

São Paulo, 9 de dezembro de 2022.

Ao GT Transparência, Integridade e Controle do Gabinete de Transição

Exmos. Srs. e Sras. integrantes do GT Transparência, Integridade e Controle do Gabinete de Transição

O Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas¹ e organizações parceiras² dirigem-se respeitosamente a Vossas Senhorias para apresentar o documento anexo com demandas e sugestões nas áreas tratadas pelo Grupo Técnico, nas quais atuam.

Composto por 30 organizações da sociedade civil e pesquisadores, o Fórum é atualmente coordenado pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji). A coalizão foi criada em 2003 para mobilizar governo e sociedade pela regulamentação do direito de acesso à informação, e teve papel central na elaboração e aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI). Desde 2011, atua em defesa da transparência e da LAI.

Ao longo dos últimos anos, a coalizão teve êxitos importantes nessa atuação. Recentemente, o Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu recomendações ao Ministério da Saúde com base em denúncia do Fórum sobre a ausência de informações relevantes para o acompanhamento do combate à pandemia de covid-19³. Por meio de diálogos com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁴, contribuiu para a decisão da Corte de

¹ Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), Associação de Jornalismo Digital (Ajour), Amazônia Real, ANDI – Comunicação e Direitos, Artigo 19, Associação Contas Abertas, Brasil.io, Data Privacy Brasil, Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Fiquem Sabendo, Greg Michener (pesquisador e professor – FGV-Rio), Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), Instituto Centro de Vida (ICV), Instituto de Direito Coletivo (IDC), Instituto Ethos, Instituto de Governo Aberto, Instituto Millenium, Instituto Não Aceito Corrupção, Instituto Observatório Político e Socioambiental (OPS), Instituto Tecnologia e Sociedade (ITS-Rio), Associação de Jornalistas de Educação (Jeduca), Livre.jor, Open Knowledge Brasil, Observatório de Cidadania e Direitos Humanos – UNIR, Observatório da Ética Jornalística (ObjETHOS – UFSC), Projeto SOS Imprensa – UnB, Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (Renoi), Rede Nossa São Paulo / Inst. Cidades Sustentáveis, Transparência Brasil, Transparência Partidária

² Instituto Nupef e Transparência Internacional – Brasil

³ <http://informacaopublica.org.br/?p=4497>

⁴ <http://informacaopublica.org.br/?p=4397>

manter a divulgação detalhada das declarações de bens de candidatos e candidatas⁵. A articulação contrária ao Decreto 9.690/2019⁶ (que ampliava o rol de pessoas aptas a aplicar sigilo ultrassecreto no governo federal) e à MP 928/2021⁷ (que suspendia os prazos de atendimento da Lei de Acesso à Informação indefinidamente, a pretexto da pandemia de covid-19) contribuíram para a revogação das medidas.

Com esse histórico de atuação, o Fórum de Acesso toma a liberdade de apresentar neste documento ações prioritárias e necessárias para reverter os retrocessos observados nos últimos anos e recolocar o país em um caminho de avanços nas áreas de transparência, *accountability*, integridade e combate à corrupção.

As subscritoras agradecem a disposição de Vossas Senhorias em receber esta contribuição e confiam que, dentro do possível, a maioria será considerada seriamente ao longo do governo que terá início em 1º de janeiro de 2023.

Por fim, colocam-se à disposição para contribuir mais profundamente tanto durante o período de transição quanto na eventual concretização das demandas e sugestões aqui expostas.

Cordialmente.

5

<https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/08/tse-volta-atras-e-decide-divulgar-informacoes-detalhadas-sobre-bens-dos-candidatos.ghtml>

⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9690.htm

⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv928.htm

Sumário

Introdução: Integridade, controle e transparência são indissociáveis e devem ser igualmente priorizados	2
1. Atos de iniciativa/competência única do Executivo federal	2
1.1. Políticas de transparência	2
1.1.1. <i>Orçamento secreto</i>	3
1.1.2. <i>Garantir a correta harmonização entre transparência pública e proteção a dados pessoais</i>	4
1.1.3. <i>Revisão da classificação de informações em grau de sigilo</i>	7
1.1.4. <i>Recuperação e preservação de informações institucionais</i>	8
1.1.5. <i>Disciplinar transparência das etapas do processo legislativo que ocorrem no âmbito do Executivo</i>	9
1.1.6. <i>Formalização da transparência da agenda presidencial</i>	11
1.1.7. <i>Proteção da auto tutela judicial e direitos humanos</i>	11
1.1.8. <i>Ampliação da transparência de indicações do Executivo federal para composição de órgãos e entidades de outros entes federativos e Poder Judiciário</i>	12
1.2. Espaços de governança e participação social	12
1.2.1. <i>Revogar o Decreto 9.759/2019</i>	13
1.2.2. <i>Revalorizar o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC)</i>	13
1.2.3. <i>Renovar e reativar efetivamente o Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA)</i>	14
1.2.4. <i>Abrir a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) à participação social</i>	16
1.2.5. <i>Incluir a sociedade civil na gestão do Portal Nacional de Compras Públicas</i>	16
1.3. Mobilizar os instrumentos anticorrupção e antilavagem para o enfrentamento dos crimes ambientais	16
2. Agenda Legislativa	17
2.1. Orçamento secreto	18
2.2. Propostas para melhorar a transparência, a integridade e o controle	18
2.2.1. <i>Transparência nos partidos políticos</i>	19
2.2.2. <i>Envio do Acordo de Escazú ao Congresso para ratificação</i>	19
2.2.3. <i>Transparência, critérios e limites para nomeações a cargos em comissão</i>	20
2.2.4. <i>Inclusão da possibilidade de pedidos de informação via LAI anônimos</i>	21
2.2.5. <i>Transparência dos benefícios fiscais</i>	22
2.3. Propostas que devem ser aprimoradas ou barradas, pelo risco que representam	23
2.3.1. <i>PL do “pedágio do governo digital”</i>	23

2.3.2. <i>Regulamentação do Lobby</i>	23
2.3.3. <i>Transparência nos partidos políticos</i>	25
2.3.4. <i>Criminalização de pesquisas eleitorais</i>	25
2.3.5. <i>Lei de Dados Abertos</i>	26
2.4. Projetos para reversão de retrocessos	26
2.4.1. <i>Aperfeiçoamento da nova Lei de Improbidade</i>	26
3. Escolha de autoridades na área de transparência	27

Introdução: Integridade, controle e transparência são indissociáveis e devem ser igualmente priorizados

A promoção da integridade no setor público e do direito à informação passa, necessariamente, pela implementação de políticas efetivas de transparência. Afinal, sem acesso às informações produzidas e custodiadas pelo Estado, o controle social de políticas públicas – incluindo as de integridade – e o combate à corrupção são inviabilizados.

Essa abordagem integrada é fundamental para reverter os retrocessos observados nessas áreas ao longo dos últimos anos e para aproximar o Brasil das melhores práticas internacionais de transparência, prevenção e combate à corrupção e governo aberto.

1. Atos de iniciativa/competência única do Executivo federal

1.1. Políticas de transparência

Como é de notório conhecimento, a transparência pública sofreu ataques sistemáticos ao longo da gestão de Jair Bolsonaro (PL-RJ), especialmente com a fragilização da implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no âmbito do Executivo federal.

É absolutamente crítico, portanto, que o novo governo tome providências para reverter os danos causados por tal processo e retomar a posição do governo central como exemplo no cumprimento da legislação. A institucionalização de práticas e políticas internas mostra-se um caminho importante, na medida em que também contribui para prevenir eventuais futuras tentativas de implodir a LAI.

1.1.1. Orçamento secreto

Para as organizações autoras deste documento, a necessidade real – e, portanto, a prioridade – é a extinção do chamado orçamento secreto, uma vez que se trata de um conjunto de práticas que produzem diversas e amplas violações a preceitos fundamentais na Constituição Federal, incluindo aos seguintes princípios e direitos fundamentais:

- Democracia e direitos políticos (art. 1º e 14), em razão das graves distorções inseridas pelo orçamento secreto no processo eleitoral brasileiro.
- Princípio da separação dos poderes (art. 60, §4º, III), pela substituição do poder legislativo na função administrativa de alocação de recursos
- Direitos fundamentais à saúde e à educação (art. 6º), em função do desmonte das políticas públicas de provimento de serviços que garantam esses direitos em todo o Brasil.
- Princípio do combate às desigualdades regionais e sociais (art. 3º, III), pela lógica inerentemente clientelista do orçamento secreto.
- Princípios da Administração Pública - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37) -, em função dos riscos de corrupção já evidenciados por inúmeras investigações da Polícia Federal.
- Direito de acesso à informação (art. 5, XIV), em razão da opacidade dos procedimentos referentes ao orçamento secreto.

Entretanto, entendendo a complexidade de concretizar tal providência no curtíssimo prazo, as organizações subscritoras demandam que o Executivo tome medidas imediatas para mitigação de dois dos aspectos mais críticos do mecanismo: a falta de transparência e a dificuldade de controle social.

As medidas descritas abaixo devem ser de caráter transitório e não substituem a necessidade e urgência de extirpar o orçamento secreto das relações entre Executivo e Legislativo federais.

- a. A curto prazo, aperfeiçoar o Decreto 10.888/2021⁸ para que:
 - i. não se limite às comunicações entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal, mas sim trate de todas as informações e documentos relativos à gestão orçamentária das dotações decorrentes de emendas de relator-geral (RP9), de modo centralizado em base de dados única, atualizada e em publicada em formato aberto;

⁸ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10888.htm

- ii. estabeleça um rol mínimo de informações sobre as referidas emendas que devem estar em transparência ativa. Sugerimos: nome completo do demandante, incluído CPF (sem o qual não se identifica o indivíduo inequivocamente), partido e UF do parlamentar, data da apresentação da solicitação da emenda, destinatário da emenda, incluído CNPJ, montante demandado, programa orçamentário, ação e atividade ao qual se destina a emenda
- iii. formalize a centralização da gestão e divulgação das informações sobre as emendas de relator recebidas pelos órgãos e entidades da administração pública federal no Portal da Transparência, conforme iniciativa atualmente em curso na Controladoria-Geral da União (CGU), incluindo a interoperabilidade com sistemas do Congresso Nacional destinados a esse fim.

1.1.2. Garantir a correta harmonização entre transparência pública e proteção a dados pessoais

Especialmente nos últimos dois anos, observou-se o uso inadequado do argumento da proteção de dados pessoais para retirar bases de dados de fontes públicas e negar acesso a informações de claro interesse público.

De acordo com levantamento da ONG Transparência Brasil publicado em dezembro de 2021⁹, o número de respostas negativas a pedidos de informação que mencionaram a LGPD foi de 19 em 2019, para 178 em 2021, no Executivo federal. A média mensal desse tipo de negativas passou de 4,8 (antes de a lei entrar em vigor) para 17,5 (após 18 de setembro de 2020).

Análise da Associação Fiquem Sabendo divulgado em maio de 2022¹⁰ reforça a gravidade do cenário: 25% das negativas de órgãos do governo federal a pedidos via LAI com base na LGPD até aquele momento eram indevidas.

⁹ LGPD: Reforço a respostas negativas. Transparência Brasil. São Paulo, 2021. https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/lgpd_reforco_respostas_negativas_dez_2021.pdf

¹⁰ Impactos da LGPD nos pedidos de LAI do governo federal. Fiquem Sabendo. São Paulo, 2022. <https://fiquemsabendo.com.br/transparencia/relatorio-lgpd/>

Reportagem do Estadão¹¹ mostra que o art. 31 da LAI (que versa sobre o acesso a informações pessoais) foi usado como fundamento em ao menos 65 negativas a pedidos de informação no governo federal, impondo na prática restrição de até 100 anos às informações solicitadas, ao considerá-las pessoais.

Em outras ocasiões, órgãos da administração pública federal suspenderam a divulgação de dados outrora disponíveis em transparência ativa sob o argumento da proteção de dados pessoais. A redução na transparência foi realizada sem detalhamento de eventual análise dos danos causados pela divulgação, ou com base em análises consideradas falhas por especialistas e sem qualquer diálogo com os diferentes setores da sociedade. O caso da retirada do ar da série histórica de bases de microdados educacionais pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) ilustra bem tal cenário de retrocesso, mas que não se limita a este órgão, uma vez que têm havido reiteradas negativas de acesso a informações referentes a dados no SINASC (Ministério da Saúde), e também na área de Assistência Social, no caso das informações sobre o Cadastro Único (CadÚnico)¹². Tais informações em nível de desagregação intramunicipal (distrito, CEP, ou estabelecimento, quando for o caso) são fundamentais para o controle social e monitoramento das desigualdades intraurbanas, podendo contribuir para o planejamento urbano e direcionamento de recursos públicos às regiões com maiores necessidades, reduzindo desigualdades.

Restou prejudicado, ainda, o acesso a informações como:

- dados sobre a agenda presidencial;
- dados do cartão de crédito corporativo da Presidência da República;
- dados do Sistema de Gestão Fundiária (Sigef);
- a lista de nomes dos indivíduos e empresas autuados por crimes ambientais ou por trabalho análogo à escravidão;
- dados sobre pessoas físicas e jurídicas autuadas em Unidades de Conservação;
- restrições indevidas em processos no âmbito do Sistema Eletrônico de Informações (SEI);
- itinerários e informações sobre viagens oficiais de agentes políticos;

¹¹ Visitas a Michelle e prisão de Ronaldinho Gaúcho; saiba quais são os 100 anos de sigilo de Bolsonaro. O Estado de S.Paulo. 26/09/2022.
<https://www.estadao.com.br/politica/governo-bolsonaro-decreta-sigilo-de-100-anos-ate-em-visitas-a-michelle/>

¹² Relatório produzido pela Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa e a Open Knowledge Brasil aponta caminhos para uma metodologia de análise de risco-benefício para garantir equilíbrio entre privacidade e o interesse público em processos de abertura de dados. Disponível em:
<https://ok.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Relato%CC%81rio-LGPD-e-microdados-OKBR-e-ADPB.pdf>.

- dados sobre acesso a prédios públicos, especialmente por representantes de interesses privados;
- microdados do Censo da Educação Básica e do Ensino Superior;
- dados sobre áreas embargadas por crime ambiental.

Diante da alta e negativa repercussão dos casos, a Controladoria-Geral da União (CGU) publicou em março deste ano o Enunciado nº 4¹³, em que reitera a compatibilidade entre a proteção de dados pessoais e a transparência pública, recomendando que o interesse geral prevaleça. Não é suficiente, porém.

É necessário que o novo governo:

- a. Promova as seguintes alterações no Decreto 7.724/2012¹⁴:
 - i. Emenda ao art. 58¹⁵ para determinar que a restrição de acesso a informações pessoais não poderá ser invocada a priori para dados cadastrais gerados ou custodiados por órgãos públicos pois, em contextos de interesse público, são fundamentais para a identificação inequívoca de um indivíduo perante a sociedade ou o Estado.
 - ii. No mesmo sentido, emenda do art. 58 de forma a reiterar que a restrição de acesso a informações pessoais não poderá ser invocada quando tais informações forem de evidente interesse público e sua divulgação não configurar violação da intimidade, vida privada, honra e imagem.
 - iii. Acréscimo de artigo posterior ao art. 61¹⁶ para retirar a necessidade de assinatura de termo de responsabilidade, vinculação à finalidade e responsabilização de uso indevido para casos de acesso e uso da informação pessoal de interesse público. O uso irrestrito garantido pelo art. 29, caput da Lei 14.129/2021¹⁷ deve ser estendido à transparência passiva.

¹³ Enunciado nº 4, de 10 de março de 2022. Publicado no DOU em 14/03/2022.

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/enunciado-n-4-de-10-de-marco-de-2022-385474869>

¹⁴ Decreto 7.724/2012. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm.

¹⁵ “Art. 58. A restrição de acesso a informações pessoais de que trata o art. 55 não poderá ser invocada: (...)”

¹⁶ “Art. 61. O acesso à informação pessoal por terceiros será condicionado à assinatura de um termo de responsabilidade, que disporá sobre a finalidade e a destinação que fundamentaram sua autorização, sobre as obrigações a que se submeterá o requerente.”

¹⁷ “Art. 29. Os dados disponibilizados pelos prestadores de serviços públicos, bem como qualquer informação de transparência ativa, são de livre utilização pela sociedade, observados os princípios dispostos no art. 6º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).”

- iv. Inclusão, no Capítulo VII do Decreto 7.724/2012, de determinação para que órgãos da administração pública federal direta e indireta apliquem testes de dano para decidir a respeito da divulgação (ativa e passiva) de dados pessoais que estejam sob sua responsabilidade, tendo como princípio que a restrição parcial ou total deve ser a exceção, nos termos da Constituição Federal e da LAI. Complementarmente, incluir como anexo ao referido decreto um modelo de teste de dano, para a adoção de um padrão mínimo, e estabelecer a transparência ativa da íntegra dos testes.

- b. Crie uma instância permanente de diálogo institucional entre a Controladoria-Geral da União e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), prevendo a realização de reuniões ordinárias periódicas (no mínimo trimestrais) e a transparência ativa das agendas, atas e resoluções/entendimentos/portarias eventualmente produzidos em seu âmbito.

- c. Determine a cada órgão a reavaliação, em cooperação com a Controladoria-Geral da União, das negativas a pedidos de informação (e respectivos recursos indeferidos, quando houver) indevidamente fundamentadas na proteção de dados pessoais e providencie a emissão de portarias conjuntas tornando-as sem efeito. Sugerimos o prazo de 1 (um) ano para a conclusão do processo.

- d. Determine a cada órgão do governo federal e recomende aos demais Poderes e instâncias federativas a retomada da divulgação de informações e dados que tenham sido retirados de sites e repositórios públicos por suposta contrariedade à LGPD e a realização, em até 6 (seis) meses, de teste de danos e medidas de mitigação de riscos para deixá-los em conformidade com a regra sem comprometer a transparência pública.

- e. Promova ampla e intensiva formação de servidores da administração pública federal direta e indireta a respeito da inexistência de contradição entre a LGPD e a LAI no que se refere à divulgação e ao fornecimento de informações públicas, bem como da inexistência de relação hierárquica da primeira sobre a segunda.

1.1.3. Revisão da classificação de informações em grau de sigilo

Considerando a ocorrência de classificações inadequadas de informações em grau de sigilo identificadas por meio de negativas a pedidos de informação, é de se supor que

há mais casos do tipo que não chegaram ao conhecimento público. É crucial, portanto, que o novo governo:

- a. Determine às autoridades máximas de cada órgão e entidade da administração pública federal que providenciem a reavaliação da classificação de informações disposta no art. 35 do Decreto 7.724/2012 relativamente aos Termos de Classificação de Informações (TCIs) emitidos nos últimos quatro anos.
- b. Determine, no que couber, à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) a revisão da classificação de informações no grau ultrassecreto ou secreto, conforme competência listada no art. 47, I do Decreto 7.724/2012.
- c. Proceda à divulgação ativa e em tempo real dos resultados das reavaliações realizadas de forma centralizada (sugerimos seção específica no Portal da Transparência), indicando: o código de indexação (NUP¹⁸ ou CIDIC¹⁹) de cada documento reavaliado, data de produção, data de classificação, data de reavaliação, data de desclassificação (quando couber), grau de sigilo anterior, resumo da fundamentação da classificação, resumo da fundamentação da desclassificação (quando couber), categoria VCGE²⁰ em que a informação se enquadra, resumo do assunto do documento. Nos casos em que se decidir pela desclassificação, deve-se indicar (de preferência, com link direto) onde a informação desclassificada pode ser encontrada.

1.1.4. Recuperação e preservação de informações institucionais

A gestão documental em órgãos federais como um todo deve ser objeto de atenção especial. Com a migração de sites da administração pública federal para o domínio gov.br, iniciada em julho de 2019 por determinação do Decreto 9.756/2019²¹, observa-se a proliferação de links quebrados e lacunas de informações sobre órgãos públicos relativos a períodos anteriores à migração, o que prejudica significativamente o monitoramento de políticas públicas e a compreensão sobre a atividade do poder público.

O registro de ações e inações da atual gestão nos sites públicos também deve ser preservado, ainda que se opte por algum tipo de reformulação de arquitetura e/ou identidade visual dos sites de órgãos públicos federais.

¹⁸ Número Único de Protocolo

¹⁹ Código de Indexação de Documento que contém Informação Classificada

²⁰ Vocabulário Controlado de Governo Eletrônico. Anexo II do Decreto 7.845/2012

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7845.htm

²¹ Decreto 9.756/2019. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9756.htm

A desvalorização e fragilização institucional do Arquivo Nacional, concretizada na nomeação de um diretor inapto²² e na exoneração de pessoas qualificadas e comprometidas²³ precisa ser revertida, para que o órgão reassuma seu protagonismo na efetivação da transparência pública e na preservação da memória institucional.

É necessário que o novo governo:

- a. Apure, nos órgãos e entidades da administração pública federal, eventual perda ou não-registro de dados e documentos
- b. Verifique a existência de backups das versões imediatamente anteriores à migração de cada site para o gov.br.
- c. Determine que cada órgão da administração pública federal cujo site tenha migrado para o gov.br garanta que todas as informações contidas no site anterior estejam presentes no novo site, estabelecendo prazo razoável para tal.
- d. Determine a todos os órgãos a manutenção,
- e. Promova uma política de preservação do acervo institucional, incorporando rotinas de back-up e salvaguarda de dados em todos os órgãos da administração pública federal direta e indireta.
- f. Acelerar a efetivação do SIG-SIGA (Sistema de Informações Gerenciais do SIGA - Sistema de Gestão de Documentos e Arquivos da Administração Pública Federal), estabelecido pelo Decreto 10.148/2019.

1.1.5. Disciplinar transparência das etapas do processo legislativo que ocorrem no âmbito do Executivo

Em mais de uma ocasião, houve a imposição de restrição indevida ao acesso a informações e documentos produzidos no âmbito do Executivo como parte de

²² Sai uma bibliotecária e entra um advogado sem experiência no ramo para dirigir o Arquivo Nacional. Biblio. 19/11/2021.
<https://biblio.info/sai-uma-bibliotecaria-e-entra-um-advogado-sem-experiencia-no-ramo-para-dirigir-o-arquivo-nacional/>

²³ Depois de apontarem esvaziamento do Arquivo Nacional por decreto de Bolsonaro, chefes são exoneradas. O Globo, Rio de Janeiro. 05/01/2022.
<https://oglobo.globo.com/brasil/depois-de-apontarem-esvaziamento-do-arquivo-nacional-por-decreto-de-bolsonaro-chefes-sao-exoneradas-1-25341731>

processos legislativos, comprometendo o controle social sobre tais processos e o conhecimento da motivação de atos administrativos.

O Ministério da Economia sonegou dados de estudos e pareceres técnicos que embasaram a proposta de Reforma da Previdência, em abril de 2019²⁴, e repetiu o procedimento em setembro de 2020 quando apresentou proposta de Reforma Administrativa²⁵.

Em junho de 2020, contrariando sua própria avaliação técnica, a Controladoria-Geral da União (CGU) determinou que é cabível o sigilo sobre pareceres jurídicos que embasam decisões presidenciais de sanção e veto de leis aprovadas pelo Congresso, vetando o acesso a tais documentos²⁶.

É necessário que o novo governo:

- a. Tome providências cabíveis para determinar que estudos e pareceres técnicos realizados para embasar propostas legislativas encaminhadas pelo Executivo federal ao Congresso Nacional ou para subsidiar a edição de decretos ou sanção ou vetos a projetos de lei não podem ser submetidos a restrição total de acesso sob o frágil embasamento no Art. 7º, §3º da Lei de Acesso à Informação. No máximo, só estão sujeitos à restrição de acesso trechos considerados sensíveis sob os parâmetros listados no art. 23 da referida lei.
- b. Revogue o inciso XVI do art. 19 da Portaria 526, de 23 de agosto de 2016²⁷, da Advocacia-Geral da União (AGU) que, ao regulamentar a aplicação da Lei de Acesso à Informação no órgão, permitiu a aplicação de sigilo a manifestações jurídicas elaboradas com a finalidade de sustentar sanção ou veto do Presidente da República a leis aprovadas no Congresso, sob o argumento descabido de preservação da inviolabilidade profissional dos advogados (art. 7º, inciso II da Lei 8.906/2014).

²⁴ Governo decreta sigilo sobre estudos que embasam reforma da previdência. Folha de S.Paulo. 21/04/2019.

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/governo-decreta-sigilo-sobre-estudos-que-embasam-reforma-da-previdencia.shtml>

²⁵ Guedes coloca sob sigilo todos os documentos da reforma administrativa. Poder 360. 29/09/2020. <https://www.poder360.com.br/governo/guedes-coloca-sob-sigilo-todos-os-documentos-da-reforma-administrativa/>

²⁶ CGU volta atrás e acata tese de sigilo de advogado para parecer da AGU, em desrespeito à LAI. Transparência Brasil. 22/06/2020.

<https://blog.transparencia.org.br/cgu-volta-atras-e-acata-tese-de-sigilo-de-advogado-para-pareceres-da-agu-em-desrespeito-a-lai/>

²⁷

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=1&data=24/08/2016&captchafield=firstAccess>

- c. Torne sem efeito, conseqüentemente, o parecer 00015/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU²⁸, que estendeu a aplicabilidade de tal restrição ilegal ao acesso a informações a pareceres jurídicos produzidos pelas consultorias jurídicas de todos os Ministérios e da Subsecretaria de Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República.
- d. Divulgue por transparência ativa os documentos utilizados para subsidiar a edição de decretos, proposição de projetos de leis e medidas provisórias e sanção e veto de projetos de lei, preferencialmente junto ao próprio texto publicado no Portal de Legislação da Presidência da República.

1.1.6. Formalização da transparência da agenda presidencial

Embora o Decreto 10.889/2021²⁹ traga importantes avanços na transparência de agendas, presentes e hospitalidades no Executivo federal, a divulgação desses itens relativos ao cargo de presidente da República está sujeita à total discricionariedade de seu ocupante, uma vez que o texto não o menciona expressamente como sujeito obrigado a cumprir tais regras. Para solucionar esta brecha, sugerimos que:

- a. O Executivo emende o art. 2º do Decreto 10.889/2021 para incluir expressamente o presidente da República entre os agentes públicos sujeitos ao texto, ou
- b. A Presidência da República proceda ao que dispõe o art. 3º do Decreto 10.889/2021 e edite ato próprio em que inclui o presidente da República entre os agentes públicos sujeitos ao texto.

1.1.7. Proteção da auto tutela judicial e direitos humanos

Em dezembro de 2019, o então ministro da Justiça Sérgio Moro publicou a portaria 880³⁰, que regulamenta o tratamento e publicização de informações produzidas pelo MJSP. A portaria vai de encontro ao que prevê o artigo 21 da Lei de Acesso à Informação, tornando inacessíveis informações que digam respeito à auto tutela judicial, à denúncia de graves violações de direitos humanos e à proteção destes. Dessa forma, sugerimos:

²⁸ <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45655>

²⁹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10889.htm

³⁰ <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-880-de-12-de-dezembro-de-2019-233556005>

- a. A anulação da portaria 880 do Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- b. A emissão de recomendações de publicizar informações que não incorram em risco à segurança nacional, mas que versem sobre políticas de segurança pública.

1.1.8. Ampliação da transparência de indicações do Executivo federal para composição de órgãos e entidades de outros entes federativos e Poder Judiciário

O Poder Executivo federal indica e nomeia agentes para compor diversos órgãos e entidades de outros entes federativos e do Poder Judiciário, tais como membros de conselhos deliberativos em estatais, membros de Plenário de Juntas Comerciais e membros para compor o “quinto” constitucional de órgãos do Poder Judiciário federal, trabalhista e eleitoral. Essa atividade possui impacto significativo no nosso sistema federativo, pois é um dos mecanismos pelos quais a União pode influenciar a execução e controle de políticas públicas em nível estadual e municipal. Ocorre que atualmente não há transparência adequada sobre essa atividade, o que prejudica o acompanhamento da sociedade civil e facilita a indicação de agentes não qualificados para estes cargos e funções. Para solucionar esta questão, sugerimos ao Poder Executivo:

- a. A regulamentação, mediante decreto, da atividade de indicação e nomeação desses agentes, estabelecendo critérios mínimos para indicação e ampliando a transparência do processo de seleção;
- b. A criação de portal, ou criação de seção específica no Portal da Transparência, onde seja possível localizar informações centralizadas e padronizadas sobre currículos de agentes indicados/nomeados e cargos e funções para os quais foram indicados/nomeados.

1.2. Espaços de governança e participação social

Outro aspecto significativamente precarizado ao longo dos últimos anos foi a participação social. Especificamente na área de integridade, transparência e controle, observou-se a redução dos espaços de governança a instâncias meramente protocolares, apesar de terem escapado da extinção imposta a outros. É fundamental retomá-los como espaços para aprimoramento das políticas públicas nessas áreas.

1.2.1. Revogar o Decreto 9.759/2019

A extinção de centenas de colegiados que garantiam a transparência e a participação social na administração pública federal foi um retrocesso gravíssimo, comprometendo inclusive a execução de políticas públicas fundamentais, como as relativas ao Meio Ambiente. É extremamente importante que o novo governo:

- a. Revogue o Decreto 9.759/2019³¹ e reinstale os colegiados extintos;
- b. Inclua no §3º do art. 7º no Decreto 7.724/2012 dever de publicação de informações padronizadas, conforme regulamento editado pela CGU, sobre colegiados vinculados aos órgãos e entidades da administração pública federal, tais como calendário de reuniões, atas e pautas, decisões e deliberações, atribuições, forma de composição, currículo e contato dos membros atuais e pretéritos;
- c. Promova a revisão dos colegiados para garantir que sejam espaços efetivos e plurais de participação social, com garantia de representação da sociedade civil.

1.2.2. Revalorizar o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC)

A realização de reuniões do colegiado tem se limitado ao mínimo disposto na portaria que o estabelece (duas por ano), em formato no qual a participação dos representantes da sociedade civil é reduzida e demandas específicas são deliberadamente ignoradas, quando contrárias ao interesse político do chefe do Executivo federal³².

O Conselho sequer foi consultado quando o governo federal decidiu pela edição do Decreto 9.690/2019³³, que ampliou o rol de pessoas aptas a classificar informações nos mais altos graus de sigilo, nem quando da edição da Medida Provisória 928/2020³⁴, que suspendia indefinidamente os prazos de atendimento a pedidos via Lei de Acesso à Informação.

O esvaziamento da atuação do Conselho reforça-se pela demora na aprovação de um Plano de Trabalho para o atual mandato. Apesar de sua nova composição ter se

³¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm

³² CGU ignora apelo de entidades pela defesa do processo eleitoral e das urnas eletrônicas. Transparência Brasil. São Paulo, 26/09/2022.

<https://blog.transparencia.org.br/cgu-ignora-apelo-de-entidades-pela-defesa-do-processo-eleitoral-e-das-urnas-eletronicas/>

³³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9690.htm

³⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv928.htm

estabelecido há um ano³⁵, as discussões sobre as ações a serem executadas ocorrem há meses sem serem concluídas.

É necessário:

- a. Apresentar versão final e aprovar o Plano de Trabalho da atual gestão do CTPCC, levando em conta sugestões trazidas pelas entidades representantes da sociedade civil em comunicações escritas e em reunião realizada em outubro de 2022.
- b. Incluir o CTPCC nos processos de tomada de decisão sobre alterações legislativas ou regulamentares relativos a políticas de transparência pública e combate à corrupção
- c. Incluir o CTPCC no processo de escolha do Ouvidor-Geral da União, nos termos do art. 20 da Lei 13.460/2017³⁶.
- d. Alterar o art. 5º, § 3º do Decreto 9.468/2018³⁷, que o institui, para viabilizar a convocação de reuniões deliberativas extraordinárias por iniciativa dos representantes da sociedade civil que a compõem.

1.2.3. Renovar e reativar efetivamente o Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA)

A composição atual do CGINDA definida pela Instrução Normativa nº 4, de 12 de abril de 2012³⁸, da Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério da Economia, não é paritária entre representações da sociedade civil e do governo, o que reduz a representatividade e compromete a consecução dos objetivos do colegiado. São 9 representantes da administração pública federal, 1 da sociedade civil e 1 da academia.

³⁵ CGU divulga lista de entidades e organizações selecionadas para o CTPCC. Controladoria-Geral da União. 01/12/2021.
<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/12/cgu-divulga-lista-de-entidades-e-organizacoes-selecionadas-para-o-ctpcc>

³⁶ “O conselho de usuários poderá ser consultado quanto à indicação do ouvidor.”
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm

³⁷ “As reuniões extraordinárias poderão ser convocadas pela maioria absoluta dos membros do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.”
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9468.htm

³⁸

<https://wiki-dados.cgu.gov.br/GetFile.aspx?File=%2fGT1-Gest%c3%a3o%20e%20Normativo%2fNormas%2fIN%20SLTI%20MP%2004%202012%20-%20Institui%20a%20Infraestrutura%20Nacional%20de%20Dados%20Abertos.pdf>

A representação da sociedade civil é a mesma desde 2017, revelando a fragilidade de o convite ser a forma estabelecida pela Resolução para definir essa representação.

Além disso, as ações realizadas no âmbito da INDA têm ficado aquém de sua importância enquanto espaço fundamental e estratégico de definição não apenas de toda a política de abertura de dados a nível federal, como também de referência a entes subnacionais. Monitoramento³⁹ do atual Plano de Ação realizado pela Open Knowledge Brasil mostra que as iniciativas propostas para o biênio de 2021-2022, ainda que pouco ambiciosas, estiveram atrasadas ao longo de toda sua execução. Em alguns casos, há a possibilidade de não serem concluídas integralmente. Outro problema grave foi a baixa transparência de todo o processo, que dificultou o acesso a informações e, conseqüentemente, a capacidade de acompanhamento da execução pela sociedade.

É necessário, portanto:

- a. Alterar a Instrução Normativa nº 4, de 12 de abril de 2012, da Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério da Economia de modo a:
 - i. Tornar sua composição paritária entre administração pública federal e sociedade civil/academia, de forma semelhante ao Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção
 - ii. Fixar a realização de processo seletivo periódico para a definição dos representantes da sociedade civil/academia
- b. Reposicionar a INDA como espaço estratégico para a construção de diretrizes e padrões para a publicação de dados e fortalecer a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal instituída pelo Decreto 8.777/2016⁴⁰.
- c. Acompanhar, com especial atenção, a reestruturação em curso do Portal de Dados Abertos, para que se garanta durante este processo a manutenção de todos os conjuntos de dados e informações já publicadas, sem qualquer perda de conteúdo. Além disso, é fundamental promover escuta à sociedade para mapear melhorias do novo portal.

³⁹Análises periódicas e painel de monitoramento disponíveis em: <https://ok.org.br/inda/>

⁴⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm

1.2.4. Abrir a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) à participação social

Na esteira da revogação do Decreto 9.759/2019, sugerimos abrir a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) à participação social, diante da demonstração que os últimos anos trouxeram de que ela é necessária nas tomadas de decisão a respeito da divulgação de informações públicas. Um passo importante e urgente nesse sentido seria:

- a. Alteração do art. 46 do Decreto 7.724/2012 para incluir representantes da sociedade civil e da academia na Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI).
- b. Alteração do regimento interno da CMRI para estabelecer como mecanismo de definição de participantes da sociedade civil e da academia a realização de processo seletivo em formato semelhante ao adotado para definir a representação da sociedade civil no processo de formulação dos Planos Nacionais sobre Governo Aberto.

1.2.5. Incluir a sociedade civil na gestão do Portal Nacional de Compras Públicas

A nova Lei de Licitações deixou de incluir a sociedade civil no Comitê Gestor do Portal Nacional de Compras Públicas, o que torna alto o risco de que a plataforma seja frágil no cumprimento de seu propósito – o de facilitar o controle social das compras públicas. Sugerimos, portanto:

- a. A inclusão de representantes da sociedade civil no Comitê, ainda que em papéis consultivos, ou
- b. A criação de um espaço de diálogo institucional permanente entre representantes do Comitê Gestor e da sociedade civil, com periodicidade fixa (trimestral ou semestral).

1.3. Mobilizar os instrumentos anticorrupção e antilavagem para o enfrentamento dos crimes ambientais

Práticas de fraude, corrupção e lavagem viabilizam crimes ambientais, como exploração ilegal de madeira, garimpo ilegal e grilagem de terras⁴¹. Fraudes em sistemas de controle, cadastros e registros fundiários permitem o “esquentamento” dos ativos apropriados ilicitamente (ex. madeira, ouro e terras) para sua inserção na economia formal. O pagamento de propinas a agentes públicos, além de possibilitar tais fraudes, dificulta ou até mesmo impede os esforços de responsabilização daqueles que cometem ilícitos. Por fim, a lavagem de dinheiro facilita a ocultação dos bens e valores provenientes das atividades criminosas, dificultando a identificação dos beneficiários dos crimes ambientais.

Trata-se de um problema cada vez mais reconhecido por órgãos multilaterais e convenções, tais como a UNCAC⁴², a UNODC e o GAFI⁴³. No Brasil, os esforços para enfrentar a corrupção e a lavagem associadas a crimes ambientais ainda são incipientes, sendo que somente em 2021, por exemplo, a ENCCLA passou a se debruçar sobre o tema. Dessa forma, é importante que o arcabouço legal e institucional brasileiro anticorrupção e antilavagem seja mobilizado de forma mais sistemática e estruturada para o enfrentamento dos crimes ambientais. Sugerimos, portanto, que o Executivo:

1. Mobilize os órgãos federais e os instrumentos anticorrupção e antilavagem para os esforços de detecção, investigação e sanção de práticas corrupção e lavagem associadas a ilícitos ambientais;
2. Fomente boas práticas de transparência e integridade juntos aos órgãos responsáveis pelas políticas ambientais, indigenistas, minerárias, fundiárias e agrícolas federais.

2. Agenda Legislativa

A maior urgência neste campo é a extinção do orçamento secreto. Reiteramos que as medidas sugeridas no primeiro item deste documento servem apenas à mitigação dos

⁴¹ Por exemplo o relatório de “Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras”, publicado em 2021 pela Transparência Internacional Brasil identificou 21 riscos de fraude e corrupção envolvendo a grilagem no Brasil, prática fortemente vinculada ao desmatamento.

⁴² A Conferência dos Estados Partes da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC) aprovou em 2019 resolução inédita (Resolução 8/12 da COSP 8 da UNCAC), convocando os Estados-membros a implementarem ações de prevenção e combate à corrupção relacionadas a crimes com impacto no meio ambiente. Disponível em < <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session8-resolutions.html> >

⁴³ Priorities for the Financial Action Task Force (FATF) under the German presidency (2020-2022). Disponível em < <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/German-Presidency-Priorities.pdf> >

problemas causados por esse mecanismo enquanto o governo e sua base trabalham no Congresso Nacional para acabar com ele.

Na sequência, destacamos a necessidade de intensificar a atuação do governo federal junto ao Congresso Nacional para aprovação de propostas em tramitação com potencial para aperfeiçoar o sistema de integridade e de transparência e de iniciativas para reverter danos causados pela aprovação recente de leis, bem como para evitar a aprovação de proposições potencialmente danosas.

Em tais ações, é fundamental atuar para que o Congresso – em especial, a Câmara dos Deputados – abandone o *modus operandi* atual de atropelar o processo legislativo e inviabilizar a participação social na apreciação de matérias extremamente relevantes.

2.1. Orçamento secreto

Priorizar gestões junto aos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como aos líderes de bancadas e partidos para extinguir o orçamento secreto, em paralelo à adoção das medidas de mitigação de danos sugeridas no início deste documento.

A solução deve passar, necessariamente, pela instituição de regras sólidas de governança para a aprovação de emendas ao Orçamento da União. É necessário, portanto:

- a. Reformar a Resolução 1/2006⁴⁴ do Congresso Nacional para fixar expressamente condições, restrições e limites estritos a emendas de autoria do Relator-Geral do Orçamento, de forma a torná-las mais perenes (em substituição ao procedimento atual, em que tais limites são estabelecidos no Parecer Preliminar de cada Lei Orçamentária Anual (LOA)).
- b. As condições, restrições e limites devem ir no sentido de reduzir a discricionariedade do Relator-Geral na proposição de emendas, em especial na possibilidade de reforçar dotações a programações orçamentárias ou incluir obras.

2.2. Propostas para melhorar a transparência, a integridade e o controle

⁴⁴ <https://legis.senado.leg.br/norma/561123/publicacao/16433888>

2.2.1 Transparência nos partidos políticos

Apesar de receberem vultosos montantes de recursos públicos, os partidos políticos carecem de transparência e, assim, escapam ao controle social. Para transformar essa realidade, é fundamental aprovar dispositivos legais para:

- a. Tornar obrigatória a aplicação da Lei 12.527/2011 a partido político, bem como à fundação ou ao instituto vinculados, naquilo que não disser respeito à questão interna corporis.
- b. Aumentar a transparência partidária com informação mais frequente de contas à Justiça Eleitoral, garantindo a respectiva transparência desses dados;
- c. Tornar obrigatória a transparência ativa de partidos políticos com área de transparência no respectivo sítio eletrônico com a publicação de informações de interesse público acerca de seu funcionamento;
- d. Aprimorar a transparência sobre os recursos recebidos pelos partidos para financiamento de campanhas pela definição e divulgação de critérios objetivos para distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha como condição para seu recebimento (Art. 16-C, § 7º, Lei 9.504/1997);
- e. Disciplinar doações estimáveis em dinheiro, assim como de doações e gastos em espécie, para promover a integridade nos partidos e campanhas eleitorais.
- f. Disciplinar processos democráticos para escolha de candidatos e dirigentes partidários.
- g. Disciplinar mecanismos de integridade nos partidos políticos, como Comissões ou Conselhos de Ética.

2.2.2. Envio do Acordo de Escazú ao Congresso para ratificação

A ratificação do Acordo de Escazú (Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe)⁴⁵ representará um avanço para tratar de crimes ambientais e de violações contra defensores da terra e do meio ambiente, que têm um papel fundamental na proteção ambiental, de direitos humanos e para a luta contra as mudanças climáticas.

⁴⁵ https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf

O tratado, uma vez ratificado, garantirá a implementação plena e efetiva dos direitos de acesso à informação, participação nos processos de tomada de decisões e acesso à justiça em questões ambientais na América Latina e Caribe. Se considerarmos ainda que há uma brasileira entre os recém-eleitos representantes da sociedade no Acordo, a não ratificação é uma séria contradição. Sugerimos, portanto, que o Executivo:

- a. Envie o Acordo para ratificação pelo Congresso Nacional
- b. Atue junto à sua base e outras lideranças para que a ratificação seja concretizada com celeridade

2.2.3. Transparência, critérios e limites para nomeações a cargos em comissão

O alto número de cargos de livre nomeação existentes atualmente na administração pública, preenchidos sem transparência quanto à autoria das indicações e com lacunas na definição de critérios, amplia sensivelmente o risco de aparelhamento do Estado e captura do poder público por interesses privados.

Muito embora a questão seja parcialmente solucionada na administração pública federal por meio da Lei 14.202/2021⁴⁶ e do Decreto 9.727/2019⁴⁷, em outros níveis, poderes e órgãos o preenchimento e a criação de tais posições é feito com publicidade insuficiente (apenas com a publicação de atos de nomeação ou, no máximo, os quantitativos disponíveis e preenchidos), comprometendo o controle social.

Ter transparência, critérios e limites nesses cargos em todos os níveis, poderes e órgãos é, portanto, diminuir o risco de que sejam usados em favor de agendas muito distantes do interesse público e comprometam a eficiência da administração pública em todo o país.

Considera-se necessário, portanto, aprovar legislação aplicável aos três poderes e ao Ministério Público e em todos os níveis federativos que:

- a. Determine transparência ativa sobre:
 - i. Perfil profissional desejável para cada cargo de livre nomeação

⁴⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14204.htm

⁴⁷ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm

- ii. Nome e cargo da pessoa que indicou o ocupante de cargo de confiança (exigindo a identificação no ato de nomeação e a inclusão dessas variáveis em bases de dados e portais que contenham informações individualizadas sobre ocupantes de cargos públicos).
 - iii. Currículo do ocupante de cargo de confiança, de forma a demonstrar sua compatibilidade com a posição.
- b. Garanta expressamente o direito de acesso, por qualquer cidadão, a documentos comprobatórios da idoneidade e da ausência de conflito de interesses apresentados pelo ocupante do cargo. O máximo de restrição que se deve admitir nesta seara são a proteção de dados pessoais relativos à intimidade, vida privada, honra e imagem e eventual sigilos fiscal e profissional – ainda assim, nos termos do art. 7º, §2º da Lei de Acesso à Informação⁴⁸.
- c. Estabeleça limites e critérios objetivos para ocupação dessas posições em termos semelhantes aos do art. 9º da Lei 14.202/2021 e do Decreto 9.727/2019:
 - i. demonstração de experiência profissional mínima de 2 a 3 anos nas áreas de atuação do órgão ou nas áreas relacionadas às atribuições e competências do cargo;
 - ii. perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo;
 - iii. demonstração de idoneidade, reputação ilibada e de ausência de conflito de interesses por meios mais confiáveis e verificáveis do que uma declaração do próprio nomeado.
- d. Determine que a vedação ao nepotismo abranja também cargos políticos, nos termos do art. 84 da Constituição Federal.

2.2.4. Inclusão da possibilidade de pedidos de informação via LAI anônimos

⁴⁸ “Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.”

Estudos produzidos por organizações da sociedade civil⁴⁹ e casos concretos demonstram que o princípio da impessoalidade nem sempre é observado em respostas a pedidos de informação. Em mais de uma oportunidade, órgãos públicos responderam em velocidade e de forma diferente pedidos feitos por organizações conhecidas e aqueles feitos por cidadãos “comuns”. Ou alteraram o fluxo de atendimento ao verificar que o(a) solicitante era um(a) jornalista, direcionando a demanda à assessoria de comunicação/de imprensa em lugar de enviá-la à área diretamente responsável pelo assunto da solicitação.

Ainda assim, a Presidência da República federal vetou o inciso II do art. 23 da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), em que se determinava inclusão a proteção de dados do solicitante de informações, sob um argumento frágil, pouco relacionado à questão⁵⁰.

Considerando o exposto, e em defesa do direito à liberdade de expressão e de informação, sugerimos:

- a. Aprovação do PL 5531/2020⁵¹, que tramita na Câmara dos Deputados e já conta com parecer favorável das Comissões de Constituição e Justiça (CCJ) e de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP)
- b. Melhorar infra estruturalmente o sistema de solicitação anônima de informações existente no Fala.Br, de forma que não haja rastreamento de volta ao requerente.
- c. Revogação do veto sobre o inciso II do art. 23 da Lei geral de Proteção de Dados.

2.2.5. Transparência dos benefícios fiscais

Estima-se que o Brasil conceda cerca de R\$ 300 bilhões por ano em benefícios fiscais – mais do que o valor investido em Saúde e Educação em 2021 – mas há quase nenhuma transparência sobre o tema, apesar da existência de dispositivos legais que determinam a publicação destas informações, como o art. 28, §2º, XII da Lei nº 14.129, de 2021. Recentemente, a LC 187/2021 alterou o artigo 198 do Código Tributário Nacional, afastando o direito ao sigilo fiscal das informações sobre “incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica”. Apesar da

⁴⁹ Artigo 19. Identidade revelada: entraves na busca por informação pública no Brasil. São Paulo, 2018. Disponível em <http://bit.ly/downloadidentidaderevelada>. EBAPE-FGV. Da opacidade à transparência? Avaliando os cinco anos da Lei de Acesso no Brasil. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em https://transparencia.ebape.fgv.br/sites/transparencia.ebape.fgv.br/files/transparencyandopacity_pt.pdf

⁵⁰ BRASIL, 2018. Mensagem de Veto nº 451. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-451.htm

⁵¹ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2267120>

previsão legal, gestores públicos ainda não aplicam a norma, alegando preservação das informações dos contribuintes.

Em 2021, no momento em que o governo federal apresentava um plano para reduzir as renúncias fiscais, uma ampla coalizão da sociedade civil, liderada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), ACT Promoção da Saúde, FIAN Brasil, Purpose e Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos, além de endossada por mais 37 organizações, reuniu informações sobre o problema na campanha “Só acredito vendo”⁵². Considera-se necessário:

- a. Aprovar dispositivo como o Projeto de Lei Complementar 162/2019⁵³, que propõe a divulgação de quais empresas recebem incentivos fiscais no Brasil. O texto foi aprovado no Senado e aguarda votação em plenário na Câmara dos Deputados.

2.3. Propostas que devem ser aprimoradas ou barradas, pelo risco que representam

2.3.1. PL do “pedágio do governo digital”

O PL 2224/2021, que tramita na Câmara dos Deputados e pretende alterar a Lei do Governo Digital, pode ter um efeito desastroso sobre a política de dados abertos no Brasil⁵⁴. A proposta carece de evidências que comprovem a necessidade de cobrança do acesso automatizado a dados. Sem ter sido devidamente debatida até o momento, ganhou a perspectiva de realização de uma audiência pública, com data ainda a definir, após forte mobilização de diferentes setores da sociedade⁵⁵.

2.3.2. Regulamentação do Lobby

A regulamentação da atividade de representação de interesses é fundamental para o regime democrático, desde que garanta a transparência dos processos decisórios, reduza os riscos de corrupção nas interações público-privadas e assegure a isonomia no tratamento dos grupos de interesse diversos ou opostos. O Projeto de Lei

⁵² <https://www.soacreditovendo.org.br/>

⁵³ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2208695>

⁵⁴ Veja análise detalhada feita pela Open Knowledge Brasil: Por que cobrar por dados públicos é uma má ideia. 03/08/2022. <https://ok.org.br/noticia/por-que-cobrar-por-dados-publicos-e-uma-ma-ideia/>

⁵⁵ Manifesto Multissetorial: Diga não ao pedágio do governo digital. 16/08/2022. <https://ok.org.br/noticia/manifesto-multissetorial-diga-nao-ao-pedagio-do-governo-digital/>

2914/2022⁵⁶ que ora tramita no Senado Federal, após sua aprovação na Câmara dos Deputados, é falho nesses aspectos centrais.

É necessário que:

- a. A tramitação do PL 2914/2022 no Senado seja diametralmente oposta à que ocorreu na Câmara, ou seja: sem aqodamento e com ampla participação social.
- b. O texto inclua entre interações passíveis de serem consideradas na representação de interesses, a comunicação direta, oral ou escrita, presencial ou telemática (atualmente, faz referência apenas a audiências presenciais ou telepresenciais)
- c. O texto inclua, no rol do item III do art. 11, a obrigatoriedade de transparência ativa das agendas de agentes públicos (o texto determina apenas a transparência a posteriori), incluindo não apenas audiências, mas também eventos, reuniões e despachos internos.
- d. Reformule-se o item a do inciso III do art. 11 do PL para incluir, entre os itens de divulgação ativa obrigatória, documentos trocados durante as atividades de defesa de interesses.
- e. Inclua-se dispositivo que determine a transparência ativa dos representantes profissionais de interesse credenciados nos termos do art. 12.
- f. Suprima-se o trecho “incluídas as atividades de segurança e defesa cibernética” do inciso I, §2º do art. 13 do PL, uma vez que cria, desnecessariamente, hipótese de sigilo inexistente na Lei de Acesso à Informação.
- g. Aperfeiçoe-se o inciso II do mesmo art. 13, que deixa margem para ocultação ou negativa de acesso de informações pessoais de interesse público por meio do uso inadequado da LGPD, como nomes de representantes de interesse.
- h. Reformule-se o art. 16, §2º do PL, que na prática institucionaliza o recebimento de hospitalidades luxuosas por tomadores de decisão, por meio de patrocínio a eventos corporativos.
- i. Reformule-se o Capítulo V (“Do regime de responsabilização”), Seções II e III, para mitigar o risco de constrangimento e punição a representantes de interesse e

⁵⁶ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155324>

organizações sociais com menor grau de formalização e estruturação. Da forma como estão, os dispositivos restringem indiretamente a representação de interesses por parte de movimentos de base.

2.3.3. Transparência nos partidos políticos

Além de aprovar legislações com os dispositivos enumerados no item 2.2.1., é necessário que o governo federal e sua base atuem no Congresso para garantir que qualquer proposta legislativa, como é o caso do Projeto de Lei Complementar (PLP) 112/2021 - Novo Código Eleitoral, seja de alteração de regras existentes ou criação de novas:

- a. Preserve os mecanismos de transparência de contas eleitorais e partidárias implementados pela Justiça Eleitoral, especialmente o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), o DivulgaCand e a publicação das contas eleitorais a cada 72h, assim como o Sistema de Prestação de Contas Anuais (SPCA) e o DivulgaSPCA;
- b. Preserve as regras de transparência previstas na legislação e nas resoluções da Justiça Eleitoral, tais como a obrigação de que as instituições financeiras insiram CPF ou CNPJ de doadores de campanha nos respectivos extratos bancários (Art. 22, Inciso II, Lei 9.504/1997);
- c. Rejeite qualquer diminuição de transparência sobre o funcionamento e o financiamento de partidos e campanhas eleitorais, inclusive pela utilização da Lei Geral de Proteção de Dados ou do Marco Civil da Internet.

2.3.4. Criminalização de pesquisas eleitorais

É preciso sepultar o Projeto de Lei 2567/2022⁵⁷ (apensado ao PL 96/2011⁵⁸) em tramitação na Câmara dos Deputados, que pune responsáveis por pesquisa eleitoral com números divergentes, acima da margem de erro, dos resultados oficiais das eleições. O texto compromete seriamente a atividade de institutos de pesquisa sem uma justificativa objetiva ou válida para tal, além de ter tido um rito de tramitação acelerado e sem participação da sociedade ou de especialistas⁵⁹.

⁵⁷ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2335321>

⁵⁸ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=491042>

⁵⁹ <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/18/camara-projeto-criminaliza-pesquisas-eleitorais.htm>

Também se considera necessário retirar de proposições como o Projeto de Lei Complementar 112/2021 - Novo Código Eleitoral quaisquer menções a indevidas e desarrazoadas taxas de acerto em pesquisas eleitorais.

2.3.5. Lei de Dados Abertos

Ao longo da tramitação na Câmara, o PL 7804/2014 sofreu mudanças importantes que descaracterizam⁶⁰ a proposta inicial, cabendo novo ciclo de debate amplo com a sociedade civil antes de qualquer aprovação.

2.4. Projetos para reversão de retrocessos

2.4.1. Aperfeiçoamento da nova Lei de Improbidade

Com a aprovação da Lei 14.230/2021, houve uma fragilização do principal instrumento de combate à corrupção em vigor no país. Em nome de uma dita maior segurança jurídica para gestores públicos, foram impostos obstáculos à apuração de ilícitos e à punição de quem os comete. Sanções ao descumprimento da Lei de Acesso à Informação, por exemplo, são praticamente impossíveis de aplicar, diante da exigência de comprovação de dolo e exclusão da culpa grave como hipótese de condenação.

É necessário aprovar emendas à nova legislação para recuperar pontos críticos – o que não significará a volta de trechos que, segundo alguns, ensejavam condenações desproporcionais ou impunham amarras a gestores públicos.

Sugerimos a apresentação ou endosso de um Projeto de Lei que:

- a. Inclua a culpa gravíssima como hipótese para responsabilização;
- b. Restabeleça o sistema de prescrição determinado pela Lei 8.429/1992;
- c. Inclua partidos políticos entre os sujeitos à responsabilização;
- d. Estabeleça o prazo de um ano para a duração de investigação pelo Ministério Público, com possibilidade de prorrogação. A extensão do prazo deverá ser aprovada pelo Conselho Superior do Ministério Público em questão, mediante

⁶⁰ Exemplos são apresentados nesta discussão:
<https://dadosabertos.social/t/projetos-de-lei-sobre-dados-abertos/124/12?u=herrmann>.

análise da complexidade do caso, provas a serem colhidas, ritmo da investigação e número de investigados.

3. Escolha de autoridades na área de transparência

É indiscutível a necessidade de autonomia e comprometimento mínimo das autoridades na área de transparência com as melhores práticas da área, para evitar casuísmos e a cooptação de órgãos responsáveis por essa política por interesses particulares.

Nesse sentido, as organizações subscritoras apresentam um conjunto de critérios mínimos desejáveis para os(as) futuros(as) ocupantes das chefias da Controladoria-Geral da União (CGU), da Ouvidoria-Geral da União (OGU) e da Advocacia-Geral da União (AGU), com o fim de contribuir para a escolha a ser feita pelo novo governo:

- a. Que seja civil (não-militar, da ativa ou da reserva);
- b. Não filiado a partido político;
- c. Especialização e experiência prévia nos temas de transparência, acesso à informação, accountability, governo aberto, integridade, combate à corrupção e/ou governança pública;
- d. Histórico concreto e reconhecido de atuação em prol da transparência e do acesso à informação;
- e. Capacidade e disposição, preferencialmente demonstradas em experiência prévia, para dialogar com a sociedade civil inclusive fora dos espaços formais de interação (Conselhos e Comitês);
- f. Ausência de condenação em processos administrativos ou judiciais relativos a danos à administração pública;
- g. No caso específico do(a) OGU, incluir o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) no processo de nomeação, nos termos do art. 20 da Lei 13.460/2017.