entendidas enquanto elaboradas, justamente, para seu desfrute.

A existência de instrumentos e procedimentos capazes de promover o controle social, e, conseqüentemente, conter os avanços ilícitos e abusivos do Poder Público, se demonstra insuficiente. Mais do que isso. É imprescindível que tais mecanismos sejam de inteiro conhecimento do povo, de forma que a sociedade civil seja dotada dos conhecimentos acerca das engrenagens e do seu devido e adequado funcionamento. Uma prestação de contas que não é conhecida por boa parte do seu público-alvo não pode ser entendida como satisfatória.

Nesse sentido, para que seja efetivamente verificada a observância dos ideais democráticos e das práticas de Governo Aberto, é necessário reforço do método de controle e de acesso às informações. Só assim a democracia estará devidamente estruturada e a relação dinâmica entre povo e administração pública, conseqüentemente, se reassentará pautada na confiança e na possibilidade factível de fiscalização da gestão pública, restando garantida a observância aos preceitos constitucionais do Estado Democrático de Direito que permeiam o ordenamento jurídico brasileiro.

## CONCLUSÃO

O poder político tem como fonte de legitimidade o povo; daí se depreende que a participação política dos cidadãos é elemento essencial e indissociável da democracia – restando imprescindíveis, nesse sentido, a transparência e o acesso às informações da gestão pública, direitos consagrados na Constituição Federal por garantirem a formação de uma opinião pública livre e consciente.

O instituto do Governo Aberto se revela enquanto mecanismo governamental que resguarda os ideais de publicidade e transparência erigidos pela comunidade internacional e consagrados no âmbito nacional com a promulgação da Constituição de 1988. Ao contornar suas atribuições na busca pelo aumento da participação social, com maior disponibilização de plataformas de transparência ativa, em verdade, o governo aberto propicia o desenvolvimento do sistema de governo que lhe deu sustento. O instituto, portanto, é fruto do aprimoramento do Estado Democrático de direito, mas, simultaneamente, é catalisador das bases teórico-principiológicas que consubstanciam a compreensão da democracia.

Entende-se por prática de Governo Aberto atuações do Poder Público relacionadas à garantia da transparência, ao combate à corrupção, ao acesso às informações da gestão pública e à participação social. O instituto promove o diálogo entre gestores públicos e cidadãos, exibindo-se enquanto desdobramento do fenômeno democrático que se materializa em práticas governamentais comprometidas com a disponibilização de informações e dados para livre consulta pela sociedade civil.

As premissas lógicas sobre as quais o governo aberto até hoje encontra base de sustentação salientam que: 1. A transparência promove a obrigatoriedade da prestação de contas e facilita o controle social sobre a atuação da Administração Pública; 2. Um governo que promove a cidadania e a democracia participativa melhora a eficácia governamental e a qualidade da tomada de decisões políticas; 3. A colaboração cria um espaço de interação social

e confiança, incorporando os cidadãos ao processo de resolução dos problemas nacionais. Isso posto, resta evidenciado que o instituto do governo aberto tem por elementos indissociáveis a transparência, a participação e a colaboração.

Importantes avanços são verificados no sentido de observância aos princípios e diretrizes da Parceria para Governo Aberto. Contudo, a processo de concretização de um governo aberto, transparente e responsável demanda imposição de maiores esforços, sobretudo no que se refere ao desafio da prevenção e combate à corrupção.

A corrupção no Brasil tenciona a legitimidade das instituições, tendo em vista que a democracia se consubstancia na confiança depositada pela sociedade na adequada administração dos recursos públicos; nesse rumo, ao minar a confiança depositada pelos cidadãos na boa gestão da Administração Pública, a corrupção se apresenta enquanto elemento instigador das crises de legitimidade, governabilidade e representatividade.

A implementação da Parceria para Governo Aberto é concebida, nesse contexto, enquanto resposta às demandas por alterações institucionais. Ao promover a materialização do acesso à informação através do aprimoramento dos sistemas e mecanismos de disponibilização dos dados da gestão pública, a OGP atende ao clamor popular por transparência. Assim, as iniciativas e diretrizes da Parceria têm a finalidade de reparar as fissuras de controle social, ao efeito de recuperar a confiança da população e a institucionalidade da governança fragilizada.

Reconhecendo que os bens e valores produtos do crime são a força motriz da própria subsistência da prática delitiva, o instituto da Recuperação de Ativos desponta como medida adequada ao efetivo combate à corrupção. Percebe-se que os crimes notadamente financeiros extrapolam o conteúdo limitado da dogmática tradicional, motivo pelo qual é insuficiente a imposição de pena privativa de liberdade.

Observa-se que um sistema que prima tão somente pela restrição de liberdade não alcança a finalidade de desarticulação do empreendimento criminoso, quando se considera a facilidade

de substituição da coordenação do negócio fraudulento e a possibilidade de manutenção do produto delitivo, os ativos, do qual o crime se retroalimentará. Daí decorre a adequação e relevância pela aplicação do instituto da Recuperação de Ativos.

A recuperação de ativos, todavia, por si só, não demonstra ser instrumento suficiente para dar conta de todas as celeumas causadas pela corrupção, vez que, mesmo quando o dinheiro ilicitamente desviado é localizado e apreendido em fase judicial, ainda não há garantia que a destinação final será de conhecimento da sociedade civil. A sentença judicial apenas determina o confisco e remessa dos valores ao Tesouro Nacional. Após, os gestores públicos podem dar aos valores reavidos a destinação que julgarem adequadas.

A ausência de determinação legal quanto à destinação dos ativos recuperados confronta os compromissos constitucionalmente assumidos de acesso à informação e transparência. Isso porque, reintegrada ao Tesouro Nacional, as verbas recuperadas não são individualizadas de forma que seja possível o acompanhamento de sua destinação; pelo contrário, o retorno ao patrimônio público é o último “andamento rastreável” noticiado à população; após tal o momento, o direcionamento e utilização da verba ficam a critério dos gestores públicos.

Inúmeras medidas de imposição rígida de canalização direta dos recursos que retornam ao patrimônio brasileira foram formuladas, cabendo destaque ao Projeto de Lei 291/2014 que visa determinar o direcionamento das verbas reavidas ao Fundo Social. Enquanto a mudança legislativa não se verifica, eis que o projeto pende de revisão pela Câmara dos Deputados, o único mecanismo de investigação acerca da destinação das verbas recuperadas, embora não individualizadas, é o Portal de Transparência.

Quanto à plataforma eletrônica de transparência, embora haja indícios de satisfação por parte do público, verificados na Pesquisa de Avaliação do Portal de Transparência, válido ressaltar que é imprescindível que os instrumentos que se direcionam a promover o controle social sejam de inteiro conhecimento do povo, de forma que a sociedade civil seja dotada dos conhecimentos acerca das engrenagens e do seu devido e adequado funcionamento. A indicação

de sugestões de melhora pelos cidadãos de matérias que fogem ao escopo do Portal ou, ainda, de informações que já são lá disponibilizadas evidenciam o desconhecimento da estrutura e dinâmica do mecanismo pela sociedade civil, motivo pelo qual seus resultados não podem ser entendidos como plenamente satisfatórios.

Ante o exposto, o processo de recuperação de ativos exhibe a insuficiência da institucionalização teórica do Governo Aberto, eis que não se verifica, na prática, transparência no processo de reintegração dos ativos desviados por corrupção ao Tesouro Nacional; e muito menos se dispõe de informações concretas acerca da posterior destinação dos recursos reavidos. Felizmente, a esperança repousa na compreensão de que, segundo Calderón e Lorenzo, o instituto do governo aberto está em “plena expansão e permanente redefinição”, motivo pelo qual se espera por considerações mais satisfatórias no futuro.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEGRETTI, Daiane dos Santos; PLATT NETO, Orion Augusto. Funcionalidades, limitações e potencialidades do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, vol. 9, abr./jul. 2010.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2012.

AVRITZER, L. (Org.). **Sociedade Civil e democratização**. Belo Horizonte, Del Rey, 1994.

BERNARDES, Camila Fernandes Santos. **O Direito Fundamental de Acesso à Informação: Uma Análise sob a Ótica do Princípio da Transparência**. 2015. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, p. 1994. 31.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas Contra Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 fev. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Brasília, DF, dez 1940.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Brasília, DF, dez 1940.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

\_\_\_\_\_. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA. **Sobre o Projeto de Lei do Senado nº 291, de 2014, que destina ao Fundo Social os recursos públicos desviados por corrupção**. Parecer nº , de 13 de abril de 2016. Relatora: Senadora Simone Tebet. **Documento**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4443873&disposition=inline>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

CALDERÓN, Cesar; LORENZO, Sebastián. **Open Government**. Editora Algon Editores: México, 2010. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/30343946/Open->>. Acesso em: 26 out. 2017.

CAMPOS, Patrícia Toledo de. **Comentários à Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção**. São Paulo: Revista Digital de Direito Administrativo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, USP. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/80943>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999b.

CASTRO, J. L. Cascajo, LUÑO, Antonio-Enrique Pérez, CID, B. Castro, TORRES, C. Gomes. **Los derechos humanos: significación, estatuto jurídico y sistema**. Sevilha: Universidad de Sevilha, 1979.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Para uma dogmática emancipatória**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

\_\_\_\_\_.; FRANZONI, Julia Ávila. **Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação**. Revista eletrônica de Direito Público da Editora Fórum. Belo Horizonte: ano 15, nº 79, maio/jun 2013.

CONDESSO, Fernando dos Reis. **Derecho a la información: Crisis del sistema político y transparência de los Poderes Públicos**. Madrid: Editorial Dykinson, 2011.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Plano de Ação do Brasil na Parceria para Governo Aberto**. Documento. Brasília, DF, setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/planos-de-acao-1/1o-plano-de-acao-do-brasil>> Acesso em 13 out 2017.

\_\_\_\_\_. **Balço do Plano de Ação do Brasil na Parceria para Governo Aberto**. Documento. Brasília, DF, maio de 2013. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/balanco-primeiro-plano.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **2º Plano de Ação Brasileiro**. Documento. Brasília, DF, maio de 2013. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/planos-de-acao-1/2o-plano-de-acao-brasileiro/2o-plano-de-acao-brasileiro>> Acesso em: 11 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Balanco Final – 2º Plano de Ação Brasileiro**. Documento. Brasília, DF, setembro de 2016. Documento. Disponível em: < <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/balanco-final-2o-plano-versao-final.pdf>> Acesso em 11 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **3º Plano de Ação Nacional**. Documento. Brasília, DF, outubro de 2016. Documento. Disponível em: < <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/3o-plano-de-acao-versao-final.pdf>> Acesso em 12 nov. 2017.

FERREIRA, Alexandre Aparecido da Silva et all. **Cooperação Jurídica Internacional e a Recuperação de Ativos Desviados por Corrupção como Mecanismo de Efetividade dos Direitos Humanos no Brasil**. No prelo.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os Gastos dos Municípios Brasileiros**. 2005. 61 f. Dissertação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

GUIMARÃES, Carolina Burle dos Santos. **Parceria para Governo Aberto e Relações Internacionais: oportunidades e desafios**. 2014. 165 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, São Paulo, 2014

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação. Lei 12.527/2011**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 14

HOFMAN, Andrés; RAMÍREZ-ALUJAS, Alvaro; PEREZNIETO, José Antonio Bojórquez. **La promesa del gobierno abierto**. Chile: Itaip Info Df, 2012. Disponível em: <<http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/>> Acesso em: 24 set. 2017

KUHN, Paulo. **Conheça duas novas iniciativas da AGU para combater a corrupção**. Disponível em:

<[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/374177](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/374177)>. Acesso em: 02 de nov. 2017.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994. 40 p.

MACEDO, FAUSTO. **Corrupção desvia 200 bilhões por ano no Brasil diz Coordenador da Lava Jato. Estadão**. São Paulo, 15 set. 2015. Disponível em:

<<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/corruptao-desvia-r-200-bi-por-ano-no-brasil-diz-coordenador-da-lava-jato/>>. Acesso em 20 ago. 2017.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: Publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MIRAGEM, Bruno. **A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Set. 2011. **Declaração de Governo Aberto**. Disponível em:

<[http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page\\_files/Decl](http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page_files/Decl)> Acesso em: 20 set. 2017

\_\_\_\_\_. **Eligibility**. 2012. Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/eligibility>> Acesso em: 09 set. 2017

RAMIREZ-ALUJAS, Álvaro V. **Gobierno Abierto es la respuesta: ¿Cuál era La pregunta?**. Ago 2012. Disponível em: Acesso em: 08 fev. 2013.

RODRIGUES, João Gaspar. **Publicidade, transparência e abertura na administração pública**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 266, p. 89 – 123. maio / ago 2014.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, no lançamento da Parceria para Governo Aberto**. Nova York, set. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/veja-integra-do-discurso-de-dilma-no-lancamento-da-parceria-para-governo-aberto-2695828>>. Acesso em: 24 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura da 1ª Conferência de Alto Nível Parceria para Governo Aberto (OGP) - Brasília/DF**. Brasília: abr. 2012. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-1a-conferencia-de-alto-nivel-parceria-para-governo-aberto-ogp-brasilia-df>>. Acesso em: 02 out. 2017.

SAADI, Ricardo Andrade; MACHADO, Diogo de Oliveira. **Recuperação de Ativos Desviados por Corrupção: Soluções Inovadoras para Lidar com a Criminalidade Econômica**. Brasília: Revista de Doutrina e Jurisprudência, 2015. 3 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Relatório: Pesquisa de Avaliação do Portal da Transparência do Governo Federal.** Brasília, DF, Agosto de 2014. Disponível em: <[http://transparencia.gov.br/sobre/Boletim/Especial\\_Pesquisa-de-Avaliacao2014.pdf](http://transparencia.gov.br/sobre/Boletim/Especial_Pesquisa-de-Avaliacao2014.pdf)> Acesso em: 13 de nov 2017.

YU, Harlan Ming-Tun. **Designing Software to Shape Open Government Policy.** A Dissertation Presented to the Faculty of Princeton University in Candidacy for the Degree of Doctor of Philosophy. September 2012. Disponível em: <[http://dataspace.princeton.edu/jspui/bitstream/88435/dsp01cf95jb50f/1/Yu\\_princeton\\_0181](http://dataspace.princeton.edu/jspui/bitstream/88435/dsp01cf95jb50f/1/Yu_princeton_0181)> Acesso em: 18 set. 2017