

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**A evolução identitária da Controladoria-Geral da União:** polifonia e decisões em políticas de transparência e acesso à informação

**The identity evolution of the Office of the Comptroller General:** polyphony and decisions in policies of transparency and access to information

Érica Bezerra Queiroz Ribeiro

Bruno Amaral Machado

# Sumário

<b>O USO DE BOTS SOCIAIS COMO AMEAÇA À DEMOCRACIA</b> .....	13
Mateus de Oliveira Fornasier	
<b>IN MEMORIAM: THE REPUBLICAN FORM AND THE SEPARATION-OF-POWERS AMONG THE FOUR BRANCHES OF GOVERNMENT</b> .....	32
Farris Lee Francis	
<b>TODOS E CADA UM DE NÓS: O INTERESSE PÚBLICO COMO CRITÉRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO</b> .....	44
Mártin Haerberlin e Flávio Comim	
<b>FACTORES DERIVADOS DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL QUE AFECTAN LA USABILIDAD DEL E-GOBIERNO EN MÉXICO</b> .....	69
Oscar Yahev Carrera Mora, Luis Fernando Villafuerte e Saulo Sinforoso Martínez	
<b>¿QUÉ HA PASADO CON LOS PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, SOLIDARIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD DE COLOMBIA?</b> .....	87
David Mendieta e Carmen Elena	
<b>CHANGING THE BENCH FOR A HANDSHAKE: LITIGATION, ADMINISTRATIVE RESOLUTION AND MEDIATION IN FREEDOM OF INFORMATION COMPLAINTS IN CHILE</b> .....	104
Pablo Contreras	
<b>A EVOLUÇÃO IDENTITÁRIA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO: POLIFONIA E DECISÕES EM POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO</b> .....	121
Érica Bezerra Queiroz Ribeiro e Bruno Amaral Machado	
<b>AS RAÍZES CRISTÃS DO PRINCÍPIO JURÍDICO DA FRATERNIDADE E AS CRISES MIGRATÓRIAS DO TERCEIRO MILÊNIO</b> .....	139
Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos e Marilene Araujo	
<b>JUDICIALIZAÇÃO DESCENTRALIZADA E INDIVIDUALIZADA DA POLÍTICA: MUDANÇAS NAS REGRAS DE TRAMITAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS A PARTIR DA EMENDA CONSTITUCIONAL 32</b> .....	155
Leandro Molhano Ribeiro e Mariana Novotny Muniz	
<b>O PAPEL DO CNJ DIANTE DO RECONHECIMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO NA PERSPECTIVA DO ATIVISMO DIALÓGICO</b> .....	176
Ana Paula Kosak e Estefânia Maria de Queiroz Barboza	

<b>EFEITOS DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS (PMM) NOS RESULTADOS DA ATENÇÃO BÁSICA À SAÚDE.....</b>	<b>196</b>
Alex dos Santos Macedo e Marco Aurélio Marques Ferreira	
<b>ORÇAMENTO PARA OS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM CURITIBA: PLANO E EXECUÇÃO .....</b>	<b>224</b>
Karoline Strapasson Jambersi e Antonio Gonçalves de Oliveira	
<b>A CAPACIDADE DO ESTADO FRENTE A GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES APÓS A POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL (LEI 12.608/2012).....</b>	<b>245</b>
Larissa Maria da Silva Ferentz e Carlos Mello Garcias	
<b>REFUNCIONALIZAÇÃO DA PENA DE PRISÃO: ABORDAGEM ACERCA DA ALIENAÇÃO DO TRABALHO DESDE UMA ECONOMIA POLÍTICA DA PENA .....</b>	<b>269</b>
Jackson da Silva Leal	
<b>LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO A DEFENSA JURIDICA DE LAS VICTIMAS EN CHILE</b>	<b>286</b>
Marcela Peredo Rojas	
<b>COLABORAÇÃO PREMIADA E SELETIVIDADE DO SISTEMA PENAL: PROBLEMATIZAÇÕES ACERCA DA UTILIZAÇÃO DE ACORDOS NA OPERAÇÃO LAVA JATO .....</b>	<b>314</b>
Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth e Maurício Habckost Dalla Zen	
<b>PODER, MASCULINIDADE E PARTICIPAÇÃO EM FACÇÕES CRIMINOSAS A PARTIR DE RELATOS ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERDADE PELA PRÁTICA DE ATOS INFRACIONAIS .....</b>	<b>338</b>
Jailson Alves Nogueira, Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira, Lauro Gurgel de Brito e Veruska Sayonara de Góis	
<b>MOBILIZAÇÃO JURÍDICA E O DIREITO AO ABORTO NO BRASIL: A EVOLUÇÃO ARGUMENTATIVA NAS RESPECTIVAS AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE .....</b>	<b>355</b>
Fabiano Hartmann Peixoto e Thales Alessandro Dias Pereira	

# A evolução identitária da Controladoria-Geral da União: polifonia e decisões em políticas de transparência e acesso à informação\*

## The identity evolution of the Office of the Comptroller General: polyphony and decisions in policies of transparency and access to information

Érica Bezerra Queiroz Ribeiro\*\*

Bruno Amaral Machado\*\*\*

### Resumo

O objetivo deste artigo é analisar, à luz da perspectiva organizacional sistêmica, a evolução da identidade da Controladoria-Geral da União (CGU) a partir das decisões adotadas pela organização no que se refere à política de transparência e à garantia do direito de acesso a informações. Adota, como referência, a trajetória organizacional que culminou na centralidade da atuação da CGU, no âmbito do Poder Executivo federal, relacionada à implementação da Lei de Acesso a Informações (LAI), especialmente enquanto instância recursal face às negativas de acesso a informações. Com a lente organizacional sistêmica, focaliza a evolução identitária da CGU no contexto da diferenciação funcional entre o sistema jurídico e o sistema político. A pesquisa parte da diferenciação da CGU nos subsistemas da política, do público e da administração pública, estrutura na qual a CGU se insere. A partir da análise das premissas decisórias, tem por objeto os processos decisórios da CGU em relação às novas atribuições assumidas com a LAI. Ao desempenhar o papel de instância recursal da LAI, a CGU se distanciou de sua identidade organizacional original, isto é, do controle interno? Qual a identidade da CGU ao decidir sobre a política de acesso à informação? Conclui que a CGU se orienta por premissas decisórias — programas condicionais e finalísticos, regras de recrutamento e seleção de pessoal e de organização interna vinculada à execução dos programas e cultura organizacional — que configuraram a sua identidade organizacional, particularmente, nos últimos anos, quando decide sobre a política de transparência e do direito de acesso à informação.

**Palavras-chave:** Teoria organizacional sistêmica. Niklas Luhmann. Acesso a informações. Controladoria-Geral da União.

\* Recebido em 29/01/2020

Aprovado em 06/03/2020

\*\* Doutora em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Mestre em Ciência da Informação e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (CGU). E-mail: ericabqr@gmail.com

\*\*\* Pós-Doutorado em Sociologia (UnB). Doutor em Direito e Mestre em Sistema Penal e Problemas Sociais pela Universitat de Barcelona (Espanha). Visiting Scholar na Fordham University e na John Jay College of Criminal Justice (EUA). Professor de Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). E-mail: brunoamachado@hotmail.com

## Abstract

The purpose of this article is to evaluate, from a systemic organizational perspective, the correlations between the evolution of the identity of the Office of the Comptroller General (CGU) and the decisions adopted by the organization regarding the transparency policy and the right of access to information. It adopts, as reference, the organizational trajectory that culminated in the centrality of its performance within the federal executive branch, related to the implementation of the Freedom of Information Act (FOIA), especially as an appeals body in denials of access to information. With the systemic organizational lens, it focuses on the CGU's identity evolution in the context of the functional differentiation between the legal system and the political system. The research starts from the differentiation of CGU in the subsystems of politics, the public and public administration, a structure in which CGU is inserted. By playing the role of LAI's appeal body, has CGU distanced itself from its original organizational identity, that is, from internal control? What is CGU's identity when deciding on the policy of access to information? It concludes that CGU is guided by decision-making premises - conditional and finalist programs, staff recruitment and selection rules, and internal organization linked to program execution and organizational culture - that have shaped its organizational identity, particularly in recent years, when it decides on transparency policy and the right of access to information.

**Keywords:** Systemic organizational theory. Niklas Luhmann. Access to information. Office of the Comptroller General.

## 1 Introdução

A Controladoria-Geral da União (CGU) foi criada, em 2001, como órgão de assessoramento do Presidente da República para a defesa do patrimônio público. Ao longo desses 19 anos, a CGU incorporou outros órgãos públicos, alterou sua estratégia de atuação e redistribuiu competências internamente, assumindo as feições de uma agência anticorrupção. A partir da aprovação da Lei de Acesso a Informações (LAI – Lei nº 12.527/2011), a organização alterou sua identidade na medida em que também passou a desempenhar o papel de agência de *compliance* ao direito de acesso a informações.

A pesquisa orienta-se pela Teoria Organizacional Sistêmica, referencial teórico para observar e discutir a evolução identitária da CGU, especialmente quando assume atribuições para decidir sobre as políticas de transparência e acesso à informação, o que supõe considerar suas premissas decisórias — como os programas condicionais e finalísticos, as regras de recrutamento e seleção de pessoal e de organização interna vinculada à execução dos programas e a cultura organizacional.

O presente artigo tem, como objetivos, evidenciar e discutir a evolução identitária da CGU, culminando no papel que passou a desempenhar, a partir de 2012, ao funcionar como instância recursal da LAI, no que se refere à interpretação das hipóteses de restrição do direito de acesso a informações. Ao assumir o papel de instância recursal da LAI, a CGU se distanciou de sua identidade organizacional original, isto é, do controle interno? Qual a identidade da CGU ao decidir sobre a política de acesso à informação? O estudo parte da hipótese de que a CGU assumiu o papel de instância de interpretação da LAI, no âmbito do Poder Executivo federal, como resultado da recursividade das decisões anteriores sobre métodos e técnicas de auditoria e fiscalização, bem como de transparência da aplicação de recursos públicos federais, a partir de demandas sociais decorrentes das ações de auditoria e fiscalização (controle) que realizava.

Na perspectiva proposta, a CGU é uma organização que se “define”, enquanto unidade, a partir de decisões recursivamente encadeadas que reconfiguraram a sua identidade. Trata-se de pesquisa qualitativa com base documental que tem como ponto de partida os atos normativos que criaram a CGU e definiram suas

atribuições na burocracia da administração pública federal. Em seguida, o objeto recai sobre os documentos que consubstanciam as decisões da CGU diante das demandas pelo incremento da transparência e do acesso à informação, paralelamente às ações de controle que a CGU assumiu. Deve-se esclarecer que a análise documental recaiu, nesse segundo momento, em amostra de 100 decisões<sup>1</sup> da CGU em recursos contra negativa de acesso a informações, para discutir a relevância da aplicação dos testes “de dano” e “do interesse público” para a interpretação das hipóteses legais de restrição do acesso a informações.<sup>2</sup>

Essas decisões documentadas, forma como a CGU comunica, compõem o *corpus* da pesquisa. As competências institucionais estabelecidas na constituição federal, leis, decretos, portarias e instruções normativas são os programas condicionais mobilizados pela CGU para aferir a correção de uma decisão, isto é, se ela foi produzida de acordo com critérios estabelecidos. A pesquisa também se vale da revisão documental para discutir os registros que a organização produz sobre suas atividades — especialmente os relatórios anualmente publicados —, a fim de explicitar as decisões que evidenciam a evolução identitária da CGU. A análise do *corpus* normativo e documental foi realizada a partir da revisão *ad hoc* da literatura, nos campos de Políticas Públicas e Direito.

Neste artigo, categorias teóricas da Teoria Organizacional Sistêmica são utilizadas como referencial para observar e discutir as alterações estruturais que definiram a programação decisória da CGU, constituindo sua identidade.<sup>3</sup> Afirma-se que, empiricamente, uma organização possui distintas autodescrições, que permitem aos membros guiarem-se internamente sem o conhecimento concreto de outras decisões tomadas por outras unidades (autodescrições como mapa organizacional). As organizações podem assumir semânticas distintas e, inclusive, autodescrições conflituosas.<sup>4</sup> O foco do artigo é descrever a evolução identitária da CGU desde quando criada, em 2001, ao assumir tarefas específicas como organização de controle dos atos da administração pública. Pretende-se mapear como os conceitos de transparência e acesso a informações foram integrados como premissas decisórias da organização, entendidas como o conjunto de programas condicionais e finalísticos, regras de recrutamento e seleção de pessoal e de organização interna vinculada à execução dos programas e a cultura de uma organização.

As comunicações realizadas pela organização, no tema selecionado para a pesquisa, interpelam, diretamente, os programas condicionais do direito, na medida em que as decisões analisadas sugerem a “[...] vinculação e a consistência na comunicação de decisões jurídicas” pertinentes à interpretação do direito de acesso a informações no Brasil.<sup>5</sup> Parte-se da hipótese de que a CGU, considerada uma organização autopoietica, orienta-se por premissas decisórias e, ao decidir, constitui sua identidade. Busca-se descrever não apenas a evolução identitária da CGU como organização da administração pública, mas também se sugerem parâmetros para pensar o papel da CGU nas comunicações jurídicas e na evolução interpretativa do direito de acesso a informações.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Decisões, nesse artigo, são deliberações sobre um caso jurídico concreto, submetido à CGU por meio de recursos administrativos previstos na LAI. Ao longo deste artigo, o termo “decisões” é utilizado para se referir ao modo como a organização se comunica com outros sistemas sociais, deles se diferenciando funcionalmente em decorrência da recursividade entre essas decisões.

<sup>2</sup> RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz. *Transparência e proteção da privacidade nas decisões da Controladoria-Geral da União: uma análise organizacional-sistêmica*. 2019. Tese (Doutorado) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019. RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz; MACHADO, Bruno Amaral. Privacidade e transparência: aplicação dos testes de dano e do interesse público em recursos da LAI. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 21, n. 125, p. 615-643, 2020. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/2028>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>3</sup> LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión*. Cidade do México: Herder, 2010. MACHADO, Bruno Amaral. *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. São Paulo: Marcial Pons, 2014a.

<sup>4</sup> SEIDL, David. Organization identity in Luhmann’s theory of social systems. In: BAKKEN, Tore; HERNES, Tor (eds.). *Autopoietic organization theory: drawing on Niklas Luhmann’s social systems perspective*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press, 2003. p. 136-143.

<sup>5</sup> ROCHA, Leonel Severo; AZEVEDO, Guilherme de. Notas para uma teoria da organização da decisão jurídica autopoietica. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 4, n. 2, p. 195, 2012. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2012.42.09>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>6</sup> LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

O artigo parte da diferenciação funcional do sistema político e sua diferenciação interna nos subsistemas da política, do público e da administração pública. A diferenciação entre os sistemas político e jurídico articula-se ao processo de diferenciação interna por meio de organizações que se comunicam a partir de premissas decisórias. Em seguida, discutem-se as transformações identitárias da CGU a partir do momento em que agregou a transparência e o acesso a informações, nos termos instituídos pela LAI, aos seus programas decisórios. Por fim, constatada a evolução da identidade da CGU, construída pelas decisões em relação a essas temáticas, discute-se se a CGU se institui como organização polifônica, na medida em que, ao decidir segundo parâmetros da LAI, suas decisões, programadas juridicamente, apresentam novos parâmetros interpretativos sobre o direito de acesso a informações.

## 2 Diferenciação funcional, organizações e decisões

### 2.1 A diferenciação funcional da sociedade no sistema político: administração, política e público

A sociologia das organizações tem raízes weberianas e influenciou amplo campo de estudos com distintas tradições e agendas de pesquisa. Também, com influência weberiana, discute-se a emergência do modelo de dominação racional-legal e o surgimento das burocracias modernas para o desempenho das atividades de administração. Há extenso campo de estudo que sugere pautas para analisar o Estado, os governos e a administração pública.<sup>7</sup> A literatura sugere metodologias de análises, enfoques e possibilidades empíricas ainda pouco exploradas. Neste estudo, o objeto de análise — evolução identitária da CGU — é direcionado pela abordagem sistêmica, conforme apresentada em seguida, com base em perspectiva da gradual incorporação de atividades relacionadas à promoção da transparência pública e da visibilidade do que é considerado de interesse público.<sup>8</sup>

Na Teoria Sistêmica, o foco dirige-se às comunicações em sociedades diferenciadas funcionalmente. Os sistemas sociais operam de forma autopoietica, conforme códigos e programas próprios; por isso, são operativamente fechados e cognitivamente abertos. O sistema político opera por meio dos códigos governo/oposição; o jurídico, pelo código direito/não direito; o científico, por verdadeiro/falso; o econômico, por pagar/não pagar; o religioso, por ter fé/não ter fé, cada qual com programas próprios e mutáveis, suplementos que orientam as operações. Por exemplo, os programas jurídicos assumem a forma de leis, precedentes e constituição, enquanto, no político, os programas se confundem com as agendas dos partidos políticos e dos grupos politicamente organizados.<sup>9</sup>

O processo de diferenciação funcional supõe diferenciações dinâmicas em subsistemas parciais. Um desses processos manifesta-se pelo surgimento de organizações, como os tribunais, que ocupam o centro do sistema jurídico.<sup>10</sup> O sistema político também se diferencia internamente por meio de organizações, congrega ações políticas, partidos e parlamentos. De outro lado, a implantação das decisões coletivamente

<sup>7</sup> ANDREWS, Christina; BARIANI, Edison (org.). *Administração pública no Brasil*. São Paulo: Unifesp, 2010. COSTA, Frederico Lustosa da; COSTA, Elza Marinho Lustosa da. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 2, p. 215-236, mar./abr. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/60843>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>8</sup> WARTHA, Patrícia Maino. Transparência na e da administração pública: (in)compatibilidade entre visibilidade e demais preceitos constitucionais a partir da análise ao caso concreto por meio da ADPF 144 do STF. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 1, n. 2, p. 33, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1251/1268>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>9</sup> LUHMANN, Niklas. *Sociologia política*. Madrid: Trotta, 2014. LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

<sup>10</sup> LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2016. p. 400.

vinculantes da política requer arranjos institucionais por meio de decisões da política, ao produzir legislação, e por meio das organizações que integram a administração.<sup>11</sup>

O Estado constitui-se em estrutura central na diferenciação entre política e direito. Na proposta sistêmica, as constituições acoplam os sistemas político e jurídico na forma descrita juridicamente como Estado de Direito.<sup>12</sup> As contingências das operações do sistema político diante de um ambiente cada vez mais complexo supõe a diferenciação vertical por meio de governos, na forma de papéis, tarefas e estruturas hierárquicas.<sup>13</sup> O transcurso histórico evidencia processos de legitimação, não apenas por meio da divisão de tarefas pelo governo, mas também pelos papéis assumidos pelo público. Uma das formas de diferenciação dinâmica que redefine a estrutura do jogo político é a democratização para tomada de decisões pelos governos.<sup>14</sup>

Ao contrário das concepções usuais de unidade entre política e administração, trata-se de diferentes “[...] sistemas comunicativos para a elaboração de informação, funcionalmente especificados e que, por isso, operam separadamente”; se a ação política reduz a complexidade das contingências da sociedade ao produzir decisões vinculantes, a administração opera para realizar o “[...] politicamente necessário e possível por decisões programadas.”<sup>15</sup>

A administração define-se como o âmbito do sistema político que mais se diferenciou dinâmica e autonomamente. A administração deve orientar-se por premissas decisórias já definidas no sistema político, o que exige insulamento das influências de outros âmbitos da sociedade. A sua função manifesta-se, assim, na produção de decisões vinculantes sobre problemas com complexidade já reduzida.<sup>16</sup> A diferenciação da administração supõe processos históricos de organização e profissionalização, mediados pela impessoalidade das decisões que se orientam por premissas já definidas. A diferenciação dinâmica da administração supõe processos simultâneos de dependência e de independência em relação ao entorno.

A complexidade da política deriva, também, da mutabilidade dos programas políticos e das premissas decisórias, as quais, uma vez definidas, insulam-se das flutuações da política pois operam a partir da consistência das decisões e de acordo com os horizontes que se abrem para decisões futuras. Esse processo abre-se a categorias descritas em outros subsistemas sociais, como os conceitos jurídicos e os cálculos econômicos, os quais propiciam parâmetros comparativos em relação a outras decisões. No Estado de Direito, a administração decide com base em programas condicionais (programas jurídicos válidos), que prevalecem sobre os programas finalísticos, como as análises econômicas, estratégicas, entre outras.

## 2.2 Organizações: premissas decisórias e comunicações

Se o foco é a diferenciação dos sistemas sociais autopoieticos na sociedade moderna, as organizações, consideradas sistemas sociais funcionalmente diferenciados, desempenham papel central nesse processo, na medida em que assumem o código e o programa do sistema social do qual funcionalmente se originam, bem como, por meio de decisões, se comunicam com outras organizações e sistemas sociais, produzindo irritações.<sup>17</sup> A diferenciação é o centro da Teoria Social Sistêmica, identificada tanto na diferenciação da sociedade em sistemas quanto na diferenciação interna desses em organizações.<sup>18</sup> Ao assumirem os códigos e programas dos sistemas aos quais se vinculam funcionalmente — como ocorre nas organizações estatais em relação ao sistema político —, as organizações definem o que é periferia com base em suas próprias

<sup>11</sup> LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2016. p. 557-565.

<sup>12</sup> LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2016. p. 629 e ss.

<sup>13</sup> LUHMANN, Niklas. *Sociología política*. Madrid: Trotta, 2014. p. 51-58.

<sup>14</sup> LUHMANN, Niklas. *Sociología política*. Madrid: Trotta, 2014. p. 91.

<sup>15</sup> LUHMANN, Niklas. *Sociología política*. Madrid: Trotta, 2014. p. 111.

<sup>16</sup> LUHMANN, Niklas. *Sociología política*. Madrid: Trotta, 2014. p. 132.

<sup>17</sup> LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión*. Cidade do México: Herder, 2010. p. 68-73.

<sup>18</sup> MACHADO, Bruno Amaral. *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. São Paulo: Marcial Pons, 2014a. p. 37.

operações, garantindo sua unidade e seu caráter único.

No entanto, as organizações não são meros subsistemas diferenciados funcionalmente dos subsistemas da sociedade. Consideradas sistemas sociais autopoieticos, as organizações são operacionalmente fechadas, mas cognitivamente abertas, devido a sua capacidade de interpretar distinções e de produzir informação. Os sistemas sociais são entorno para as organizações, cujas operações e estruturas são orientadas para sua autopoiese e, não, para se adaptarem ao entorno. A partir de irritações, isto é, das perturbações produzidas pelos demais sistemas sociais, as organizações produzem soluções para seus próprios problemas internos, uma vez que dotadas da capacidade de auto-observação. A memória que se produz a partir dessas operações considera as possibilidades de decisões, não apenas as soluções adotadas.<sup>19</sup>

Em abordagens das décadas de 1970 e 1980 da Teoria Sistêmica, as organizações são descritas como sistemas sociais que operam a partir dos mesmos códigos dos sistemas sociais a que estão funcionalmente vinculadas. Assim, os tribunais, no centro do sistema jurídico, também decidem por meio da distinção direito/não direito. De outro lado, uma unidade governamental utiliza o código governo/oposição. No entanto, a literatura sistêmica, nos últimos anos, tem produzido novas possibilidades de observação das comunicações organizacionais. As organizações não decidem apenas com base nos códigos do sistema funcional, mas, também, por meio de premissas decisórias, como os programas condicionais e finalísticos, as regras de recrutamento e seleção de pessoal e de organização interna vinculada à execução dos programas, a cultura organizacional e as rotinas cognitivas. Ao se remeter a decisões anteriores, a organização faz referência a estruturas como perfil da equipe, canais de comunicação, número de posições hierárquicas e divisões internas para aplicar o código binário, estabelecendo sua individualidade a partir da operação da distinção código/programa.<sup>20</sup>

As premissas são definidas como “[...] pressupostos que não são postos à prova para serem aplicados.”<sup>21</sup> Não se trata de pressupostos para dedução lógica de uma decisão, nem desta são deduzíveis. As premissas decisórias são definidas por meio de decisões, que constituem o único modo de que dispõem as organizações para se auto organizarem. Premissas reduzem incerteza pois representam um processo de registro/memória das organizações: “[...] através da instalação de premissas decisórias e seu ajuste contínuo, é estabelecida uma estrutura em que uma organização pode construir seu mundo, processar informações e transformar a incerteza em certeza.”<sup>22</sup>

A relação entre os sistemas psíquicos (indivíduos) e os sociais, sobretudo no que toca à relação entre os indivíduos e as organizações, é marcada por processos de objetificação da memória pessoal para fins institucionais, isto é, por processos de transformação da memória individual em memória organizacional. As premissas decisórias são o resultado desse esforço para explicitar uma experiência relevante para as operações das organizações, na medida em que materializam uma estrutura para produção de comunicações que tenham a capacidade de continuamente produzir a diferenciação e a reprodução do sistema institucional.<sup>23</sup>

Os programas são premissas que permitem aferir a correção de uma decisão, isto é, se ela foi produzida de acordo com critérios estabelecidos. Os programas condicionais dependem da ocorrência de um evento para desencadear uma decisão futura, vinculando-se ao passado — como é típico das normas legais —, isto é, à comprovação das condições. Já os programas finalísticos buscam adequar as decisões a um futuro somente conhecido com base em decisões passadas. “Os programas finalísticos pressupõem, a despeito de

<sup>19</sup> LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión*. Cidade do México: Herder, 2010. p. 68-73.

<sup>20</sup> MACHADO, Bruno Amaral. Justiça criminal, organizações e sistemas de interação: discursos sobre o inquérito policial. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 21, n. 104, p. 205–234, 2013. MACHADO, Bruno Amaral. *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. São Paulo: Marcial Pons, 2014a. MACHADO, Bruno Amaral. A diferenciação interna do subsistema jurídico-penal: história, organizações e trajetórias. *Revista de Estudos Criminais*, v. 12, n. 52, p. 81-113, 2014b. Disponível em: <http://www.itecrs.org/edicoes/ano:2014/titulo:v12n52p81-113>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>21</sup> LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión*. Cidade do México: Herder, 2010. p. 262.

<sup>22</sup> LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión*. Cidade do México: Herder, 2010. p. 278.

<sup>23</sup> LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión*. Cidade do México: Herder, 2010. p. 279.

aspirarem produzir diferenciação, que a brecha entre passado e futuro não seja tão aguda.”<sup>24</sup>

A cultura organizacional apresenta-se como espécie de premissa decisória peculiar, pois não é atribuída a uma decisão identificada nem se destina a informar outras decisões. Elas apenas “[...] valem por sempre terem valido (se é que aqui se quisera falar em ‘validade’). Por isso lhes falta a ‘positividade’ e, com ela, a regra de que tudo o que tenha sido introduzido por decisão também pode ser modificado por uma decisão”. Ela “nasce por si mesma”, é “aceita sem ter sido formulada”; tem a “vantagem dos múltiplos sentidos possíveis, da ambiguidade.”<sup>25</sup> É representada na forma de valores historicamente pressupostos e pode ser obstáculo para as inovações: a decadência de uma organização pode decorrer da demasiada atenção que o sistema conferia a sua própria cultura organizacional em comparação com aquela orientada para as mudanças do entorno.

As rotinas cognitivas podem ser definidas como as premissas decisórias relacionadas ao modo como a organização define o entorno. As rotinas poupam esforços e tempo às organizações, que assim podem decidir mais rapidamente porque “garantem uma relação descongestionada com o entorno, que permite uma concentração de atenção para os aspectos autorreferenciais das situações de decisão.”<sup>26</sup>

As premissas decisórias podem se suceder no tempo ou serem compatíveis entre si, não oferecendo maiores dificuldades de uso pelos membros da organização. Em determinadas situações, as autodescrições podem ser incompatíveis de modo latente, o que oferece riscos na medida em que “[...] a organização experimenta disfunções na autorreprodução devido a conflitos estruturais, mas não está ciente de que são causados pelas autodescrições conflitantes”. Quando visíveis/identificadas, as autodescrições conflitantes podem ser estabilizadas por meio de uma “[...] meta-semântica que justifique a coexistência de autodescrições conflitantes.”<sup>27</sup>

Essas autodescrições não se organizam hierarquicamente; pelo contrário, ocorre uma “mudança de liderança” entre elas, na medida em que, mesmo os programas finalísticos, também, observam competências, regras de seleção de pessoal e decisões anteriores para reduzir incerteza e reproduzir a organização.<sup>28</sup> O planejamento organizacional, nesse sentido, dá “[...] forma ao futuro antecipadamente” e representa uma espécie de “[...] coerção para a coordenação de premissas decisórias.”<sup>29</sup> Luhmann pressupõe um duplo requisito para fixar e coordenar premissas: que uma pluralidade de decisões a) seja orientada pelas mesmas premissas decisórias; e b) que outras decisões sejam orientadas por outras premissas decisórias.

As premissas decisórias têm papel relevante para construção da unidade e da individualidade de cada organização. A identidade organizacional, na proposta luhmanniana, é um resultado da organização (regras compartilhadas, visões de mundo e valores), representadas pelas crenças centrais sobre a organização que são compartilhadas pelos seus membros.<sup>30</sup>

Na abordagem proposta, as organizações são sistemas sociais que se comunicam por meio de decisões recursivamente encadeadas, de modo que os limites desse tipo de sistema social são definidos pela distinção entre o que é ou não decisão, pelo próprio sistema, em decorrência de seu fechamento operacional. O que garante a unidade do sistema social, portanto, é sua capacidade de distinguir entre o que é ou não é decisão e, não, a estrutura e os elementos por ele criados. Enquanto a unidade da organização decorre do

<sup>24</sup> LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión*. Cidade do México: Herder, 2010. p. 311.

<sup>25</sup> LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión*. Cidade do México: Herder, 2010. p. 283-284.

<sup>26</sup> LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión*. Cidade do México: Herder, 2010. p. 292.

<sup>27</sup> SEIDL, David. Organization identity in Luhmann's theory of social systems. In: BAKKEN, Tore; HERNES, Tor (eds.). *Autopoietic organization theory: drawing on Niklas Luhmann's social systems perspective*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press, 2003. p. 143.

<sup>28</sup> LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión*. Cidade do México: Herder, 2010. p. 265.

<sup>29</sup> LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión*. Cidade do México: Herder, 2010. p. 270-271.

<sup>30</sup> MACHADO, Bruno Amaral. *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. São Paulo: Marcial Pons, 2014a. p. 38. LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión*. Cidade do México: Herder, 2010. p. 262.

seu fechamento operacional, enfatiza-se o caráter único de cada organização, sua identidade, resultado da historicidade desse sistema social, de sua estrutura decisória recursiva única. É o caráter autopoietico da organização como sistema social, isto é, sua recursividade a decisões passadas em relação às futuras que a define como única.<sup>31</sup>

De um lado, a sociedade se diferencia em vários subsistemas funcionais, cada qual fechado em relação à dimensão fatural; neles, qualquer indivíduo pode comunicar, porque os sistemas sociais autopoieticos são abertos à participação de todos. De outro, as organizações são fechadas em relação à dimensão social — uma vez que a própria organização seleciona seus membros, define suas hierarquias e estipula valores e regras para decisão — e abertas para se comunicarem com todas as dimensões factuais.<sup>32</sup>

Tanto as organizações quanto os subsistemas funcionais produzem meios de comunicação simbolicamente generalizados, os quais possuem carga simbólica que, aplicada a qualquer comunicação, em qualquer dimensão fatural, permitem comunicação com base em um código binário respectivo. O Direito (leis, decisões judiciais etc.) é um meio de comunicação simbolicamente generalizado que viabiliza a comunicação com base no código direito/não direito. Esse código binário produz uma valorização positiva ao direito e, negativa, ao não direito, viabilizando a reprodução da organização. Desse modo, uma organização que se produziu ao se diferenciar funcionalmente do sistema político pode utilizar o código binário jurídico para decidir, “imprimindo” no Direito, enquanto meio de comunicação simbolicamente generalizado, uma decisão com base no código direito/não direito.<sup>33</sup>

Andersen diferencia as organizações considerando a existência ou não de um código binário primário como base das decisões; define como homofônica aquela que “[...] implica uma fixação estrutural sobre quando cada código deve ser utilizado.”<sup>34</sup> As organizações polifônicas emergiriam da “explosão” temática dos sistemas funcionais, isto é, da capacidade de aumentarem o âmbito de abrangência do que consideram jurídico, econômico etc.; assim, os respectivos meios de comunicação simbolicamente generalizados “[...] se tornam disponíveis para um número maior de formas de comunicação.”<sup>35</sup> As organizações polifônicas devem decidir não somente sobre o sistema funcional com o qual se comunica, mas, também, sobre sua autodescrição, a cada decisão, uma vez que não possui um código binário primário: “a organização polifônica é incapaz de escolher um código primário. Em outras palavras: decisões sobre qual meio de comunicação escolher são constantemente feitas e representam o problema estratégico básico.”<sup>36</sup> Polifonia e identidade organizacional, portanto, se correlacionam, na medida em que as organizações polifônicas decidem qual código binário utilizar, decisão que também define sua identidade.

### 3 A evolução da CGU (2001-2011): a construção da identidade como organização de controle da administração

A diferenciação dinâmica da política, da administração e do público pode ser identificada em processos históricos em diferentes contextos. Não há espaço nem é objetivo do artigo recuperar a complexa estrutura administrativa do Estado no Brasil e sua evolução recente.<sup>37</sup> Em um recorte no marco da constituição

<sup>31</sup> LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión*. Cidade do México: Herder, 2010. p. 279.

<sup>32</sup> LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión*. Cidade do México: Herder, 2010. p. 270-271.

<sup>33</sup> LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2016. p. 257.

<sup>34</sup> ANDERSEN, Niels A. Polyphonic organizations. In: BAKKEN, Tore; HERNES, Tor (eds.). *Autopoietic organization theory: drawing on Niklas Luhmann’s social systems perspective*. Copenhagen, Dinamarca: Copenhagen Business School Press, 2003. p. 163.

<sup>35</sup> ANDERSEN, Niels A. Polyphonic organizations. In: BAKKEN, Tore; HERNES, Tor (eds.). *Autopoietic organization theory: drawing on Niklas Luhmann’s social systems perspective*. Copenhagen, Dinamarca: Copenhagen Business School Press, 2003. p. 167.

<sup>36</sup> ANDERSEN, Niels A. Polyphonic organizations. In: BAKKEN, Tore; HERNES, Tor (eds.). *Autopoietic organization theory: drawing on Niklas Luhmann’s social systems perspective*. Copenhagen, Dinamarca: Copenhagen Business School Press, 2003. p. 170.

<sup>37</sup> ANDREWS, Christina; BARIANI, Edison (org.). *Administração pública no Brasil*. São Paulo: Unifesp, 2010. COSTA, Frederico

federal de 1988, a redemocratização é o primeiro elemento a considerar, na medida em que institui novos papéis para o público no sistema político, legitimado pelos procedimentos políticos democráticos. A ampliação dos partidos políticos aponta para novas estruturas e mecanismos que coordenam as ações políticas, novos programas e novas agendas. É possível mapear a diversidade de organizações instituídas e os arranjos concebidos no processo de diferenciação da política e da administração.<sup>38</sup> Uma das frentes de análise é a incorporação das políticas públicas nas agendas da administração pública e a profissionalização da burocracia brasileira nas últimas décadas, a fim de atender novas agendas e desafios.

Estudos no campo do direito e da ciência política evidenciam trajetórias dos tribunais e dos Ministérios Públicos e como suas estruturas foram ampliadas, no marco das novas atribuições conferidas pelo texto constitucional, novas hierarquias, especialidades e unidades de atuação.<sup>39</sup> O processo também pode ser identificado na complexa estrutura da administração, com novas organizações e hierarquias. Algumas surgem no marco dos novos programas instituídos pela constituição de 1988, a qual determina a constituição de sistemas de controle interno para avaliar metas, programas e orçamentos, bem como os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (incisos I e II do artigo 74). Outras decorrem de eventos com ressonância política, como a resposta dos governos a ruídos do entorno.

Observada pela perspectiva organizacional sistêmica, a criação da CGU deve ser contextualizada em um momento de irritação do subsistema político. Em 2001, a divulgação de escândalos de corrupção, pelos meios de comunicação, impunha ao governo agenda de compromisso para a responsabilização por irregularidades na aplicação dos recursos públicos. Parte da literatura sugere que a opinião pública criticava o Presidente Fernando Henrique Cardoso por suposta indiferença em relação aos casos de corrupção, entendendo-o como um problema do sistema de justiça.<sup>40</sup> Enquanto instâncias de controle mobilizadas no âmbito do Poder Legislativo, as comissões parlamentares de inquérito eram consideradas inefetivas para essas demandas, pois orientadas por disputas políticas e, não, por critérios jurídicos.

A decisão de criar a CGU orientou-se pelos códigos governo/oposição, uma resposta tanto às críticas dos partidos de oposição quanto às ações de setores da administração, que buscavam evidenciar envolvimento ou negligência em relação os casos de corrupção.<sup>41</sup> Se esse foi o impulso inicial, dele decorreu um programa condicional com amplas competências. A distinção código/programa tornou possível o fechamento operacional e a autopoiese da CGU, com premissas decisórias que levaram a processos de diferenciação interna como unidade da administração no sistema político.

A evolução da CGU pode ser observada em diferentes momentos. Interessa descrever como a organização, segundo os programas definidos no ato que a instituiu, construiu inicialmente sua identidade como agência de controle da administração. A análise documental sugere transformações que podem ser agrupadas em quatro etapas, marcadas pelas estruturas criadas pela organização para desempenhar as competências associadas à promoção da transparência e do direito de acesso a informações.

Na primeira etapa, a então Corregedoria-Geral da União foi criada em 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória 2.143-31/2001, para “assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho

---

Lustosa da; COSTA, Elza Marinho Lustosa da. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 2, p. 215-236, mar./abr. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/60843>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>38</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

<sup>39</sup> MACHADO, Bruno Amaral. *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. São Paulo: Marcial Pons, 2014a. SADEK, Maria Tereza (org.). *O judiciário em debate*. São Paulo: Sumaré, 1995.

<sup>40</sup> SANTOS, Romualdo Anselmo dos. *Institutionalising anti-corruption in Brazil: the path of the Controladoria-Geral da União (CGU)*. 2013. Tese (Doutorado) – University of Sheffield, Inglaterra, 2013. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/28732>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>41</sup> SANTOS, Romualdo Anselmo dos. *Institutionalising anti-corruption in Brazil: the path of the Controladoria-Geral da União (CGU)*. 2013. Tese (Doutorado) – University of Sheffield, Inglaterra, 2013. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/28732>. Acesso em: 29 fev. 2020.

de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público” (artigo 6º – A). Para a realização dessa tarefa, atribuíram-se à Corregedoria-Geral da União as competências para decidir, preliminarmente, sobre as denúncias e representações que recebesse; instaurar ou requisitar a instauração de procedimentos e processos administrativos; acompanhar, avocar ou declarar a nulidade procedimentos e processos; realizar inspeções; requisitar procedimentos e processos arquivados; requisitar servidores e propor medidas legislativas ou administrativas e sugerir ações para evitar a repetição de irregularidades (artigo 14-A).

Estudos que recuperam a memória institucional sugerem que, nos primeiros anos, seus dirigentes procuraram estabelecer a correlação entre suas atribuições e a promoção da transparência para a prevenção e o combate da corrupção, de modo que, desde sua criação, tornavam públicos os resultados alcançados. Nessa primeira etapa da evolução da CGU (ano de 2001), a transparência já era definida como marco identitário da CGU, remetendo a um dos marcos iniciais da cultura organizacional. No relatório referente às atividades do ano de 2001, produzido pela organização, transparência significava “abrir todas as portas e janelas”, “clareza”, “limpidez”, “absoluto desprovemento de obstáculos”, “facilidade de compreensão dos atos administrativos e da sua utilidade para todos.”<sup>42</sup> O conceito de acesso a informações, por sua vez, estava vinculado aos meios para se atingir a transparência, aos procedimentos, processos e mecanismos imprescindíveis para conhecer o Estado.<sup>43</sup> Ambos eram finalisticamente associados à promoção do controle social e à inibição de irregularidades, uma vez que elas poderiam ser conhecidas por qualquer um.

Em parte, devido à ausência de capacidade técnico-operacional e *status* para incrementar seus resultados, a CGU incorporou, em 2002, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), então vinculada ao Ministério da Fazenda. O novo arranjo incrementou a equipe e suas competências e introduziu novos métodos e técnicas às suas rotinas de trabalho. Todavia, a transparência de suas atividades e projetos convivia com disputas por prioridade: a repressão da corrupção ou as ações de controle voltadas para o aperfeiçoamento da gestão pública. Nessa segunda etapa da evolução da identidade da CGU (2002), não houve significativas mudanças nos programas organizacionais da CGU, a despeito do incremento da transparência ativa de dados e informações produzidos pela organização.<sup>44</sup> Nesse sentido, a CGU garantia aos interessados a consulta ao andamento dos processos decorrentes de denúncias e representações, disponível na página <http://www.presidencia.gov.br/cgu><sup>45</sup>; no entanto, era necessário inserir o protocolo da denúncia ou representação, de modo que não era possível, ao público em geral, realizar o acompanhamento dos casos.<sup>46</sup>

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, a CGU se aproximou da equipe de transição para se apresentar como instituição e corpo técnico especializado. As propostas que apresentou, no entanto, possuíam pontos dissonantes, especialmente no que se referia ao escopo da CGU. No âmbito da SFC, emergiu proposta para que a CGU alterasse seu foco para gestão, auditoria e fiscalização, ao invés da punição e da responsabilização. O corpo diretivo da CGU, no entanto, desejava manter o foco integrado, isto é, controle e punição. No âmbito da equipe de transição, a extinção da CGU sequer era cogitada porque poderia representar um dano político para o novo governo. No entanto, não havia clareza, naquele momento, sobre qual seria o foco da CGU a partir de então. Assim, o novo ministro recebeu “carta

<sup>42</sup> CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório das atividades no ano de 2001*. Brasília, 2001. p. 4, 20 e 35. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/38857>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>43</sup> CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório das atividades no ano de 2001*. Brasília, 2001. p. 4, 20, 23 e 35. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/38857>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>44</sup> CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de atividades da Corregedoria-Geral da União no ano de 2002*. Brasília, 2002. p. 11, 12, 16, 40 e 61. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/38863>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>45</sup> É possível acessar a versão salva em *cache*, da referida página, por meio do *site* <https://web.archive.org/>. O primeiro resultado disponível sobre as versões do antigo *site* é da data de 08 de fevereiro de 2002. O endereço [www.planalto.gov.br/cgu](http://www.planalto.gov.br/cgu) possui registro de versão desde 18 de agosto de 2001. O atual domínio da CGU ([www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)) possui registro desde o dia 24 de março de 2003.

<sup>46</sup> CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de atividades da Corregedoria-Geral da União no ano de 2002*. Brasília, 2002. p. 11, 12, 16, 40 e 61. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/38863>. Acesso em: 29 fev. 2020.

branca” do Presidente Lula, garantindo-lhe liberdade para fixar suas metas.<sup>47</sup>

Por meio da Medida Provisória 103, de 1º de janeiro de 2003, a Corregedoria-Geral da União passou a se chamar Controladoria-Geral da União — mantendo a sigla original — mas continuava vinculada à Presidência da República (artigo 1º, parágrafo 3º, I). A conversão da MP 103/2003 na Lei 10.683, em 28 de maio de 2003, provocou uma alteração na identidade da CGU: a partir de então, o “incremento da transparência da gestão” se incorporou às demais competências da CGU (artigo 17). Essa nova competência não seria desempenhada de modo isolado, apenas por articulação intragovernamental. No mesmo ato, foi criado o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, colegiado de caráter consultivo e composto paritariamente por representantes da sociedade civil e do governo (artigo 17, parágrafos 1º e 2º). Desse modo, a missão institucional permaneceu a original — combate à corrupção —, mas se realizou mediante nova estratégia, colocada em marcha, a partir de 2003, por meio da fiscalização da aplicação dos recursos federais no nível local (Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos) e da criação do Portal da Transparência.

Instituído pela Portaria CGU 247, de 20 de junho de 2003, o Programa Sorteio tinha como objetivo ampliar e aprofundar a fiscalização de transferências de recursos federais para os municípios por meio da interação dos auditores diretamente com as administrações municipais e com a população. O anterior Programa de Fiscalização nos Municípios adotava seleção amostral de municípios a serem fiscalizados, uma vez que buscava avaliar a execução dos programas federais considerados prioritários.<sup>48</sup> Com a implantação do Programa Sorteio, o foco da fiscalização passou para a “gestão do prefeito” sobre todos os recursos federais repassados ao município.<sup>49</sup> O Programa Sorteio aplicava a *expertise* desenvolvida pela SFC sob nova perspectiva, para outras finalidades, com o objetivo de aumentar a *performance* dos programas públicos realizados no nível municipal a partir do incremento da transparência das ações de fiscalização.<sup>50</sup>

Operacionalmente, os sorteios ocorriam em Brasília, e, a partir da capital federal, eram emitidas ordens de serviço para as equipes da CGU nos estados, as quais, por duas ou três semanas, coletavam documentos e denúncias, realizavam reuniões e solicitavam informações na localidade sorteada. Os relatórios eram produzidos coletivamente e revisados em Brasília, sendo amplamente divulgados pela mídia e enviados a órgãos de controle interno e externo ao Ministério Público e à Polícia.<sup>51</sup>

O modo como a CGU conferia transparência aos relatórios que produzia se alterou a partir do Programa Sorteio. Até 2002, os relatórios de fiscalização local eram divulgados por Ministério, sem identificação dos municípios fiscalizados. A partir de 2003, passaram a ser divulgados com a indicação das localidades visitadas e, de modo resumido, descreviam as irregularidades detectadas.<sup>52</sup> A partir de 2004, passaram a ser disponibilizados na íntegra.<sup>53</sup>

<sup>47</sup> SANTOS, Romualdo Anselmo dos. *Institutionalising anti-corruption in Brasil: the path of the Controladoria-Geral da União (CGU)*. 2013. Tese (Doutorado) – University of Sheffield, Inglaterra, 2013. p. 237-238. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/28732>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>48</sup> SANTOS, Romualdo Anselmo dos. *Institutionalising anti-corruption in Brasil: the path of the Controladoria-Geral da União (CGU)*. 2013. Tese (Doutorado) – University of Sheffield, Inglaterra, 2013. p. 240-242. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/28732>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>49</sup> OLIVIERI, Cecília. *Política e burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas*. 2008. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008. p. 187. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/4656>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>50</sup> LOUREIRO, Maria Rita *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, p. 59, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>51</sup> SANTOS, Romualdo Anselmo dos. *Institutionalising anti-corruption in Brasil: the path of the Controladoria-Geral da União (CGU)*. 2013. Tese (Doutorado) – University of Sheffield, Inglaterra, 2013. p. 241. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/28732>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>52</sup> LOUREIRO, Maria Rita *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, p. 59, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>53</sup> OLIVIERI, Cecília. *Política e burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas*. 2008. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008. p. 188. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/4656>.

O Portal da Transparência Pública, por sua vez, é considerado um relevante exemplo de uma política de transparência ativa orientada por uma lógica de controle.<sup>54</sup> Lançado em novembro de 2004, o Portal inicialmente disponibilizava informações sobre as transferências para estados e municípios e descentralizações diretas ao cidadão.<sup>55</sup> A partir de então, incorporou novas funcionalidades e agregou dezenas de bases de dados governamentais, sendo referência para iniciativas de transparência de receitas e gastos públicos no Brasil e no exterior.<sup>56</sup> Por meio do Decreto 5.482, de 30 de junho de 2005, estabeleceram-se fluxos e prazos para remessa dos dados à CGU, a qual foi incumbida da sua gestão. O Decreto também estabeleceu a obrigação de que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal mantivessem, no seu *site* na *internet*, página denominada Transparência Pública, destinada à “divulgação de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios” (artigo 2º).

Associada à nova estratégia estabelecida no primeiro ano do mandato inaugural do Presidente Lula, a transparência também foi mobilizada para outras finalidades. A identificação dos municípios fiscalizados passou a integrar os relatórios produzidos pela SFC, aumentando a repercussão das constatações decorrentes do Programa Sorteio.<sup>57</sup> A própria transparência do processo de seleção dos municípios a serem fiscalizados foi objeto de intensos debates, os quais alcançaram os tribunais e as cortes de contas e reforçaram a competência da CGU para fiscalizar a aplicação de recursos federais no nível local. O Programa Sorteio enfrentou forte resistência dos prefeitos, que impetraram Mandados de Segurança para questionar a competência da CGU para conduzir auditorias focadas na aplicação de recursos federais por entes municipais. No âmbito do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 25.943/2010 (DF), o Supremo Tribunal Federal (STF) afastou qualquer dúvida, confirmando a competência da CGU para “fiscalizar a aplicação de verbas federais onde quer que elas estejam sendo aplicadas, mesmo que em outro ente federado às quais foram destinadas”.

Em exercício de observação de segunda ordem, sugere-se que as irritações ao sistema político geraram repercussões no público, na medida em que, em alguns dos locais em foram detectadas as irregularidades pela CGU, inclusive não reelegendo os prefeitos considerados maus gestores.<sup>58</sup> O reconhecimento da *expertise* dos servidores da carreira própria da CGU também se dá no âmbito do sistema político — especialmente nos entes subnacionais —, que demanda treinamento e capacitação de servidores e funcionários. É possível que a profissionalização da CGU tenha sido determinante para a estabilização das irritações provocadas pelo sistema político no nível local, na medida em que a precisão e a qualidade dos métodos e técnicas de seleção da amostra para os sorteios, considerados os ajustes apontados pelo TCU, foram reafirmadas pelo tribunal de contas.<sup>59</sup>

Em 2005, a CGU agregou para si uma nova competência — prevenção e combate à corrupção — e uma nova unidade, a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), que passou

---

fgv.br/dspace/handle/10438/4656. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>54</sup> CORRÊA, Izabela. *Unveiled to regulate: the logics and the trajectories of regulatory transparency policies*. 2017. Tese (Doutorado) – London School of Economics and Political Science, Inglaterra, 2017. p. 60. Disponível em: <http://etheses.lse.ac.uk/3632>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>55</sup> Controladoria-Geral da União. *Relatório de gestão: exercício 2004*. Brasília, 2005. p. 132. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/38862>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>56</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de gestão: exercício 2005*. Brasília, 2006. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/38864>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>57</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de gestão: exercício 2005*. Brasília, 2006. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/38864>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>58</sup> FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil’s publicly released audits on electoral outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, 2008. p. 735. Disponível em: <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/123/2/703/1930865?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>59</sup> Em 2007, o TCU determinou que todos os municípios fossem incluídos no sorteio — até então, apenas os municípios com até 500.000 habitantes podiam ser sorteados, com fundamento em limitações operacionais — e a adoção de critérios que permitissem inferências nacionais a partir da fiscalização local (Acórdão 412/2007 – plenário).

a coordenar os projetos e atividades relacionados à promoção da transparência e do controle social. Assim, ao introduzir a prevenção da corrupção como programa condicional, a CGU reconstrói sua identidade (forma como decide/comunica) a partir das quatro macrofunções de uma agência anticorrupção — controle, ouvidoria, correição e prevenção da corrupção —, marco da terceira etapa da evolução identitária da organização (2003–2011). A organização interna decorrente da aprovação da LAI, quando foram criadas coordenações-gerais na STPC e na Ouvidoria-Geral da União (OGU), registra competências voltadas para o relacionamento institucional com a sociedade. A diferenciação do sistema político da qual resultou a CGU decorreu da necessidade de se estabelecer canal direto com a sociedade relacionado ao enfrentamento à corrupção, direcionando-lhe a complexidade da “[...] produção de decisões coletivamente vinculativas”<sup>60</sup>, função do sistema político, quando relacionada a esse tema. A inserção da transparência e da prevenção da corrupção no programa condicional da CGU permitiu orientar e condicionar novos requisitos de trabalho, organização interna e seleção de pessoal, instituindo-se novos programas decisórios.

#### 4 Transparência, acesso a informações e a identidade da CGU (2011-2019)

Com a entrada em vigor da LAI, em 16 de maio de 2012, transparência e acesso a informações instituíram o conceito de abertura do Estado<sup>61</sup>, gestada a partir do lançamento da Parceria para Governo Aberto (OGP)<sup>62</sup>, em 2011. As estratégias adotadas pela OGU e pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC, antiga SPCD) para garantir o direito de acesso, como responsáveis pela análise de recursos de negativa de acesso e pelo monitoramento da implantação da LAI, respectivamente, não se limitaram aos órgãos e entidades federais, pois havia grande disparidade qualitativa entre os níveis atingidos pelo governo federal em relação aos entes subnacionais.<sup>63</sup>

Para a promoção da transparência e do acesso a informações no nível federal, a OGU e a STPC adotaram estratégias distintas para desempenhar suas competências. No âmbito do Poder Executivo federal, foi atribuída à CGU a competência para atuar como terceira instância recursal em face de negativas de acesso a informações (artigos 16 da LAI e 23 do Decreto 7.724/2012). Após interpor dois recursos internos ao órgão ou entidade que respondeu o pedido, o solicitante pode apresentar recurso à CGU, a qual pode realizar ampla revisão da negativa e, inclusive, determinar a entrega da informação negada, no prazo que estabelecer, sob pena de instauração de processo administrativo disciplinar em face do servidor ou empregado público responsável pelo descumprimento da decisão.<sup>64</sup> Nesse sentido, para a análise, instrução e julgamento de recursos à CGU, a OGU instituiu unidade especializada para interpretação da LAI no caso concreto, a Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação (CGRAI).

A partir de um conjunto de precedentes, a OGU os extrapolou como orientação para os órgãos e entidades federais responderem aos pedidos, além de padrão de interpretação da LAI para cidadãos e organizações não governamentais.<sup>65</sup> Nesse novo marco, as decisões da CGU apontam para um processo de diferenciação

<sup>60</sup> LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2016. p. 447.

<sup>61</sup> MOURA, Emerson Affonso da Costa. Transparência administrativa, Lei federal nº 12.527/2011 e sigilo dos documentos públicos: a inconstitucionalidade das restrições ao acesso à informação. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 6, n. 2, p. 45, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4141/pdf>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>62</sup> Brasil e Estados Unidos lançaram a OGP, em 2011, para promoção da transparência, prestação de contas e responsabilização (*accountability*), participação cidadã (*civic engagement*) e uso de tecnologias para inovação em projetos comuns.

<sup>63</sup> MICHENER, Gregory *et al.* Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 610–629, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/75716>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>64</sup> Disponível em: <http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>, o banco de precedentes permite consulta a todas as decisões da OGU.

<sup>65</sup> Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Aplicação da Lei de Acesso à Informação na administração pública federal*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/>

dinâmica diante do novo programa condicional instituído pela LAI. Por meio de técnicas de resolução de conflitos (mediação, negociação e facilitação), e com base em técnicas e critérios jurídicos, buscaram-se justificativas para convencer os órgãos recorridos a entregarem a informação negada, quando injustificada sob o ponto de vista legal, recorrendo ao deferimento do recurso em situações excepcionais.<sup>66</sup> Encarregada da supervisão das ouvidorias federais e, ela mesma, uma ouvidoria, a OGU aproveitou as técnicas que já utilizava para tratamento de manifestações de ouvidoria e as aplicou aos recursos à CGU.<sup>67</sup>

A diferenciação decorrente do novo programa condicional (LAI) resultou, também, no aperfeiçoamento de institutos jurídicos. Conforme foi explicitada na introdução, a análise documental recaiu nessa fase em amostra de 100 decisões<sup>68</sup> da CGU em recursos contra negativa de acesso a informações, momento em que se discute a relevância da aplicação dos testes “de dano” e “do interesse público” para a interpretação das hipóteses legais de restrição do acesso a informações.<sup>69</sup> A pesquisa evidenciou que a CGU recorria à aplicação de um duplo raciocínio para avaliar o risco de dano à privacidade (teste de dano) e sopesá-lo à luz do interesse público na divulgação da informação (teste do interesse público). Vinte e quatro recursos foram instruídos sem a aplicação de teste de dano, dos quais 17 foram favoráveis aos solicitantes. Nos 76 casos em que o teste de dano foi aplicado, 37 resultaram em decisões favoráveis aos solicitantes. No que se refere à aplicação do teste do interesse público, apenas 38 recursos registraram esse raciocínio; desses, 24 resultaram em decisões favoráveis ao solicitante.<sup>70</sup> Os testes também atuaram na concretização da política de transparência pública, na medida em que produzem conjunto de precedentes de modo coordenado e unificam entendimentos jurídicos sobre as questões concretas, a partir de casos semelhantes e precedentes administrativos.<sup>71</sup>

As organizações sociais autopoieticas criam estruturas para controlar o exercício das suas atividades e garantir a continuidade de suas operações, diante da crescente complexidade das estruturas da administração públicas e da diversidade de questões apresentadas. Na CGU, a especialização decorrente dos projetos de capacitação de agentes públicos e da sociedade deu causa à criação de uma nova secretaria, a SPCI, que recebeu várias atribuições que, até então, se encontravam em outras áreas da organização, como a administração do Portal da Transparência. A aprovação da LAI desencadeou novas atividades a partir das competências atribuídas à CGU, resultando a criação de subunidades especializadas na OGU e na SPCI.

Estruturas como perfil da equipe, canais de comunicação, número de posições hierárquicas e divisões internas são premissas decisórias que, aplicadas a partir dos códigos binários organizacionais, definem a identidade da organização. Consideradas as quatro etapas da evolução da identidade da CGU, identificadas a partir do modo como ela registrou os conceitos de transparência e acesso a informações nas premissas decisórias, é possível observar a CGU a partir das comunicações com organizações dos sistemas político e jurídico, as quais revelam, igualmente, particularidades da identidade da organização. Os programas condi-

---

aplicacao-da-lai-2019.pdf. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>66</sup> Dunion, Kevin. *A resolução pacífica de conflitos em recursos à CGU*. Brasília, 2016. Disponível em: <http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/resolucao-pacifica-de-conflitos/resolucao-pacifica-de-conflitos-em-recursos-a-cgu.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>67</sup> Ouvidoria-Geral da União. *Manual/Wiki da CGRAI*. Brasília, 2018. Cedido pelo autor por meio de pedido de acesso a informações.

<sup>68</sup> Decisões, aqui, são deliberações sobre um caso jurídico concreto, submetido à CGU por meio de recursos administrativos previstos na LAI. Ao longo desse artigo, o termo “decisões” é utilizado para se referir ao modo como a organização se comunica com outros sistemas sociais, deles se diferenciando funcionalmente em decorrência da recursividade entre essas decisões.

<sup>69</sup> RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz. *Transparência e proteção da privacidade nas decisões da Controladoria-Geral da União: uma análise organizacional-sistêmica*. 2019. Tese (Doutorado) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019. RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz; MACHADO, Bruno Amaral. Privacidade e transparência: aplicação dos testes de dano e do interesse público em recursos da LAI. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 21, n. 125, p. 615-643, 2020. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/2028>. Acesso em: 29 fev. 2020.

<sup>70</sup> RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz. *Transparência e proteção da privacidade nas decisões da Controladoria-Geral da União: uma análise organizacional-sistêmica*. 2019. Tese (Doutorado) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019. p. 348 e 358.

<sup>71</sup> RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz. *Transparência e proteção da privacidade nas decisões da Controladoria-Geral da União: uma análise organizacional-sistêmica*. 2019. Tese (Doutorado) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019. p. 381.

cionais que estabeleceram e regulamentaram o direito de acesso a informações também sugerem novos parâmetros para a interpretação da LAI a partir de decisões de organização da administração pública. A CGU, como organização de *compliance* da LAI, também passou a definir parâmetros interpretativos, a partir de sua *expertise* na promoção da transparência. A recursividade das comunicações que a CGU estabeleceu com o público, organizações dos sistemas político e jurídico, evidencia o processo de contínua autodescrição da sua identidade organizacional. Estabiliza-se como organização para a promoção da transparência e do acesso a informações em nível nacional.

## 5 Considerações finais

O artigo buscou evidenciar, com base em perspectiva organizacional sistêmica, a evolução identitária da CGU para administração pública, subsistema da política. A evolução identitária da CGU é observada a partir do modo como a organização assumiu funções decisórias em políticas de transparência e acesso a informações.

A transparência instituiu-se como marco da cultura organizacional da CGU desde sua criação, na medida em que tornava públicos os resultados alcançados como estratégia de resposta à demanda social e para obter, continuamente, insumos para seu trabalho. Ao incorporar, em 2002, a SFC e a OGU, a CGU aumentou sua equipe e suas competências, introduziu novos métodos e técnicas às suas rotinas de trabalho e aperfeiçoou a transparência ativa de suas atividades e projetos, alterando sua identidade a partir de um novo programa condicional. Os conflitos entre visões estratégicas diferentes, isto é, entre priorizar a repressão da corrupção ou as ações de controle voltadas para o aperfeiçoamento da gestão pública, moldaram a cultura organizacional e estabilizaram estruturas e hierarquias próprias.

A partir de 2003, a CGU passou a realizar sua missão institucional mediante nova estratégia, por meio da fiscalização da aplicação dos recursos federais no nível local (Programa Sorteio) e da criação do Portal da Transparência. Pautada em *expertise* técnica, capacidade operacional e *status* constitucional, a CGU ficou ainda mais conhecida pela sociedade. Desde então, o incremento da transparência da gestão está registrado no programa condicional da CGU e movimenta atividades e projetos.

Com a aprovação da LAI, em 2011, a CGU alterou suas estruturas, premissas, programas e autodescrições para monitorar a aplicação da Lei e exercer a competência de instância recursal nos casos de negativa de acesso a informações. Para a análise, instrução e julgamento de recursos à CGU, a OGU estabeleceu a interpretação da LAI no caso concreto e, a partir de um conjunto de precedentes, extrapolou-os como orientação para os órgãos e entidades federais responderem pedidos, registradas, em especial, na publicação “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal” e no banco de precedentes.

Ao desempenhar as novas funções, a CGU assumiu identidade distinta daquela instituída nos primeiros anos de atividade e se aproximou, particularmente, nas atividades instituídas pela LAI, da descrição de uma organização polifônica. Além das decisões pertinentes às funções inscritas na sua criação, como agência de controle dos atos administrativos, conforme a programação e codificação que orientam suas decisões, as operações da CGU sobre o acesso a informações, comunica a partir de códigos e programas jurídicos; a CGU emite novas interpretações que servem como parâmetros para outras organizações da administração pública federal. Para instruir os recursos à CGU, a OGU observa programas condicionais associados a programas finalísticos, a fim de compensar o risco da diferença entre o futuro que hoje se antevê e o que se realizará. A recursividade, por meio da regra da igualdade, reforça o caráter jurídico de suas decisões, ao tempo em que comunica, ao sistema político, que suas estruturas devem utilizar os precedentes como parâmetro de interpretação da LAI.

## Referências

- ANDERSEN, Niels A. Polyphonic organizations. In: BAKKEN, Tore; HERNES, Tor (eds.). *Autopoietic organization theory: drawing on Niklas Luhmann's social systems perspective*. Copenhagen, Dinamarca: Copenhagen Business School Press, 2003. p. 152-182.
- ANDREWS, Christina; BARIANI, Edison (org.). *Administração pública no Brasil*. São Paulo: Unifesp, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- Controladoria-Geral da União. *Relatório de gestão: exercício 2004*. Brasília, 2005. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/38862>. Acesso em: 29 fev. 2020.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de gestão: exercício 2005*. Brasília, 2006. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/38864>. Acesso em: 29 fev. 2020.
- CORRÊA, Izabela. *Unveiled to regulate: the logics and the trajectories of regulatory transparency policies*. 2017. Tese (Doutorado) – London School of Economics and Political Science, Inglaterra, 2017. Disponível em: <http://etheses.lse.ac.uk/3632>. Acesso em: 29 fev. 2020.
- CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório das atividades no ano de 2001*. Brasília, 2001. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/38857>. Acesso em: 29 fev. 2020.
- CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de atividades da Corregedoria-Geral da União no ano de 2002*. Brasília, 2002. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/38863>. Acesso em: 29 fev. 2020.
- COSTA, Frederico Lustosa da; COSTA, Elza Marinho Lustosa da. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 2, p. 215-236, mar./abr. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/60843>. Acesso em: 29 fev. 2020.
- Dunion, Kevin. *A resolução pacífica de conflitos em recursos à CGU*. Brasília, 2016. Disponível em: <http://ouvidorias.gov.br/ouvidorias/resolucao-pacifica-de-conflitos/resolucao-pacifica-de-conflitos-em-recursos-a-cgu.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2020.
- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, p. 703-745, 2008. Disponível em: <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/123/2/703/1930865?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 29 fev. 2020.
- LOUREIRO, Maria Rita *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, p. 54-67, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980>. Acesso em: 29 fev. 2020.
- LUHMANN, Niklas. *Organización y decisión*. Cidade do México: Herder, 2010.
- LUHMANN, Niklas. *Sociología política*. Madrid: Trotta, 2014.
- LUHMANN, Niklas. *O direito da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2016.
- MACHADO, Bruno Amaral. Justiça criminal, organizações e sistemas de interação: discursos sobre o inquérito policial. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 21, n. 104, p. 205-234, 2013.
- MACHADO, Bruno Amaral. *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. São Paulo: Marcial Pons, 2014a.
- MACHADO, Bruno Amaral. A diferenciação interna do subsistema jurídico-penal: história, organizações e

trajetórias. *Revista de Estudos Criminais*, v. 12, n. 52, p. 81–113, 2014b. Disponível em: <http://www.itecrs.org/edicoes/ano:2014/titulo:v12n52p81-113>. Acesso em: 29 fev. 2020.

MICHENER, Gregory *et al.* Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 610–629, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/75716>. Acesso em: 29 fev. 2020.

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Aplicação da Lei de Acesso à Informação na administração pública federal*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoinformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-2019.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2020.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Transparência administrativa, Lei federal nº 12.527/2011 e sigilo dos documentos públicos: a inconstitucionalidade das restrições ao acesso à informação. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 6, n. 2, p. 38-56, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4141/pdf>. Acesso em: 29 fev. 2020.

OLIVIERI, Cecília. *Política e burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas*. 2008. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/4656>. Acesso em: 29 fev. 2020.

Ouvidoria-Geral da União. *Manual/Wiki da CGRAI*. Brasília, 2018. Cedido pelo autor por meio de pedido de acesso a informações.

RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz. *Transparência e proteção da privacidade nas decisões da Controladoria-Geral da União: uma análise organizacional-sistêmica*. 2019. Tese (Doutorado) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019. No prelo.

RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz; MACHADO, Bruno Amaral. Privacidade e transparência: aplicação dos testes de dano e do interesse público em recursos da LAI. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 21, n. 125, p. 615-643, 2020. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/2028>. Acesso em: 29 fev. 2020.

ROCHA, Leonel Severo; AZEVEDO, Guilherme de. Notas para uma teoria da organização da decisão jurídica autopoiética. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 4, n. 2, p. 193–213, 2012. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2012.42.09>. Acesso em: 29 fev. 2020.

SADEK, Maria Tereza (org.). *O judiciário em debate*. São Paulo: Sumaré, 1995.

SANTOS, Romualdo Anselmo dos. *Institutionalising anti-corruption in Brasil: the path of the Controladoria-Geral da União (CGU)*. 2013. Tese (Doutorado) – University of Sheffield, Inglaterra, 2013. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/28732>. Acesso em: 29 fev. 2020.

SEIDL, David. Organization identity in Luhmann's theory of social systems. In: BAKKEN, Tore; HERNES, Tor (eds.). *Autopoietic organization theory: drawing on Nicklas Luhmann's social systems perspective*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press, 2003. p. 123–150.

WARTHA, Patrícia Maino. Transparência na e da administração pública: (in)compatibilidade entre visibilidade e demais preceitos constitucionais a partir da análise ao caso concreto por meio da ADPF 144 do STF. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 1, n. 2, p. 31-50, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1251/1268>. Acesso em: 29 fev. 2020.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.