

FORTALECIMENTO DA GESTÃO DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA A PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

ORGANIZADORES

Gilson Libório de Oliveira Mendes
Gonzalo Gómez de Liaño
Thiago Almeida Paiva

AUTORES

Alexandre Andrade Pires
Evandro Aparecido Baldutti
Fernando Mendes Monteiro
Henrique Aparecido da Rocha
José Ilo Rogério de Holanda
Leonardo Jorge Sales
Nelton Martins Yin Filho
Renata Vasconcelos Ludmer
Roberto Jorge Dummar Filho
Thiago Almeida Paiva
Vitor Hugo Vieira Lopes

FORTALECIMENTO DA GESTÃO DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA A PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

ORGANIZADORES

Gilson Libório de Oliveira Mendes
Gonzalo Gómez de Liaño
Thiago Almeida Paiva

AUTORES

Alexandre Andrade Pires
Evandro Aparecido Baldutti
Fernando Mendes Monteiro
Henrique Aparecido da Rocha
José Ilo Rogério de Holanda
Leonardo Jorge Sales
Nelton Martins Yin Filho
Renata Vasconcelos Ludmer
Roberto Jorge Dummar Filho
Thiago Almeida Paiva
Vitor Hugo Vieira Lopes



Brasília • 2014

GOVERNO BRASILEIRO

Jorge Hage Sobrinho

Ministro de Estado Chefe da
Controladoria-Geral da União

Carlos Higino Ribeiro de Alencar

Secretário-Executivo

Gilson Libório de Oliveira Mendes

Diretor de Pesquisas e Informações Estratégicas

GOVERNO ESPANHOL

Manuel de La Cámara Hermoso

Embaixador da Espanha no Brasil

Jesús Maria Molina Vázquez

Coordenador Geral da Agência Espanhola
de Cooperação Internacional para o
Desenvolvimento - AECID

Margarita García Hernández

Diretora de Programas da Agência Espanhola
de Cooperação Internacional para o
Desenvolvimento - AECID

Organizadores

Gilson Libório de Oliveira Mendes

Gonzalo Gómez de Liaño

Thiago Almeida Paiva

Autores

Alexandre Andrade Pires

Evandro Aparecido Baldutti

Fernando Mendes Monteiro

Henrique Aparecido da Rocha

José Ilo Rogério de Holanda

Leonardo Jorge Sales

Nelton Martins Yin Filho

Renata Vasconcelos Ludmer

Roberto Jorge Dummar Filho

Thiago Almeida Paiva

Vitor Hugo Vieira Lopes

Edição

Editora IABS

www.editoraiabs.com.br

Projeto gráfico e diagramação

Ars Ventura Imagem & Comunicação

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Fortalecimento da Gestão de Informações Estratégicas para a Prevenção e Combate à Corrupção / Gilson Libório de Oliveira Mendes, Gonzalo Gómez de Liaño, Thiago Almeida Paiva (organizadores) Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade – IABS / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Controladoria Geral da União – CGU / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil - 2014.

ISBN 978-85-64478-28-2

126 p.

1. Combate à Corrupção. 2. Proteção de Dados. 3. Conflitos de Interesses . I. Título. II. Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade – IABS. III. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID. IV. Controladoria Geral da União – CGU. V. Editora IABS.

CDU: 343.3

343.5

343.85

CAPÍTULO I	ESTUDO COMPARATIVO BRASIL-ESPANHA ACERCA DO USO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO PARA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO	11
INTRODUÇÃO		11
A PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NO GOVERNO FEDERAL DO BRASIL		12
O OBSERVATÓRIO DA DESPESA PÚBLICA		13
Metodologia		14
Tecnologia		15
Resultados		16
O USO DE TECNOLOGIA NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS ESPANHOLAS		17
Comissão de Prevenção Contra Lavagem de Dinheiro e Infrações Monetárias		18
Conselho Geral dos Notários		18
Agência Estatal de Administração Tributária – Aduana		19
Promotoria Anticorrupção e Contra o Crime Organizado		20
Agência Estatal de Administração Tributária – Serviço de Auditoria Interna		21
BOAS PRÁTICAS		21
Bases de Dados		22
Colaboração de Profissionais de Diversas Especialidades		22
Técnicas de Predição e Priorização		23
CONCLUSÕES		24
REFERÊNCIAS		25
ANEXO		26
CAPÍTULO II	COOPERAÇÃO ENTRE ÓRGÃOS ESTATAIS PARA COMBATE À CORRUPÇÃO	29
INTRODUÇÃO		29
INICIATIVAS BRASILEIRAS DE COOPERAÇÃO		30
SISBIN		30
ENCCLA		32
COOPERAÇÃO ENTRE ÓRGÃOS NA ESPANHA		33
Composição e Estrutura Administrativa da Unidade		34
Dependência Orgânica e Funcional		35

Incompatibilidades e Dever do Segredo Estrito	35
Sede	35
Atribuições e Competências	35
Meios Materiais e Técnicos	35
Situação Atual	36
PROPOSTA DE COOPERAÇÃO NO ÂMBITO DA DIE	36
Composição e Estrutura Administrativa da Unidade	37
Dependência Orgânica e Funcional	37
Incompatibilidades e Dever do Segredo Estrito	37
Sede	37
Atribuições e Competências	37
Meios Materiais e Técnicos	37
CONCLUSÕES	39
REFERÊNCIAS	39
ANEXO	40

CAPÍTULO III PROTEÇÃO DE INFORMAÇÕES PESSOAIS NAS BASES DE DADOS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRAS 45

INTRODUÇÃO	45
PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS	48
LEI ESPANHOLA DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS	50
PROJETO DA LEI DE PROTEÇÃO DE DADOS BRASILEIRA	53
BASES DE DADOS ANALISADAS	56
CNPJ	57
DIRPF	57
SIAPE	57
ANÁLISE DE ADERÊNCIA	58
CONCLUSÕES	59

CAPÍTULO IV ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS: POTENCIAIS CONFLITOS 63

INTRODUÇÃO	64
LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	66
PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS	67
POTENCIAIS CONFLITOS	68
ANÁLISE	70
CONCLUSÕES	72

CAPÍTULO V PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E INVESTIGAÇÕES ADMINISTRATIVAS: DESAFIOS DE COMPATIBILIZAÇÃO 75

CAPÍTULO VI PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS 79

PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS NA CGU	79
Produção de Informações Estratégicas	79
Processo de Produção de Informação	79
Atividade de Investigação	80
Análise de Compatibilidade Patrimonial	81
Caracterização do Enriquecimento Ilícito	82
Dificuldades e Obstáculos	83
Desafios e Perspectivas	83
O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESPANHOLA	84
TRATAMENTO DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS NA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO NA ESPANHA	85
<i>Intervención General del Estado</i>	85
Controle Interno	86
Contabilidade Pública	87
Informática Orçamentária	88
<i>Oficina Nacional de Investigación del Fraude</i>	88
<i>Oficina de Conflictos de Intereses</i>	90
Departamento de Informática Tributaria da Aeat	94
PAINÉIS COMPARATIVOS	95
Controle Interno	95
Combate à Fraude Fiscal	96
Informática Tributária	98
Conflitos de Interesses	98
PROPOSTAS INSPIRADAS NA EXPERIÊNCIA ESPANHOLA	101
Painel: Controle Interno	102
Painel: Combate à Fraude Fiscal	102
Painel: Conflitos de Interesses	104
CONCLUSÕES	105
REFERÊNCIAS	106
ANEXO	107

CAPÍTULO VII LEGISLAÇÃO COMPARADA SOBRE CONFLITO DE INTERESSES 109

INTRODUÇÃO	109
DISPOSIÇÕES GERAIS	110
SITUAÇÕES QUE CONFIGURAM CONFLITO DE INTERESSES	114
DA FISCALIZAÇÃO E DA AVALIAÇÃO DO CONFLITO DE INTERESSES	121
CONCLUSÃO	123
REFERÊNCIAS	124

O Projeto Fortalecimento da Gestão de Informações Estratégicas para a Prevenção e Combate à Corrupção é fruto de uma bem sucedida cooperação técnica entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e surgiu da necessidade de aprimorar as ações desenvolvidas pela CGU nos processos de produção, análise e disseminação de informações relevantes para a prevenção e o combate à corrupção no âmbito do Poder Executivo federal.

Nesse contexto, vale frisar que a corrupção tem sido apontada como um dos principais entraves à melhoria da gestão pública no Brasil. Além de comprometer a necessária probidade dos agentes públicos e a própria imagem da Administração Pública perante a população, esse delito se materializa na forma de constantes prejuízos para a sociedade como um todo, desviando grande volume de recursos que poderiam ser destinados a áreas críticas para o desenvolvimento nacional.

Some-se a isso o fato da corrupção representar um delito de difícil detecção e elucidação. Geralmente, todos os agentes envolvidos se beneficiam do crime, não havendo testemunhas diretamente prejudicadas, que possam colaborar com as investigações. Além disso, mesmo quando há pessoas interessadas em denunciar, o simples envolvimento de agentes públicos pode servir de intimidação, fazendo com que o denunciante desista por medo de represálias.

Assim, no âmbito da cooperação técnica foram feitas visitas técnicas às instituições mexicanas, espanholas, belgas e austríacas para conhecer e compartilhar técnicas e métodos de combate e prevenção à corrupção e fraudes, assim como foram realizadas oficinas na Guatemala para conhecer a estrutura institucional, a regulação normativa, as boas práticas e as deficiências na prevenção e luta contra a corrupção de alguns países latino-americanos.

O projeto também contou com a realização de três seminários (sendo dois internacionais) sobre a problemática do tema e sua vinculação com a ilicitude econômica, principalmente a lavagem de dinheiro. De grande importância também foi a assistência técnica prestada pelos especialistas espanhóis no apoio às metodologias e às técnicas de combate à corrupção.

Esta publicação pretende abordar esse tema e suas vinculações a partir das experiências compartilhadas e, por vezes, do respectivo marco legal, estando organizada assim: o Capítulo I realiza o diagnóstico comparado entre as realidades brasileira e espanhola em Tecnologia da Informação como ferramenta para a prevenção e o combate à corrupção. O capítulo discorre também sobre a implementação de melhorias no processo automatizado de produção de informações estratégicas da CGU.

O Capítulo II, por seu turno, trata da cooperação entre os órgãos estatais para o combate à corrupção. Ao traçar um paralelo entre as realidades brasileira e espanhola, propõe modelos de cooperação no âmbito da CGU.

Os capítulos III, IV e V esmiúçam vários aspectos sobre a proteção de dados. O primeiro deles examina a proteção das informações pessoais nas bases de dados governamentais brasileiras, contribuindo para identificar questões relevantes para a gestão de bases de dados públicas no Brasil. O quarto capítulo, por sua vez, analisa os potenciais conflitos que podem decorrer do cotejo entre o acesso à informação pública e a proteção de dados pessoais face à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Já o Capítulo V pondera sobre os desafios para equilibrar a dicotomia entre a proteção de dados pessoais e as investigações administrativas.

O sexto capítulo realiza um comparativo com instituições espanholas com vistas ao aperfeiçoamento dos métodos e técnicas de prevenção e combate à corrupção e fraudes a serem adotados pela Administração Pública brasileira.

Por derradeiro, o Capítulo VII propõe emendas à Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013), necessárias à implementação de melhorias nos processos de pesquisa e investigação.

Controladoria Geral da União - CGU
Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - AECID
Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade - IABS

CAPÍTULO I

ESTUDO COMPARATIVO BRASIL-ESPANHA ACERCA DO USO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO PARA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Supervisão

Gilson Libório de Oliveira Mendes
Controladoria-Geral da União/Brasil

Gonzalo Gómez de Liaño
Instituto de Estudios Fiscales/Espanha

Autores

Henrique Aparecido da Rocha
José Ilo Rogério de Holanda
Nelton Martins Yin Filho
Controladoria-Geral da União/Brasil

INTRODUÇÃO

A corrupção é um fenômeno que faz parte da história da humanidade. Esteve e está presente em todos os continentes e atua de várias formas, drenando os recursos que deveriam atender a sociedade, especialmente aqueles que dependem do Estado em suas necessidades mais elementares.

Não existem estudos que nos permitam avaliar de forma consistente qual o montante da perda por ela provocada na economia mundial, mas certamente ela é significativa. A corrupção é sentida em todos os países – em maior ou menor grau, e, por isso, merece atenção especial na incessante batalha visando a sua eliminação.

O Estado deve assumir a dianteira na luta contra a corrupção. Segundo CLAUSEN, KRAAY e NYIRI (2009), a corrupção impacta diretamente a confiança das instituições públicas e, dessa forma, afeta inclusive o crescimento econômico de um país. Existem relatos de que, em alguns países, esse fenômeno já está tão entranhado na sociedade que combatê-lo requer a adoção de medidas cada vez mais estruturadas e fortes, sob pena de se sucumbir diante de tamanha tarefa.

Os desvios de recursos estão se sofisticando a cada dia, pois enquanto se busca prevenir-se contra procedimentos estudados e conhecidos, os agentes criminosos procuram refinar seus métodos e dificultar as ações de combate à corrupção.

Na esteira de ações para prevenir e combater a corrupção, portanto, o uso intensivo de tecnologia da informação pelos governos, em conjunto com ações próprias da área de Inteligência, têm se mostrado fundamentais para o avanço dos controles internos, para a detecção de fraudes e para o aumento da capacidade de análise de informações.

A tecnologia tem colaborado para ampliar o potencial investigativo das instituições de controle na tentativa de se impor obstáculos a práticas de desvio e mau uso dos recursos públicos. No entanto, ainda que a adoção recente de sistemas de informação nos processos governamentais tenha colaborado para dinamizar as relações do Estado com seus cidadãos, problemas como a profusão de sistemas, falta de integração entre eles e uma miscelânea de tecnologias ainda abrem espaço para fraudes e uso espúrio de informações.

Este artigo apresenta casos de uso de tecnologia da informação para apoiar as ações de controle empreendidas pelos governos de Brasil e Espanha na área de prevenção e combate da corrupção. A próxima seção apresentará um panorama das ações de prevenção da corrupção empreendidas atualmente pelo governo brasileiro. Na seção subsequente será apresentado o Observatório da Despesa Pública (ODP), unidade de produção de informações estratégicas vinculada à Controladoria-Geral da União (CGU), que mantém um laboratório de tecnologia voltado para análise de informações e desenvolvimento de sistemas de detecção de fraudes. Na seção IV, serão destacadas algumas iniciativas do uso de tecnologia no governo espanhol levantadas a partir de visita de uma equipe brasileira a dez instituições espanholas no mês de fevereiro de 2012.

A PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NO GOVERNO FEDERAL DO BRASIL

A CGU é a agência anticorrupção no âmbito do Governo Federal no Brasil, com atuação que abrange todos os recursos públicos federais. Sua competência está focada no controle interno do Poder Executivo Federal, mantendo relação direta com o controle externo, este exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Para exercer plenamente suas competências, em 2006 a CGU agregou à sua estrutura a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção – STPC, que centraliza as ações de estímulo ao controle social, à integridade institucional e à transparência governamental. Tratou-se de agregar mais competências à CGU, que já respondia pelo sistema de controle interno governamental, pelo sistema de correição dos servidores públicos e também pelo sistema de ouvidorias no âmbito federal.

É de se salientar que, desde sua criação, a STPC vem empreendendo ações inovadoras na busca da mitigação dos riscos da corrupção no setor público e também no privado, recebendo o reconhecimento do governo, da sociedade civil e de organismos internacionais.

De todos os projetos desenvolvidos pela STPC, dois podem ser destacados em especial por guardarem estreita relação com o uso de tecnologia: o Portal da Transparência e o ODP.

O Portal da Transparência é um sítio da *web* que publica todos os gastos efetuados pelo Governo Federal. Os gastos estão relacionados no menor nível de detalhe, que é a ordem bancária de pagamento aos fornecedores. Também estão expostas todas as transferências de recursos aos estados e municípios, beneficiários de programas de assistência social e empresas contratadas. A infraestrutura tecnológica que suporta o portal permite que os dados sejam atualizados diariamente, ou seja, é possível visualizar hoje os pagamentos efetuados no dia de ontem. Com informações desde 2004, o Portal da Transparência tem publicados mais de 1,2 bilhão de registros e um volume de recursos da ordem de R\$10 trilhões.

Já o ODP é realmente um projeto de confluência entre tecnologia avançada, conhecimento e análise. Busca-se por meio do uso de tecnologia e de dados provenientes dos vários sistemas de informação governamentais correlacionar informações que identifiquem riscos de fraude no uso dos recursos públicos, que apoiem as auditorias permanentes e que também possam gerar indicadores de apoio à gestão.

A próxima seção tratará do ODP em detalhes.

O OBSERVATÓRIO DA DESPESA PÚBLICA

O ODP é unidade de produção de informações estratégicas a partir do uso intensivo de tecnologia voltada para produzir informações que apoiem as ações de controle. A filosofia é aproveitar a experiência e o conhecimento

tácitos dos auditores da CGU e os dados registrados nos sistemas de informação do governo para, com o apoio das ferramentas adequadas, produzir as correlações necessárias para identificar fraudes ou propensão à ocorrência delas e orientar as ações de intervenção do controle interno.

Tome-se um exemplo prático: a experiência dos auditores mostra que existe um conjunto de licitações no âmbito do governo direcionadas para determinadas empresas, sejam pelas especificações contidas nos editais de chamamento ou por urgências injustificadas que permitam contratações diretas. Por meio do uso de *softwares* especializados, o ODP coleta dados das licitações registradas nos sistemas de informação e as correlacionam com informações provenientes de outros cadastros (pessoas, empresas, servidores públicos) para detectar potenciais casos de direcionamentos. Vínculos entre as empresas participantes de uma mesma licitação, servidores públicos pertencentes ao quadro societário de fornecedores e empresas recém-criadas que assinaram grandes contratos são exemplos do que se pode obter por meio dessa abordagem.

METODOLOGIA

A primeira etapa de um novo estudo no ODP é a definição do tema. Em geral, ele é definido por um conselho de análise que congrega os chefes das áreas de auditoria e fiscalização, de prevenção da corrupção e de informações estratégicas. O conselho tem como coordenador o Secretário-Executivo da CGU.

O tema pode ser o monitoramento de um programa de governo (ex.: Bolsa Família),¹ uma despesa em particular (ex.: passagens aéreas) ou mesmo qualquer espécie de repasse de recursos (ex.: convênios). As investigações em andamento na CGU, a repercussão de algum assunto do momento ou o mapeamento de riscos nos processos governamentais tem sido fatores preponderantes para a indicação dos temas a serem tratados pelo ODP.

No passo seguinte, o Conselho de Análise indica a equipe que estará encarregada de elaborar o estudo e implementar o monitoramento do

1 O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais, e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. Mais informações estão disponíveis em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>.

assunto. A equipe, multidisciplinar, é composta por servidores da própria CGU oriundos majoritariamente das áreas de informações estratégicas – especialistas em análise de informações e em tecnologia – e de auditoria – auditores com experiência em fiscalizações sobre o tema proposto.

A partir do conhecimento acumulado em auditorias, os especialistas debatem vulnerabilidades mais comuns nos programas de governo e formas de verificar a existência delas a partir de dados extraídos de sistemas de informação governamentais. De um lado, os auditores com seu conhecimento tácito construído ao longo de anos e, de outro, os analistas de informação responsáveis por documentar e traduzir esse conhecimento em pesquisas a bases de dados.

Na fase seguinte, as pesquisas passam por processo de refinamento e verificação de parâmetros até que se obtenha, sempre que possível, um programa de computador que represente a hipótese de vulnerabilidade levantada na fase inicial. Os resultados provenientes das correlações de dados executadas são verificados e validados em seu grau de acurácia e utilidade. Trata-se, portanto, de um sistema especialista (DARLINGTON, 2000), em que um programa de computador tenta emular as habilidades de tomada de decisão de um especialista em determinado domínio do conhecimento.

Ao final, os resultados obtidos dos cruzamentos de dados compõem um relatório que é o produto a ser apresentado ao Conselho de Análise como conclusão do estudo. Nessa etapa, o conselho delibera sobre os encaminhamentos a serem dados, que, regra geral, podem ser indicação de ações de controle e/ou correição específicas, repasse de informações a gestores públicos ou mesmo a publicação de assuntos pela mídia. Ademais, em casos de maior gravidade, as informações também podem ser encaminhadas para os ministérios públicos, Polícia Federal ou Tribunal de Contas.

Na maioria dos casos e a critério do Conselho de Análise, o ODP passa a monitorar os indicadores produzidos durante o estudo. Para isso, atualizam-se as bases de dados periodicamente e executam-se novamente as correlações construídas na fase de produção do estudo.

TECNOLOGIA

Pela natureza dos trabalhos desenvolvidos pelo ODP, o seu processo produtivo obviamente faz uso intensivo de ferramentas de tecnologia,

desde a concepção e planejamento do estudo até a implementação dos mecanismos de detecção de situações atípicas.

As análises partem sempre de correlações entre dados coletados dos sistemas governamentais e, por essa razão, lidar com bancos de dados e suas questões torna-se tarefa fundamental para o desenvolvimento dos estudos. Para tanto, tem-se disponíveis sistemas gerenciadores de bancos de dados e ferramentas de apoio ao processo de coleta, carga e atualização dos dados. Essas ferramentas também possibilitam processar os dados de forma a executar as correlações planejadas nas fases iniciais do estudo.

Para explorar os dados de forma menos determinística e à procura de relações incomuns e não perceptíveis ao analista, faz-se uso de ferramentas mais sofisticadas capazes de executar processos de mineração sobre as bases de dados. Apoiados por algoritmos estatísticos, os procedimentos de mineração de dados buscam revelar correspondências ou proximidade entre variáveis mesmo que não haja regras explícitas para essas correlações (FAYYAD; PIATETSKY-SHAPIO; SMYTH, 1996) (WITTEN; FRANK; HALL, 2011). Técnicas como essas são utilizadas no processo do ODP para indicar novas hipóteses de correlações que podem significar padrões para transações atípicas.

Após a detecção de transações atípicas, seja pela correlação simples seja por mineração de dados, obtém-se um conjunto também volumoso de dados indicadores de vulnerabilidades. Esse conjunto é modelado sob a ótica de um novo banco de dados separado e que é disponibilizado para consulta em uma plataforma de *Business Intelligence* (BI) (CHAUDHURI; DAYAL; NARASAYYA, 2011). Por meio dessa plataforma, tanto a equipe de planejamento das ações de controle quanto os próprios auditores podem consultar a incidência de alertas – ou transações atípicas – em suas áreas de atuação. A plataforma possibilita a construção de consultas customizadas e também a elaboração de painéis gerenciais que agregam indicadores de evolução e tendência das transações detectadas.

RESULTADOS

Desde 2008, o ODP tem produzido vários estudos e monitorado várias espécies de despesa pública, a saber:

- programas de assistência: Bolsa Família, Seguro Garantia-Safra e Programa Segundo Tempo;

- transferências de recursos por meio de convênios e instrumentos congêneres;
- terceirização de mão de obra; e
- gastos com cartão de crédito, diárias e passagens.

Para monitorar esses gastos foram desenvolvidas mais de duzentas trilhas de verificação que selecionam uma média de 100 mil transações atípicas por ano para análise pelos auditores.

Para exemplificar, tome-se o caso dos gastos efetuados por meio de cartão de crédito, o denominado Cartão de Pagamentos do Governo Federal (CPGF). Mensalmente todas as transações são verificadas por meio de catorze trilhas de auditoria. Em 2010, essas trilhas detectaram cerca de 14 mil transações atípicas (o que representou pouco mais de R\$4 milhões de um montante total de R\$80 milhões) para análise por parte da equipe de auditores da CGU. Entre essas transações estão casos como compras em sequência no mesmo estabelecimento para burlar o valor limite imposto por transação, compras em estabelecimentos suspeitos ou mesmo uso indevido do cartão de crédito durante período de férias do seu portador.

Em outra linha, a de apoio à gestão, tem-se o estudo sobre compra de passagens aéreas para deslocamento de servidores públicos. Nesse caso, o ODP produziu análises que viabilizaram a comparação dos preços pagos em média pelos vários órgãos da Administração Pública. Esses indicadores compuseram painéis gerenciais a serem distribuídos aos gestores públicos indicando as posições relativas de seus órgãos em um *ranking* de preços pagos. A entrega periódica desses painéis tem estimulado melhorias nos controles internos dos órgãos visando aumentar a eficiência e, por consequência, a economicidade no uso dos recursos.

O USO DE TECNOLOGIA NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS ESPANHOLAS

Em fevereiro de 2012, uma equipe de servidores da Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas/CGU visitou 10 instituições espanholas para conhecer iniciativas governamentais no uso de tecnologia da informação nas áreas de controle, monitoramento e regulação. O ANEXO I apresenta a relação dos órgãos visitados e suas funções básicas.

A seguir serão destacadas as iniciativas desses órgãos que mais se aproximaram da filosofia de atuação do ODP.

COMISSÃO DE PREVENÇÃO CONTRA LAVAGEM DE DINHEIRO E INFRAÇÕES MONETÁRIAS

A *Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias* (SEPBLAC) tem como atribuição detectar transações financeiras suspeitas de lavagem de dinheiro e infrações monetárias. Para tanto recebe comunicados de diversas instituições, principalmente financeiras, sobre transações suspeitas. Internamente, os trabalhos no SEPBLAC dividem-se em três partes: entrada da informação, processamento e divulgação.

Quanto à entrada, existem duas maneiras de recebimento de informações: por meio do sistema CTL,² voltado para comunicados realizados por entidades com menor estrutura tecnológica (por meio do envio de um formulário XML por e-mail, cifrado e assinado eletronicamente); e outra forma por meio do sistema DMO,³ voltado para instituições financeiras, por meio da qual são comunicadas transações suspeitas – acima de €30 mil – de saques ou envolvendo uma lista de países, bem como transações acima de €100 mil que necessitam do acompanhamento de uma declaração da pessoa que solicita a transação.

No processamento da informação os analistas do SEPBLAC utilizam outras fontes de dados para classificar uma transação como suspeita de lavagem de dinheiro ou de infração. Como forma de controle da atuação desses analistas, existe um mapa de risco que indica a chance de um analista ignorar uma comunicação com alto risco sem identificar evidências de fraude.

A divulgação dos resultados exige atenção para que os informes de inteligência não sejam enviados para a polícia em momento inoportuno, pois tudo o que é registrado no processo/inquérito policial pode ser lido, na íntegra, pela parte interessada perante o judiciário.

CONSELHO GERAL DOS NOTÁRIOS

O *Órgano Centralizado de Prevención* (OCP) do *Consejo General del Notariado* foi criado em 2005 para atender, de forma centralizada, a uma obrigação imposta aos notários de toda a Espanha quanto

2 Disponível em: <http://www.sepblac.es/espanol/sujetos_obligados/datos-cos-regi-general.htm>.

3 Disponível em: <http://www.sepblac.es/espanol/sujetos_obligados/comunicacion-operaciones-regi-general.htm>.

ao fornecimento de informações aos órgãos de combate ao terrorismo, lavagem de dinheiro e corrupção. Para tanto, o OCP desenvolveu um sistema de classificação de risco das operações registradas pelos notários e que são recebidas de forma frequente.

Num primeiro momento os próprios notários encaminham ao OCP dados sobre operações que consideram suspeitas. Em seguida, o OCP utiliza um sistema de classificação – uma espécie de sistema especialista (DARLINGTON, 2000) – no qual a operação recebe uma nota (*rank*) de acordo com algumas características: origem dos operadores (nacionalidade, residência, idade, etc.), tempo de criação da empresa, existência de solicitação de informação por parte de outros órgãos, tipo de operadores que demandam cuidado especial (ex.: outros notários), número de pessoas envolvidas, valores e tipos de pagamentos (ex.: pagamentos em espécie).

Os alertas sobre transações com indícios de lavagem de dinheiro e outros ilícitos financeiros são divididos em duas categorias: os alertas críticos, que necessitam de uma análise individual mais aprofundada; e os alertas não críticos, que são armazenados para eventual necessidade de pesquisa futura.

Entre as técnicas de análise aprofundada dos alertas críticos, podemos destacar a utilização de imagens de satélite do *Google Street View*⁴ para avaliar se os imóveis envolvidos nas transações existem de verdade ou se seus valores são compatíveis com suas localizações ou mesmo com as imagens encontradas.

Os analistas do OCP também registram pessoas que realizaram determinadas operações suspeitas para que, no prazo de seis meses, continuem sendo monitoradas a fim de que os desdobramentos da primeira operação possam ser identificados.

Periodicamente as regras de pontuação para classificação das operações são revisadas de acordo com a experiência dos analistas e de colaboradores de outros órgãos como polícia, SEPBLAC ou *Fiscalía*.

AGÊNCIA ESTATAL DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA - ADUANA

A Aduana da *Agencia Estatal de Administración Tributaria* possui grande experiência na utilização de técnicas de *data mining* para construir mecanismos de prevenção de ilícitos aduaneiros. Por meio de tais

4 Disponível em: <<http://www.google.com/streetview>>.

técnicas, os especialistas conseguem detectar quais passageiros ou embarcações possuem maiores chances de estar transportando mercadorias proibidas ou não declaradas.

Um fator preponderante no sucesso da utilização das técnicas de *data mining* pelo departamento de Aduana é a manutenção de uma base de dados contendo ocorrências de ilícitos (transporte de drogas, valores em espécie não declarados, mercadorias com importação proibida, etc.) detectados no passado, incluindo informações adicionais sobre a ocorrência, tais como, naturalidade do agente, país de origem do voo, se o agente viaja sozinho ou acompanhado, finalidade da viagem, número e horário do voo, entre outros.

A Aduana também realiza análises de compras ou transações de forma sequencial, que só podem ser classificadas como suspeitas se forem analisadas em conjunto, ao longo de um tempo determinado.

PROMOTORIA ANTICORRUPÇÃO E CONTRA O CRIME ORGANIZADO

A *Fiscalía Anticorrupción y contra la Criminalidad Organizada*, composta de dezesseis promotores, tem como competência a investigação e propositura de ações em vários tipos de casos, dentre os quais: malversação de recursos, prevaricação e lavagem de dinheiro.

Na sua atuação os promotores contam com a cooperação de servidores da *Agencia Estatal de Administración Tributaria* (AEAT) e do órgão de auditoria interna, a *Intervención General del Estado* (IGAE), lotados em unidades descentralizadas junto à sede da *Fiscalía Anticorrupción*. Esses servidores estão dedicados exclusivamente a colaborar com informações obtidas em seus órgãos de origem. Em geral, levantam informações fiscais sobre investigados e também relações de vínculo com a Administração Pública.

Tal facilidade na obtenção de dados e a proximidade dos especialistas da AEAT e da IGAE faz com que as investigações da *Fiscalía* possam identificar situações de fraude, tais como declarações fraudulentas de sede de empresa por meio do cruzamento dos dados do cadastro da empresa com o consumo de energia do local.

No Brasil, existe caso similar de cooperação entre órgãos com a criação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN).⁵ Trata-se de um

5 Disponível em: <<http://www.abin.gov.br>>.

conjunto de órgãos governamentais responsável pela produção de conhecimentos de interesse das atividades de inteligência, em especial aqueles ligados à defesa externa, segurança interna e relações exteriores. Tendo como órgão central a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), o SISBIN foi criado para integrar as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do Brasil, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional.

AGÊNCIA ESTATAL DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA – SERVIÇO DE AUDITORIA INTERNA

O *Servicio de Auditoria Interna* da AEAT é composto de quinze inspetores que trabalham com grande independência, sendo vinculados diretamente à presidência do órgão.

O uso de tecnologia da informação (TI) pela auditoria interna da AEAT se dá por meio do acesso a qualquer dado do governo, tais como cadastro de telefones, consumo de energia elétrica, cadastro de aeronaves e embarcações, cadastro de imóveis públicos e particulares com identificação única no país, registros de acesso a sistemas e a bancos de dados governamentais, além da base de declaração de bens e arrecadação de tributos. Utilizam-se também de fontes de dados externas ao governo, tais como redes sociais.

Com tais informações, é possível para um servidor da auditoria interna pesquisar sequências de ações executadas nos sistemas corporativos por qualquer outro servidor da AEAT, correlacionar com outras informações – como ligações telefônicas recebidas, por exemplo – e identificar ocorrência de operações fraudulentas empreendidas para beneficiar contribuintes de forma indevida.

BOAS PRÁTICAS

Esta seção compila boas práticas adotadas tanto pelo governo brasileiro quanto pelo espanhol no uso da tecnologia da informação para prevenção e combate da corrupção. A partir da observação dos procedimentos adotados pelo ODP e pelas instituições espanholas visitadas, destacam-se algumas boas práticas responsáveis em grande parte pelo sucesso das iniciativas apresentadas até aqui:

- facilidade de acesso, armazenamento e manipulação de bases de dados;
- colaboração de profissionais de diferentes carreiras/especialidades;
- utilização de técnicas de predição e priorização – *data mining*, sistemas especialistas e mapas de risco.

BASES DE DADOS

Como em qualquer processo de tecnologia de apoio a decisões, o uso de TI na prevenção e combate da corrupção depende essencialmente da disponibilidade de dados confiáveis e atualizados. Tal necessidade se deve ao fato de o agente incumbido de verificar a aplicação dos recursos públicos ter à sua frente um universo sempre crescente de operações (de compra, alienação, doações, subvenções, etc.) a analisar.

O uso de bancos de dados no ODP é indispensável para a produção de suas análises. Dessa forma despende-se um grande esforço na coleta e tratamento do maior número de bases de dados de todo Governo Federal. Bases como as de pessoas físicas, empresas, pagamentos, licitações, contratos e convênios são atualizadas de forma periódica e disponibilizadas para consultas pontuais ou correlações de informações.

Os órgãos espanhóis também utilizam intensivamente suas bases de dados, ainda que cada órgão restrinja suas pesquisas às suas próprias bases de dados.

A AEAT, por exemplo, possui um conjunto interessante de informações registradas sobre os contribuintes espanhóis, que servem tanto para os trabalhos de sua auditoria interna quanto para a área de aduanas. Essas áreas têm alcançado bons resultados, em parte pelas análises que produzem a partir da correlação das informações que possuem.

COLABORAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE DIVERSAS ESPECIALIDADES

Uma das melhores práticas observadas pela equipe da CGU nas instituições espanholas foi a colaboração entre profissionais de diversas carreiras e especialidades. O exemplo mais claro está na *Fiscalía Anticorrupción*, em que servidores dos corpos da polícia e da AEAT colaboram com os promotores na investigação de ilícitos. Com essa previsão

legal,⁶ os promotores têm acesso aos dados dessas outras instituições por meio de pessoal especializado e qualificado para obter informações relevantes para as investigações.

No SEPBLAC, essa prática também é vista, já que a maior parte do seu corpo de servidores é formada por agentes públicos cedidos por outras instituições.

Da mesma forma, a equipe do ODP é formada por especialistas de várias áreas como tecnologia, contabilidade, análise de informações, inteligência e engenharia.

A formação de equipes multidisciplinares tem sido fator de sucesso em áreas incumbidas de produzir informações estratégicas para atuação dos órgãos. A integração entre as áreas de negócio e tecnologia potencializa ambas as atividades e enriquece o trabalho de análise de dados com os vieses próprios de cada especialista.

TÉCNICAS DE PREDIÇÃO E PRIORIZAÇÃO

Outra boa prática observada nos organismos foco desse estudo é a utilização de técnicas computacionais de predição e priorização. Tais técnicas são essenciais no trabalho de prevenção e combate à corrupção governamental, pois em qualquer área de governo, seja em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, seja em âmbito nacional ou local, o volume de operações a ser fiscalizado tem uma ordem de grandeza muito superior ao que o corpo de agentes públicos responsável por fiscalização tem capacidade de analisar. O custo com o controle governamental precisa, também, ser otimizado para que a maior parte dos recursos seja aplicada em produtos e serviços de atendimento direto à população.

Diante desse cenário, técnicas computacionais como *data mining*, sistemas especialistas e mapas de risco tornam-se importantes mecanismos de priorização dos trabalhos na prevenção e no combate à corrupção, incrementando a assertividade e eficiência das instituições.

O ODP utiliza principalmente sistemas especialistas para identificar operações em sistemas do governo (licitações, compras, diárias e passagens, entre outros) com maior probabilidade de se encontrar atos ilícitos, antieconômicos ou fraudulentos. Tais sistemas especialistas partem da

6 Ley 10/1995, de 24 de abril.

experiência dos auditores da CGU para selecionar transações/operações suspeitas. As regras utilizadas para detecção são organizadas sob a forma de trilhas de auditoria e as transações suspeitas então selecionadas são encaminhadas para fiscalização durante os trabalhos de auditoria.

Atualmente, o ODP tem intensificado pesquisas para produzir mapas de risco a partir das próprias trilhas de auditoria somadas aos indicadores que podem ser extraídos das bases de dados. O estudo produzido por SALES (2011), por exemplo, pretende construir um mapa de risco que permita avaliar a probabilidade de descumprimento de contratos por parte dos fornecedores do Governo Federal. Esse mapa contribuirá para o acompanhamento da execução dos contratos do governo e subsidiará eventuais ações sobre aqueles com maior grau de risco.

Entre as iniciativas dos órgãos espanhóis visitados na construção de mecanismos computacionais de predição e priorização podemos destacar as seguintes: a construção de sistemas especialistas pelo OCP do Conselho Geral de Notários, na Espanha, que procura classificar as operações identificadas como suspeitas por todos os notários do país e enviar as que obtêm maior pontuação de risco para o SEPBLAC; a utilização de mapeamento de risco dentro do SEPBLAC para detectar se alguma operação de alto risco de lavagem de dinheiro deixou de ser devidamente analisada por algum de seus agentes; o cruzamento de diferentes bases de dados pela equipe de fiscalização do *Tribunal de Cuentas* para identificar pessoas que recebem benefícios indevidamente (falecidos que recebem seguro desemprego, por exemplo); o cruzamento de dados na auditoria interna da AEAT para detectar casos de favorecimento ilegal de contribuintes em conluio com servidores da AEAT; a utilização de técnicas de *data mining* na Aduana para prever casos de contrabando ou tráfico de drogas.

CONCLUSÕES

A tecnologia tem ocupado papel de destaque nas ações de controle empreendidas tanto pelo governo brasileiro quanto pelo espanhol. Desde sistemas construídos para produzir relatórios gerenciais, como os utilizados pela IGAE, até processos de mineração de dados empregados pelo ODP ou pela aduana da AEAT.

Em todos esses casos, o que se percebeu foi que os sistemas de informação podem assumir funções mais amplas do que apenas suportar

as transações e os processos governamentais: podem gerar informação valiosa para as atividades de controle.

De outro lado, esse cenário impõe que os órgãos de governo trabalhem de forma mais integrada e aberta ao compartilhamento de bases de dados e informações. Em casos mais críticos, essa integração pode inclusive estar prevista em normativo, como o bom exemplo do modelo de trabalho conjunto entre *Fiscalia* e AEAT. O Brasil tem algo semelhante no SISBIN, um conjunto de órgãos governamentais compartilhando informações de inteligência, mas que ainda carece de avanços para, de fato, produzir os resultados esperados.

Em todo caso, as atividades de análise e correlação de dados têm-se desenvolvido em ritmo acelerado, muito em função da necessidade de se racionalizar ações de controle como também impulsionadas pelo movimento global de abertura de dados públicos. No Brasil, por exemplo, existe um esforço importante no sentido de dar transparência aos gastos governamentais, de estimular as instituições a publicarem informações na internet (transparência ativa) e recentemente com a aprovação da Lei de Acesso à Informação, de dar acesso às informações públicas para qualquer cidadão sem necessidade de justificativa.

Com acesso a informações, ferramentas de tecnologia e integração entre os órgãos de governo é possível ampliar, como as iniciativas apresentadas até aqui, o alcance do controle sobre os gastos e transações executados todos os dias pela Administração Pública. O desafio que se impõe no momento é o de incorporar esses mecanismos naturalmente ao processo de trabalho de forma que não se tornem iniciativas isoladas, mas ferramentas de uso cotidiano.

REFERÊNCIAS

CHAUDHURI, S.; DAYAL, U.; NARASAYYA, V. An Overview of Business Intelligence Technology. **Communications of the ACM**, 88-98, 2011.

CLAUSEN, B.; KRAAY, A.; NYIRI, Z. **Corruption and confidence in public institutions: evidence from a global survey**. Banco Mundial, 2009.

DARLINGTON, K. **The Essence of Expert Systems**. Pearson Education, 2000.

FAYYAD, U.; PIATETSKY-SHAPIRO, G.; SMYTH, P. From Data Mining to Knowledge Discovery in Databases. **AI Magazine**, p. 37-54, 1996.

SALES, L. J. **Aplicação de técnicas de Credit Scoring na prevenção de irregularidades em contratos do governo federal**. Brasília, 2011.

WIKIPEDIA. Big Data. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Big_data>. [s.d.].

WITTEN, I. H.; FRANK, E.; HALL, M. A. **Data Mining: Practical Machine Learning Tools and Techniques**. Morgan Kaufmann, 2011.

ANEXO

As instituições espanholas visitadas foram:

IEF – INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES

José María Labeaga Azcona – *Director General*

Gonzalo Gomez de Liaño – *Jefe de Estudios de Enseñanzas Especiales*

Álvaro Jesus del Blanco García – *Consejero Técnico*

José María Lopéz García – *Vocal Asesor*

IGAE – INTERVENCIÓN GENERAL DEL ESTADO

José María Sobrino Moreno – *Subdirector General de Aplicaciones de Contabilidad y Control*

SAI – SERVICIO DE AUDITORIA INTERNA DE LA AEAT

Joaquín de la Llave de Larra

Félix Pérez Buitrago

Alejandro Luelmo Fernández

SEPBLAC – UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA ESPAÑOLA

Manuel Caro Jiménez – *Director*

TRIBUNAL DE CUENTAS

Gregorio Cuñado Ausín – *Director Técnico de la Presidencia*

María José de la Fuente y de la Calle – *Directora de Relaciones Internacionales*

Carlos Cubillo Rodríguez – *Letrado del Tribunal de Cuentas*

Borja Carbajosa Pérez – *Letrado del Tribunal de Cuentas*

Juan Carlos Cabrero Velasco – *Subdirector Adjunto del Departamento de Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social*

FISCALÍA ANTICORRUPCIÓN Y CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

D. Antonio Salinas – *Fiscal Jefe de la Fiscalía*

DEPARTAMENTO DE ADUANAS E II.EE DE LA AEAT

Alberto Thiery Manrique – *Jefe Área Investigación Patrimonial / Subdirección General de Operaciones / Departamento de Aduanas e II. EE. (impuestos especiales)*

María Carmen Fernández Espeso – *Jefe Unidad Blanqueo Capitales*

Juan Vicente Aceituno Fernández – *Jefe de Área*

OCP – ÓRGANO CENTRALIZADO DE PREVENCIÓN DEL BLANQUEO DE CAPITALES DEL CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO

Juan Antonio Aliaga Méndez – *Responsable del Órgano Centralizado de Prevención del Blanqueo*

Mariano García Fresno – *Unidad de Análisis y Comunicación*

DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA Y DE LA GUARDIA CIVIL

Antonio Cámara Arias – *Comisario Jefe Unidad de Asuntos Internos*

Miguel Ángel Gómez Díaz – *Jefe de Brigada Operativa*

DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA Y DE LA GUARDIA CIVIL Escuela de Formación

Alfonso Alberto López Malo – *Teniente Coronel / Jefe del Servicio de Asuntos Internos*

CAPÍTULO II

COOPERAÇÃO ENTRE ÓRGÃOS ESTATAIS PARA COMBATE À CORRUPÇÃO

Supervisão

Gilson Libório de Oliveira Mendes
Controladoria-Geral da União/Brasil

Gonzalo Gómez de Liaño
Instituto de Estudios Fiscales/Espanha

Autores

Henrique Aparecido da Rocha
Vitor Hugo Vieira Lopes
Controladoria-Geral da União/Brasil

INTRODUÇÃO

A corrupção representa um dos grandes entraves para o desenvolvimento dos países e, dada sua magnitude e abrangência, deve ser analisada por um prisma que permita enxergar o máximo de minúcias associadas a cada caso identificado.

Para tanto, o Estado deve assumir a dianteira na luta contra a corrupção. Segundo CLAUSEN, KRAAY e NYIRI (2009), a corrupção impacta diretamente a confiança das instituições públicas e, dessa forma, afeta inclusive o crescimento econômico de um país.

Nessa luta, verifica-se a crescente necessidade de cooperação entre os órgãos estatais com o fim de compartilhar informações que catalisem as investigações em andamento.

Com o intuito de favorecer esse intercâmbio de informações no Brasil, em 7 de dezembro de 1999, conforme a Lei nº 9.883 (que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência e cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), o Presidente da República instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), responsável pelo processo de obtenção e análise de dados e informações e pela produção e difusão de

conhecimentos necessários ao processo decisório do Poder Executivo, em especial no tocante à segurança da sociedade e do Estado, bem como pela salvaguarda de assuntos sigilosos de interesse nacional.

Outra iniciativa de destaque foi a criação, em 2003, da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), pelo Ministério da Justiça, como uma estratégia de articulação e de atuação conjunta entre os órgãos de fiscalização, controle e inteligência do Governo Federal, do Poder Judiciário e do Ministério Público, como forma de otimizar a prevenção e o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Mesmo diante de tais iniciativas, verifica-se que a integração entre os órgãos ainda não abarca a resolução de casos concretos, em que a gestão do conhecimento proveniente de cada entidade cooperadora contribua para uma resolução mais eficiente desses casos.

Este artigo apresenta os mecanismos que a Espanha, a qual realizou no ano de 2012 um convênio de cooperação com a Controladoria Geral da União (CGU), utiliza para favorecer a integração de seus órgãos na resolução operacional de casos de corrupção. Assim como apresenta uma proposta de cooperação técnica, nos moldes daquela realizada na Espanha, dentro do ambiente da Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas (DIE) da CGU.

INICIATIVAS BRASILEIRAS DE COOPERAÇÃO

Em um cenário em que as atividades de corrupção abrangem os mais distintos ramos econômicos do país, a cooperação entre os órgãos envolvidos com tais práticas é imprescindível para o sucesso das ações de controle.

Nesse intuito, destacam-se duas iniciativas brasileiras que vão ao encontro dessa necessidade: o SISBIN e a ENCCLA.

SISBIN

O SISBIN teve origem no Serviço Nacional de Informações (SNI), criado pela Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964 (que criou o SNI), com o objetivo de supervisionar e coordenar as atividades de informações e contrainformações no Brasil e exterior.

É formado por um conjunto de órgãos governamentais responsáveis pela produção de conhecimentos de interesse das atividades de

inteligência, em especial aqueles ligados à defesa externa, segurança interna e relações exteriores. A Lei nº 9.883/1999 instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência juntamente com a ABIN. O SISBIN foi criado para integrar as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do Brasil, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional.

A ABIN é o órgão central desse sistema, que controla, coordena e executa atividades de inteligência no Brasil. A atuação dos órgãos do SISBIN no subsídio ao Presidente da República dá-se principalmente na obtenção, tratamento, análise e produção de dados relevantes ao interesse nacional. O SISBIN ainda atua na distribuição e disseminação de dados e conhecimento para interessados, de acordo as normas estabelecidas em lei.

Prevê a participação de vários órgãos como a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e dos entes da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. No entanto, os entes não federais da União dependem de aprovação por meio de convênio específico, com o parecer do órgão de controle externo da atividade de inteligência, a ser definido pelo Congresso Nacional, por meio da Comissão Mista de Controle Externo da Atividade de Inteligência (CCAI).

A lei define seis participantes imprescindíveis do órgão de controle externo da atividade de inteligência:

- presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados;
- presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal;
- líder da maioria da Câmara dos Deputados;
- líder da minoria da Câmara dos Deputados;
- líder da maioria do Senado Federal; e
- líder da minoria do Senado Federal.

No entanto, conforme SOARES (2012), apesar da previsão legal, o SISBIN não é juridicamente um sistema brasileiro de inteligência, porquanto não possui constituição nacional, nem a devida representatividade.

Primeiramente, o SISBIN está restrito exclusivamente à esfera de competência da Presidência da República. Sua constituição limita-se ao Poder

Executivo Federal, não o integrando estruturalmente nem mesmo as unidades da Federação. Estas somente poderão compô-lo mediante ajustes específicos e convênios, à mercê da eventual iniciativa de seus governantes.

As unidades da Federação são ainda mais desestimuladas a integrar o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), que atua no âmbito do SISBIN, porque o Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000 (que cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do SISBIN), que o institui, as desprestigia, admitindo-as como membros eventuais do seu conselho especial e determinando que não terão direito a voto.

Por importante, vale observar que ainda estão excluídos do SISBIN, pela Lei 9.883/1999, instâncias com status constitucional, a exemplo dos poderes Legislativo e Judiciário, bem como o Ministério Público, que são instituições do Estado importantes a um sistema de inteligência nacional.

Do exposto, verifica-se que o diploma legal instituidor do SISBIN restringiu seu escopo aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Não obstante essa constatação, é de se ressaltar as iniciativas no sentido de fortalecer a cooperação técnica e o compartilhamento de informações entre os órgãos participantes, como, por exemplo, a criação do Centro de Integração do Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência da ABIN.

ENCCLA

Criada em 2003, por iniciativa do Ministério da Justiça, como forma de contribuir para o combate sistemático à lavagem de dinheiro no país. Consiste na articulação de diversos órgãos dos três poderes da República, dos ministérios públicos e da sociedade civil que atuam, direta ou indiretamente, na prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, com o objetivo de identificar e propor seu aprimoramento.

Atualmente, cerca de 60 órgãos e entidades fazem parte da ENCCLA, tais como, Ministérios Públicos, polícias, Judiciário, órgãos de controle e supervisão – CGU, Tribunal de Contas da União (TCU), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), Banco Central do Brasil (BACEN), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Advocacia-Geral da União (AGU) e Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN).

A ENCCLA atualmente funciona da seguinte forma:

- reunião plenária anual, da qual participam todos os órgãos, com o objetivo de discutir o trabalho realizado ao longo do ano que passou e deliberar as ações a serem realizadas no(s) ano(s) subsequente(s);
- reuniões dos grupos de trabalho, formados pelos órgãos participantes ou convidados, com o objetivo de executar as ações deliberadas pela plenária;
- reuniões bimestrais do Gabinete de Gestão Integrada (GGI), que consiste em grupo de 25 órgãos participantes da ENCCLA com o objetivo de acompanhar a execução das ações, bem como propor as ações e recomendações a serem discutidas nas reuniões plenárias;
- todas as decisões são tomadas por consenso.

O Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (DRCI/SNJ/MJ) funciona como secretaria-executiva da ENCCLA. Ao longo desses anos, os trabalhos desenvolvidos pela ENCCLA trouxeram diversos resultados positivos no combate ao crime de lavagem de dinheiro e às práticas de corrupção.

No entanto, apesar dos resultados positivos obtidos, a ENCCLA não se mostra eficiente para investigar casos concretos que são descobertos no cotidiano de cada órgão membro e que necessitam de uma ação rápida para analisá-los. Principalmente, por depender de constantes reuniões e de deliberações plenárias para atuação.

COOPERAÇÃO ENTRE ÓRGÃOS NA ESPANHA

Com o objetivo de propiciar uma análise da corrupção sob uma nova perspectiva, a CGU firmou, dentro do Convênio Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Reino de Espanha, celebrado em 13 de abril de 1989, o projeto “Fortalecimento da Gestão de Informações Estratégicas para a Prevenção e Combate à Corrupção”, autorizado em 20 de janeiro de 2012.

De acordo com esse projeto, foram realizadas quatro visitas à Madri por diferentes equipes da DIE/CGU, visitando os principais órgãos

espanhóis, conforme Anexo I, ligados ao combate à corrupção, visando sempre à busca de técnicas e estratégias aplicáveis ao cenário brasileiro.

Nessa busca, ressalta-se como ponto forte dentro da dinâmica de atuação dos órgãos de inteligência espanhóis a cooperação e o intercâmbio de informações existente entre esses.

Ao se analisar a sucessão de eventos que levou ao cenário hoje encontrado, verificou-se que a luta contra os delitos econômicos relacionados com a corrupção na Espanha recebeu um grande complemento quando em Madri, no dia 27 de dezembro de 1995, o *Ministerio de Justicia e Interior* (Ministério da Justiça e Interior), o *Ministerio de Economia e Hacienda* (Ministério da Economia e Fazenda) e a *Agencia Estatal de Administración Tributaria* (AEAT) (Agência Estatal de Administração Tributária) firmaram um convênio de colaboração em apoio ao *Ministerio Fiscal* (Ministério Fiscal), órgão correspondente à Procuradoria-Geral da República no caso brasileiro (CONVENIO DE COLABORACIÓN, 1995).

Para tanto, os referidos órgãos previram a criação, tanto por parte da AEAT, como por parte da *Intervención General de la Administración del Estado* (IGAE), ligado ao Ministério da Economia e Fazenda e responsável pelo controle interno do Executivo, e de uma unidade de apoio à *Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos (Fiscalía Especial)*, ligada ao Ministério Fiscal.

Dessa forma, tanto a AEAT como a IGAE devem proporcionar os meios jurídicos e econômicos necessários para criar uma unidade de apoio nos seguintes termos.

COMPOSIÇÃO E ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA UNIDADE

A Unidade de Apoio estará integrada com caráter permanente por funcionários públicos, dos referidos órgãos, profissionais e treinados, na forma, na composição e na estrutura determinada na relação de postos de trabalho. Assim como terá em sua composição, desde a criação, um mínimo de três funcionários de cada órgão.

DEPENDÊNCIA ORGÂNICA E FUNCIONAL

Embora a unidade se preste permanente e exclusivamente à prestação de serviços demandados pela *Fiscalía Especial*, para a repressão dos

delitos econômicos relacionados à corrupção, a Unidade de Apoio criada dependerá orgânica e funcionalmente da Direção Geral da AEAT e da IGAE, conforme o caso.

Assim como essa unidade não terá nenhum tipo de vinculação ou dependência laboral ou funcional com a *Fiscalía Especial*.

INCOMPATIBILIDADES E DEVER DO SEGREDO ESTRITO

Os funcionários integrados nessa unidade serão considerados incompatíveis com a execução de outras funções ligadas à AEAT ou à IGAE, devendo guardar sigilo rigoroso e observar o segredo estrito dos assuntos que conhecerem em função do trabalho na *Fiscalía Especial*.

SEDE

A Unidade de Apoio terá sua sede e escritórios nos lugares cedidos ou habilitados para esses fins de acordo com o Ministério da Justiça e Interior ou pela *Fiscalía General del Estado*.

ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS

Serão atribuições e competências específicas da Unidade de Apoio à *Fiscalía Especial* aquelas determinadas, em cada momento, pelo fiscal chefe em relação aos assuntos encomendados pelo *Fiscal General del Estado* à *Fiscalía Especial*. E, em concreto, as funções de assessoramento permanentes e informações técnicas relativas aos trabalhos requeridos a esta.

De qualquer forma, o *Fiscal General del Estado* poderá, em todo o caso, pedir auxílio para si ou para outros órgãos do Ministério Fiscal nas matérias próprias de sua competência.

MEIOS MATERIAIS E TÉCNICOS

A Unidade de Apoio prevista no referido convênio contará com o suporte administrativo (meios pessoais e materiais) que o Ministério da Justiça e Interior e a *Fiscalía General del Estado* ponha à sua disposição conforme as necessidades dessa.

Em casos específicos, por especial transcendência do assunto, poderá ser solicitado, caso necessário, apoio ou suporte administrativo

extraordinário por petição do Fiscal Chefe ou, conforme o caso, do *Fiscal General del Estado*.

SITUAÇÃO ATUAL

A Unidade de Apoio, concernente à AEAT, atualmente se compõe de dez pessoas pertencentes à AEAT, em que cinco delas provêm do corpo de inspetores da Fazenda do Estado e as outras cinco do corpo técnico da Fazenda. Durante o ano de 2012, essa ala da Unidade de Apoio emitiu um total de 78 informes, correspondentes tanto a petições formuladas pela *Fiscalía Especial* como por juizados e tribunais, com independência e qualidade de peritos judiciais.

Ao mesmo tempo, a Unidade de Apoio, concernente à IGAE, emitiu um total de 14 informes, além de prestar assistência aos fiscais em um total de 19 procedimentos em curso.

Da atuação de ambas, demonstradas anualmente em relatório oficial da *Fiscalía Especial* (MEMORIAS DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, 2013), verifica-se que a notória cooperação entre os órgãos participantes do convênio estão repercutindo em inúmeras ações conjuntas e trazendo resultados antes não vistos dentro da atuação governamental.

PROPOSTA DE COOPERAÇÃO NO ÂMBITO DA DIE

Mesmo diante de iniciativas como o SISBIN e a ENCCLA, descritas anteriormente, verifica-se que o Brasil ainda carece de um corpo técnico dedicado, envolvendo os órgãos de inteligência, com a finalidade exclusiva de intercâmbio de bases de dados, compartilhamento de experiências e atuação conjunta em casos concretos de corrupção.

Nesse contexto, dentre os órgãos de inteligência que se relacionam com a CGU, verifica-se que aquele com o maior número de bases de dados e conhecimentos complementares ao trabalho executado é a Receita Federal do Brasil (RFB).

Durante todo o processo investigativo, existem etapas em que o trabalho junto com a Receita pode catalisar as atividades e contribuir para maior eficiência na execução, dentre elas:

- investigação sobre enriquecimento ilícito de servidores públicos, por meio da análise mais apurada das declarações de Imposto de Renda;
- análise de vínculos societários dos investigados, por meio da análise em tempo real da base de sócios da RFB;
- análise dos rendimentos e da situação contábil e financeira de empresas contratadas pela Administração Pública, por meio da análise das declarações de Imposto de Renda e dos autos de infração remetidos a essas;
- análise dos rendimentos de sócios de empresas contratadas pela Administração Pública, por meio da análise das declarações de Imposto de Renda.

Dessa forma, considerando o constante intercâmbio de informações e bases de dados que já acontece entre a CGU e a RFB, propõe-se, conforme os moldes já vistos no caso espanhol, a celebração de um convênio que integre e coordene atividades conjuntas da CGU e da RFB.

Nesse sentido, o convênio viria como facilitador das ações contra corrupção, munindo os auditores envolvidos nos casos concretos de um maior conjunto de evidências, resultado da união das bases de dados e experiências de ambos os órgãos.

Assim, a proposta é que a RFB proporcione, da entrada em vigência do referido convênio, os meios jurídicos e econômicos necessários para criar uma Unidade de Apoio à CGU, mais especificamente na DIE, nos seguintes termos.

COMPOSIÇÃO E ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA UNIDADE

A Unidade de Apoio estará integrada com caráter permanente por Auditor-Fiscal da RFB, na forma, na composição e na estrutura determinada na relação de postos de trabalho. Assim como terá em sua composição, desde a criação, no mínimo, um auditor.

DEPENDÊNCIA ORGÂNICA E FUNCIONAL

Embora a unidade se preste permanente e exclusivamente à prestação de serviços demandados pela DIE, para a repressão dos delitos

econômicos relacionados à corrupção, a Unidade de Apoio criada dependerá orgânica e funcionalmente da Direção Geral da RFB.

Assim como essa unidade não terá nenhum tipo de vinculação ou dependência laboral ou funcional com a CGU.

INCOMPATIBILIDADES E DEVER DO SEGREDO ESTRITO

Os funcionários integrados nessa unidade serão considerados incompatíveis com a execução de funções ligadas à RFB, devendo guardar sigilo rigoroso e observar o segredo estrito dos assuntos que conheçam por meio das atividades desenvolvidas na CGU.

SEDE

A Unidade de Apoio terá seu escritório no lugar cedido ou habilitado para esses fins de acordo com a CGU ou a DIE, mais especificamente.

ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS

Serão atribuições e competências específicas da Unidade de Apoio à CGU aquelas determinadas, em cada momento, pelo Diretor de Pesquisas e Informações Estratégicas, conforme o planejamento estratégico da unidade, assim como assuntos demandados pelo Ministro de Estado Chefe da CGU.

MEIOS MATERIAIS E TÉCNICOS

A Unidade de Apoio prevista no referido convênio contará com o suporte administrativo (meios pessoais e materiais) disponibilizados pela CGU conforme as necessidades dessa.

Em casos específicos, por especial transcendência do assunto, poderá ser solicitado, caso necessário, apoio ou suporte administrativo extraordinário por petição do Ministro de Estado Chefe da CGU.

CONCLUSÕES

Desde a criação do SNI e a conseqüente criação do SISBIN, verifica-se a busca do governo brasileiro por uma cooperação entre os órgãos de inteligência para atuarem nos delitos econômicos ligados à corrupção.

No entanto, conforme visto, nem o SISBIN, pela falta de um corpo técnico permanente incumbido de atividades de combate à corrupção, nem mesmo a ENCCLA, pela dinâmica envolvida em cada etapa do processo decisório, obtiveram resultados concretos quanto à resolução cooperativa de casos descobertos pelos órgãos de inteligência em suas atividades cotidianas.

Nesse sentido que se verifica como oportuna a criação, nos moldes do convênio vigente na Espanha, de uma unidade de apoio à CGU, formada por auditores-fiscais da RFB, para auxílio permanente e exclusivo na investigação de casos de corrupção.

Assim, a partir de tal iniciativa, a DIE passaria a contar com uma maior gama de informações para a resolução dos casos, assim como com a experiência tributária e financeira que os auditores cedidos trariam para o conhecimento tácito do órgão, permitindo o aperfeiçoamento do quadro de profissionais da DIE e a elaboração de novas estratégias de atuação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.341, 13 de junho de 1964** – Cria o Serviço Nacional de Informações. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4341.htm>.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.883, 7 de Dezembro de 1999** – Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm>.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 3.695, 21 de dezembro de 2000** – Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3695.htm>.

CHAUDHURI, S.; DAYAL, U.; NARASAYYA, V. An Overview of Business Intelligence Technology. **Communications of the ACM**, 88-98, 2011.

CLAUSEN, B.; KRAAY, A.; NYIRI, Z. **Corruption and confidence in public institutions: evidence from a global survey**. Banco Mundial, 2009.

- DARLINGTON, K. **The Essence of Expert Systems**. Pearson Education, 2000.
- ESPANHA. El Ministerio Fiscal. **Convenio de Colaboración** (27 de dezembro de 1995). Disponível em: <http://www.fiscal.es/Documentos/Convenios-de-colaboraci%C3%B3n.html?cid=1242052726454&pagename=PFiscal%2FPage%2FFGE_pintarDocumentos>.
- ESPANHA. El Ministerio Fiscal. **Memorias de la Fiscalía General del Estado**. 2013. Disponível em: <http://www.fiscal.es/Documentos/Memorias-de-la-Fiscal%C3%ADa-General-del-Estado.html?cid=1242052134611&pagename=PFiscal%2FPage%2FFGE_memorias>.
- FAYYAD, U.; PIATETSKY-SHAPIRO, G.; SMYTH, P. From Data Mining to Knowledge Discovery in Databases. **AI Magazine**, p. 37-54, 1996.
- SOARES, A. **Aspectos do emprego das operações sigilosas no estado democrático de direito**. Ebook, 2012.
- WIKIPEDIA. Big Data. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Big_data>. [s.d.].
- WITTEN, I. H.; FRANK, E.; HALL, M. A. **Data Mining: Practical Machine Learning Tools and Techniques**. Morgan Kaufmann, 2011.
-

ANEXO

As instituições espanholas visitadas foram:

IEF – INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES

José María Labeaga Azcona – *Director General*

Gonzalo Gomez de Liaño – *Jefe de Estudios de Enseñanzas Especiales*

Álvaro Jesus del Blanco García – *Consejero Técnico*

José María López García – *Vocal Asesor*

IGAE – INTERVENCIÓN GENERAL DEL ESTADO

José María Sobrino Moreno – *Subdirector General de Aplicaciones de Contabilidad y Control*

SAI – SERVICIO DE AUDITORIA INTERNA DE LA AEAT

Joaquín de la Llave de Larra

Félix Pérez Buitrago

Alejandro Luelmo Fernández

SEPLAC – UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA ESPAÑOLA

Manuel Caro Jiménez – *Director*

TRIBUNAL DE CUENTAS

Gregorio Cuñado Ausín – *Director Técnico de la Presidencia*

María José de la Fuente y de la Calle – *Directora de Relaciones Internacionales*

Carlos Cubillo Rodríguez – *Letrado del Tribunal de Cuentas*

Borja Carbajosa Pérez – *Letrado del Tribunal de Cuentas*

Juan Carlos Cabrero Velasco – *Subdirector Adjunto del Departamento de*

Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social

FISCALÍA ANTICORRUPCIÓN Y CONTRA LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

D. Antonio Salinas – *Fiscal Jefe de la Fiscalía*

DEPARTAMENTO DE ADUANAS E II.EE DE LA AEAT

Alberto Thiery Manrique – *Jefe Área Investigación Patrimonial / Subdirección General de Operaciones / Departamento de Aduanas e II. EE. (impuestos especiales)*

María Carmen Fernández Espeso – *Jefe Unidad Blanqueo Capitales*

Juan Vicente Aceituno Fernández – *Jefe de Área*

OCP – ÓRGANO CENTRALIZADO DE PREVENCIÓN DEL BLANQUEO DE CAPITAL DEL CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO

Juan Antonio Aliaga Méndez – *Responsable del Órgano Centralizado de Prevención del Blanqueo*

Mariano García Fresno – *Unidad de Análisis y Comunicación*

DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA Y DE LA GUARDIA CIVIL

Antonio Cámara Arias – *Comisario Jefe de la Central*

Operativa de Seguridad Privada

Miguel Àngel Gómez Díaz – *Jefe de Brigada Operativa*

DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA Y DE LA GUARDIA CIVIL
Escuela de Formación

Alfonso Alberto López Malo – *Teniente Coronel / Jefe del Servicio de Asuntos Internos*

CAPÍTULO III

PROTEÇÃO DE INFORMAÇÕES PESSOAIS NAS BASES DE DADOS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRAS

Supervisão

Gilson Libório de Oliveira Mendes
Controladoria-Geral da União/Brasil

Gonzalo Gómez de Liaño
Instituto de Estudios Fiscales/Espanha

Autores

Alexandre Andrade Pires
Renata Vasconcelos Ludmer
Roberto Jorge Dummar Filho
Controladoria-Geral da União/Brasil

A Constituição Federal Brasileira garante a inviolabilidade da vida privada e da intimidade, alcançando, ainda que de forma implícita, a proteção de dados pessoais. Atualmente encontra-se em elaboração um anteprojeto de lei de proteção de dados pessoais, cujo foco consiste em regulamentar as questões de armazenamento, tratamento e transmissão de dados sensíveis dos indivíduos. Neste trabalho, são analisados os aspectos relativos à proteção de dados em diversas bases governamentais que lidam com esse tipo de informação. Como ainda não existe uma legislação brasileira sobre o tema, foi utilizada como parâmetro a lei de proteção de dados pessoais vigente na Espanha, que é decorrente de uma diretiva da União Europeia. Realiza-se assim uma verificação da aderência das políticas de proteção adotadas pelo governo brasileiro com o modelo europeu, contribuindo para identificar questões relevantes para a gestão de bases de dados públicas no Brasil.

INTRODUÇÃO

A proteção de dados pessoais pode ser definida como um direito, conferido a cada indivíduo, de determinar livremente como seus próprios dados poderão ser utilizados. Além disso, o Estado e as empresas devem

prover uma série de garantias às etapas de armazenamento, processamento e transmissão de tais dados, sob pena de responsabilização e indenização às pessoas prejudicadas.

Diversos países já possuem uma legislação específica com foco na proteção de dados pessoais. Na União Europeia, a Diretriz 95/46/CE, do Parlamento Europeu, datada de 1995, estabelece uma legislação de referência sobre o assunto para todos os Estados-Membros. Seu texto aplica-se tanto a dados eletrônicos quanto a arquivos em papel e visa a garantir um equilíbrio entre os direitos e liberdades individuais e a necessidade de criação e manipulação de registros com dados pessoais.

A diretriz estabelece que cada Estado-Membro deverá elaborar uma legislação nacional específica sobre o assunto e criar ao menos uma autoridade pública independente para garantir a aplicação das disposições previstas para a proteção dos dados pessoais. A Espanha constitui um exemplo de país no qual tais diretrizes foram efetivamente implementadas. A Lei Orgânica 15/1999 dispõe sobre a proteção de dados de caráter pessoal, alinhando-se com os princípios gerais materializados na Diretriz 95/46/CE, e foram criadas agências independentes, sendo uma delas de alcance nacional e as demais situadas em cada comunidade autônoma.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, estabelece garantias indiretas aos dados pessoais. Especificamente, o inciso X assegura a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. Considerando-se que a livre divulgação de alguns tipos de informações pessoais pode constituir uma afronta à intimidade do indivíduo, esse dispositivo constitucional parece ser o mais adequado para expressar o direito de proteção aos dados pessoais. Entretanto, é amplamente reconhecida a necessidade premente da adoção de uma legislação mais específica, que regulamente de forma adequada os limites a serem observados por aqueles que lidam com dados das pessoas naturais, especialmente as empresas e o próprio Estado, em suas diversas esferas.

Nas duas últimas décadas, o Brasil tem sido exposto a um contínuo avanço tecnológico, ampliando-se a informatização de processos, o acesso a meios de telecomunicações e a facilidade para o armazenamento, transmissão e processamento de dados. Com acesso cada vez mais fácil a ferramentas tecnológicas, pequenas empresas têm investido em sistemas informatizados para alavancar seus negócios, o que muitas vezes implica na criação de bases de dados de seus clientes, geralmente

pessoas físicas. É comum a ocorrência de conflitos entre o uso que se pretende dar aos dados coletados e o direito de cada indivíduo à manutenção de sua intimidade.

Todo esse cenário converge para a necessidade, já citada, de uma regulamentação voltada para o assunto. O Poder Executivo Federal, por meio do Ministério da Justiça, tem assumido a iniciativa de propor o estabelecimento de um marco legal para a proteção de dados pessoais. Já foi consolidada inclusive uma versão para o anteprojeto de lei sobre o tema, que deverá ser enviada em breve ao Congresso Nacional.

Analisando-se o anteprojeto, verifica-se que o mesmo obedece, em linhas gerais, aos mesmos princípios vigentes na legislação europeia, alcançando tanto as bases de dados de empresas privadas, quanto as governamentais, desde que contenham dados pessoais. Um dos pontos críticos corresponde às medidas de segurança que devem ser obrigatoriamente adotadas em bases que contenham informações pessoais. Dessa maneira, é conveniente que o Estado brasileiro, em todas as suas esferas, busque se preparar adequadamente para o momento de adoção da lei, que deverá ocorrer em curto prazo. Mesmo que se fixe um período de adaptação, poderão ser necessárias mudanças drásticas nas rotinas de tratamento e armazenamento de dados relativos aos indivíduos.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é avaliar um conjunto de bases de dados governamentais brasileiras quanto às suas medidas de segurança, verificando em que grau tais medidas seriam adequadas a uma legislação específica de proteção de dados. Utiliza-se como parâmetro a Lei de Proteção de Dados espanhola, que já dispõe de um regulamento específico quanto a medidas de proteção para cada tipo de dado armazenado.

O restante deste trabalho é organizado da forma a seguir descrita. Na segunda seção, busca-se discutir os principais aspectos da proteção de dados pessoais, relacionando-se os principais conceitos e princípios que orientam tal legislação. Descreve-se, em linhas gerais, a lei espanhola sobre o assunto, comparando-a com o atual projeto de lei de proteção de dados pessoais brasileiro. Na terceira seção, são identificadas e descritas as bases de dados governamentais brasileiras escolhidas para estudo, correlacionando-as com as categorias de bases previstas na legislação espanhola. A seguir, realiza-se a análise de aderência proposta, verificando, para cada uma das bases escolhidas, o grau de conformidade

com a norma espanhola. Por fim, a quinta seção relaciona as principais conclusões e contribuições deste trabalho.

PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

A proteção de dados pessoais é a guarda de qualquer informação relacionada a uma pessoa singular identificada ou identificável, direta ou indiretamente, em particular pela referência a um número de identificação ou a um ou mais fatores específicos a sua identidade física, psicológica, mental, econômica, cultural ou social.¹

Ela possui origem em dois eventos importantes do século XX: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 10 de dezembro de 1948, e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, tratado internacional elaborado pelo Conselho da Europa na década de 1950, que diz respeito à proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais na Europa. Tanto o artigo doze da primeira quanto o artigo oitavo da segunda afirmam que toda pessoa tem direito à proteção de sua vida familiar e privada, do seu domicílio e da sua correspondência, não sendo objeto de interferências ou ataques.^{2 3}

Devido à utilização de forma abrangente do conteúdo dos artigos em jurisprudência e ao desejo de criar-se um sistema comum de proteção de dados para a Europa, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) elaborou, no começo da década de 1980, o documento Diretrizes da OCDE para a Proteção da Privacidade e dos Fluxos Transfronteiriços de Dados Pessoais, no qual elenca um conjunto de princípios que deverão ser aplicados em âmbito nacional no que se refere à proteção de dados pessoais. Em razão da natureza não vinculante destes princípios, a legislação sobre proteção de dados continuou oscilante nos diversos países europeus.

A entidade que defende os interesses dos países integrantes da União Europeia, a Comissão Europeia, insatisfeita com a discordância

1 *Directive 95/46/EC*, artigo 26.

2 *Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 12*. Disponível em: <<http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml>>.

3 *Convención Europea de Derechos Humanos*. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/Convention_SPA.pdf>.

das legislações sobre proteção de dados nos diversos países que, além de tudo, prejudicavam o livre intercâmbio de informações entre seus integrantes, decidiu propor a Diretiva de Proteção de Dados, denominada oficialmente de Diretiva 95/46/CE, aprovado pelo Parlamento Europeu, em 24 de outubro de 1995, abrangendo a proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação destes, independente do processamento ser de forma automatizada ou manual.

A Diretiva que regula a proteção de dados é orientada por princípios baseados no conjunto contido no documento elaborado pela OCDE na década de 1980. Esses princípios regem-se por três áreas principais: transparência, propósito legítimo e proporcionalidade.

A transparência é a prerrogativa de que a pessoa cujos dados foram recolhidos deverá ser informada da identidade do responsável, ou de seu representante, pela coleta, da finalidade do tratamento a que os dados se destinam e de outras informações necessárias, tais como: o destinatário dos dados, o caráter obrigatório ou facultativo da resposta e a existência dos direitos de acesso aos dados que lhe digam respeito e do direito de retificá-los.⁴ Além disso, a lei delimita precisamente em que circunstâncias os dados podem ser processados: quando a pessoa em causa der seu consentimento de forma inequívoca; quando o processamento for necessário para a execução de um contrato no qual a pessoa em causa é parte ou de diligências prévias à formação do contrato decididas a pedido da pessoa em causa; para cumprir uma obrigação legal à qual o responsável pelo tratamento esteja sujeito; para proteger interesses vitais da pessoa em causa; para executar uma missão de interesse público ou o exercício da autoridade pública de que é investido o responsável pelo tratamento ou um terceiro a quem os dados sejam comunicados; para incidir em interesses legítimos do responsável pelo tratamento ou do terceiro ou terceiros a quem os dados sejam comunicados, desde que não prevaleçam os interesses ou os direitos e liberdades fundamentais da pessoa em causa, asseguradas pelos Estados-membros.⁵ A ausência da transparência na maneira como os dados são coletados acarreta a existência de um trato à

4 *Directive 95/46/EC*, artigo 11.

5 *Directive 95/46/EC*, artigo 7.

margem da lei, com possível mácula de direitos, liberdades e garantias consagrados em uma constituição.⁶

O propósito legítimo tem conformidade com os Estados-membros estipularem que os dados pessoais serão recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, e que não serão posteriormente tratados de forma incompatível com estas finalidades. Além disso, o tratamento ulterior para fins históricos, estatísticos ou científicos não é considerado incompatível desde que os Estados-membros estabeleçam garantias adequadas.⁷

Por fim, a proporcionalidade assegura que os dados pessoais podem ser processados, na medida em que esse tratamento seja adequado, pertinente e não excessivo, em relação às finalidades para que são recolhidos. O dado tem que ser exato e, se necessário, atualizado. Caso seja inexato ou incompleto, devem ser tomadas todas as medidas necessárias para assegurar que eles sejam apagados ou retificados. Os dados devem ser conservados de forma a permitir a identificação das pessoas em causa apenas durante o período necessário para a prossecução das finalidades para que foram recolhidos ou para que são tratados posteriormente. Os Estados-membros estabelecerão garantias apropriadas para os dados pessoais conservados durante períodos mais longos do que o referido, para fins históricos, estatísticos ou científicos.

LEI ESPANHOLA DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

A Constituição Espanhola, de 29 de dezembro de 1978, estabeleceu que a lei limitará o uso da informática em prol da honra, intimidade pessoal e familiar dos cidadãos e do exercício dos direitos pessoais.⁸ Tendo como base dispositivo similar da Constituição Portuguesa de 1976,⁹ o normativo constitucional espanhol vincula-se estritamente com a concepção de liberdade ideológica, pois o armazenamento de dados de caráter sensível – por exemplo, religioso ou partidário – e sua livre utilização podem acarretar riscos ao cidadão.

6 A proteção de dados e o direito à privacidade. Disponível em: <http://www.cej.mj.pt/cej/forma-ingresso/fich.pdf/arquivo-documentos/FC_Protec_Dados_Drto._Privacidade.pdf>.

7 *Directive 95/46/EC*, artigo 6b.

8 *Constitución española, artículo 18.4.*

9 Constituição Portuguesa, artigo 36.

A Lei Orgânica nº 5/1992 – que criou a Agência Espanhola de Proteção de Dados – regulou o citado artigo, baseando-se primariamente no Convênio 108 do Conselho da Europa, de 28 de janeiro de 1981, que tratou da proteção das pessoas em relação ao tratamento automatizado de dados de caráter pessoal.¹⁰ A Suprema Corte da Espanha extendeu, em uma série de julgamentos entre os anos de 1993 a 2000, ainda que de modo indireto, o raio de aplicação deste direito fundamental.

Em 13 de dezembro de 1999, a Lei Orgânica 15/1999, também conhecida como Lei Orgânica de Proteção de Dados (LOPD), derogou a lei de 1992,¹¹ com o propósito de adaptar-se à Diretiva 95/46/CE. A nova lei objetiva depurar a proteção de dados de caráter pessoal, garantir e proteger as liberdades públicas e os direitos fundamentais das pessoas físicas e, especialmente, de sua honra e intimidade pessoal e familiar.

No julgamento ST 292/2000, que tratou da possibilidade dos artigos da LOPD sobre troca de informações entre as administrações públicas e algumas exceções aos direitos pessoais ferirem o direito do artigo 18.4 da Constituição, a Suprema Corte decidiu pela inconstitucionalidade daqueles artigos, definindo, com precisão, o direito à proteção de dados pessoais, declarando-o autônomo em relação ao direito à intimidade.¹²

O *Real Decreto 1.720/2007* regulou a Lei Orgânica de 1999,¹³ incluindo a necessidade de fixar critérios aplicáveis ao tratamento de dados em bases não automatizadas. Além desse critério, houve regulamentação dos procedimentos para exercício do poder sancionador da Agência Espanhola de Proteção de Dados (AEPD).

A AEPD é um instituição de direito público, com personalidade jurídica própria e plena capacidade pública e privada. Embora se relacione com o governo através do Ministério da Justiça, é uma agência estatutariamente independente.

10 *Convenio 108 del Consejo de Europa*. Disponível em: <http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/legislacion/union_europea/convenios/common/pdfs/convenio_108_consejo_europa.pdf>.

11 *El derecho fundamental a la protección de datos. Su contenido esencial*. Disponível em: <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos/descargas/01_NOT_01_serrano.pdf>.

12 *Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre de 2000 del Tribunal Constitucional*. Disponível em: <<http://www.apd.cat/media/411.pdf>>.

13 Disponível em: <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-979>>.

Ela possui capacidade de editar normas de cumprimento obrigatório, de nomear o Diretor, de exercer controle sobre os setores público e privado, de não lhe ser aplicada a Lei Geral de Publicidade, de possuir contratação de pessoal por meio de normas de direito privado e esgotar, pelos seus atos, a via administrativa, sendo possível recurso somente por via judiciária, seja a Audiência Nacional e a Suprema Corte.

O mais alto cargo dentro da Agência é o de Diretor, nomeado dentre os membros do Conselho Consultivo, por proposta do Ministro da Justiça. Possui mandato fixo de quatro anos, podendo rescindir somente por pedido próprio ou em caso de infração grave, incapacidade, incompatibilidade ou cometimento de crime doloso, o que lhe confere independência em sua atuação.

A Agência vela pelo cumprimento e aplicação da LOPD. Atende aos usuários, recebendo suas petições e reclamações, informando-lhes os direitos reconhecidos pela Lei e promovendo campanhas de difusão através da mídia. Por outro lado, em relação àqueles que tratam os dados, emite autorizações previstas pela lei, demanda medidas de correção quando não são atendidas por pedido do usuário, aplica sanções, autoriza transferências internacionais de dados, solicita ajuda e informação caso precise e, por fim, ordena, em caso de ilegalidade, a cessação do tratamento e o cancelamento dos dados.

Além da agência espanhola, algumas comunidades autônomas da Espanha, como a da Catalunha, a de Madri e a do País Basco, também contam com agências de proteção de dados. Estas agências regionais possuem autonomia somente sobre arquivos criados e gerenciados pelas suas comunidades autônomas e pela administração local de seu âmbito territorial, nunca sobre arquivos de propriedade privada, exceção a alguns destes na comunidade autônoma da Catalunha.

A LOPD prevê que, sempre que se proceda ao tratamento de dados pessoais, prevendo a inclusão destes em um arquivo, este se encontrará submetido à aplicação da lei, sendo obrigatória sua inscrição no Registro Geral de Proteção de Dados. Tanto a criação, modificação e eliminação desse arquivo deverão seguir as disposições gerais publicadas em Resolução de 12 de julho de 2006, da AEPD. A Resolução trata da finalidade dos arquivos e dos usos previstos; das pessoas ou dos grupos sobre os quais os dados deverão ser obtidos ou que são obrigados a informá-los; do procedimento para coleta de dados; da estrutura e descrição dos dados; das alienações e transferências internacionais; dos responsáveis pelo arquivo; dos locais em que se pode exercer os direitos; e das medidas de segurança.

As medidas de segurança exigíveis para os arquivos e tratamento de dados pessoais classificam-se em três níveis acumulativos: alto, médio e baixo. Essa classificação baseia-se de acordo com a natureza da informação tratada, em relação à menor ou à maior necessidade de garantir a confidencialidade e integridade da informação.

Os arquivos que exigem nível alto são aqueles que possuem informações sobre ideologia, filiação sindical, religião, crenças, origem racial, saúde ou vida sexual e todos aqueles nos quais não há previsão de adotar-se o nível básico. Além disso, também fazem parte aqueles coletados para fins policiais, sem o consentimento do usuário, e os derivados de atos de violência de gênero.

Os arquivos que exigem nível médio são aqueles relativos à prática de infrações penais ou administrativas; os que tratam de prestação de solvência patrimonial e de crédito; os das administrações fiscais, e que se relacionam com o exercício da sua competência fiscal; os das instituições financeiras para fins relacionados com a prestação de serviços financeiros; os das entidades gestoras e serviços comuns de seguridade social, que se relacionam com o exercício das suas competências; os de acidentes e doenças ocupacionais de segurança social; os que ofereçam uma definição da personalidade e permitam avaliar certos aspectos da mesma ou do comportamento das pessoas; e dos operadores de comunicações eletrônicas no tráfego de dados e localização.

Por fim, aqueles que exigem segurança baixa são quaisquer outras que contenham dados pessoais. São também de baixa segurança os arquivos contendo dados de ideologia, filiação sindical, religião, crenças, saúde, raciais ou vida sexual, desde que: os dados sejam utilizados para o único propósito de realizar uma transferência de valor para as entidades das quais os usuários sejam associados ou membros; trate-se de arquivos ou processamento destes tipos de dados de forma acessória ou incidental, que não tenham relação com a finalidade do arquivo; e nos arquivos ou processamento contendo dados de saúde, que se refiram apenas ao grau ou condição de deficiência ou a simples declaração de invalidez, por motivo de cumprimento do dever público.

PROJETO DA LEI DE PROTEÇÃO DE DADOS BRASILEIRA

O Brasil não possui marco regulatório específico para proteção de dados pessoais. Em 2010, foi formulado um anteprojeto sobre proteção

de informações pessoais em banco de dados, pela Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) e pelo Departamento de Proteção de Defesa do Consumidor (DPDC) do Ministério da Justiça, e levado à consulta pública, em 2011, gerando mais de oitocentas contribuições. O objetivo é dar ao consumidor certas garantias quanto ao que será feito com suas informações.

Existe ainda o Projeto de Lei nº 4060/2012, de autoria do Deputado Federal Milton Antônio Casquel Monti (PR-SP) que, atualmente, encontra-se na Câmara dos Deputados.¹⁴

Entretanto, este trabalho irá se basear no anteprojeto elaborado pelo Ministério da Justiça¹⁵ por tratar-se de uma iniciativa governamental, baseado em diversas consultas públicas e que melhor se alinha aos princípios de proteção de dados pessoais internacionalmente utilizados.

O anteprojeto de lei em análise busca regulamentar a proteção aos dados pessoais e dispõe sobre os princípios gerais de proteção de dados, os requisitos para tratamento de dados pessoais, os direitos dos titulares, o tratamento de dados sensíveis e a segurança dos dados. Trata ainda de questões como a comunicação e interconexão dos dados pessoais, tutela administrativa, sanções administrativas.

Em relação aos preceitos gerais de proteção de dados pessoais, são abordados princípios como finalidade, necessidade, livre acesso e responsabilidade. Esses orientam os demais dispositivos do projeto de lei, sendo essenciais para sua interpretação e aplicação. São eles:

- a) princípio da finalidade:** ao fornecerem seus dados pessoais, as pessoas deverão ter conhecimento de que estes só poderão ser utilizados para um fim específico, que deverá ser explicitamente informado;
- b) princípio da necessidade:** os dados pessoais a serem fornecidos ficarão limitados ao mínimo necessário;
- c) princípio do livre acesso:** os titulares dos dados pessoais poderão consultar gratuitamente suas informações;

14 O presente projeto foi apensado ao projeto de Lei nº 3.558/2012 que trata da utilização de sistemas biométricos e proteção de dados pessoais. No entanto, o autor do PL nº 4.060/2012, solicitou o desapensação dos projetos, tendo sido este o último andamento da proposição na Câmara, na data de 8 de agosto de 2012.

15 Anteprojeto de lei sobre proteção de dados pessoais. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaoov/publicacoes/anteprojeto-lei-protECAO-dados-pessoais.pdf>>.

d) princípio da responsabilidade: prevê a reparação dos danos causados aos titulares dos dados pessoais.

O tratamento dos dados pessoais somente poderá ocorrer após autorização do titular, que poderá ser dada por escrito ou por outro meio que o certifique. E de acordo com o princípio da finalidade, acima exposto, os dados coletados e armazenados só poderão ser utilizados para finalidades determinadas, explícitas e legítimas. Além disso, o titular do dado poderá obter do responsável pelo tratamento a confirmação da existência de seus dados pessoais, podendo também solicitar o acesso aos dados em si.

Em relação à transferência internacional de dados pessoais, o anteprojeto prevê sua possibilidade, desde que para países que possuam um nível de proteção de dados equivalente, salvo as exceções previstas em lei.

Com o objetivo de zelar pela observância da lei, será instituído o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais, com autonomia administrativa, orçamentária e financeira, com a atribuição de atuar como Autoridade de Garantia quanto à proteção de dados pessoais, cuja estrutura e atribuições serão estabelecidas em legislação específica.

Os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão criar suas próprias autoridades de proteção de dados pessoais, com competência concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa.

A autoridade de garantia poderá aplicar sanções, medidas corretivas e preventivas necessárias. Será de sua responsabilidade também publicar um conjunto de medidas mínimas de segurança preventiva dentro de, no máximo, um ano após a publicação da lei.

As sanções estabelecidas pela lei incluem multa e medidas coercitivas sobre a base de dados em questão, como o bloqueio dos dados pessoais custodiados, dissociação de dados, cancelamento das informações armazenadas, proibição do tratamento de dados sensíveis, suspensão temporária de atividade e proibição de funcionamento do banco de dados.

Com relação à imputação de responsabilidade, estabelece-se que o agente subcontratado pelo responsável pelo banco de dados será solidariamente responsável pelos prejuízos causados pela sua atividade aos titulares dos dados.

Os responsáveis pelo tratamento de dados pessoais poderão formular códigos de boas práticas, a serem depositados na autoridade de

garantia, que poderá não aprová-los, em caso de desconformidade com as disposições legais e regulamentares sobre a matéria.

O anteprojeto estabelece ainda, em seu artigo 24, que a autoridade de garantia publicará medidas mínimas de segurança preventiva dentro de, no máximo, um ano após a entrada em vigor da lei. Essas medidas deverão ser atualizadas periodicamente de acordo com o avanço tecnológico e a experiência adquirida.

Como o anteprojeto fixa apenas a previsão genérica para uma regulamentação posterior, ainda não é possível vislumbrar quais medidas de segurança específicas deverão ser adotadas para cada tipo de base de dados pessoais. Esse é o motivo pelo qual este trabalho utiliza-se da legislação espanhola como parâmetro para avaliar as medidas de proteção atualmente utilizadas em bases governamentais brasileiras.

BASES DE DADOS ANALISADAS

O Brasil possui uma enorme quantidade de bases de dados, distribuídas em diversos órgãos públicos e em outras entidades do Governo Federal. Há bases de dados, por exemplo, que estão presentes de forma independente em cada um dos 27 estados da federação e são replicadas para uma base única, em posse do governo federal. Com o objetivo de elaborar o estudo em cima de bases do governo central, o presente artigo concentrou-se naquelas que estão armazenadas no Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

O SERPRO é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda, prestadora de serviços em tecnologia da informação e comunicações para o setor público. Criado em 1964, ele também desenvolveu diversas soluções de modo a facilitar as relações do governo com os cidadãos brasileiros e a organizar o funcionamento da administração pública brasileira.¹⁶ Em razão de ser uma das maiores organizações públicas na área de TI, o SERPRO possui infraestrutura altamente qualificada para o armazenamento e segurança das bases de dados mais importantes do governo federal. Para fins de estudo, foram utilizadas as bases de dados: Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física (DIRPF) e Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE).

16 SERPRO. **A empresa**. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/conteudo-oserpro/a-empresa-1>>.

CNPJ

O CNPJ é a base de dados criada pela Receita Federal do Brasil com o objetivo de armazenar as informações referentes a todas as empresas que atuam no país, que são atualmente cerca de sete milhões.

Cada empresa possui um identificador numérico de catorze dígitos denominado genericamente de CNPJ, que normalmente é utilizado como chave de pesquisa na base.

Essa base de dados contém informações relacionadas aos dados cadastrais das empresas, tais como: razão social, data de abertura e endereço. Consta ainda na base o quadro societário, alterações ocorridas na empresa e a existência de filiais.

DIRPF

A DIRPF é mais uma base de dados criada pela Receita Federal do Brasil como a base do CNPJ. Seu objetivo é armazenar informações fiscais de todos os contribuintes pessoas físicas.

Essa base de dados armazena as informações fornecidas anualmente pelo contribuinte por ocasião da entrega de suas declarações de Imposto de Renda. As declarações deverão trazer dados como: rendimentos recebidos de pessoa jurídica, pagamentos a título de contribuição previdenciária, retenção de Imposto de Renda, despesas médicas e com educação. O contribuinte deverá informar ainda a composição de seu patrimônio.

SIAPE

O SIAPE armazena informações sobre servidores públicos federais. Essa base foi criada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e engloba cerca de 1,2 milhão de funcionários civis, dentre ativos, aposentados e instituidores de pensão.

O SIAPE contém informações cadastrais de cada servidor, tais como: nome, identidade, endereço, dependentes, sexo e cor. Constam ainda informações sobre a vida funcional do investigado, todos os cargos ocupados no serviço público federal e os rendimentos recebidos.

ANÁLISE DE ADERÊNCIA

Para avaliar se as medidas de proteção adotadas nas bases de dados escolhidas são adequadas para garantir proteção aos dados pessoais armazenados, foi realizada a comparação entre tais medidas e as previstas na legislação espanhola. Naquele país, a lei de proteção de dados pessoais foi regulamentada por um *Real Decreto*, o de número 1.720, editado em 2007.

Foram baseados no RD 1.720/2007 dois pontos cruciais para a análise objeto deste trabalho. O primeiro deles foi a classificação das bases de dados utilizadas, de acordo com o tipo de informação que a base armazena. O segundo ponto é o conjunto de medidas de segurança aplicável às bases de dados, de acordo com seu respectivo nível de segurança. Vale destacar que a regulamentação espanhola é utilizada como parâmetro pelo fato de que a lei brasileira de proteção de dados pessoais é inexistente, havendo apenas um anteprojeto. E nem mesmo esse anteprojeto pode ser usado como base para a comparação pretendida, já que as questões de classificação de bases e medidas de segurança são apenas previstas genericamente, devendo ser objeto de uma regulamentação posterior à sanção da lei.

Com relação à classificação, o RD 1.720/2007 prevê três níveis de segurança: básico, médio e alto. Existe uma lista de tipos de informação pessoal considerados mais críticos, cuja presença em uma base eleva seu nível de classificação de básico para médio. É o caso de dados relativos a infrações administrativas e penais, e informações para fins tributários. E há uma segunda lista de tipos de dados, cuja natureza justificaria ainda maior resguardo ao sigilo, fazendo com que a base seja considerada de nível de segurança alto. Nessa categoria estão, por exemplo, os dados sobre a ideologia, filiação sindical, religião e origem racial dos indivíduos.

A base do CNPJ foi, assim, classificada como nível de segurança básico, por não conter, dentre os dados pessoais armazenados, quaisquer dos tipos de informação listados como especiais. Por conter dados fiscais, a DIRPF foi classificada como de nível médio. E a base do SIAPE foi classificada como de nível alto, uma vez que possui dados como a origem racial e descontos relativos à filiação sindical de servidores públicos.

Com relação às medidas de segurança previstas para cada nível, foram selecionadas apenas aquelas aplicáveis à realidade das bases

consideradas. No nível básico, trata-se de 25 medidas de segurança, passando a 35 no nível médio e atingindo 47 no alto. A lista de medidas foi repassada à área técnica do SERPRO, para que fosse informado, no caso de cada uma das bases consideradas, quais delas são efetivamente adotadas pela empresa. Por razões de segurança, omite-se a relação de medidas adotadas e não adotadas. O resultado obtido pode ser sintetizado pelo quadro a seguir.

Quadro – Análise de aderência

Base	CNPJ	DIRPF	SIAPE
Nível de segurança	Básico	Médio	Alto
Total de medidas	25	35	47
Total de medidas atendidas	22	32	39
Grau de aderência	88,00%	91,43%	82,98%

Para cada uma das bases, foi calculada a razão entre o total de medidas atendidas e o número de medidas previstas na legislação espanhola para aquele nível específico de segurança. Essa relação foi denominada genericamente de grau de aderência e encontra-se exposta na tabela como um percentual.

Verifica-se que, de forma geral, se uma regulamentação idêntica à espanhola fosse implantada no Brasil, as bases de dados citadas estariam protegidas por medidas de segurança que atendem quase que integralmente às exigências estabelecidas.

CONCLUSÕES

O presente artigo teve como objetivo verificar se as bases de dados do Governo Federal estariam preparadas para atender às exigências de uma lei de proteção de dados. Como no Brasil só existe um anteprojeto de lei sobre o assunto, foram utilizadas as medidas de segurança exigidas na legislação espanhola, baseada em princípios e normas gerais adotadas pela União Europeia.

A utilização das normas espanholas foi fundamental, uma vez que a análise pretendida depende de regulamentações infra legais, como os

critérios de classificação das bases de dados, estabelecidos de acordo com o tipo de informação armazenada, e as medidas de proteção a serem aplicadas a cada caso.

Dessa forma, as medidas de segurança adotadas nas bases de dados escolhidas foram confrontadas com as exigências a que seriam submetidas caso vigorasse no Brasil legislação idêntica à espanhola, inclusive com relação à classificação das bases e ao rol de medidas aplicáveis a cada nível de segurança.

Ao aplicar os critérios espanhóis, verificou-se que as bases de dados analisadas atenderam a mais de 80% das medidas exigidas. Dessa forma, caso a legislação brasileira adote os critérios utilizados pela legislação espanhola, seria necessário proceder apenas a alguns ajustes.

Ressalte-se que o presente trabalho foi realizado por amostragem, tomando-se apenas um conjunto reduzido de bases de dados. Dessa forma, não é possível garantir que o mesmo resultado seria obtido pelas demais bases administradas pelo governo brasileiro. Entretanto, como foram escolhidos bancos de dados custodiados pelo SERPRO, que é o órgão responsável por administrar a maioria das bases em âmbito federal, é provável que um nível de segurança semelhante seja implementado nos demais bancos.

Por fim, vale registrar que este estudo, embora tomando por base uma legislação estrangeira, estabelece um parâmetro do nível de proteção atualmente aplicado aos dados de milhares de cidadãos brasileiros, custodiados em bases de dados federais. Considera-se satisfatório o nível de aderência obtido, de 87,47%, embora exista ainda espaço para melhorias.

CAPÍTULO IV

ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS: POTENCIAIS CONFLITOS

Supervisão

Gilson Libório de Oliveira Mendes
Controladoria-Geral da União/Brasil

Gonzalo Gómez de Liaño
Instituto de Estudios Fiscales/Espanha

Autores

Alexandre Andrade Pires
Renata Vasconcelos Ludmer
Roberto Jorge Dummar Filho
Controladoria-Geral da União/Brasil

Nas sociedades modernas, a intensidade dos processos de criação, armazenamento e transmissão de informações tem sido cada vez maior. Nesse cenário, é natural que o acesso e a proteção à informação sejam focos de interesse relevantes nas relações entre cidadão e Estado. Quase todas as democracias atuais têm de lidar, portanto, com duas questões básicas a este respeito: o acesso à informação pública e a proteção de dados pessoais. Ocorre que, dentre as informações consideradas de interesse da sociedade como um todo, sendo, portanto, públicas, pode haver informações de cunho pessoal, que deveriam ser protegidas. Dessa forma, cada país terá de lidar com eventuais conflitos decorrentes do choque entre as duas regulamentações, sendo tais divergências resolvidas na esfera administrativa ou judicial. O objetivo deste trabalho é avaliar a intensidade dos possíveis conflitos a serem dirimidos quando da implantação de uma lei de proteção de dados pessoais no Brasil, país que já dispõe de uma lei de acesso a dados públicos. Como ainda não existe legislação brasileira sobre o tema, utiliza-se como parâmetro a lei espanhola de proteção de dados pessoais.

INTRODUÇÃO

É cada vez mais consensual a ideia de que os governos de países democráticos tenham a obrigação de obedecer a um rol de princípios quase universais, necessários para que a administração pública atinja seus objetivos em prol de toda a sociedade. Dentre tais princípios situa-se o da publicidade dos atos praticados, conceito que tem assumido contornos cada vez mais amplos na atualidade.

Hoje em dia, espera-se que os responsáveis pela administração pública providenciem não apenas a publicidade de atos e fatos administrativos relevantes, mas também a de quaisquer outras informações produzidas no exercício da atividade estatal, com a exceção de casos nos quais o sigilo é resguardado por força de lei. O princípio básico é o de que, tratando-se da administração da coisa pública, a publicidade é a regra e o sigilo, a exceção.

No Brasil, esta tendência mundial foi materializada no ano de 2012, com a edição da Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 –, um moderno marco legal que garante aos cidadãos o acesso a todas as informações produzidas e custodiadas pelas diversas instâncias de governo.¹ A lei define toda uma sistemática de acesso, prevendo as formas pelas quais o cidadão pode solicitar determinada informação, os prazos de atendimento e instâncias recursais, além de estabelecer os requisitos e o procedimento para a classificação de informações de caráter sigiloso.

Além disso, o normativo possui um forte foco na transparência ativa, estimulando os órgãos governamentais a fornecer de ofício, por meio de páginas na internet, a maior parte das informações públicas de que dispõem. A lógica por trás da definição de curtos prazos de resposta aos pedidos de acesso a dados é fazer com que os gestores sintam-se compelidos a divulgar a informação mesmo que não exista qualquer solicitação prévia, uma vez que o trabalho de resposta às demandas pode consumir considerável força de trabalho das repartições. Dessa forma, caminha-se em direção ao ideal de tornar a informação que é pública disponível a qualquer cidadão, instantaneamente pela internet, sem a necessidade de solicitações de acesso.

1 Com exceção das informações formalmente classificadas ou protegidas por dispositivo legal.

A reação da sociedade como um todo a esse movimento tem sido bastante positiva, com um número crescente de pedidos de acesso a dados públicos e uma quantidade cada vez maior de informação publicada de ofício pelos órgãos estatais. Entretanto, alguns conflitos têm sido constatados no decorrer do processo. Um exemplo disso é o fato de que associações de servidores públicos ajuizaram ações judiciais contestando a publicação de salários na internet, de forma individualizada.

Além disso, na análise dos pedidos de acesso a informação, é cada vez mais comum haver dúvidas se a divulgação dos dados solicitados poderia ferir garantias constitucionais, como o resguardo à intimidade e à vida privada. A publicação de listas de beneficiários de programas assistenciais, como o seguro-desemprego, por exemplo, apresenta, por um lado, utilidade pública no campo do controle social, reduzindo a possibilidade de desvios. Por outro lado, a divulgação poderia causar constrangimento aos beneficiários, maculando garantias.

Nesta seara, verifica-se que o tema do acesso a informações públicas possui interseção com outro assunto de crescente importância, que é o da proteção de dados pessoais. Trata-se de um conceito amplamente estabelecido há décadas, segundo o qual as informações que possibilitam identificar uma pessoa física² devem possuir especial proteção contra sua divulgação e uso para fins não autorizados.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 aborda o tema de maneira superficial e programática, estabelecendo apenas a proteção a uma série de valores intimamente ligados à identidade de cada indivíduo.³ Não existe por enquanto um marco normativo específico sobre o assunto, havendo apenas projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional.

Há países que optaram por um rumo diferente, priorizando a adoção de leis para a proteção de dados pessoais em relação a um normativo sobre o acesso a dados públicos. A Espanha é um exemplo de país no qual tal abordagem foi utilizada, existindo uma detalhada e consolidada legislação específica para a proteção de dados⁴. Entretanto, no que diz

2 Ou revelar atributos sobre sua personalidade, crenças, convicções, ou mesmo sobre sua aparência física ou condições de saúde.

3 Artigo 5º, inciso X: “São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

4 Além de todo um aparato estatal, com agências criadas especificamente para fiscalizar o cumprimento da lei de proteção de dados pessoais.

respeito à transparência da informação pública, uma lei específica só foi publicada recentemente, em dezembro de 2013, e seus efeitos ainda não se encontram vigentes.

Verifica-se assim que a tendência evolutiva natural é a adoção de legislações específicas em cada país para temas de suma importância: o acesso à informação pública e a proteção de dados pessoais.

Conforme discutido anteriormente, dentre as informações consideradas públicas, ou de interesse da sociedade como um todo, pode haver informações de cunho pessoal, que deveriam ser protegidas. Dessa forma, independentemente da ordem escolhida para adoção dos regulamentos, cada país terá de lidar com eventuais conflitos decorrentes do choque entre os dois normativos, sendo tais divergências resolvidas na esfera administrativa ou judicial.

Esse trabalho visa a avaliar o alcance dos possíveis conflitos a serem dirimidos quando da implantação de uma lei de proteção de dados pessoais no Brasil. Como ainda não existe legislação brasileira sobre o tema, utiliza-se como parâmetro a lei espanhola de proteção de dados pessoais, amplamente consolidada naquele país.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

No Brasil, a Lei de Acesso à Informação entrou em vigor em maio de 2012.

A Lei regulamenta o direito do cidadão de solicitar e receber, gratuitamente, informações públicas produzidas ou custodiadas por órgãos e entidades estatais.

O objetivo do normativo é que os órgãos publiquem suas informações independentemente de requerimento, incrementando, dessa forma, a transparência ativa, e utilizando a internet como principal ferramenta de divulgação.

A lei instituiu ainda, como dever do Estado, a criação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), que consiste em um ponto de contato entre o setor público e o cidadão. O SIC pode ser físico ou eletrônico, e está disponível como forma de atender a demandas pontuais e específicas de pessoas físicas ou jurídicas, casos de transparência passiva.

Conforme dados da Controladoria-Geral da União (CGU),⁵ após um ano da entrada em vigor da lei, o Governo Federal recebeu 87.119 solicitações de informação, das quais 83.483 (95,8%) já foram respondidas. Apenas 9,8% foram negadas e 6,9% não puderam ser atendidas por tratarem de matéria da competência legal de outro órgão ou pelo fato de a informação não existir.

Embora a LAI permita que os órgãos respondam as solicitações dos cidadãos em até trinta dias, o tempo médio de resposta foi de apenas 11,3 dias.

No que diz respeito à Espanha, cuja lei de proteção de dados pessoais é usada como parâmetro neste trabalho, a situação com relação ao acesso à informação pública acaba de ser regulamentada. Em dezembro de 2013, o Governo da Espanha publicou a *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, que está fundamentada em um tríplice alcance: incrementar e reforçar a transparência nas atividades públicas, reconhecer e garantir o acesso à informação e estabelecer as obrigações de um bom governo.

Embora alguns pontos desta lei tenham entrado em vigor ainda em 2013, são disposições mais programáticas, que não impõem de imediato a ampla divulgação de dados públicos. Nesse último aspecto, a lei deverá vigorar de forma plena dentro de um ano, para os órgãos da Administração Central. Por sua vez, os órgãos das comunidades autônomas e entidades locais terão um prazo de até dois anos para se adaptarem às obrigações previstas.

PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

No Brasil, não há ainda uma lei específica de proteção de dados pessoais. Em 2010, a Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) e o Departamento de Proteção de Defesa do Consumidor (DPDC) do Ministério da Justiça elaboraram um projeto de lei sobre o tema e o levaram à consulta pública.⁶ Durante cinco meses, a página recebeu 14

5 Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2013/Balanco-1LAI.pdf>>.

6 Proteção de dados pessoais. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B0EAD70-AE9F-4C0B-869D-CDB8AFB2FC02%7D&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID=%7B7AD72389-F775-4829-8BCB-B8027442AE1C%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>>.

mil visitas e 795 comentários. Paralelamente, está em tramitação, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 4.060/2012, sobre o mesmo assunto. A proposta almeja garantir e proteger, no âmbito do tratamento de dados pessoais, a dignidade e os direitos fundamentais da pessoa natural, particularmente em relação à sua liberdade, privacidade, intimidade, honra e imagem. Atualmente, o projeto encontra-se em discussão na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), da Câmara dos Deputados⁷.

Já a Europa possui grande tradição no que diz respeito à proteção de dados individuais. O principal normativo a esse respeito é a Diretriz 95/46/CE, aprovada pelo Parlamento Europeu em 24 de outubro de 1995, que versa sobre a proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados entre Estados-membros. Independentemente se os dados estejam armazenados em meio magnético, ainda que parcialmente, a diretriz visa a garantir um equilíbrio entre os direitos e liberdades individuais e a necessidade de criação e manipulação de registros com dados pessoais.

Na Espanha, na Constituição de 1978, consta dispositivo⁸ prevendo que a lei limitará o uso da informática em prol da honra, intimidade pessoal e familiar dos cidadãos e do exercício dos direitos pessoais. Por meio da Lei Orgânica de Proteção de Dados⁹ (LOPD), o país adaptou-se ao marco europeu, derogando as legislações anteriores vigentes no país. Ela detalhou a proteção de dados de caráter pessoal, visou a garantir e a proteger as liberdades públicas e os direitos fundamentais das pessoas físicas, especialmente sua honra e intimidades pessoal e familiar.

POTENCIAIS CONFLITOS

No Brasil, a LAI já se encontra plenamente consolidada, tendo sido registrados mais de 87 mil pedidos de acesso à informação no primeiro ano, de acordo com o último balanço publicado. A transparência ativa tem sido o principal foco das páginas eletrônicas de muitos órgãos

7 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=548066>>. Acesso em: 17 jan. 2014

8 ESPANHA. **Constitución**, artículo 18.4.

9 ESPANHA. **Ley Orgánica 15/1999**, de 13 de dezembro de 1999.

governamentais, não apenas na esfera federal, mas também em muitos estados da federação, e mesmo em municípios. O volume de informações publicadas por tais órgãos na internet vem aumentando de forma significativa, até como forma de reduzir o transtorno operacional gerado pelas solicitações de acesso.

De outro lado, o tema da proteção de dados pessoais vem ocupando cada vez mais espaço nos meios de comunicação, em decorrência de uso desautorizado de imagens na internet, divulgação e venda de dados pessoais, e interceptações de comunicações por agências de outros países, além de outras questões. Como anteriormente exposto, o assunto deverá ser debatido em profundidade no Congresso Nacional em breve, a partir de projeto de lei de autoria do Poder Executivo Federal que regulamentará a proteção de dados individuais.¹⁰

Dessa forma, o Brasil atualmente vive uma situação singular, na qual existe uma lei de acesso a dados públicos plenamente vigente e operacional, com intensivo foco na transparência ativa, e na iminência de aprovação de uma legislação específica para a proteção de dados pessoais. Da mesma forma que a LAI foi classificada como moderna e ampla pela maioria dos analistas quando de sua edição, a lei brasileira sobre a proteção de dados tende a ser bastante ampla, no sentido de abranger tanto entes públicos quanto privados. E fortemente restritiva com relação ao rigor exigido no tratamento dado às informações pessoais, conforme aponta a análise do anteprojeto de lei elaborado pelo Poder Executivo Federal.

Esse cenário torna-se bastante propício para o surgimento de diversos questionamentos acerca dos espaços de interseção entre dados públicos e dados pessoais. A divulgação de informações sobre beneficiários de programas governamentais e sobre servidores públicos, por exemplo, é de inegável interesse público, na medida em que fomenta o controle social. Por outro lado, é difícil exercer qualquer tipo de controle social sem que se identifiquem minimamente tais pessoas, o que pode gerar conflitos com a legislação de proteção de dados individuais.

Vale destacar que a situação a ser vivenciada pelo Brasil é bastante diferente do cenário que se desenha atualmente na Espanha, com a

10 Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/anteprojeto-lei-protecao-dados-pessoais.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

recente publicação de uma lei de acesso à informação pública. Como já existe uma forte legislação de proteção de dados pessoais, amplamente consolidada e socialmente arraigada, espera-se que os órgãos públicos observem cuidadosamente os princípios de proteção de informações individuais antes de passarem a realizar a transparência ativa. Ou seja, como há agências de proteção de dados atuantes e já se estabeleceu a cultura de proteção de informações, a tendência é que exista um filtro prévio e rigoroso na divulgação de dados públicos, minimizando eventuais conflitos.

No caso do Brasil, a inversão na cronologia de publicação das leis gera uma situação muito mais propícia ao conflito. A LAI entrou em vigor no ano de 2012, porém realizando forte pressão nos órgãos governamentais para que pratiquem a transparência ativa com grande intensidade. Há ainda a pressão social no sentido da transparência irrestrita de dados do governo, cujos principais atores são organizações não governamentais especializadas no controle social. Somem-se a isso as iniciativas internacionais sobre o tema, que induzem o Brasil a avançar cada vez mais na publicação de dados estatais, como a Open Government Partnership (OGP).¹¹ Em consequência, muitos dos dados divulgados possuem caráter pessoal, incluindo nomes, números de identificação e remuneração de pessoas. É nesse cenário que a lei de proteção de dados brasileira passará a vigorar assim que sancionada, e se não houver um esforço intensivo de compatibilização, diversas questões poderão ser judicializadas.

Em um país como o Brasil, no qual o judiciário precisa lidar com cerca de 100 milhões de processos em tramitação,¹² os conflitos decorrentes do choque entre as legislações de acesso à informação pública e proteção de dados pessoais podem gerar significativo impacto.

ANÁLISE

A fim de verificar os potenciais conflitos de interesses que surgirão com a entrada em vigor de uma lei de proteção de dados pessoais no

11 Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org>>.

12 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números – 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio_jn2013.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2014.

Brasil, foram analisados os dados divulgados no Portal da Transparência.¹³ Trata-se de uma iniciativa da CGU,¹⁴ lançada em 2004, cujo principal objetivo é aumentar a transparência da gestão pública em nível federal. No portal, é possível levantar informações sobre transferências de recursos para estados, municípios, pessoas jurídicas, e feitas ao exterior, ou diretamente a pessoas físicas, gastos diretos do Governo Federal, pagamentos a servidores públicos, programas sociais, entre outras.

O objetivo do estudo é verificar se com a entrada em vigor de uma lei de proteção de dados pessoais, os dados contidos no Portal da Transparência seriam considerados dados pessoais e questionados administrativa e judicialmente. Para fixar o que pode ou não ser considerado dado pessoal, utilizou-se a definição constante da Lei de Proteção de Dados espanhola, que é bastante parecida com a do anteprojeto de lei brasileiro: “qualquer informação relativa a uma pessoa identificada ou identificável, direta ou indiretamente”. Em todo o levantamento de dados, utilizou-se uma mesma data de referência, a de 17 de janeiro de 2014.

Uma das bases analisadas chama-se Servidores, e reúne informações sobre os servidores públicos federais. Nessa base, é possível encontrar informações como nome completo, órgão no qual trabalha, jornada de trabalho, cargo, função, ingresso no órgão e remuneração. Considerando que o nome completo já seja uma informação capaz de identificar uma pessoa, a base inteira estaria sujeita a questionamentos, caso uma lei de proteção de dados entrasse em vigor no país. Segundo dados disponíveis no próprio portal,¹⁵ um total de 1.097.945 registros estariam nessa situação.

Foram verificados ainda os dados contidos na base do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS). Essa base armazena informações sobre pessoas físicas e jurídicas que sofreram sanções pelos órgãos e entidades da Administração Pública das diversas esferas federativas. A base continua, na data de referência, 8.290 CNPJs e 1.556 CPFs. Como o CPF é um número capaz de identificar as pessoas físicas no Brasil, cerca de 15,8% do total de registros desta base poderiam ser objeto de contestações judiciais.

13 Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>.

14 Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>.

15 Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/Origem.asp>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

Por último, foi analisada a base de despesas, a maior base do Portal da Transparência. Nessa base, constam os gastos diretos do Governo Federal, transferências de recursos para estados e municípios, pagamentos para programas sociais, diárias pagas a servidores e cartões de pagamento, dentre outros itens.

Em relação aos programas sociais, a título de exemplo, constam informações sobre o Programa Bolsa Família, programa do Governo Federal que consiste em transferência direta de renda para famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza no país. Nessa base, é possível consultar os beneficiários do programa e visualizar o nome e o Número de Identificação Social (NIS) de cada um deles. Tanto o nome completo como o NIS possibilitam a identificação de uma pessoa física, sendo, portanto, consideradas informações pessoais.

No que diz respeito à base de dados relativa a transferências de recursos, que possuía 1.609.305.362 registros na data de referência, observa-se que, no ano de 2013, mais de 91% das despesas totais contempladas são relativas a pagamentos feitos a pessoas jurídicas, sendo as despesas para o pagamento a pessoas físicas inferiores a 9%. Entretanto, quando se analisa o total de pagamentos registrados, ou seja, o número de transações listadas, a proporção se inverte. No total, a base registra 32.100.243 pessoas físicas e apenas 614.404 pessoas jurídicas, o que revela uma proporção de 52 pessoas físicas para cada pessoa jurídica.

A análise realizada, mesmo tendo por base um reduzido conjunto do universo de informações públicas divulgadas no Brasil, aponta para um grande volume de potenciais conflitos, assim que a lei de proteção de dados brasileira entrar em vigor.

CONCLUSÕES

O presente artigo teve por objetivo avaliar o impacto dos possíveis conflitos a serem dirimidos quando da implantação de uma lei de proteção de dados pessoais no Brasil, onde já vigora um normativo que prevê a divulgação de dados pelos órgãos públicos, a LAI.

Em razão de não existir uma lei brasileira de proteção de dados, havendo apenas um projeto em discussão nas casas legislativas brasileiras, utilizou-se a LOPD, em vigor na Espanha desde dezembro de 1999, para

verificar os possíveis choques entre o que a LAI considera como dado público e o que a LOPD indica como dado de caráter pessoal.

Ao utilizar a definição de dados de caráter pessoal presentes na citada lei, foram realizadas consultas ao Portal da Transparência do Governo Federal para verificar a amplitude dos potenciais conflitos. A análise realizada demonstrou que boa parte dos dados divulgados poderia ser questionada judicialmente, caso uma lei de proteção de dados nos moldes da espanhola entrasse em vigor no Brasil. O resultado esperado consiste assim em grande quantidade de ações ajuizadas, questionando se as informações, outrora publicadas sob o resguardo da LAI, estariam ferindo o disposto na lei de proteção de dados. Em cada caso, o juiz teria de avaliar se há prevalência do direito de acesso à informação pública,¹⁶ ou do direito à proteção de dados pessoais.¹⁷

A presente discussão é, portanto, de suma importância para que os legisladores avaliem a necessidade de realizar modificações, seja em uma reformulação da LAI, seja em emendas ao projeto da lei de proteção de dados. Isto é necessário para que fique claro e isento de dúvidas o modo com que os órgãos públicos devam proceder em relação às informações que se situem na zona de interseção entre os dois normativos. Além disso, pode ser prudente inserir no normativo referente à proteção de dados pessoais prazos de adaptação adequados, para que os órgãos públicos possam rever o conteúdo atualmente divulgado e providenciar os devidos ajustes.

16 BRASIL. Constituição Federal, Título II, Capítulo I, artigo 5º, inciso XXXIII.

17 BRASIL. Constituição Federal, Título II, Capítulo I, artigo 5º, inciso X.

CAPÍTULO V

PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E INVESTIGAÇÕES ADMINISTRATIVAS: DESAFIOS DE COMPATIBILIZAÇÃO

Supervisão

Gilson Libório de Oliveira Mendes
Controladoria-Geral da União/Brasil

Gonzalo Gómez de Liaño
Instituto de Estudios Fiscales/Espanha

Autores

Alexandre Andrade Pires
Renata Vasconcelos Ludmer
Roberto Jorge Dummar Filho
Controladoria-Geral da União/Brasil

Em todo o mundo, o tema da proteção de dados pessoais vem ganhando cada vez mais destaque. Recentemente, o Parlamento Europeu realizou reforma na legislação europeia sobre o tema, reforçando a proteção dos dados dos cidadãos, especialmente com relação ao tratamento dado a tais informações na internet. As mudanças incluem o aumento das penalidades para a violação das regras de proteção e requisitos mais rígidos para que os dados possam ser transferidos a pessoas jurídicas, de natureza privada ou pública, fora da União Europeia.

No Brasil, que ainda não dispõe de normativo específico sobre o tema, é iminente a análise pelo Congresso Nacional de uma legislação voltada à proteção de dados pessoais. O projeto de lei é de iniciativa do Poder Executivo, feito com base na legislação de outros países, e tem por ideia principal o fato de que os dados de uma pessoa física devem ser protegidos de usos inadequados. Os pilares do projeto são bastante alinhados ao antigo regramento europeu, que já contemplava significativas restrições a empresas e órgãos públicos que armazenem dados sobre particulares.

Ao fornecer seus dados pessoais, o indivíduo deverá conhecer de antemão todo o uso que se pretende fazer com aquelas informações, sendo terminantemente vedada a sua utilização para outros fins. O princípio básico é o de que o consentimento prévio do cidadão é requisito essencial para qualquer uso de suas informações, salvo o caso das exceções legalmente previstas.

Como na legislação europeia, as exceções referem-se às investigações criminais, conduzidas por autoridades públicas competentes. Em muitos países, mesmo no âmbito da investigação criminal, fica vedado o acesso a dados pessoais sem autorização judicial, exceto para certos crimes específicos, como o terrorismo.

Dessa forma, a eventual aprovação de uma rígida lei de proteção de dados pessoais no Brasil, embora seja necessária e salutar para a proteção do direito à privacidade, já previsto na Constituição Federal desde 1988, resultará em significativos entraves para alguns órgãos públicos que atuam na área de investigação e inteligência fora da seara criminal.

Trata-se de unidades específicas, como o Observatório da Despesa Pública (ODP), da Controladoria-Geral da União (CGU), que utiliza bases de dados, muitas delas com informações pessoais, para identificar indícios de mau uso do dinheiro público.

Um exemplo é a constatação de casos em que beneficiários de programas de governo não possuem renda compatível com o benefício recebido. Ao cruzar as informações sobre os pagamentos realizados com a base de dados de veículos registrados, pode-se encontrar situações em que beneficiários de um programa destinado a cidadãos de baixa renda realizaram a compra de veículos de luxo, indicando uma possível burla aos critérios do programa. Outro caso é a identificação do acúmulo ilegal de cargos e empregos, constatado a partir do cruzamento entre a base de servidores públicos e as informações das empresas sobre seus funcionários, fornecidas anualmente ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Trata-se de um trabalho de suma importância que estaria inviabilizado, ao menos em parte, frente à nova legislação, uma vez que os casos identificados não são ligados a investigações criminais, ao menos num primeiro momento. Além da CGU, pode-se citar o exemplo de unidades especializadas no Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e na Receita Federal do Brasil (RFB), que realizam investigações administrativas

a partir de bases de dados, visando a combater a fraude previdenciária, o contrabando e a sonegação fiscal.

Dessa forma, é preciso que essas unidades de investigação e análise, que atuam basicamente sobre bases de dados governamentais, se preparem adequadamente para a nova realidade, propondo inclusive modificações no projeto de lei em análise no Congresso Nacional. É imperativo encontrar um ponto de equilíbrio entre a proteção dos dados pessoais e o trabalho de unidades de elite, criadas em órgãos públicos para combater ilícitos por meio do uso intensivo de tecnologia da informação. O estudo de alternativas para viabilizar a continuidade de tais atividades é uma necessidade imediata.

CAPÍTULO VI

PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Supervisão

Gilson Libório de Oliveira Mendes
Controladoria-Geral da União/Brasil

Gonzalo Gómez de Liaño
Instituto de Estudios Fiscales/Espanha

Autores

Evandro Aparecido Baldutti
Fernando Mendes Monteiro
Leonardo Jorge Sales
Thiago Almeida Paiva
Controladoria-Geral da União/Brasil

PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS NA CGU

PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

O conceito de informação estratégica é normalmente definido como uma informação de alto valor agregado, gerada e utilizada para subsidiar a tomada de decisão.

PROCESSO DE PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO

A produção de informações é geralmente definida com base em um processo, composto das seguintes etapas: coleta de dados, análise e difusão.

Coleta de dados

A primeira fase do ciclo da informação corresponde à coleta de dados, junto a fontes. Pode-se ainda classificar as fontes de dados em primárias e secundárias.

O processo de coleta dos principais dados disponíveis sobre determinado fato pode ser automatizado em diversos níveis. É muito comum o uso de recursos de tecnologia da informação para viabilizar a produção de relatórios consolidados.

Por fim, vale destacar que muitas vezes a coleta de dados pode ser realizada fora de sistemas e bases, uma vez que a informação desejada pode não ser encontrada em tais fontes de dados. Nessas situações, é fundamental o emprego de metodologias adequadas para a obtenção das informações necessárias.

Análise

A segunda etapa da produção de uma informação corresponde à análise, que constitui o ponto central do processo de produção de uma informação. Ainda que a qualidade da coleta de dados seja fundamental, por constituir a matéria-prima de todo o processo, é na análise que se produz uma interpretação conceitual, considerando-se conjuntamente os dados coletados e um determinado contexto.

Cabe ao analista, nesta etapa, processar os dados coletados, considerar os diversos cenários possíveis, avaliar hipóteses, e mesmo aprofundar as pesquisas, realizando novas coletas de dados.

Difusão

A última etapa do processo de produção refere-se à difusão, que compreende a consolidação dos dados coletados e da respectiva análise em um documento, e seu envio à autoridade ou à área a que se destina. Normalmente, um documento desse tipo pode conter texto, gráficos, tabelas, diagramas e vários outros recursos capazes de facilitar a assimilação, pelo cliente final, das informações produzidas.

ATIVIDADE DE INVESTIGAÇÃO

Na rotina de trabalho de uma área de produção de informações estratégicas, é bastante comum que existam atividades que demandem algum tipo de investigação. Normalmente, é necessário esclarecer

determinado fato, apurar uma denúncia, averiguar situações consideradas atípicas, dentre muitas outras possibilidades.

A investigação normalmente parte de uma ou mais hipóteses sobre determinada situação, e busca-se confirmá-las por meio de indícios e evidências colhidas nas fontes de dados disponíveis. E muitos desses achados constituem vínculos entre as pessoas físicas e jurídicas envolvidas.

É por meio da descoberta e análise de uma grande quantidade de vínculos que um analista investiga determinada situação, visando a produzir informações de valor estratégico para a tomada de decisão.

ANÁLISE DE COMPATIBILIDADE PATRIMONIAL

O enriquecimento ilícito é uma das espécies do ato de improbidade administrativa. Está caracterizado no art. 9º da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. A improbidade é infração punível com a demissão, de acordo com a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Nesse contexto, o enriquecimento ilícito do agente público estará caracterizado, dentre outras hipóteses, quando ele “adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público”.

Vale destacar que o combate ao enriquecimento ilícito tem sido adotado com ênfase por diversos países, uma vez que o ato de corrupção em si é de difícil comprovação.

O Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, fixa as competências da Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas (DIE), área da Controladoria-Geral da União (CGU) responsável pela produção de informações estratégicas. Um dos trabalhos da DIE é verificar se o incremento do patrimônio do agente público é compatível com seus rendimentos.

Essa verificação poderá ser realizada pela DIE em duas situações distintas. A primeira delas é o exame sistemático das declarações de bens e rendas dos servidores públicos federais. Esta verificação é realizada de ofício pela DIE, tendo por base as declarações entregues anualmente pelos servidores a seus respectivos órgãos de pessoal. Vale destacar que, nesse caso, a análise patrimonial é realizada por amostragem, não sendo necessária a existência de denúncia, representação ou mesmo de notícias sobre eventuais sinais de riqueza ostentados pelo servidor.

Havendo indícios de evolução patrimonial incompatível no exame sistemático, deverá ser instaurada uma Sindicância Patrimonial (SINPA), procedimento administrativo sigiloso, destinado a apurar indícios de evolução patrimonial incompatível. Uma possível consequência da SINPA, caso a apuração realizada aponte para a possibilidade de enriquecimento ilícito do servidor, é a instauração de um Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Apenas após o PAD, no qual o servidor dispõe de todas as oportunidades de defesa, é que poderão ser aplicadas sanções diversas, inclusive eventual demissão.

Na segunda situação, a verificação de compatibilidade patrimonial já ocorre a partir de uma SINPA instaurada pela CGU. Após a instauração da SINPA, a comissão de sindicância solicita à Receita Federal o acesso a diversos dados fiscais do investigado, constituindo uma matéria-prima bem mais completa e consistente do que as declarações de bens e rendas isoladamente.

CARACTERIZAÇÃO DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

A caracterização do enriquecimento ilícito de um agente público pressupõe reunir evidências de que sua evolução patrimonial não é compatível com os seus rendimentos conhecidos. Quando o patrimônio, em determinado período de tempo, é aumentado de forma desproporcional à renda percebida nesse mesmo período, conclui-se que houve o recebimento de valores não declarados, e que podem ser de origem ilícita.

Embora os sinais exteriores de riqueza possam ser o ponto de partida de uma investigação de cunho patrimonial, eles não são suficientes, por si só, para caracterizar o enriquecimento ilícito.

Além disso, é necessário verificar a hipótese de enriquecimento ilícito sem que o patrimônio sofra grandes variações. A renda declarada precisa ser suficiente não só para sustentar a evolução patrimonial, mas também as despesas do agente, que são função direta do seu padrão de vida.

Assim, para que o enriquecimento ilícito possa ser efetivamente caracterizado, é fundamental uma análise ampla, que leve em conta não apenas a renda e a variação do patrimônio, mas também as despesas do agente público.

DIFICULDADES E OBSTÁCULOS

A produção de informações estratégicas ganhou impulso na CGU com a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), em 2006. Antes produzida de forma dispersa pelas diferentes áreas do órgão, a Informação Estratégica passou a ter uma área específica, a DIE – acoplada à estrutura da Secretaria-Executiva, dedicada, exclusivamente, a pensar e criar metodologias, obter bases de dados, organizar fluxos de trabalho e desenvolver projetos visando à produção de informações estratégicas.

Após consolidar-se como unidade de referência da CGU na produção de informações estratégicas, a DIE tem, como principal desafio, integrar, num nível estratégico, seu produto ao planejamento das ações de controle do órgão, fazendo com que a priorização dos trabalhos dê-se em consonância com os pontos críticos identificados pela área de inteligência.

No ambiente externo, o maior obstáculo a ser transposto é o baixo nível de integração dos órgãos de governo responsáveis pela prevenção e pelo combate à corrupção e à fraude fiscal. Como órgão central do sistema de controle interno do Governo Federal, cabe a CGU o protagonismo desse movimento de integração, fundamental para o fortalecimento do sistema de defesa do Estado ante quadrilhas cada vez mais estruturadas e globalizadas, que se utilizam, de forma crescente, de expedientes como a lavagem de dinheiro, inclusive transnacional, e de interpostas pessoas (“laranjas”), para financiar e gerir suas atividades ilícitas.

DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Partindo da visão a que se propõe – ser reconhecida como a unidade de referência no combate à corrupção no Brasil – a DIE possui desafios proporcionais aos seus objetivos institucionais.

Conforme abordado no tópico anterior, um dos grandes obstáculos à atuação da CGU – a baixa integração dos órgãos de controle é, ao mesmo tempo, seu maior desafio. No caso específico da DIE, tal integração poderia proporcionar, por exemplo, a consolidação das grandes bases de dados dos diferentes órgãos de controle num grande sistema, a partir do qual, com uma única chave de pesquisa, seria possível acessar todos os dados e informações sobre uma pessoa ou uma empresa, armazenados pelos diferentes órgãos de controle ao longo do tempo.

O sucesso da atuação da DIE, contudo, não está necessariamente condicionado a essa mudança de mentalidade na gestão pública brasileira. A unidade trabalha com um escopo muito amplo e conjuga isso com um foco específico de atuação, que busca identificar, mediante cruzamentos de grandes massas de dados, situações irregulares ou potencialmente irregulares, as quais são analisadas em profundidade, gerando informações de alto valor agregado e com elevados índices de acerto. A metodologia empregada na DIE não encontra paralelo na Administração Pública brasileira, credenciando a unidade a tornar-se de fato, a médio e longo prazos, referência no combate à corrupção no Brasil.

O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESPANHOLA

Nos países da União Europeia, a questão do controle público não obedece a um padrão claro de organização, dadas as diferenças territoriais e políticas existentes entre os países (PEREZ, 2005).

Na Espanha, por exemplo, temos uma monarquia parlamentarista, com autonomia administrativa e política de dezessete comunidades autônomas, além de 52 províncias, que são comunidades locais determinadas pelo agrupamento de municípios.¹

Quanto ao controle estatal sobre os atos praticados pela administração pública, seguindo a classificação funcional (MEIRELLES, 1991), que classifica o controle segundo o objeto controlado, podemos destacar no modelo espanhol o controle tributário, que foca as receitas do governo, e o administrativo, que se preocupa com seus gastos.

O controle tributário é exercido pela *Agência Estatal de Administración Tributaria* (AEAT), órgão subordinado ao *Ministerio de Economía y Hacienda* do país, que responde pela aplicação efetiva do sistema tributário e aduaneiro do país.²

Quanto ao controle administrativo, o controle interno sobre os gastos governamentais é exercido pela *Intervención General de la Administración del Estado* (IGAE) e o externo pelo *Tribunal de Cuentas* espanhol.

1 *La Constitución Española de 1978*. Disponível em: <http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html>.

2 Disponível em: <http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio_es_ES/La_Agencia_Tributaria/Informacion_institucional/Informacion_institucional.shtml>.

María Teresa Ruiz Fonticiella (2005) afirma que os tipos de auditorias desenvolvidos pelos órgãos de controle na Espanha podem ser classificados em:

- auditoria de estados financeiros (contábil), que basicamente estuda o balanço contábil das organizações públicas e avalia a qualidade financeira da gestão;
- auditoria de conformidade, que verifica o cumprimento de dispositivos legais e normativos referentes à gestão financeira, contábil e patrimonial desses entes; e
- auditoria operacional, que é o estudo de uma unidade específica ou mesmo de um programa de governo, focando aspectos relativos à eficiência, eficácia e efetividade da gestão governamental.

Os dois primeiros tipos são os mais tradicionais. A auditoria operacional ganhou força nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial (MENÉNDEZ, 1993) e possui maior complexidade por exigir um grau maior de subjetividade, decorrente da utilização dos critérios de efetividade e eficiência, que naturalmente não estão claramente estabelecidos.

TRATAMENTO DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS NA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO NA ESPANHA

A terceira visita técnica de servidores da DIE da CGU à Espanha ocorreu em setembro de 2012. Uma equipe de quatro servidores visitou sete instituições espanholas para conhecer as ferramentas de que dispõe o governo espanhol para prevenir e combater a corrupção, bem como as estratégias adotadas, como se dá a interlocução entre os diferentes órgãos de defesa do Estado e quais são as perspectivas do país para incrementar os controles na Administração Pública. O ANEXO apresenta a relação dos órgãos visitados.

INTERVENCIÓN GENERAL DEL ESTADO

A *Intervención General del Estado* (IGAE), pertencente à estrutura da *Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos*, é o órgão de controle interno do governo espanhol. A IGAE é responsável pelo controle interno

da gestão econômico-financeira do setor público estatal, além de ser o órgão diretor e gestor da contabilidade pública.

A IGAE, ao desempenhar a sua função de órgão de controle interno, é incumbida de verificar se a atividade econômico-financeira do setor público está alinhada com os princípios da legalidade, economicidade, eficiência e eficácia. Para desempenhar esse papel, realiza um controle prévio de legalidade e um controle financeiro dos gastos públicos.

Como órgão diretor e gestor da contabilidade pública, compete à IGAE proporcionar informação contábil confiável, completa, profissional e independente sobre a gestão pública, além de criar normas para o seu desenvolvimento.

Compete à IGAE, ainda, elaborar as contas do governo, o que permite fazer análises e comparações com os demais países-membros da União Europeia. É responsável, também, pela programação, desenho e execução da política de informática da *Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos*.

CONTROLE INTERNO

O controle interno realizado pela IGAE se baseia em um controle prévio de legalidade e em um controle financeiro posterior ao gasto. Para isso, a IGAE exerce três modalidades de controle: função interventora; controle financeiro permanente; e auditoria pública.

A função interventora tem por objetivo controlar os atos do setor público que possam gerar direitos ou a realização de uma despesa, antes que sejam aprovados, ou seja, caracteriza-se como um controle prévio. Esse controle visa garantir o cumprimento da legislação vigente e tem caráter suspensivo, ou seja, a despesa não pode ser executada enquanto não aprovada pela IGAE. Dessa forma, todos os gastos públicos (exceto os das empresas estatais) passam pelo controle prévio da IGAE, inclusive os que tramitam em regime de urgência (neste caso há um processo mais célere).

O controle financeiro permanente se constitui em uma verificação de uma forma contínua realizada por meio da unidade de controle correspondente na sede do auditado. Realiza-se um controle global da gestão realizada durante um determinado período de tempo, englobando o controle de legalidade; de racionalidade econômica, de eficácia e de eficiência; da execução orçamentária; do cumprimento das regras de objetivos fiscais e orçamentários; e verificação do cumprimento do princípio

da estabilidade orçamentária. Trata-se de um controle posterior à execução do gasto público.

Para o exercício do controle financeiro, a IGAE elabora o Plano Anual de Controle Financeiro Permanente, que engloba todo o setor público estatal, exceto as empresas públicas, fundações e consórcios estatais. Esse plano tem por objetivo a realização continuada do controle, a aproximação temporal do controle à gestão, obter economia de escala com os diversos tipos de controle e evitar contradições, duplicidades e incongruências.

No desempenho da auditoria pública, a IGAE é responsável por elaborar o Plano Anual de Auditoria, que abrange todo o setor público estatal, em especial os órgãos em que não é executada a função interventora e/ou o controle financeiro permanente. Trata-se de um controle sistemático e posterior aos gastos públicos.

O tipo de auditoria realizado se adequa aos objetivos perseguidos, podendo ser: *Auditoría de Regularidad Contable*; *Auditoría de Cumplimiento*; e *Auditoría Operativa*. Esses tipos de auditorias estão mais detalhados no item 2 deste capítulo, conforme ensinamento de Fonticiella (2005).

CONTABILIDADE PÚBLICA

A contabilidade do setor público espanhol é o sistema de informação econômico-financeira e orçamentária que tem o objetivo de demonstrar, através de declarações e relatórios, a imagem fiel do patrimônio, da situação financeira, dos resultados e da execução do orçamento de cada uma das suas entidades integrantes.

O órgão central da contabilidade pública está dentro da estrutura organizacional da IGAE, que acumula competências de direção e de gestão da contabilidade do setor público espanhol.

Como centro diretivo da contabilidade pública compete à IGAE: elaboração do Plano Geral de Contabilidade Pública; aprovação das instruções contábeis; estabelecer os requisitos funcionais e procedimentos de informática relativos ao Sistema de Informação Contábil; realizar adaptações do plano de contabilidade privado; estabelecer os princípios básicos da contabilidade analítica; e estabelecer princípios e critérios gerais do rastreamento de alvos definidos no Plano Geral do Estado.

No que tange às suas competências como centro gestor da contabilidade pública, compete à IGAE: gerir sua própria contabilidade; centralizar informações contábeis das entidades do setor público estatal; elaborar a Conta Geral do Estado; elaborar relatórios sobre o grau de cumprimento da meta de estabilidade orçamentária; e elaborar as contas nacionais do setor de administrações públicas e do setor de empresas públicas não financeiras e instituições financeiras públicas.

INFORMÁTICA ORÇAMENTÁRIA

No âmbito da informática orçamentária, compete à IGAE: planeamento, concepção e execução da política de informática da *Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos* e da IGAE; suporte às atividades de informática orçamentária; coordenação e instrumentação dos projetos de informática de seus órgãos.

Dentro da informática orçamentária, as funções em que se desenvolvem as atuações mais relevantes são as áreas de: contabilidade e controle; orçamentos e fundos comunitários; e custos de pessoal e pensões públicas.

OFICINA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN DEL FRAUDE

A *Oficina Nacional de Investigación del Fraude* (ONIF) faz parte da estrutura orgânica da AEAT que, por sua vez, está inserida no organograma do *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*. A AEAT está encarregada da gestão do sistema tributário estatal e aduaneiro e tem como objetivo principal fomentar o adimplemento tributário do contribuinte espanhol, seja por meio da detecção e combate a condutas fraudulentas, seja prestando informações e auxílio ao cumprimento voluntário das obrigações fiscais.

O quantitativo de recursos humanos à disposição da AEAT – 28 mil servidores, espalhados por todo o território espanhol – permite uma noção mais precisa do tamanho e da importância do órgão dentro da estrutura administrativa espanhola. Cerca de 87% do efetivo da AEAT compõem as chamadas delegações especiais, localizadas nas *comunidades autónomas* – uma por comunidade. Os cerca de 13% restantes estão lotados nos chamados serviços centrais, localizados na capital Madri.

Verifica-se na AEAT um rígido controle de processos. Nenhum trabalho pode ser iniciado sem uma ordem de serviço que o suporte. Nem mesmo os acessos aos bancos de dados são permitidos sem que uma ordem de serviço tenha sido emitida, o que mantém os controles num nível eminentemente operacional.

A rigidez nos controles, por outro lado, cria condições para uma maior fluidez na troca e compartilhamento de dados e informações entre a AEAT e os demais órgãos de defesa do Estado espanhol, visto que o vazamento de dados sensíveis ou sua utilização para fins ilícitos se tornam facilmente rastreáveis em função dos rígidos controles de acesso adotados pela AEAT.

Dos 28 mil servidores da AEAT, uma equipe de duzentas pessoas integra a ONIF. A ONIF está ligada a um dos quatro departamentos nos quais se divide a AEAT, no caso, o *Departamento de Inspección Financiera y Tributária*. Seu principal objetivo é servir aos órgãos de fiscalização como área de análise e inteligência, para, por meio de técnicas diferenciadas de detecção e desmascaramento de fraudes, fornecer-lhes informações sensíveis, previsões de cenários, tratamento de dados, estudo de trilhas e tipologias de desvios, bem como quaisquer outros aspectos que, pela ilicitude intrínseca, não são contemplados no planejamento ordinário dos órgãos de fiscalização.

A ONIF é responsável, ainda, por centralizar, no âmbito da Administração da Espanha, os acordos e cooperações de assistência mútua com outros países e organismos internacionais no que concerne ao combate à fraude fiscal.

Para o cumprimento de sua missão institucional, a ONIF faz uso, entre outras, das seguintes ferramentas:

- elaboração de programas de fiscalização;
- determinação de tipologias de ilícitos para análise de fraudes;
- tratamento padronizado da informação, mediante técnicas estruturadas de captação e processamento de dados; e
- racionalização dos recursos humanos disponíveis, concentrando os esforços de análise e investigação na minoria de contribuintes que não cumprem com suas obrigações fiscais.

Além dos procedimentos criados para o combate à fraude fiscal propriamente dita, a ONIF possui outras duas linhas de ação que buscam mitigar a necessidade de medidas punitivas.

A primeira delas é prevenir a fraude, por meio de: propostas de normativos; cruzamento de dados fornecidos pelos diferentes operadores econômicos; obrigação de que certas exigências sejam cumpridas para que as empresas possam desenvolver suas atividades; monitoramento de contribuintes indicados para controle de riscos; e elaboração de estudos e propostas para o estabelecimento de obrigações formais de informação.

A segunda é a busca por antecipar-se a futuras condutas fraudulentas, por meio do estudo de atividades econômicas que, por sua natureza, possam representar riscos de inadimplementos futuros. Para tanto, a ONIF promove a análise de técnicas, jurídicas e científicas, que serão necessárias para o desenvolvimento de seus controles sobre tais atividades, antes mesmo que elas passem a gerar passivos fiscais.

OFICINA DE CONFLICTOS DE INTERESES

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), podem surgir riscos de conflitos de interesses em dois níveis:

- conflito de interesse institucional: surge quando, como resultado de outras atividades ou relações, uma organização não pode prestar serviços imparciais, a objetividade da organização para realizar o trabalho correspondente ao contrato se vê ou pode ver-se afetada, ou a organização tem uma vantagem competitiva injusta;
- conflito de interesse pessoal: é uma situação em que os interesses privados de uma pessoa – como relações profissionais externas ou ativos financeiros pessoais – interferem ou pode entender-se que interferem com o cumprimento de suas funções oficiais.³

É nesse segundo cenário que se insere a *Oficina de Conflictos de Intereses* (OCI) espanhola. Criada pela Lei nº 5/2006, com status de *Subdirección General* e com plena autonomia funcional, ela está vinculada organicamente ao *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, por meio da *Secretaría de Estado de Administraciones Públicas*.

3 Disponível em: <<http://www.un.org/es/ethics/conflictinterest.shtml>>.

Essa oficina determina quando a atividade privada de um agente público, sua empresa ou seus familiares diretos entram em conflito com o cargo institucional que ostenta.

Em síntese, a oficina se vale do seguinte arcabouço legal para desempenhar suas funções:

- Lei nº 53/1984 e o respectivo Decreto Real nº 598/1985;
- Lei nº 5/2006 e o respectivo Decreto Real nº 432/2009; e
- Capítulo VI do Título III da Lei nº 7/2007 (*Estatuto Básico del Empleado Público*).

É importante destacar que a atuação do agente público é cada vez mais monitorada e cobrada pelos cidadãos, já que não se lhe exige somente que cumpra fielmente os requisitos legais, mas que sua atuação seja exemplar.

A Constituição Espanhola de 1978 assim dispõe em seu artigo 103.3, *in verbis*:

[...]

A lei regulará o estatuto dos funcionários públicos, o acesso à função pública de acordo com os princípios de mérito e capacidade, as peculiaridades do exercício de seu direito à sindicalização, **o sistema de incompatibilidades** e as garantias para a imparcialidade no exercício de suas funções. (grifo nosso).

[...]

Assim, a mencionada Lei nº 53/1984 veio complementar essa matéria, ao estabelecer um regime geral de incompatibilidades como princípio fundamental, restringindo a dedicação do pessoal a serviço das administrações públicas a um só posto de trabalho, sem mais exceções senão aquelas demandadas pelo próprio serviço público. Há de se respeitar, contudo, o exercício de atividades privadas, desde que não impeçam ou não reduzam o estrito cumprimento dos deveres do servidor ou, ainda, que não comprometam sua imparcialidade ou independência. Esse normativo constituiu um importante avanço rumo à moralização da vida pública e à eficácia da Administração.

Por sua vez, a Lei nº 5/2006 regula os conflitos de interesses dos membros do Governo e dos altos cargos da Administração Geral do

Estado, e tem como objetivo atualizar o regime de incompatibilidades previamente existente, a partir de quatro elementos centrais:

- dedicação exclusiva ao cargo: apesar da própria lei estabelecer uma série de exceções, as mesmas não desvirtuam o regime de dedicação em tempo integral;
- dever de inibição e abstenção: o ocupante de alto cargo está obrigado a se abster do conhecimento de assuntos que interessem a empresas ou sociedades em cuja direção, assessoramento ou administração, ele, seu cônjuge ou parente até 2º grau tiveram parte antes de sua posse no cargo público;
- limitações patrimoniais em participações societárias: os ocupantes de altos cargos, seus cônjuges (independentemente do regime de bens) e seus dependentes não podem possuir participações diretas ou indiretas superiores a 10% em empresas que tenham contratos com setor público estatal, ou que sejam subcontratadas de tais empresas ou que recebam subvenções provenientes da Administração Geral do Estado;
- limitações ao exercício de atividades privadas posteriores ao desligamento: durante os dois anos seguintes à destituição, os ocupantes de altos cargos não poderão desempenhar atividades em empresas ou sociedades privadas relacionadas diretamente com as competências do cargo ocupado anteriormente.

Para o cumprimento dessas obrigações, a lei espanhola recorre aos seguintes instrumentos:

- declaração de atividades: os ocupantes de altos cargos estão obrigados a declarar, três meses depois da nomeação, da destituição ou do início de uma nova atividade, as atribuições que desempenhem ou aquelas que irão realizar quando houver cessado o desempenho do cargo;
- declaração de bens e direitos: os ocupantes de altos cargos estão obrigados a formular, três meses depois da nomeação e da

destituição, uma declaração patrimonial compreendendo a totalidade de seus bens, direitos, obrigações patrimoniais, valores ou ativos financeiros e participações societárias. Também estão obrigados a fornecer anualmente a declaração tributária correspondente ao Imposto sobre a Renda da Pessoa Física e ao Imposto sobre o Patrimônio;

- controle e gestão de valores e ativos financeiros: os ocupantes de altos cargos que exerçam competências reguladoras, de supervisão ou controle sobre sociedades mercantis que emitam valores e outros ativos financeiros negociáveis em um mercado organizado, devem contratar obrigatoriamente para a gestão e administração de tais valores ou ativos uma entidade financeira registrada na Comissão Nacional de Mercado de Valores.

É de se assinalar que a oficina tem que enviar ao Governo a cada seis meses, para sua remissão ao Congresso de Deputados, informação sobre o cumprimento pelos ocupantes de altos cargos das obrigações de declarar, assim como das infrações que tenham sido cometidas e das sanções que tenham sido impostas.

Um capítulo essencial da lei são as infrações que, em caso de serem muito graves, levarão à destituição, sem prejuízo da responsabilização penal, assim como ao impedimento para ocupar altos cargos durante um período entre cinco e dez anos.

Por fim, considerando necessário que um texto normativo exponha de forma clara e precisa os valores que hão de presidir a atuação de todos os empregados públicos, o *Estatuto Básico del Empleado Público* estabelece que os empregados públicos deverão desempenhar com diligência as tarefas a eles designadas e velar pelos interesses gerais, de acordo com a Constituição e o resto do ordenamento jurídico, devendo atuar atendendo aos seguintes princípios: objetividade, integridade, neutralidade, responsabilidade, imparcialidade, confidencialidade, dedicação ao serviço público, transparência, exemplaridade, austeridade, acessibilidade, eficácia, honradez, promoção do ambiente cultural e do meio ambiente e respeito à igualdade entre homens e mulheres.

Todos esses princípios consubstanciam princípios éticos e princípios de conduta. Os princípios éticos configuram o marco de atuação dos

empregados públicos e lhes servem de guia para prevenir eventuais conflitos de interesses. Já os princípios de conduta são padrões de comportamento concernentes à atuação dos empregados públicos dentro da organização administrativa.

Assim, percebe-se que o governo espanhol tem trabalhado para implantar os instrumentos normativos necessários para que os agentes públicos, tanto os membros do governo como os ocupantes de altos cargos e os demais empregados públicos, atuem dentro de parâmetros éticos, plasmados em normas jurídicas.

DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA TRIBUTÁRIA DA AEAT

O *Departamento de Informática Tributaria* é responsável pela direção, planejamento e coordenação das atividades de infraestrutura e desenvolvimento de Tecnologia da Informação na *Agencia Tributaria* espanhola.

Sua equipe é composta por cerca de noventa desenvolvedores, dez especialistas em qualidade de dados e duzentos em administração de bases de dados.

Uma de suas atribuições mais importantes é o desenvolvimento de aplicações de apoio ao controle tributário, que contribuem tanto para a seleção de contribuintes quanto para a análise de informações coletadas.

Também compete ao departamento zelar pela segurança, integridade, veracidade, atualização e qualidade das informações geridas pela agência.

Durante a visita realizada, foi apresentada inicialmente uma aplicação que permite a consulta integrada de diversas informações relativas ao contribuinte. Essa aplicação acessa dados em uma grande variedade de bases mantidas pelo departamento.

Cabe destacar que o acesso a esse sistema só ocorre mediante justificativa formal e de forma pontual. Esse aspecto da operacionalização do acesso a dados sigilosos será tratado adiante, comparando-se com a experiência brasileira.

Em seguida, foram demonstradas algumas ferramentas de apoio à atividade dos auditores. Essas ferramentas abrangem gerenciadores de procedimentos e tarefas, seleção de processos a serem auditados e análise de informações.

Quanto a essa última atividade, vale ressaltar o trabalho de análise desenvolvido. Conforme foi demonstrado, o processo de análise poderá ter três enfoques: 1) guiado pelo usuário, quando o auditor determina regras (tipologias) a serem testadas pela ferramenta, por meio do acesso ao repositório de dados; 2) parcialmente guiado, quando o conhecimento inserido pelo auditor é mesclado com a utilização de técnicas estatísticas e de mineração de dados; e 3) não guiado pelo usuário, que se baseia exclusivamente na utilização das técnicas de *data mining* em busca de conhecimentos e padrões ocultos nos dados. Essas análises são ainda apoiadas por ferramentas de *On-line Analytical Processing* (OLAP).⁴ Ressalte-se que a maioria das ferramentas utilizadas no departamento foi desenvolvida internamente.

PAINÉIS COMPARATIVOS

CONTROLE INTERNO

A IGAE possui dois papéis principais: órgão de controle interno da Administração Pública e órgão diretor e gestor da contabilidade pública.

Como órgão de controle interno, desenvolve, basicamente, três atividades:

- controle financeiro permanente: é como uma espécie de acompanhamento dos gastos do governo. Tal atividade guarda semelhanças com o que é desenvolvido na CGU nas ações de fiscalização da execução de programas de governo;
- auditoria pública: correspondente às auditorias da CGU. São divididas em três tipos: *Auditoria de Regularidad Contable* (Auditoria Contábil da CGU), *Auditoria de Cumplimiento* (Auditoria de Conformidade da CGU) e *Auditoria Operativa* (Auditoria Operacional da CGU);
- função interventora: essa atividade é bem peculiar, não existindo correspondência no Brasil. Todos os gastos do Setor Público

4 OLAP é definido como um processo computacional de sumarização de dados para apoio ao processo de tomada de decisão (HAND, 2001).

devem passar pelo crivo da IGAE em **momento prévio** à execução (controle prévio), inclusive aqueles que tramitem em regime de urgência.

Como órgão diretor e gestor da contabilidade pública, a IGAE desempenha atividades semelhantes à Secretaria do Tesouro Nacional do Brasil (STN), exceto no que se refere à descentralização financeira, que não é incumbência da IGAE. A IGAE também é responsável pela elaboração das contas de governo, em papel semelhante ao realizado pela CGU no Brasil quanto às contas da Presidência da República.

COMBATE À FRAUDE FISCAL

A Receita Federal do Brasil, vinculada ao Ministério da Fazenda, é o órgão brasileiro que se ocupa do combate à fraude fiscal no país. Entretanto, seu papel é muito mais amplo. Traçando um paralelo com o modelo espanhol, suas funções são muito semelhantes às exercidas pela AEAT na Espanha, pois acumula as funções de administração de tributos, auxílio na formulação da política tributária nacional, e prevenção e combate à fraude, à sonegação fiscal, ao contrabando, à pirataria e ao tráfico de drogas e de animais.

A Receita Federal conta, hoje, com cerca de 28 mil servidores, número praticamente idêntico ao do efetivo da AEAT espanhola. Entretanto, levando-se em consideração a população de cada país, a Receita Federal do Brasil trabalha com uma relação servidor/habitante muito desfavorável (aproximadamente **1/7.000 habitantes** contra **1/1.678 habitantes** da AEAT espanhola).

Reproduzindo basicamente o mesmo arranjo organizacional da AEAT, a Receita Federal do Brasil também conta com uma unidade que, a exemplo da ONIF espanhola, utiliza-se de inteligência, por meio de pesquisas e investigações, para combate aos crimes contra a ordem tributária, crimes contra a seguridade social, crimes aduaneiros (contrabando e descaminho), bem como lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores. Trata-se da Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação (COPEI), que conta, assim como a ONIF, com cerca de duzentos servidores.

Percebe-se pelo quadro abaixo que, no que tange aos efetivos das instituições aqui comentadas – AEAT/ONIF, pelo lado espanhol e RFB/

COPEI, pelo lado brasileiro – que as estruturas se equivalem em números absolutos, muito embora os órgãos espanhóis detenham, proporcionalmente, um contingente muito superior.

	
<p>AEAT 28.000 servidores</p>	<p>Receita Federal 28.000 servidores</p>
<p>ONIF (Oficina Nacional de Investigación del Fraude) 200 servidores</p>	<p>COPEI (Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação) 200 servidores</p>
<p>População do país: 47.000.000 hab.</p>	<p>População do país: 195.000.000 hab.</p>
<p>Extensão territorial: 504.782 km²</p>	<p>Extensão territorial: 8.511.965 km²</p>

Num cotejamento crítico entre as agências tributárias espanhola e brasileira, tão equivalentes em estrutura e quantitativo absoluto de recursos humanos, a diferença mais flagrante parece estar na calibragem dos controles.

Se, por um lado, os controles excessivamente rígidos implantados na AEAT (em que nem mesmo o acesso a bancos de dados é permitido sem uma ordem de serviço) podem, de certa forma, tirar a agilidade e o tempo de reação do órgão a eventuais crises, por outro lado esses mesmos controles, exercidos já no nível operacional, são o esteio para que a AEAT atue de forma mais integrada aos demais órgãos de defesa do Estado, por meio da troca e compartilhamento de dados e informações, absolutamente necessários para uma estratégia de sucesso no combate aos ilícitos contra a Administração Pública.

Do lado da Receita Federal do Brasil, a rigidez nos controles varia em função do setor que é analisado. Em algumas áreas, os controles são mantidos majoritariamente num nível estratégico, em outras, os controles

se aproximam do modelo implantado na AEAT. Independentemente do modelo adotado, entretanto, o que se verifica, na prática, é uma fluidez ainda incipiente na cooperação da Receita Federal com os demais órgãos de controle e combate ao crime organizado do Brasil, situação que se verifica, inclusive, no caso específico do relacionamento institucional Receita Federal-CGU. Tal situação que, diga-se, não é exclusividade da agência tributária, faz com que os órgãos brasileiros, de uma forma geral, atuem em linhas paralelas, compartimentados e isolados, com consequente perda de escala e de eficiência na implementação de suas respectivas políticas públicas.

INFORMÁTICA TRIBUTÁRIA

Como mencionado, as competências e o arranjo institucional da AEAT e da Receita Federal brasileira são muito semelhantes. Isso também se reflete na atuação das respectivas áreas de informática. Em ambas as instituições coexistem duas vertentes das ações de TI: a de apoio às atividades internas e a de análise de dados e criação de trilhas de auditoria para monitoramento da arrecadação e identificação de fraudes. Esse último processo, no caso brasileiro é chamado de “malha fina”.

Na Receita Federal Brasileira, uma mesma área é responsável por esses trabalhos: a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (COTEC). No caso do processo de monitoramento computacional da arrecadação, a COTEC conta com o apoio da Subsecretaria de Arrecadação e Atendimento (SUARA), que contribui com o conhecimento do negócio (estudo da legislação e normativos e elaboração das regras que compõem a “malha fina”).

Na AEAT, o *Departamento de Informática Tributária* também acumula as duas funções, percebendo-se uma grande ênfase no desenvolvimento interno de soluções, no lugar da aquisição de ferramentas prontas.

CONFLITOS DE INTERESSES

Atualmente, a quarentena é objeto de norma legal, por meio dos artigos 6º e 7º da Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001, *in verbis*:

[...]

Art. 6º Os titulares de cargos de Ministro de Estado, de Natureza Especial e do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, nível 6, bem assim as autoridades equivalentes, que tenham tido acesso a informações que possam ter repercussão econômica, na forma definida em regulamento, ficam impedidos de exercer atividades ou de prestar qualquer serviço no setor de sua atuação, por um período de quatro meses, contados da exoneração, devendo, ainda, observar o seguinte:

I - não aceitar cargo de administrador ou conselheiro, ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica com a qual tenha mantido relacionamento oficial direto e relevante nos seis meses anteriores à exoneração;

II - não intervir, em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, junto a órgão ou entidade da Administração Pública Federal com que tenha tido relacionamento oficial direto e relevante nos seis meses anteriores à exoneração.

Parágrafo único. Incluem-se no período a que se refere o caput deste artigo eventuais períodos de férias não gozadas.

Art. 7º Durante o período de impedimento, as pessoas referidas no art. 6º desta Medida Provisória ficarão vinculadas ao órgão ou à entidade em que atuaram, fazendo jus a remuneração compensatória equivalente à do cargo em comissão que exerceram.

§ 1º Em se tratando de servidor público, este poderá optar pelo retorno ao desempenho das funções de seu cargo efetivo nos casos em que não houver conflito de interesse, não fazendo jus à remuneração a que se refere o caput.

§ 2º O disposto neste artigo e no art. 6º aplica-se, também, aos casos de exoneração a pedido, desde que cumprido o interstício de seis meses no exercício do cargo.

§ 3º A nomeação para outro cargo de Ministro de Estado ou cargo em comissão faz cessar todos os efeitos do impedimento, inclusive o pagamento da remuneração compensatória a que se refere o caput deste artigo.

[...]

Os dois artigos acima foram regulamentados pelo Decreto nº 4.187, de 8 de abril de 2002, com redação alterada pelo Decreto nº 4.405, de 3 de outubro de 2002.

Para os diretores de agências reguladoras existe norma específica, qual seja, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, na redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, a qual inseriu na referida lei o art. 8º, segundo o qual “o ex-dirigente fica impedido para o exercício de atividades ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva agência, por um período de quatro meses, contados da exoneração ou do término do seu mandato”.

No entanto, a autoridade, após deixar a função pública, mesmo não enquadrada nas hipóteses de quarentena, deve observar normas administrativas, nos termos do art. 14 do Código de Conduta da Alta Administração Federal.⁵

- a) não atuar em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, em processo ou negócio do qual tenha participado, direta ou indiretamente, quando no exercício da função pública;
- b) não prestar consultoria a pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, valendo-se de informações reservadas a respeito de programas ou políticas do órgão ou da entidade da Administração Pública Federal a que esteve vinculado, ou com a qual tenha tido relacionamento direto e relevante nos seis meses anteriores ao término do exercício da função pública.

Como se vê, diferentemente do que ocorre na Espanha, o Brasil ainda não dispõe de uma legislação específica sobre conflitos de interesses. Atualmente, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 7.528/2006, que pretende normatizar as situações que configuram conflitos de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo Federal, os requisitos e restrições a ocupantes de cargo ou emprego que tenham acesso a informações privilegiadas, os impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego e as competências para fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses.

5 Disponível em: <<http://etica.planalto.gov.br>>.

O referido projeto de lei, diversamente da legislação espanhola, não traz um rol taxativo das pessoas sujeitas à sua aplicação. No entanto, resguardar a informação privilegiada é um dever de todos, o que leva à extensão do escopo da lei a todos agentes públicos no âmbito do Poder Executivo Federal.

Ambos os normativos tratam a prevenção e a resolução dos conflitos de interesses de forma bastante similar: por meio do estabelecimento de um regime de incompatibilidades e das correspondentes sanções, não olvidando que o conflito possa surgir no exercício do cargo ou após este exercício.

Nesse ponto, a lei espanhola é mais completa, já que prevê também um regime de atividades (públicas ou privadas) que são possíveis de se compatibilizar com o exercício do cargo.

As duas normas também estipulam a quarentena. No caso brasileiro, um ano de interdição (sem qualquer remuneração compensatória, salvo exceções analisadas pela Comissão de Ética Pública); no caso espanhol, dois anos (a lei é silente quanto à possibilidade de remuneração nesse período).

A legislação espanhola dispõe que os ocupantes de altos cargos não poderão receber remuneração pela participação em órgãos colegiados, diretivos ou conselhos de administração, sendo limitada a participação a dois conselhos de administração. O projeto brasileiro não disciplina este aspecto.

Ambas as normas determinam a entrega de uma declaração com informações sobre a situação patrimonial, participações societárias etc. A entrega da declaração tributária anual correspondente ao Imposto sobre a Renda da Pessoa Física e está prevista na Lei nº 5/2006. No Brasil a entrega anual da DIRPF pelos agentes públicos está prevista na Lei nº 8.429/1992.

Por fim, cumpre registrar que o Projeto de Lei nº 7.528/2006 atribui à Comissão de Ética Pública e à CGU competência para fiscalização e avaliação dos conflitos de interesses. Por sua vez, a norma espanhola atribui à *Oficina de Conflictos de Intereses* a gestão do regime de incompatibilidades e a custódia dos registros de atividades e de bens e direitos patrimoniais dos altos cargos.

PROPOSTAS INSPIRADAS NA EXPERIÊNCIA ESPANHOLA

A experiência espanhola na utilização de informações estratégicas para o combate à corrupção, à fraude fiscal e, de forma geral, ao ilícito contra a Administração Pública, aponta alguns caminhos que podem ser

trilhados pelo Brasil na busca pelo aperfeiçoamento de sua máquina pública. A seguir, algumas propostas de melhorias, ordenadas pelos painéis comparativos abordados no capítulo IV.

PAINEL: CONTROLE INTERNO

Com um rol de atribuições muito semelhante ao da Controladoria-Geral da União, a IGAE espanhola propõe uma inovação que, talvez, não se adegue inteiramente ao processo de execução financeira do Brasil, mas que, conceitualmente, traz inúmeras vantagens frente aos controles concomitante e *a posteriori* adotados no país: trata-se da função interventora da IGAE, por meio da qual todos os gastos da administração direta espanhola são submetidos ao prévio controle de legalidade daquela instituição. A Função Interventora dota a IGAE de uma poderosíssima ferramenta de controle e prevenção da corrupção, ao mesmo tempo mais econômica e mais efetiva que os modelos de controle utilizados no Brasil.

Diferenças importantes de cultura administrativa entre os setores públicos espanhol e brasileiro certamente representariam graves entraves à adoção do controle prévio no Brasil no formato existente na Espanha. Porém, há de se estimular o debate para que, ao menos, iniciativas-piloto possam ser implantadas e testadas, de modo a iniciar-se a construção de um modelo de controle prévio próprio do Brasil, já adaptado às suas especificidades e à cultura da sua Administração Pública.

PAINEL: COMBATE À FRAUDE FISCAL

Recursos Humanos

Do comparativo entre as instituições espanholas e brasileiras encarregadas da administração tributária, auxílio na formulação da política tributária nacional e prevenção e combate ao ilícito fiscal – AEAT/ONIF, pelo lado da Espanha; Receita Federal/COPEI, pelo lado do Brasil –, foram observadas possibilidades concretas de melhorias, passíveis de serem implantadas na Administração Pública brasileira.

No que tange aos recursos humanos disponíveis, a comparação com as agências espanholas revela a escassez do efetivo brasileiro, tanto no aspecto demográfico, quanto no aspecto territorial, conforme demonstrado a seguir.

DISCRIMINAÇÃO		
Aspecto demográfico Relação servidor/população	1/1.670 hab.	1/7.000 hab.
Aspecto territorial Relação servidor/ superfície territorial	1/18,0 km²	1/303,9 km²

Os números acima indicam que, considerando o tamanho da população brasileira e a extensão territorial do país, o atual contingente de servidores da Receita Federal do Brasil está subdimensionado, havendo, possivelmente, espaço para um incremento na força de trabalho do órgão. Há de se buscar, contudo, outros referenciais internacionais que confirmem essa necessidade, já que é razoável a possibilidade de que o contingente espanhol, por sua vez, esteja superdimensionado.

Política de Estado de compartilhamento de informações

Segundo informações apuradas no curso da visita técnica dos servidores brasileiros à AEAT/ONIF, há fluidez na troca e compartilhamento de dados e informações entre os órgãos espanhóis de defesa do Estado.

Tal situação, entretanto, não se repete na Administração Pública brasileira, cujas instituições trabalham de forma desarticulada e compartimentada. As iniciativas de ações integradas são raras e de caráter meramente reativo, não havendo uma política de Estado para o compartilhamento de dados e informações entre os órgãos de combate à corrupção e ao crime organizado.

A perda de escala e de eficiência gerada por essa desarticulação institucional; a ocorrência frequente de retrabalho em função de ações compartimentadas; e a “apropriação” de bases de dados pertencentes ao Estado pelos órgãos que as gerenciam, tornam imperativo um repensar da gestão pública brasileira no sentido de dotar a Administração

de mecanismos que induzam à articulação e ao compartilhamento de dados e informações entre os órgãos de Estado, visando ao enfrentamento adequado de esquemas criminosos cada vez mais estruturados e organizados.

PAINEL: CONFLITOS DE INTERESSES

A busca de mecanismos legais que aumentem os padrões de integridade dos agentes públicos no desempenho de suas funções constitui tema de alta relevância na Administração Pública brasileira, sendo também preocupação crescente na maior parte dos países da comunidade internacional, principalmente quanto à eficiência na prestação de serviços públicos e à prevenção e combate da corrupção (EM nº 005/2006/CGU-PR).

A emergência dessa questão deriva notadamente da forma como tem evoluído a relação entre o cidadão e o Estado e também os modelos de organização e gestão dos órgãos e entidades da Administração Pública. É nesse contexto evolutivo que têm adquirido relevo questões como a ética, a transparência, o acesso à informação etc.

As reflexões e os estudos que as organizações internacionais têm promovido procuram aprofundar o conhecimento sobre essa temática e as suas diversas dimensões, com o objetivo de identificar e caracterizar as principais áreas de risco e a produção de recomendações dirigidas aos Estados no sentido de os incentivar a adotar políticas tendentes ao controle, redução e prevenção de tais riscos.

Nesse contexto, é de se reconhecer a timidez de nossa legislação frente à legislação de países mais desenvolvidos no tocante ao tratamento do tema “conflitos de interesses”.

Utilizando o normativo espanhol como paradigma, percebemos a existência de algumas lacunas em nosso projeto de lei que necessitam ser preenchidas, a fim de prevenir as situações geradas pelo confronto entre interesses públicos e privados.

Um dos pontos de melhoria reside na limitação patrimonial em participações societárias. Enquanto na Espanha os ocupantes dos altos cargos, seus cônjuges e seus dependentes não podem possuir participações diretas ou indiretas superiores a 10% em empresas que sejam contratadas, subcontratadas ou subvencionadas pelo setor público estatal, no Brasil não existe esse tipo de proibição.

Nessa linha, outra recomendação baseada no modelo espanhol é no sentido de se proibir a Administração Pública de contratar empresa privada que tenha em seu quadro diretivo alguém que se encontra no período de quarentena.

Outra mudança que se sugere é a limitação à participação dos ocupantes de altos cargos em órgãos colegiados, diretores ou conselhos de administração, bem como a proibição de receberem qualquer remuneração ou assistência por esta participação.

Além disso, também se opina pela criação de um registro de bens e direitos patrimoniais (não só dos ocupantes dos altos cargos, mas de todos os servidores do Poder Executivo Federal), a ser gerido pela CGU, que será responsável pela custódia, segurança e confidencialidade dos dados.

Por fim, se recomenda a promoção de uma cultura organizacional na qual impere forte intolerância relativamente às situações de conflitos de interesses, reconhecendo e destacando as boas práticas e os bons exemplos no serviço público.

CONCLUSÕES

O combate à corrupção, à fraude fiscal e à toda sorte de ilícitos contra a Administração Pública vem merecendo uma preocupação crescente, tanto na Espanha quanto no Brasil. O presente estudo mostra que as ferramentas utilizadas pelos países posicionados na vanguarda do cenário mundial, no que se refere à defesa do Estado, são basicamente as mesmas: cruzamentos de gigantescas bases de dados; elaboração de trilhas para detecção de tipologias de ilícitos; disseminação de técnicas de investigação; inteligência no apoio ao controle e à repressão; troca e compartilhamento de dados e informações entre os órgãos de combate à corrupção e à fraude fiscal; tudo isso viabilizado pelo emprego maciço da tecnologia da informação.

Espanha e Brasil mostram, em maior ou menor grau, notáveis avanços na utilização de todo este ferramental de Estado. Entretanto, em que pese a crise econômica mundial, instalada desde 2007, com consequências gravíssimas especialmente para os países europeus desenvolvidos, a Administração Pública brasileira ainda tem, diante de si, desafios mais complexos. Além de um território e de uma população muito maiores do que a Espanha, o Brasil, como país em desenvolvimento, carrega chagas históricas, que constituem terreno propício para a proliferação e perpetuação da

cultura da corrupção, como, por exemplo: as deficiências na educação e na formação técnica da população; a falta de politização e de engajamento da sociedade; e o sistema judiciário, especialmente as leis penais, que espalham uma perniciosa sensação de impunidade por todo o país.

Ainda há muito a avançar nos dois países e a troca de informações e experiências transnacionais é uma das melhores alternativas para a disseminação das iniciativas exitosas e das boas práticas adotadas nos diferentes países. A presente cooperação técnica Espanha-Brasil trilha esse caminho, ao promover um aprendizado de valor inestimável para as equipes técnicas, ao tempo em que reforça e amplia os laços de amizade e cooperação que têm pautado a relação entre os dois países.

REFERÊNCIAS

- ESPAÑHA. **La Constitución Española de 1978**. Disponível em: <<http://noticias.juridicas.com/>: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html>. Acesso em: 11 mar. 2013. [s.d.].
- Fonticiella, M. T. (2005). **La auditoría operativa de gestión pública y los organismos de control externo**. Innovar.
- Hand, D. (2001). **Principles of Data Mining**. MIT Press.
- La Constitución Española de 1978. (s.d.). Acesso em 11 de Março de 2013, disponível em <http://noticias.juridicas.com/>: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html
- Meirelles, H. L. (1991). **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Menéndez, J. S. (1993). **La fiscalización del sector público** (la auditoría de gestión del sector público). Tribunal de Cuentas. Crónica.
- Perez, J. A. (2005). La evaluación de las políticas públicas de gasto en el ámbito de la Intervención General de la Administración del Estado. **Revista española de control externo**, 21-34.

ANEXO

As instituições espanholas visitadas foram:

TRIBUNAL DE CUENTAS

Gregorio Cuñado Ausín – *Director Técnico de la Presidencia*

Olayo Eduardo González Soler – *Fiscal-Jefe del Tribunal de Cuentas*

IGAE – INTERVENCIÓN GENERAL DEL ESTADO

Maria José Gabela Garcia – *Subdirectora General Adjunta de Intervención, Fiscalización y Análisis Jurídico*

Manuel Toledano Torres – *Auditor Nacional Supervisor de la División II de la Oficina Nacional de Auditoría*

José María Sobrino Moreno – *Subdirector General de Aplicaciones de Contabilidad y Control*

SEPBLAC – SERVICIO EJECUTIVO DE PREVENCIÓN DE BLANQUEO DE CAPITALES

Manuel Caro Jiménez – *Director*

OCI – OFICINA DE CONFLICTOS DE INTERESES

Flor M^a López Laguna – *Directora*

Pablo Sanz Barrera – *Subdirector Adjunto*

ONIF – OFICINA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN DEL FRAUDE

Pilar Valiente – *Directora Adjunta*

Manuel Rufas – *Jefe de equipo*

Enrique Sánchez-Blanco

SAI – SERVICIO DE AUDITORIA INTERNA DE LA AEAT

Joaquín de la Llave de Larra – *Inspector*

José Ramón Pereda Negrete – *Subdirector Adjunto*

CAPÍTULO VII

LEGISLAÇÃO COMPARADA SOBRE CONFLITO DE INTERESSES

Supervisão

Gilson Libório de Oliveira Mendes
Controladoria-Geral da União/Brasil

Gonzalo Gómez de Liaño
Instituto de Estudios Fiscales/Espanha

Autores

Evandro Aparecido Baldutti
Fernando Mendes Monteiro
Leonardo Jorge Sales
Thiago Almeida Paiva
Controladoria-Geral da União/Brasil

INTRODUÇÃO

O objetivo inicial do segundo artigo relativo à terceira visita técnica da delegação da Controladoria-Geral da União (CGU) a órgãos da administração pública espanhola era o de identificar melhores práticas em execução em órgãos espanhóis, levando em consideração a viabilidade de implantar ou encaminhar propostas para sua implementação no ordenamento jurídico brasileiro.

O tema escolhido para o desenvolvimento desse estudo foi conflito de interesses, a partir da visita técnica realizada à *Oficina de Conflicto de Intereses*, da Espanha. A escolha não poderia ser mais oportuna, tendo em vista que, no decorrer dos estudos, a questão do Conflito de Interesses no Brasil veio a ser disciplinada pela Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.

Assim, mais do que propor modificações normativas no ordenamento jurídico brasileiro, foi possível comparar de que forma cada país tratou um mesmo tema e, a partir desse cotejamento, identificar

possibilidades de aperfeiçoamento do marco legal brasileiro em função da lei espanhola.

Há de se ressaltar que o diploma legal espanhol já existe há quase oito anos, tempo suficiente para melhor observar os efeitos práticos da lei frente ao problema do conflito de interesses na Espanha. Nesse sentido, vale destacar a extrema pertinência da abordagem desse tema no presente estudo, tendo em vista a lei brasileira estar apenas iniciando sua trajetória no ordenamento jurídico brasileiro.

O presente artigo propõe-se a, num primeiro momento, elencar os agentes públicos afetados pelas leis espanhola e brasileira, buscando ressaltar diferenças e congruências entre os respectivos dispositivos legais.

Em seguida, são contempladas as situações de conflito de interesses que um e outro normativo preveem em seus textos, de modo a iniciar o estudo comparativo a partir da concepção de cada país do que seja conflito de interesses.

Por fim, o estudo aborda a questão da fiscalização e avaliação das situações que configurem potencial conflito de interesses e as soluções adotadas por Brasil e Espanha para as ações de gestão, análise, fiscalização, acompanhamento, investigação e, eventualmente, penalização dos agentes envolvidos.

DISPOSIÇÕES GERAIS

No Brasil, a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, regula as situações que configuram conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo Federal, os requisitos e restrições a ocupantes de cargo ou emprego que tenham acesso a informações privilegiadas, os impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego e as competências para fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses. Ainda não foi promulgado o decreto regulamentador da referida norma.

Na Espanha, a *Ley* nº 5, de 10 de abril de 2006, tem como objeto os requisitos prévios para a nomeação dos titulares de determinados órgãos e para a nomeação dos altos cargos de determinados organismos reguladores e de supervisão, assim como as medidas básicas para evitar situações de conflito de interesses dos membros do governo e dos altos cargos da *Administración General del Estado* e das entidades do setor

público estatal. Esta lei é regulamentada pelo *Real Decreto n° 432*, de 27 de março de 2009.

Com relação ao âmbito de aplicação, submetem-se ao regime estabelecido na Lei n° 12.813/2013 os ocupantes dos seguintes cargos e empregos:

[...]

I - de ministro de Estado;

II - de natureza especial ou equivalentes;

III - de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e

IV - do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes.

[...]

Além dos agentes públicos mencionados acima, sujeitam-se ao disposto na lei os ocupantes de cargos ou empregos cujo exercício proporcione acesso a informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro.

Já a legislação espanhola se aplica aos seguintes titulares:

- a) os membros do Governo;
- b) os secretários de Estado;
- c) os subsecretários e assemelhados; os secretários gerais; os delegados do Governo nas comunidades autônomas; os delegados do governo nas entidades de direito público; e os chefes de missão diplomática permanente; assim como os chefes de representação permanente perante organizações internacionais;
- d) os diretores gerais da *Administración General del Estado* e assemelhados;
- e) o diretor geral do ente público *Radiotelevisión Española*; os presidentes, os diretores gerais, os diretores executivos e assemelhados em entidades de direito público do setor público estatal vinculadas ou dependentes da *Administración General del Estado*, cuja nomeação se efetue por decisão do *Consejo de Ministros* ou por seus próprios órgãos de governo e, em todo caso, *Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social*;

- f) o presidente do *Tribunal de Defensa de la Competencia* e os vogais do mesmo;
- g) o presidente e os diretores gerais do *Instituto de Crédito Oficial*;
- h) os presidentes e conselheiros delegados das sociedades mercantis em cujo capital seja majoritária a participação estatal, ou que sem chegar a ser majoritária, a posição da seja dominante no conselho de administração, quando sejam designados prévio acordo do *Consejo de Ministros* ou por seus próprios órgãos de governo; *Administración General del Estado*;
- i) os membros dos *gabinetes de la Presidencia del Gobierno* e das *Vice-presidencias* nomeados pelo *Consejo de Ministros* e os diretores dos *gabinetes de los ministros*;
- j) os presidentes, os diretores e gerentes das fundações públicas estatais sempre que percebam retribuições pelo desempenho destes cargos, assim como os titulares daqueles outros órgãos aos que seus estatutos lhes atribuam tal condição;
- k) o presidente e os vogais da *Comisión Nacional del Mercado de Valores*, da *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, da *Comisión Nacional de Energía*, o presidente, os conselheiros e o *Secretario General del Consejo de Seguridad Nuclear*, assim como o presidente e os membros dos órgãos reitores de qualquer outro organismo regulador e de supervisão;
- l) os diretores, diretores-executivos, secretários-gerais ou equivalentes dos organismos reguladores e de supervisão.

Além dos agentes citados acima, também se submetem aos efeitos desta lei os titulares de qualquer outro posto de trabalho da *Administración General del Estado*, qualquer que seja sua denominação, cuja nomeação se efetue pelo *Consejo de Ministros*.

A lei brasileira define **conflito de interesses** como sendo “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”. Considera ainda que **informação privilegiada** é aquela “que diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo Federal que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público”.

Por seu turno, a norma espanhola afirma que há conflito de interesses quando os altos cargos intervêm nas decisões relacionadas aos assuntos que coincidem com os interesses de seu posto público e interesses privados próprios, de familiares diretos ou interesses compartilhados com terceiras pessoas.

O legislador pátrio incumbiu o ocupante de cargo ou emprego no Poder Executivo Federal o dever agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada.

Caso o agente público tenha dúvida sobre como prevenir ou impedir situações que configurem conflito de interesses, ele deverá consultar a Comissão de Ética Pública, criada no âmbito do Poder Executivo Federal, ou a CGU.

É importante enfatizar que a ocorrência de conflito de interesses independe da existência de lesão ao patrimônio público, bem como do recebimento de qualquer vantagem ou ganho pelo agente público ou por terceiro.

É de se registrar que a legislação espanhola regula a prevenção e resolução dos conflitos de interesses por meio do estabelecimento de um regime de incompatibilidades e das correspondentes sanções.

Assim, percebe-se que tanto a legislação brasileira quanto a espanhola estão em consonância com o preconizado pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 31 de outubro de 2003, no tocante aos conflitos de interesses, *in verbis*:

Artigo 7

Setor Público

4. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios de sua legislação interna, procurará adotar sistemas destinados a promover a transparência e a prevenir conflitos de interesses, ou a manter e fortalecer tais sistemas.

Artigo 8

Códigos de conduta para funcionários públicos

5. Cada Estado Parte procurará, quando proceder e em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, estabelecer medidas e sistemas para exigir aos funcionários públicos que tenham declarações às autoridades competentes

em relação, entre outras coisas, com suas atividades externas e com empregos, inversões, ativos e presentes ou benefícios importantes que possam dar lugar a um conflito de interesses relativo a suas atribuições como funcionários públicos.

Artigo 12

Setor Privado

2. As medidas que se adotem para alcançar esses fins poderão consistir, entre outras coisas, em:

[...]

b) Promover a formulação de normas e procedimentos com o objetivo de salvaguardar a integridade das entidades privadas pertinentes, incluídos códigos de conduta para o correto, honroso e devido exercício das atividades comerciais e de todas as profissões pertinentes e para a prevenção de conflitos de interesses, assim como para a promoção do uso de boas práticas comerciais entre as empresas e as relações contratuais das empresas com o Estado;

[...]

e) Prevenir os conflitos de interesse impondo restrições apropriadas, durante um período razoável, às atividades profissionais de ex-funcionários públicos ou à contratação de funcionários públicos pelo setor privado depois de sua renúncia ou aposentadoria quando essas atividades ou essa contratação estejam diretamente relacionadas com as funções desempenhadas ou supervisionadas por esses funcionários públicos durante sua permanência no cargo;

[...]

SITUAÇÕES QUE CONFIGURAM CONFLITO DE INTERESSES

No tocante a situações que configuram conflito de interesses, a legislação brasileira (Lei nº 12.813/2013) foi mais abrangente do que a legislação espanhola (Ley 5/2006). Nesse sentido, a Lei nº 12.813/2013 esmiuçou diversas situações que configuram o conflito de interesses, dividindo-as de acordo com a situação em que se encontra o agente

público em análise, ou seja, durante o exercício do cargo ou emprego ou após o término do vínculo do agente com a administração pública.

De acordo com a legislação brasileira, as situações que configuram conflito de interesses durante o exercício de cargo ou emprego são as seguintes:

- divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas;
- exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe;
- exercer, direta ou indiretamente, atividade que, em razão da sua natureza, seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas;
- atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;
- praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão;
- receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento; e
- prestar serviços, ainda que eventuais, à empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado.

Nesse ponto, a legislação espanhola, embora não tenha previsto, de forma tão detalhada, as situações que configuram conflito de interesses, estabelece em seu texto um regime de incompatibilidades, ou seja, situações incompatíveis com o exercício do cargo público, descritas a seguir.

Dedicação exclusiva ao cargo público:

[...] Los altos cargos comprendidos en el artículo 3 ejercerán sus funciones con dedicación exclusiva y no podrán compatibilizar su actividad con el desempeño, por sí, o mediante sustitución o apoderamiento, de cualquier otro puesto, cargo, representación, profesión o actividad, sean de carácter público o privado, por cuenta propia o ajena, y, asimismo, tampoco podrán percibir cualquier otra remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas o entidades vinculadas o dependientes de ellas, ni cualquier otra percepción que directa o indirectamente provenga de una actividad privada. [...]

Limitações patrimoniais em participações societárias:

[...]

1. Los titulares de los cargos previstos en el artículo 3 (LA LEY 3407/2006) no podrán tener, por sí o junto con su cónyuge, sea cual sea el régimen económico matrimonial, o persona que conviva en análoga relación de afectividad e hijos dependientes y personas tuteladas, participaciones directas o indirectas superiores a un diez por ciento en empresas en tanto tengan conciertos o contratos de cualquier naturaleza, con el sector público estatal, autonómico o local, o sean subcontratistas de dichas empresas o que reciban subvenciones provenientes de la Administración General del Estado. / 2. En el supuesto de las sociedades anónimas cuyo capital social suscrito supere los 600.000 euros, dicha prohibición afectará a las participaciones patrimoniales que sin llegar a este porcentaje supongan una posición en el capital social de la empresa que pueda condicionar de forma relevante su actuación. / 3. En el supuesto de que la persona que sea nombrada para ocupar un puesto de los comprendidos en el artículo 3, poseyera una participación en los términos a los que se refieren los apartados anteriores, tendrá que desprenderse de ella en el plazo de tres meses, contados desde el día siguiente a

su nombramiento. Si la participación se adquiriera por sucesión hereditaria o otro título gratuito durante el ejercicio del cargo, tendrá que desprenderse de ella en el plazo de tres meses desde su adquisición. Dicha participación y posterior transmisión serán, asimismo, declaradas a los Registros de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales en la forma que reglamentariamente se determine.

[...]

Dever de impedimento e de abstenção:

[...]

1. Quienes desempeñen un alto cargo vienen obligados a inhibirse del conocimiento de los asuntos en cuyo despacho hubieran intervenido o que interesen a empresas o sociedades en cuya dirección, asesoramiento o administración hubieran tenido alguna parte ellos, su cónyuge o persona con quien conviva en análoga relación de afectividad, o familiar dentro del segundo grado y en los dos años anteriores a su toma de posesión como cargo público. A tal efecto, los altos cargos formularán una declaración de sus actividades profesionales, mercantiles o laborales que hubieran desempeñado durante los dos años anteriores a su toma de posesión como alto cargo. Esta declaración comprenderá una relación pormenorizada de sus intereses referida al citado período de dos años. Dicha declaración se efectuará ante el Registro de Actividades de Altos Cargos. / 2. En el caso de que durante el desempeño del cargo público el alto cargo estuviera obligado a abstenerse en los términos previstos en esta ley, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LA LEY 3279/1992), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (LA LEY 156/1999), o en cualquier otra ley, la abstención se producirá por escrito para su adecuada expresión y constancia y se notificará al superior inmediato del alto cargo o al órgano que lo designó. En todo caso esta abstención será comunicada por el interesado, en el plazo de

un mes, al Registro de Actividades de altos cargos, para su constancia.

[...]

No que tange às situações de conflito de interesses após o agente público se desligar do cargo ou emprego na administração pública, tanto a legislação brasileira quanto a espanhola definem regras a serem observadas após o término do vínculo empregatício com a Administração Pública e estabelecem algumas vedações. Observa-se, ainda, que o tempo de “quarentena” varia de acordo com a vedação imposta.

A Lei nº 12.813/2013, em seu art. 6º, elenca as seguintes situações que configuram conflito de interesses após o exercício do cargo ou emprego na administração pública:

[...]

I - a qualquer tempo, divulgar ou fazer uso de informação privilegiada obtida em razão das atividades exercidas; e

II - no período de 6 (seis) meses, contado da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, salvo quando expressamente autorizado, conforme o caso, pela Comissão de Ética Pública ou pela Controladoria-Geral da União:

a) prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço à pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego;

b) aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ou emprego ocupado;

c) celebrar com órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo ou emprego; ou

d) intervir, direta ou indiretamente, em favor de interesse privado perante órgão ou entidade em que haja ocupado cargo ou emprego ou com o qual tenha estabelecido

relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego.

[...]

Cabe destacar que, excepcionalmente, de acordo com o inciso II do art. 6º da Lei 12.813/2013, é possível que um ex-ocupante de cargo público desempenhe atividade considerada potencialmente como de conflito de interesses. Para isso, é necessário autorização expressa da Comissão de Ética Pública ou da CGU.

Já a Ley nº 5/2006 prevê as seguintes limitações para o exercício de atividade privada após o agente público se desligar do cargo ou emprego na administração pública:

[...]

1. *Durante los dos años siguientes a la fecha de su cese los altos cargos, a los que se refiere el artículo 3, no podrán desempeñar sus servicios en empresas o sociedades privadas relacionadas directamente con las competencias del cargo desempeñado. A estos efectos se considera que existe relación directa cuando se den cualquiera de los siguientes supuestos de hecho:*

a) *Que los altos cargos, sus superiores a propuesta de ellos o los titulares de sus órganos dependientes, por delegación o sustitución, hubieran dictado resoluciones en relación con dichas empresas o sociedades.*

b) *Que hubieran intervenido en sesiones de órganos colegiados en las que se hubiera adoptado algún acuerdo o resolución en relación con dichas entidades.*

2. *Los altos cargos, regulados por esta Ley, que con anterioridad a ocupar dichos puestos públicos hubieran ejercido su actividad profesional en empresas privadas, a las cuales quisieran reincorporarse, no incurrirán en la incompatibilidad prevista en el apartado anterior cuando la actividad que vayan a desempeñar en ellas lo sea em puestos de trabajo que no estén directamente relacionados con las competencias del cargo público ocupado ni puedan adoptar decisiones que afecten a éste.*

3. Durante el periodo de dos años a que se refiere el primer apartado de este artículo no podrán celebrar por sí mismos o a través de sociedades o empresas participadas por ellos directa o indirectamente en más del 10 por ciento contratos de asistencia técnica, de servicios o similares con las Administraciones Públicas, directamente o mediante empresas contratistas o subcontratistas.

4. Las personas que hubiesen desempeñado alguno de los altos cargos comprendidos en el artículo 3 deberán efectuar, durante el periodo de dos años a que se refiere el primer apartado de este artículo, ante la Oficina de Conflictos de Intereses prevista en el artículo 15, declaración sobre las actividades que vayan a realizar, con carácter previo a su inicio. En el plazo de un mes la Oficina de Conflictos de Intereses se pronunciará sobre la compatibilidad de la actividad a realizar y se lo comunicará al interesado y a la empresa o sociedad en la que fuera a prestar sus servicios.

5. Cuando la Oficina de Conflictos de Intereses estime que la actividad privada que quiera desempeñar una persona que hubiera ocupado un alto cargo vulnera lo previsto en el apartado 1, se lo comunicará al interesado y a la empresa o sociedad a la que fuera a prestar sus servicios, que formularán las alegaciones que tengan por convenientes. Analizadas las alegaciones, la Oficina propondrá la resolución que proceda.

6. Durante los dos años posteriores a la fecha de cese, aquellos que reingresen a la función pública y presten servicios retribuidos mediante honorarios, arancel o cualquier otra forma de contraprestación económica a personas físicas o jurídicas de carácter privado se inhibirán en todas aquellas actuaciones privadas que guarden relación con las competencias del alto cargo ejercido.

[...]

Cabe ressaltar que, embora haja diferenças no tratamento dado às situações de conflito de interesses nas legislações citadas, o espírito do legislador em ambos os casos foi o mesmo: proteger o patrimônio público das ingerências de agentes públicos, garantindo a observação

do princípio da supremacia do interesse público frente aos interesses particulares.

DA FISCALIZAÇÃO E DA AVALIAÇÃO DO CONFLITO DE INTERESSES

A legislação espanhola prevê que a gestão e fiscalização do regime de incompatibilidades de altos cargos é de responsabilidade da *Oficina de Conflictos de Intereses* (OCI), órgão subordinado ao *Ministerio de Administraciones Públicas* e criado especificamente para exercer essa função.

Em linhas gerais, a gestão se consubstancia na competência para requerer dos ocupantes dos cargos abrangidos pela lei, sejam os novos nomeados ou os que estão saindo, o cumprimento das obrigações previstas, relacionadas à declaração de bens e direitos e de atividades privadas exercidas. A OCI também responde pela guarda, atualização e sigilo dessas informações, devendo encaminhar ao governo espanhol a cada seis meses relatório sobre as declarações.

A lei espanhola também prevê procedimentos investigativos a serem executados pela OCI, com objetivo de apurar a existência de irregularidades que ensejem punições aos ocupantes dos cargos passíveis de enquadramento dentro do âmbito de aplicação da norma. Essas investigações podem ser iniciadas de ofício ou após o recebimento de denúncias, sendo obrigatória a notificação ao interessado. A OCI tem ainda a prerrogativa de requerer aos órgãos do Estado quaisquer informações relativas aos ocupantes de cargos que estão sendo investigados e também possui, em regra,¹ competência para aplicar diretamente as punições, que variam da advertência à destituição do cargo.

Já a legislação brasileira divide a responsabilidade da gestão das normas e fiscalização das situações de conflito de interesses entre dois órgãos: a Comissão de Ética Pública e a CGU.

A primeira atua nos casos em que o interessado é ministro de Estado ou ocupante de cargos de Natureza Especial, de funções estratégicas em estatais e do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), níveis 6 e 5 ou equivalentes. Já a CGU fica responsável pelos demais casos em

1 A Ley nº 5/2006, da Espanha, excetua os casos em que os ocupantes dos cargos são membros do governo ou secretários de estado, quando a iniciativa do processo e a efetivação da punição ficarão a cargo do *Consejo de Ministros*.

que a função exercida proporcione acesso a informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro.

As competências fiscalizadoras e normatizadoras que a lei atribui a esses órgãos abrangem o estabelecimento de regras para prevenção ou impedimento do conflito de interesses, a avaliação e fiscalização de situações que se enquadrem nesse conceito, com a consecutiva adoção de medidas preventivas ou corretivas e a orientação a órgãos públicos. Além disso, têm a prerrogativa de avaliar e deliberar sobre a possibilidade de ocupantes dos cargos submetidos à lei de exercerem determinadas atividades privadas. Adicionalmente, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, devem dispor sobre a comunicação de alterações patrimoniais relevantes por parte daqueles servidores.

Quanto à aplicação de penalidades, a legislação brasileira prevê que as situações de conflito de interesse se enquadram no tipo penal da improbidade administrativa, previsto na Lei nº 8.429/1992, sem prejuízo do enquadramento como infração disciplinar previsto na Lei nº 8.112/1990, sendo aplicável a pena de demissão. Assim, entende-se que no âmbito administrativo a aplicação da penalidade competiria ao próprio órgão em que o servidor exerce a função pública, já que a lei de conflito de interesses não atribui tal competência aos órgãos gestores (CGU e Comissão de Ética Pública).

Da análise das duas leis, podemos destacar duas principais diferenças quanto aos aspectos da fiscalização e da avaliação do conflito de interesses. Primeiramente, a existência, na Espanha, de órgão específico para tratar de todas as questões relativas ao conflito de interesses, confere maior independência e autonomia a esses trabalhos, além de um elevado grau de especialização quando da análise das situações submetidas à sua apreciação. Outro ponto de divergência é a prerrogativa, no órgão espanhol, de aplicar diretamente punição aos servidores que infringirem a lei, competência não atribuída pela legislação brasileira à CGU ou à Comissão de Ética Pública.

Essas lacunas da legislação brasileira certamente diminuem a efetividade do controle estatal sobre as atividades privadas dos servidores quando representem ameaça à integridade e à separação de interesses públicos de particulares.

CONCLUSÃO

O cotejo entre o tratamento dispensado à questão do conflito de interesses pelas legislações brasileira, por meio da recente Lei nº 12.813/2013, e espanhola, consignado na *Ley 5/2006*, permite concluir que, sem avançar ao cerne dos respectivos normativos, Brasil e Espanha convergem e se alinham com as mais avançadas práticas existentes no mundo no que se refere ao enfrentamento da questão do conflito de interesses.

A lei espanhola, no curso de seu oitavo ano de existência, já se encontra em avançado estágio de maturação. É uma lei mais genérica, menos detalhista, porém se posicionando de modo bastante afirmativo nas situações de impedimento e suas respectivas punições. A contribuir para seu sucesso, há de se destacar o alto grau de especialização com que o problema é tratado na Espanha, ao ponto de ter merecido a criação de um órgão específico para análise e gerenciamento das ocorrências, bem como para aplicação das penalidades previstas.

A lei brasileira, com menos de um ano de vigência, pretendeu ser mais analítica e descritiva em seu texto, buscando cobrir um espectro mais amplo de potenciais situações de conflito de interesses. A Lei nº 12.813/2013 segue a tendência do legislador brasileiro de buscar esgotar, em um único normativo, a disciplina nele regulada, deixando pouco espaço a interpretações ou à regulação infra legal. Há de se destacar, ainda, que a divisão de tarefas entre dois órgãos distintos, no caso, a Comissão de Ética Pública e a CGU, poderá conferir maior agilidade à análise dos casos, sacrificando, porém, a unicidade de entendimento e o critério e coerência das decisões. Ademais, dois aspectos surgem como dificultadores no caso brasileiro: a inexistência de especialização, que somente um órgão específico e dedicado poderia conferir; e a impossibilidade de aplicação de pena pelos órgãos de análise, fato que pode ensejar uma maior incidência de instrumentos protelatórios, reforçando a sensação de impunidade, já demasiado deletéria à sociedade brasileira.

A *práxis* brasileira, no entanto, é ainda muito recente. Há de se observar, num espaço de tempo mais longo, como as relações jurídicas, surgidas com base no novo arcabouço legal, irão determinar o sucesso ou o fracasso da nova lei e, em última análise, o sucesso ou o fracasso da sociedade brasileira no crescente desafio da distinção entre a coisa pública e o interesse privado.

De todo o modo, o estudo comparativo entre as experiências brasileira e espanhola no tratamento do conflito de interesses atingiu integralmente seu objetivo, permitindo vislumbrar o enorme avanço normativo alcançado pelo Brasil com a edição da Lei nº 12.813/2013. Por outro lado, tendo a *Ley 5/2006* espanhola como parâmetro, o tratamento da questão do conflito de interesses dividido entre dois órgãos não especializados, bem como a frágil instrumentalização (pela via indireta) das penalidades previstas, que não foi acolhida no rol de atribuições dos órgãos de análise, podem vir a se constituir em oportunidades pontuais de aperfeiçoamento ao longo do processo de maturação do marco legal brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. **Conflito de interesses**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/Integridade/ConflitodelInteresses/index.asp>>. [s.d.].

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **United Nations Convention Against Corruption**. 2003.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Recommendation of the council on guidelines for managing conflict of interest in the public service**. 2003.

ZALAUQUETT, José. Conflictos de intereses: normas y conceptos. **Anuario de Derechos Humanos 2011**, p. 179-189, 2011.



B R A S I L



Controladoria-Geral
da União

