

ano 19 - n. 76 | abril/junho – 2019
Belo Horizonte | p. 1-280 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v19i76
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

FORUM

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15ª andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Capa: Igor Jamur

Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Tecnologias cívicas na interface entre direito e inteligência artificial: Operação Serenata de Amor para gostosuras ou travessuras?

*Civic technologies in interface between
law and artificial intelligence: Operation
Serenade of Love for trick or treat?*

Irene Patrícia Nohara*

Universidade Presbiteriana Mackenzie (Brasil)
irene.nohara@uol.com.br

Bruna Armonas Colombo**

Universidade Presbiteriana Mackenzie (Brasil)
bruna.armonas@gmail.com

Recebido/Received: 24.03.2019 / March 24th, 2019
Aprovado/Approved: 22.06.2019 / June 22nd, 2019

Resumo: Este artigo tem por objetivo demonstrar a intersecção entre os conceitos do direito ao acesso à informação pública, governo eletrônico e transparência pública como insumos necessários ao estabelecimento de uma cidadania atuante capaz de exercer ativamente o controle social. Para tanto, analisa o *case* Operação Serenata de Amor, que promoveu o uso de tecnologias cívicas, notadamente a inteligência artificial, para trazer à luz informações lícitamente divulgadas, porém escondidas do grande público, no que diz respeito à utilização da cota para o exercício da atividade de parlamentar. Espera-se, a partir do estudo de caso, demonstrar que não basta a disponibilização da informação,

Como citar este artigo/*How to cite this article*: NOHARA, Irene Patrícia; COLOMBO, Bruna Armonas. Tecnologias cívicas na interface entre direito e inteligência artificial: Operação Serenata de Amor para gostosuras ou travessuras?. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 83-103, abr./jun. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i76.1100.

* Professora-Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie (São Paulo-SP, Brasil). Livre-Docente, Doutora e Mestre em Direito do Estado pela USP, universidade pela qual se graduou. Advogada. *E-mail*: irene.nohara@uol.com.br.

** Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie (São Paulo-SP, Brasil). Especialista em Gestão Pública (UFABC). Bacharel em Administração de Empresas e em Direito (UPM). *E-mail*: bruna.armonas@gmail.com.

mas, para o controle social da *res publica* operar de forma mais efetiva, faz-se necessário alinhar as potencialidades do governo eletrônico com os recursos de inteligência artificial, divulgação e programação estratégica.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Governo eletrônico. Transparência pública. Tecnologias de informação e comunicação. Inteligência artificial.

Abstract: This paper aims to demonstrate the intersection between the concepts of the right to access to public information, electronic government and public transparency as necessary inputs to establish an active citizenship capable of actively exercising social control. In order to do so, it analyzes the case “Operation Serenade of Love”, which promoted the use of civic technologies, notably artificial intelligence, to bring to light information that is publicly disclosed, but hidden from the general public, regarding the use of quota for Parliamentar Activity Exercise. We hope to demonstrate, in this specific case study, that it is not enough to make the information available, but to operate social control of the public things in a much more effective way, it is important to align the potential of e-government with intelligence resources dissemination and also strategic programming.

Keywords: Access to Information Act. Electronic government. Transparency. information and communication Technologies. Artificial intelligence.

Sumário: **1** Introdução – **2** Acesso à informação, governo eletrônico e transparência pública – **3** Lei de Acesso à Informação e os mecanismos de transparência pública – **4** Novas tecnologias cívicas e a Operação Serenata de Amor – **5** Conclusão – Referências

1 Introdução

Nas últimas décadas, questões envolvendo temas como governo eletrônico, *accountability* e governança passaram a permear os debates na arena pública. Neste contexto, ganharam corpo as reflexões inerentes ao direito de acesso às informações governamentais e, por consequência, a transparência dessas informações, levando ao reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que tais temas desempenham funções essenciais na consolidação do regime democrático, uma vez que são capazes de promover a participação dos cidadãos, inserindo-os na vida pública.¹

No entanto, é sob o signo do combate à corrupção que a transparência vem assumindo um novo papel. Estudiosos ressaltam que o desenvolvimento de tal tema na esfera pública não somente é capaz de promover questões relacionadas ao governo aberto,² mas, também, tem se revelado uma importante ferramenta de controle e combate à corrupção.³

¹ BERTOT, J. C.; JAEGER; P. T.; GRIMES, J. M. Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, v. 6, n. 1, p. 78-91, 2012.

² Segundo a Declaração de Governo Aberto da *Open Government Partnership*, para um governo ser considerado aberto quatro objetivos devem ser alcançados: aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades governamentais, apoiar a participação social, implementar os padrões mais altos de integridade profissional na Administração e ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas.

³ Cf. LORD, Kristin M. *The perils and promise of global transparency*. New York: State University of New York Press, 2006.

Isso posto, muitas foram as nações que editaram legislações cujo objetivo era tornar a atuação de governos mais transparente e, conseqüentemente, menos suscetíveis à corrupção.⁴ Neste contexto, cabe mencionar o fenômeno observado por Ackerman e Sandoval⁵ acerca do exponencial crescimento de leis específicas que disciplinaram o direito ao acesso à informação em posse de governos, ocorrido em escala global nos últimos trinta anos.⁶

Em 2006, apenas 14 países possuíam leis de acesso à informação. Mais recentemente, segundo a *Open Society Justice Initiative*,⁷ por meio do programa *Right2INFO*,⁸ no ano de 2018 eram 132 as nações que garantiam de alguma forma tal direito, seja por meio da adoção de dispositivos constitucionais ou por meio do estabelecimento de leis nacionais e/ou federais específicas sobre o tema.

Todavia, não obstante as crescentes edições de leis dessa natureza, Relly e Sabharwal⁹ enfatizam que o sucesso desse tipo de legislação está diretamente ligado à capacidade dos governos de vincularem a implementação dessas leis às iniciativas de desenvolvimento dos preceitos do governo eletrônico, combinadas com a utilização das chamadas tecnologias de informação e comunicação – TIC.

Diante do exposto, o presente artigo busca demonstrar, por meio do estudo de caso: Operação Serenata de Amor, a vinculação entre os mecanismos de transparência pública, governo eletrônico e TIC no estabelecimento e consolidação do controle social no combate a desvios e malversação dos recursos públicos destinados à cota para o exercício da atividade parlamentar – Ceap, instituída pela Câmara dos Deputados, por meio do Ato da Mesa nº 43, de 21.5.2009.

⁴ BUTELER, Alfonso. Los sistemas para el control de la corrupción pública en el orden global. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 239-261, set./dez. 2017; LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MORAES, Maria Valentina de. Relações entre estado, Administração Pública e sociedade: a corrupção como fenômeno multicultural e a afetação dos direitos fundamentais. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 175-192, out./dez. 2018.

⁵ ACKERMAN, John M.; SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E. The global explosion of freedom of information laws. *Administrative Law Review*, v. 58, n. 1, p. 85-130, 2006. p. 85.

⁶ Na América Latina, em geral, ver: PERLINGEIRO, Ricardo; DÍAZ, Ivonne; LIANI, Milena. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 143-197, maio/ago. 2016. Sobre o caso da Argentina, ver: BELLOCHIO, Lucía. Access to public information in Argentina with particular reference to personal and institutional data protection. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 39-51, jul./set. 2016.

⁷ A *Open Society Foundations* é uma organização fundada pelo filantropo George Soros, que tem por missão apoiar indivíduos e organizações em todo o mundo a lutarem pela liberdade de expressão, governo responsável e sociedades que promovam a justiça e a igualdade. A *Open Society Justice Initiative* é um programa da *Open Society Foundations*, a qual tem por missão usar a lei para proteger e capacitar as pessoas em todo o mundo (OPEN Society Justice Initiative. *Open Society Foundations*. Disponível em: <https://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/open-society-justice-initiative>).

⁸ CONSTITUTIONAL Provisions, Laws and Regulations. *Right2INFO*, 24 out. 2011. Disponível em: <http://www.right2info.org/laws/constitutional-provisions-laws-and-regulations>.

⁹ RELLY, J. E.; SABHARWAL, M. Perceptions of transparency of government policymaking: a cross-national study. *Government Information Quarterly*, v. 26, n. 1, p. 148-157, 2009.

2 Acesso à informação, governo eletrônico e transparência pública

O exercício do controle social,¹⁰ atualmente compreendido como aquele que estimula e permite a participação dos cidadãos nas questões de ordem pública, viabilizando a eles a posição de maior protagonismo da vida em sociedade, somente se tornou possível a partir do desenvolvimento e consolidação de temas como o direito ao acesso à informação pública, governo eletrônico e transparência pública. Estes são, portanto, conceitos interligados e conectados entre si, dado que o desenvolvimento de um deles não seria possível sem o incremento e a evolução dos demais.

Contudo, a história do acesso à informação no Brasil ainda é essencialmente mais atrelada a uma postura de segredo e do silêncio do que a uma história acerca da transparência e, conseqüentemente, de oferta ativa e passiva de informações.¹¹ Talvez, não por outra razão, a literatura da área tenha se dedicado a contar a história do segredo em detrimento da história do acesso.¹²

Segundo Canela e Nascimento,¹³ desde o ano de 1937 até o ano de 2009, foram assinados 64 decretos-lei, leis, medidas provisórias, decretos, resoluções, portarias e instruções normativas que tinham por objetivo regulamentar a oferta e, principalmente, o sigilo de informações em posse do Estado brasileiro. A Lei nº 6.383/1979 – Lei da Anistia também pode ser considerada um marco inicial nas discussões no país acerca do direito à informação. Mas foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que o Brasil começa a estruturar com maior robustez, do ponto de vista jurídico, o direito ao acesso à informação pública.

Segundo Juliano Heinen,¹⁴ a preocupação com a transparência das informações públicas veio a reboque da superação de um período ditatorial, em que o sigilo muitas vezes foi utilizado como pretexto para a prática do conchavo, abusos e desvios e, por consequência, foi posta em destaque em inúmeros dispositivos da

¹⁰ Controle social tem por objetivo fomentar a permanente participação social, a fim de que os cidadãos assumam o controle dos gastos públicos e a condição de coautores da gestão pública. Assim, as ideias de participação e controle social estão intimamente relacionadas: por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação (BRASIL. CGU. *Controle social*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social>).

¹¹ VALIM, Rafael. El derecho fundamental de acceso a la información pública en el Derecho brasileño. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 169-181, jan./abr. 2016.

¹² FIGUEIREDO, Lucas. *Ministério do silêncio*: a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula (1927 – 2005). Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 15.

¹³ CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Org.). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília: ANDI; Artigo 19, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2wkbJTn>. Acesso em: 5 abr. 2018. p. 43.

¹⁴ HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de Acesso à Informação*: Lei nº 12.257/2011. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 44.

Carta Magna de 1988. São exemplos, entre outros: os incs. IV, X, XII, XIV, XXXIII, XXXIV (alínea “b”), LX, LXXII do art. 5º, assim como o art. 37, §3º, inc. II; o art. 93, inc. IX; o art. 216, §2º; e, por último, o *caput* e parágrafos do art. 220. Malgrado os dispositivos constitucionais, esses não foram suficientes para dar fruição e, sobretudo, efetividade ao direito de acesso à informação pública no Brasil.

No entanto, ainda que o país tenha, tardiamente, aderido à “explosão global” de leis de acesso à informação, visto que publicou normativo específico acerca do tema, qual seja: a Lei nº 12.527, tão somente no ano de 2011, verifica-se que, a partir dos anos de 1990, houve alguns significativos esforços a fim de iniciar a construção de sua política de governo eletrônico e, por consequência, de transparência pública.

José Antônio Gomes de Pinho¹⁵ postula duas abordagens em relação à evolução do conceito de governo eletrônico. Para o autor, em um primeiro momento, tem-se uma abordagem restritiva. Trata-se do que se convencionou chamar de *government-to-citizen*, entendido como a oferta de informações e serviços pelos governos em sistemas *on-line*, impactando positivamente a vida dos cidadãos que demandaram por tais serviços governamentais simplesmente pelo fato de dar publicidade à informação em si. Tal abordagem, um tanto quanto estática, foi rapidamente substituída por uma perspectiva ampliada, passando a contemplar não somente a publicação massiva de informações, mas também a externalização de ideias, posicionamentos e posturas ideológicas ao incorporar mecanismos de participação digital, permitindo, assim, maior interação entre governos e sociedade.

Dreyfuss,¹⁶ por sua vez, é mais enfático ao inserir e vincular a utilização das chamadas tecnologias de informação e comunicação (TIC) no estabelecimento de um governo eletrônico propriamente dito. Para o autor, a definição de governo eletrônico deve ser compreendida como as transformações das relações internas e externas do setor público, ocorridas por meio de operações, apoiadas necessariamente em tecnologia da informação, telecomunicações e internet, com o objetivo de melhorar os serviços prestados ao cidadão e aumentar sua participação no governo e na sociedade.

Isso posto, Diniz *et al.*¹⁷ esclarecem que a história do governo eletrônico no Brasil está atrelada ao desenvolvimento dos serviços de informática pública, mais precisamente, à oferta de serviços de processamento de dados, iniciados nos

¹⁵ PINHO, José Antônio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, jun. 2008.

¹⁶ DREYFUSS, Cássio. Governo Eletrônico: depoimento. *Revista do Serpro*, Brasília, n. 160, p. 17, mar. 2002.

¹⁷ DINIZ, Eduardo H.; BARBOSA, Alexandre F.; JUNQUEIRA, Álvaro R. B.; PRADO, Otavio. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Rev. Adm. Pública*, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2009. p. 35.

primeiros anos da década de 1960. Os autores pontuam que tais serviços surgiram a reboque do uso das TIC pelo setor privado, especialmente pelo setor financeiro. Tal fato levou à criação das empresas públicas de prestação de serviços de informática para lidarem, inicialmente, com o processamento de dados e informações de natureza fiscal. Não por acaso que os primeiros avanços expressivos nesse campo provieram da máquina arrecadadora do Estado, notadamente, com a opção da entrega da Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Física – DIRPF, via internet.

Apesar de o uso de tecnologia de informação no governo se datar da década de 60, o que também é associado ao desenvolvimento do Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, no Ministério da Fazenda, sendo também de se destacar a criação do Dataprev (Empresa de Tecnologia da Informação da Previdência Social), em 1975, que organizava os dados do INSS, foi apenas a partir dos anos 2000 que houve no Brasil o desenvolvimento de forma mais genérica de medidas para implementação de um programa voltado a viabilizar o Governo Eletrônico.

Por conseguinte, os primeiros estudos para a formulação de uma política federal de governo eletrônico somente surgiram com a instituição do Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação – GTTI, em 2000, o qual tinha por finalidade examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação entre o governo e a sociedade. Como proposta de atuação, o Programa Sociedade da Informação foi lançado, e centrou esforços em três frentes de atuação: universalização dos serviços, governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada.

Como produto das propostas formuladas, as quais tinham por objetivo priorizar a incorporação das TIC aos processos administrativos do governo e à prestação de serviços ao cidadão, o Portal Rede Governo foi lançado em novembro do ano 2000, definido como:

A Rede Governo é a porta de entrada para todas as páginas oficiais brasileiras disponíveis na Internet. Dezenas de links dão acesso direto a 631 páginas de serviços e 3.522 sites com informações. Através do endereço www.redegoverno.gov.br qualquer pessoa pode acionar os serviços públicos de forma rápida e segura, pois ali ela vai encontrar dicas sobre o funcionamento do governo federal e respostas para questões práticas do dia-a-dia.¹⁸

Estabelece-se, portanto, a abordagem estática – *government-to-citizen*.

Todavia, não obstante o desenvolvimento do referido Portal, autores como Diniz *et al.*¹⁹ evidenciam que a ausência de uma política integrada e abrangente que

¹⁸ BRASIL. Ministério da Economia. *Rede Governo traz informações e serviços para o cidadão*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/logistica-e-tecnologia-da-informacao/noticias/rede-governo-traz-informacoes-e-servicos-para-o>. Acesso em: 8 set. 2018.

¹⁹ DINIZ, Eduardo H.; BARBOSA, Alexandre F.; JUNQUEIRA, Álvaro R. B.; PRADO, Otavio. O governo eletrônico

tivesse por objetivo promover a efetiva universalização do acesso às TIC seria um empecilho ao desenvolvimento do projeto como um todo, visto que a infraestrutura dos serviços informatizados do Governo Federal, à época, estava organizada de forma descentralizada, carecendo de padronização e intercomunicação, além de não possuir procedimentos legais capazes de conferir legitimação às ações tomadas, prejudicando qualquer tentativa em abandonar a abordagem estática/restritiva.

Diante desse cenário, a fim de mitigar as limitações no que tange à adoção das TIC, o Governo Federal formulou e priorizou uma política de tecnologia de informação e comunicação orientada para a construção gradativa de uma arquitetura de relacionamentos envolvendo governo, cidadãos, parceiros de negócios e fornecedores, passando a atuar em três novas frentes: interação com o cidadão; melhoria e modernização da gestão interna; e integração dos processos e serviços do governo com a cadeia produtiva de parceiros e fornecedores, articulando-as sob condução do Comitê Executivo de Governo Eletrônico.

O referido Comitê, por sua vez, centrou esforços em temas como inclusão digital, gestão de sítios de internet e serviços *on-line*; implementação do *software* livre; integração de sistemas; infraestrutura de redes; gestão do conhecimento e informação estratégica; governo para governo; e sistemas legados e licenças de *software*.

Não obstante os avanços conquistados em relação à institucionalização do Programa de Governo Eletrônico – PGE, levado a cabo pelo Comitê Executivo de Governo Eletrônico, o programa foi descontinuado na transição de governos ocorrida em 2003.²⁰ Neste contexto, os autores ressaltam que a falta de interesse no programa não ocorreu somente em razão da troca de governo, mas, também, pela ausência de coordenação intraburocrática, visto que inexistiam instâncias de coordenação nos ministérios participantes do programa, fato esse que impediu qualquer tentativa de execução de ações integradas; além da dificuldade de articulação com a sociedade civil e a ausência de recursos financeiros, uma vez que as ações previstas no programa estavam, rotineiramente, sujeitas a contingenciamentos orçamentários.

Contudo, malgrado a desarticulação do tema governo eletrônico noticiada no ano de 2003, é preciso pontuar que as ações do PGE abriram espaço e condições técnicas para a implementação de uma agenda que tivesse por objetivo o estabelecimento da transparência pública governamental. Nessa esteira, não se pode negar que a estruturação capitaneada pelo Comitê de Executivo de Governo

no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Rev. Adm. Pública*, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2009. p. 38.

²⁰ DINIZ, Eduardo H.; BARBOSA, Alexandre F.; JUNQUEIRA, Álvaro R. B.; PRADO, Otavio. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Rev. Adm. Pública*, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2009. p. 35.

Eletrônico pavimentou o terreno para voos mais altos, como exemplo, o Portal da Transparência,²¹ lançado em novembro de 2004.

Nesse cenário, se o Governo de então se preocupou em dotar a Administração Pública de condições minimamente técnicas no campo da informática, reconhecendo a importância do governo eletrônico; o Governo subsequente, de Lula, por sua vez, centrou esforços no desenvolvimento de arcabouço normativo que privilegiasse a transparência pública, o que se deu notadamente: (a) com a criação da Controladoria-Geral da União – Lei nº 10.683/2003, órgão responsável por prevenir e combater a corrupção, além de executar ações de transparência e *accountability*; (b) com a instituição do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção no âmbito da GU – Decreto nº 4.923/2003; e (c) com a edição do Decreto nº 5.482/2005, o qual versa sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal, por meio da rede mundial de computadores.

Nesta perspectiva, importa mencionar que tal decreto é o embrião do Portal da Transparência do Governo Federal, que foi posteriormente regulamentado pela Portaria Interministerial nº 140/2006 e que se revela, atualmente, uma importante ferramenta de controle social, tendo recebido inúmeros prêmios; e, ainda, a Lei Complementar nº 131/2009, que determina a disponibilização, em tempo real, de informações inerentes à execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Outrossim, sob a perspectiva do processo legislativo, cabe destacar que o primeiro passo concreto para o reconhecimento do direito ao acesso à informação pública ocorreu em 26.2.2003, quando da apresentação do Projeto de Lei – PL nº 219/2003, de autoria do Deputado Federal Reginaldo Lopes (PT/MG), que assim o justifica dizendo ser um dos pontos de honra da moderna democracia o compromisso de transparência da Administração Pública, sendo que o nosso ordenamento ainda se ressentia “de uma legislação incisiva sobre o assunto, reduzido que está ao mandamento do direito à informação, inscrito no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, e a normas esparsas em diversos diplomas legais”.²²

Após exaustiva tramitação no Congresso Nacional, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), que regulamenta o direito ao acesso às informações públicas, foi sancionada pela presidente Dilma Rousseff, em 18.11.2011, passando a produzir efeitos no mundo jurídico tão somente a partir de 16.5.2012.²³ Diante

²¹ O Portal da Transparência do Governo Federal é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), lançada em novembro de 2004, para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar (BRASIL. CGU. *Portal da Transparência*. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/>. Acesso em: 5 out. 2018).

²² BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL nº 219/2003*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>. Acesso em: 4 out. 2018.

²³ ANGÉLICO, Fabiano. *Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à accountability*

desse cenário, percebe-se que o país avançou em diferentes frentes no sentido de institucionalizar e consolidar não somente um marco regulatório para questões que envolvam temas como transparência, governo eletrônico, *accountability* e outros, mas também, preocupou-se em dotar o sistema governamental da infraestrutura necessária para fazer frente a esses temas, ainda que o tenha feito de forma fragmentada e esparsa.

No entanto, cumpre averiguar, por meio de pesquisas se não obstante todo avanço representado pela novel legislação, se ela não representa, conforme relatório de Pós-Doutorado em pesquisa de Caroline Müller Bitencourt, no fundo, uma legislação simbólica, que mascara uma cultura institucionalizada de obscuridade, em que há a recente fragilização dos espaços políticos formais da cidadania, somada a “um abandono das pautas solidárias em nome de um desenvolvimento econômico individual”.²⁴

3 Lei de Acesso à Informação e os mecanismos de transparência pública

Os comandos da LAI têm por destinatários os órgãos públicos integrantes da Administração direta dos poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, Judiciário e do Ministério Público, além das autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios. Ainda, se submetem à LAI, no que couber, as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres (arts. 1º e 2º da LAI).

Segundo expõe Eneida Desiree Salgado,²⁵ o alcance das entidades privadas nestas condições é interpretação extensiva da concretização do princípio da publicidade, sendo que o art. 7º, III, amplia ainda o âmbito dos sujeitos privados submetidos à redação mencionada, desde que haja vínculo com a Administração, sendo garantido o acesso se se tratar de informação de interesse público.

democrática no Brasil. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012. p. 89.

²⁴ BITENCOURT, Caroline Müller. *Acesso à informação para o exercício do controle social*. 196 f. Relatório (Pós-Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. p. 175.

²⁵ SALGADO, Eneida Desiree. *Lei de Acesso à Informação (LAI): Comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 99.

Uma vez determinada a abrangência da LAI, a transparência de atuação dos órgãos que compõem o Estado brasileiro deve ser desenvolvida observando-se duas frentes de atuação: transparência ativa e passiva.

Dessa forma, o normativo privilegia a transparência ativa quando atribui ao Estado o dever, independentemente de qualquer solicitação, de fornecer certas informações, sendo necessário que a Administração Pública execute condutas proativas na disponibilização dessas informações. A LAI, nos arts. 8º e 30, elenca, entre outras, a necessidade de se divulgarem os registros das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades, assim como os horários de atendimento ao público; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registros de despesas; informações a respeito de procedimentos licitatórios (incluindo editais, resultados das licitações e contratos celebrados); dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras e, também, lista de perguntas e respostas mais frequentes da sociedade.

Juliano Heinen²⁶ sustenta que esse tipo de transparência deverá ser garantida também em ambiente virtual, disponibilizando as informações nos sítios oficiais de internet de cada ente público abrangido pela lei, devendo, entre outros, conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; possibilitar a gravação de relatório em diversos formatos eletrônicos, inclusive garantir o formato aberto e não proprietário; possibilitar o acesso por sistemas externos em formatos abertos; além de garantir a autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso, quando em ambiente físico, uma vez que é obrigatória a criação do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, local apropriado para atender e orientar o público, permitindo, inclusive, a protocolização física de pedidos de acesso à informação (art. 9º da LAI). Tem-se, assim, o estabelecimento da transparência ativa.

A transparência passiva, por sua vez, recai na obrigação de o Poder Público fornecer informações e dados solicitados por qualquer interessado. Ocorre, portanto, quando há solicitação por parte da sociedade ao ente público. Neste ponto, o SIC assemelha-se ao Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC, uma vez que é o mecanismo responsável por orientar e fornecer ao administrado todo o suporte necessário para que esse tenha, de fato, o acesso à informação requerida. É, desse modo, um importante espaço pedagógico, uma vez que serve de ponto de contato entre o ente público e a sociedade.²⁷

²⁶ HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.257/2011*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 75.

²⁷ HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.257/2011*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 151.

No âmbito do Governo Federal, a LAI foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012, instrumento que conferiu uniformidade de atuação aos órgãos pertencentes ao Poder Executivo Federal. No mesmo sentido, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 215, no ano de 2015, com o objetivo de disciplinar a LAI no âmbito do Poder Judiciário, não obstante adotar, desde o ano de 2009, medidas para tornar mais transparentes as atividades dos órgãos pertencentes a esse poder da República, determinando, por exemplo, a divulgação de informações acerca da gestão orçamentária e financeira dos tribunais brasileiros,²⁸ antes mesmo do advento da LAI. Por sua vez, na esfera do Poder Legislativo Federal, o Senado Federal, por intermédio dos atos da Comissão Diretora nº 9 e nº 10/2012,²⁹ conferiu aplicabilidade à LAI no âmbito desta casa do Congresso Nacional. Já a Câmara dos Deputados disciplinou o assunto por meio do Ato da Mesa nº 45/2012.³⁰

Para atender aos requisitos da transparência ativa, o ato normativo determinou ser dever da Câmara dos Deputados promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo ou geral, por ela produzidas ou custodiadas – art. 5º do Ato da Mesa nº 45/2012, consignando parâmetros mínimos para a divulgação das informações, como exemplo: conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, além de possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações. E, ainda, com o objetivo de estabelecer a transparência passiva, no mesmo diploma legal, regulamentou o Serviço de Informação ao Cidadão (art. 6º, I, do Ato da Mesa nº 45/2012).

4 Novas tecnologias cívicas e a Operação Serenata de Amor

O reconhecimento e a conseqüente regulamentação do direito ao acesso à informação pública, acompanhado do desenvolvimento dos conceitos e infraestrutura relacionados ao governo eletrônico, fizeram surgir um novo debate na agenda pública. Tal debate abrangeu não apenas a transparência de atos e informações, mas também sobre o acesso aos dados governamentais.

²⁸ Como ocorre no portal do CNJ (CNJ. *Transparência CNJ*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/transparencia>. Acesso em: 25 set. 2018).

²⁹ BRASIL. Senado Federal. *Legislação relacionada*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/legislacao-relacionada>. Acesso em 28 set. 2018.

³⁰ BRASIL. Senado Federal. *Ato da Mesa nº 45, de 16/07/2012*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-45-16-julho-2012-773823-norma-cd-mesa.html>. Acesso em: 26 set. 2018.

Com a assimilação dos dispositivos legais que regulam o direito ao acesso à informação, sobretudo aqueles que determinam a divulgação proativa de informações em sítios eletrônicos, observa-se o exponencial surgimento de portais de transparência por todas as esferas de poder e em todos os níveis de governo.

Nesta perspectiva, esclarece Santana³¹ que, em que pese a multiplicação de portais da transparência e o maior acesso de dados, os órgãos governamentais ainda não foram capazes de explorar as inúmeras possibilidades oferecidas pelas TIC. Isso porque, em sua maioria, tais tecnologias são empregadas de forma muito limitada, sendo utilizadas somente para deixar determinadas informações disponíveis ao usuário/cidadão.

Burle *et al.*³² exemplificam o exposto com a análise do Portal de Transparência do Governo Federal. Para as autoras, o portal é razoavelmente fácil de acessar e possui boa qualidade em relação aos dados nele contido. Contudo, a interpretação e utilização desses dados não é tarefa simples, uma vez que exige certo grau de competência informacional que, segundo os autores, um usuário médio não dispõe.

Identifica-se, desse modo, uma lacuna entre a previsão normativa e os dispositivos inerentes às obrigações de transparência ativa, comumente entendida pelo Poder Público como a simples disponibilização de informações triviais nos sítios de internet. Soma-se a esse cenário a forma de disponibilização e de acesso aos dados contidos nos portais, que dificultam o exercício do direito ao acesso à informação, uma vez que restringem a possibilidade de interação e apropriação das informações acessadas, ou seja, informação disponível não é, necessariamente, informação acessível.

É exatamente deste contexto que surge a Operação Serenata de Amor,³³ assim definida como um projeto de tecnologia que utiliza inteligência artificial para auditar contas públicas e combater a corrupção.³⁴ A lacuna percebida pelo cientista de dados Irio Musskopf³⁵ entre a divulgação ativa de informações e a dificuldade em

³¹ SANTANA, R. C. G. *Mensuração da disponibilização de informações e do nível de interações dos ambientes informacionais digitais da administração municipal com a sociedade*. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Unesp, Marília, 2008. p. 153.

³² BURLE, Caroline; VENTURINI, Jamila; BARROS, Marina; CÓRDOVA, Yasodara. *Os degraus da implementação efetiva no Brasil: como as regulamentações locais de acesso à informação impactam na implementação de portais de dados abertos e Transparência*. Santiago do Chile: ConDatos, 2015. p. 2.

³³ OPERAÇÃO SERENATA DE AMOR. 2017. Disponível em: <https://serenata.ai/>. Acesso em: 26 set. 2018.

³⁴ Sobre o uso da inteligência artificial pelo Poder Público, ver: CORVALÁN, Juan Gustavo. *Inteligencia artificial: retos, desafíos y oportunidades – Prometea: la primera inteligencia artificial de Latinoamérica al servicio de la Justicia*. *Revista de Investigaciones Constitucionales*, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 295-316, jan./abr. 2018; CORVALÁN, Juan Gustavo. *Digital and intelligent public administration: transformations in the era of artificial intelligence*. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 55-87, jan./mar. 2018.

³⁵ No Twitter descreve-se como “*hacker cívico*”, além de ser engenheiro de *software* e matemático de formação. Seu endereço no Twitter corresponde ao *link*: <https://twitter.com/irio> (Acesso em: 20 set. 2018).

manuseá-las foi a mola propulsora do projeto, aliado ao desejo do próprio Irio em utilizar a tecnologia para “traduzir” e divulgar, de forma organizada, os dados que são disponibilizados em cumprimento à LAI pelos órgãos públicos.

Neste contexto, o nome tanto quanto o objetivo da “operação”, foi inspirado no *Toblerone Affair*, ocorrido na Suécia em 1995, quando se revelou que a Vice-Primeira Ministra, Mona Sahlin, utilizou o cartão corporativo do governo para comprar uma barra de chocolate Toblerone, não reembolsando o valor gasto aos cofres públicos.

A compra do chocolate com o uso do cartão fora questionada pela opinião pública e serviu de ponto de partida para novas investigações em relação à conduta da parlamentar. O resultado das investigações acabou por apontar que Sahlin utilizou o cartão corporativo para pagar por carros alugados para uso particular, não pagou sua licença de televisão, não quitou multas por estacionar em local proibido e, ainda, contratou uma babá sem declará-la no imposto de renda. Fatos esses que ensejaram sua renúncia após severa pressão popular que a acusou de corrupção.

O escopo do projeto Operação Serenata de Amor, por sua vez, voltou-se para a análise dos gastos efetuados pelos deputados federais quando da utilização da cota para o exercício da atividade parlamentar – Ceap, popularmente conhecida como Cotão.

Instituída pela Ato da Mesa nº 43, de 21.5.2009, a Ceap é uma cota financeira única mensal destinada a custear os gastos exclusivamente vinculados ao exercício da atividade parlamentar. Assim, além do salário³⁶ que recebem, da verba de gabinete para a contratação de pessoal, do auxílio-moradia e do reembolso de despesas com saúde, cada deputado federal possui uma espécie de “crédito pré-aprovado” para subvencionar as despesas consideradas inerentes à atividade parlamentar, as quais serão reembolsadas no mês subsequente ao do dispêndio, mediante a apresentação das notas fiscais e recibos das despesas efetuadas.

O valor máximo a que cada parlamentar tem direito é calculado a partir da unidade de federação que o deputado federal representa, levando-se em conta para o cálculo a distância correspondente ao trecho entre Brasília – capital federal e o estado de origem do parlamentar. Assim, quanto mais distante for o estado de origem da capital federal, maior será o valor da cota parlamentar disponível. Para o ano de 2018, os valores máximos estão entre R\$30.416,80 para os deputados federais provenientes do Distrito Federal e R\$45.240,17 para aqueles advindos de Roraima, estado mais distante da capital federal.³⁷ Por ano, a potencial quantia

³⁶ CADA deputado custa mais de R\$2 milhões por ano. *Congresso em Foco*, 23 mar. 2018. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/cada-deputado-custa-r-2-milhoes-por-ano/>. Acesso em: 27 set. 2018.

³⁷ A distribuição dos valores por Estado pode ser vista em BRASIL. Senado Federal. *Ato da Mesa nº 4, de 25/02/2015* – Publicação Original. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2015/atodamesa-4-25-fevereiro-2015-780188-publicacaooriginal-146197-cd-mesa.html>. Acesso em: 28 set. 2018.

destinada para a benesse remonta ao valor de R\$128 milhões para os 513 deputados federais.

Dessa forma, segundo o normativo que disciplina a utilização da Ceap, considera-se exercício da atividade parlamentar e, portanto, são valores passíveis de reembolso/indenização, as quantias utilizadas para subsidiar despesas com passagens aéreas; telefonia; serviços postais; manutenção de escritórios de apoio à atividade parlamentar; assinatura de publicações; fornecimento de alimentação ao parlamentar; hospedagem; outras despesas com locomoção, contemplando locação ou fretamento de aeronaves, veículos automotores e embarcações, serviços de táxi, pedágio e estacionamento; passagens terrestres, marítimas ou fluviais; combustíveis e lubrificantes; serviços de segurança; contratação de consultorias e trabalhos técnicos; divulgação da atividade parlamentar, exceto nos 120 dias anteriores às eleições; participação do parlamentar em cursos, palestras, seminários, simpósios, congressos ou eventos congêneres; e a complementação ao auxílio-moradia.

Por força dos dispositivos contidos na LAI e do Ato da Mesa nº 45/2012, o qual preconiza ser dever da Câmara dos Deputados promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, de informações de interesse coletivo ou geral, por ela produzidas ou custodiadas, determinou, em seu art. 5º, II, “d”, a publicação na rede mundial de computadores dos registros dos reembolsos e respectivos documentos comprobatórios das despesas oriundas da Ceap, ressalvadas as hipóteses legais de sigilo. Por conseguinte, os dados e informações acerca dos dispêndios da Ceap podem ser encontrados no sítio de internet da Câmara dos Deputados.³⁸

Não obstante a interface do *site* ser relativamente amigável e ser possível efetuar consulta específica nominal por deputado, tipo de despesa, nome do fornecedor, número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) ou, ainda, número do documento fiscal, o formato em que o sítio eletrônico se apresenta não permite o cruzamento dos dados, dificultando a comparação entre eles pelo usuário final, fato esse que impossibilita ao cidadão extrair informação dos dados publicados.

Neste aspecto, Pinto Filho e Fontes³⁹ observam que os dados contidos nesses arquivos são dispostos a partir de uma matriz composta por 29 colunas, as quais retratam detalhes sobre cada solicitação de reembolso, cujo preenchimento dos campos traz informação em relação ao tipo de gasto efetuado pelo parlamentar.

³⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Cota para exercício da atividade parlamentar*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/transparencia/cota-para-exercicio-da-atividade-parlamentar/dados-abertos-cota-parlamentar>. Acesso em: 28 set. 2018.

³⁹ PINTO FILHO, José Carlos Rodrigues; FONTES, Carlos V. Estudo de Caso “Operação Serenata de Amor”: análises de big data no combate à festa dos gastos públicos. *XIV Congresso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación*, San José, Costa Rica, 2018. p. 7.

Apenas para se ter a dimensão do volume de dados, o arquivo que traz as informações dos reembolsos ocorridos no ano de 2017 possui 341.479 mil linhas distribuídas por 29 colunas, resultando em 9.902.891 milhões de unidades de informação. Para os autores, a forma de organização e apresentação de tais dados impede qualquer tentativa de avaliação dos gastos, por parte cidadão brasileiro, o que inviabiliza na prática o questionamento.

Ciente dessa limitação, o grupo de programadores e cientistas de dados recrutados por Irio organizou-se no sentido de desenvolver um algoritmo que tivesse capacidade, não somente de analisar e organizar tais unidades de informação, mas também, que pudesse, por meio da aplicação de técnicas de aprendizado de máquina (*machine learning*),⁴⁰ buscar outras fontes de informação à medida que novas funcionalidades fossem inseridas no código do algoritmo.

Dessa empreitada se originaram “Rosie”⁴¹ e “Jarbas”.⁴² O primeiro, foi um algoritmo codificado em Python – linguagem de programação de fácil sintaxe, programado para “digerir dados, aplicar modelos matemáticos e aprender com exemplos”. Trata-se, no linguajar popular, de um “robô” capaz de realizar a coleta de informações (raspagem de dados)⁴³ publicadas em *sítes* de internet. “Rosie”, por sua vez, teve algoritmo programado para coletar os dados inerentes à utilização da Ceap, publicados no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, a partir dos padrões ou hipóteses inseridos no próprio algoritmo, respeitando-se os limites trazidos pelo Ato da Mesa nº 43/2009, que disciplinou a utilização da cota parlamentar.

Assim, “Rosie” é capaz de, por meio da leitura dos recibos e notas fiscais apresentados para reembolso, verificar a composição societária das empresas nas quais foram feitos gastos, por meio do acesso à base de dados dos CNPJ da Receita Federal, com o objetivo de se avaliar a estrutura societária da empresa; indicar a localização geográfica (latitude e longitude) a partir do confronto entre o endereço contido na nota fiscal ou recibo e banco de dados do Google Maps; ainda, realizar o cálculo da média dos gastos referente a determinada compra ou serviço, verificar se há ou não disparidade entre a média apurada e o valor despendido pelo parlamentar; além de cruzar informações acerca da presença do parlamentar

⁴⁰ O aprendizado de máquina (*machine learning*) é um método de análise de dados que automatiza a construção de modelos analíticos. É um ramo da inteligência artificial baseado na ideia de que sistemas podem aprender com dados, identificar padrões e tomar decisões com o mínimo de intervenção humana.

⁴¹ Disponível em: <https://twitter.com/rosiedaserenata>. Acesso em: 5 out. 2018.

⁴² Disponível em: https://jarbas.serenata.ai/dashboard/chamber_of_deputies/reimbursement/. Acesso em: 5 out. 2018.

⁴³ Segundo a Escola de Dados, a raspagem de dados é uma técnica em que um programa de computador extrai informações de uma interface feita para a leitura humana.

em votações no Congresso Nacional com o local e horário em que foram feitos os gastos cujo reembolso se pretende.⁴⁴

Nesse ponto, é preciso compreender que “Rosie” efetua tão somente o cruzamento das informações constantes nas notas fiscais e recibos apresentados para reembolso e confronta com os parâmetros contidos no algoritmo, destacando ao operador humano os potenciais casos de reembolso suspeitos que não se enquadram, *a priori*, nas hipóteses ou limites elencados no normativo da Ceap e que foram indenizados. “Rosie” analisa as notas fiscais e recibos e destaca ao operador humano uma porcentagem de chance daquele reembolso específico ser equivocado ou ilegal.

Dessa forma, enquanto “Rosie” recolhe os dados extraídos do sítio da Câmara dos Deputados, “Jarbas” possui a função de facilitar a apresentação desses dados. Trata-se de um painel visual, uma interface ou, no linguajar da informática, um *dashboard* que a exibe, de forma centralizada, um conjunto de informações, indicadores e suas respectivas métricas, permitindo que operador humano realize pesquisas específicas no banco de dados, como exemplo: selecione os reembolsos de determinado ano, verifique os reembolsos solicitados por um parlamentar em específico, apresente aqueles reembolsos considerados suspeitos ou, ainda, filtre os reembolso por subquota, entre outras funcionalidades.

A Operação Serenata de Amor nasceu no dia 7.9.2016. Com apenas uma semana de operação, “Rosie” conseguiu identificar R\$378 mil reais em gastos suspeitos efetuados por 216 deputados federais, resultando no encaminhamento de 629 denúncias à Câmara dos Deputados.⁴⁵

Tais denúncias foram apresentadas de uma única vez, por meio da Ouvidoria da Câmara dos Deputados, fato esse que não se revelou estratégico, visto que a própria Ouvidoria enfrentou certa dificuldade em colher as respostas dos parlamentares às denúncias e questionamentos apresentados. Então, aproximadamente 80% das respostas encaminhadas a denúncias continham texto padronizado cujo conteúdo isentava a Câmara dos Deputados de qualquer irregularidade acerca da verificação e controle dos reembolsos, delegando ao parlamentar a responsabilidade em formular a resposta e supostamente solucionar a questão.

O texto oferecido era: “Por oportuno, informamos que os esclarecimentos pretendidos com o presente requerimento podem ser prestados pelo próprio parlamentar que realizou a despesa, por meio do canal Fale com o Deputado, disponível no Portal da Câmara dos Deputados”.

Identificou-se que o Ato da Mesa nº 45/2012, que regulamenta a LAI no âmbito da Câmara dos Deputados, era silente em atribuir sanções aos congressistas que

⁴⁴ FERRARI, Isabeli. *O panóptico digital: como a tecnologia pode ser utilizada para aprimorar o controle da administração pública no estado democrático de direito*. 2016. p. 16. Disponível em: https://www.academia.edu/36192135/O_PANOPTICO_DIGITAL_final. Acesso em: 5 out. 2018.

⁴⁵ PAZZIM, Bruno. Relatório final – A última serenata. *Medium.com*, 1º fev. 2017. Disponível em: <https://medium.com/data-science-brigade/a-%C3%BAltima-serenata-c538f145c2f3>. Acesso em: 26 set. 2018.

ignoram um pedido de informação, como o solicitado em resposta às denúncias. Diante do silêncio dos deputados aos pedidos de esclarecimentos formulados junto à Ouvidoria, uma nova função fora inserida no algoritmo de “Rosie” que, em junho de 2017, passou a “tuitar” o reembolso suspeito diretamente ao deputado responsável pela despesa efetuada, cobrando explicações de forma pública e direta.

A decisão no sentido de “tuitar” o reembolso suspeito na rede mundial de computadores fez com que a procedência quanto à verificação desse pudesse ser desempenhada por qualquer um do povo que possua uma conta no Twitter. Foi, tão somente, a partir do questionamento público que os parlamentares passaram a oferecer algum tipo de esclarecimento acerca do reembolso suspeito questionado. A análise dos esclarecimentos ofertados pelos parlamentares expôs o total desconhecimento que esses possuem diante do próprio normativo que rege a utilização dos recursos do Ceap. Cita-se como expressão disso a prática adotada pelos parlamentares em utilizar os recursos da cota para pagar por refeições a seus assessores, sendo esta prática expressamente vedada.

Quando questionados acerca da utilização irregular, os parlamentares esquivaram-se citando que tais reembolsos foram analisados e aprovados pela Coordenação de Cota Parlamentar do Departamento de Finanças. No entanto, o art. 4º, §10, do normativo é cristalino ao pontuar que compete ao referido setor tão somente a análise quanto à regularidade fiscal e contábil da documentação comprobatória, cabendo exclusivamente ao deputado responsabilizar-se pela compatibilidade do objeto do gasto com a legislação, sendo tal fato atestado expressamente pelo parlamentar mediante declaração escrita.

Diante do exposto, passados dois anos de seu nascimento, a Operação Serenata de Amor contabiliza a identificação de 8.276 reembolsos suspeitos, solicitados por 735 deputados, que juntos somam mais de R\$3,6 milhões potencialmente utilizados de forma indevida.

Foram encontrados 2.158 reembolsos suspeitos em relação à utilização da Ceap para honrar despesas com alimentação do parlamentar, revelando a prática de utilização da cota para o pagamento de refeições para outras pessoas que não o parlamentar. Há, ainda, 729 reembolsos suspeitos que apontam para refeições feitas por um mesmo parlamentar em um intervalo de tempo menor que a viagem entre os lugares dos quais foram emitidas as notas fiscais, sendo 5.240 reembolsos suspeitos provenientes de notas fiscais cujos CNPJ constam como baixados junto à Receita Federal e que, em tese, estariam impedidos de emitir notas fiscais.

Segundo a postagem “O impacto do controle social na Câmara dos Deputados”,⁴⁶ “Rosie” foi capaz de gerar uma mudança de comportamento nos parlamentares, fazendo com que 134 deputados federais, pertencentes à legislatura 2015-2019,

⁴⁶ MUSSKOPF, Irio. O impacto do controle social na Câmara dos Deputados. *Medium.com*, 27 fev. 2018. Disponível em: <https://medium.com/serenata/o-impacto-do-controle-social-na-c%C3%A2mara-dos-deputados-c2b2a34db09e>. Acesso em: 27 set. 2018.

cancelassem reembolsos de refeições que não se enquadram nas hipóteses permitas, devolvendo aos cofres públicos a quantia de R\$50.569,18.

Entre os casos mais emblemáticos que ensejaram a restituição dos valores aos cofres públicos estão a utilização da Ceap para o reembolso de 13 refeições realizadas no mesmo dia; reembolso de uma única refeição no valor total de R\$6.205,00; recorrentes reembolsos de combustível no valor de R\$6.000,00, valor esse equivalente à 30 tanques de combustível por mês; reembolso de consumo de bebida alcoólica em Las Vegas nos Estados Unidos, item proibido pelo Ceap; reembolso de R\$144,00 gastos com vinho em um hotel da capital federal, entre outros.

Diante do exposto, ainda que a análise final dos reembolsos suspeitos a serem convertidos em denúncias necessite do olhar humano, é imperioso concluir que “Rosie” vem desempenhando um papel pioneiro na análise dos gastos públicos praticados por parlamentares, sendo capaz de revelar não somente os padrões de dispêndios, mas também práticas de malversação dos recursos públicos que estavam escondidas aos olhos do grande público em razão do volume de informações a serem analisadas.

5 Conclusão

O reconhecimento do direito ao acesso à informação e a estruturação de temas como governo eletrônico desempenharam relevante papel no estabelecimento e consolidação da transparência pública. O acesso à informação é considerado um dos componentes da transparência pública.

Contudo, é preciso reconhecer que a transparência pública somente é efetiva e, portanto, só cumpre com a sua missão quando possibilita que as informações reveladas em razão dela possam sujeitar-se ao julgamento/escrutínio dos cidadãos, pois, para além do princípio da publicidade, a transparência implica informações que sejam claras e decodificáveis.

Dito isso, em que pese o exponencial surgimento de portais de transparência observados nos últimos anos, verifica-se que, na prática, o entendimento das informações neles contidas dependem de *expertise* muitas vezes raras ao cidadão comum.⁴⁷ Por conseguinte, para ser funcional, a transparência deve, além de incluir o fornecimento de explicações fundamentadas para as decisões dos administradores públicos, tornar os processos de governança e legislações acessíveis e inteligíveis,

⁴⁷ JURUENA, Cynthia Gruenling; FRIEDRICH, Denise Bittencourt. O cumprimento das informações acerca das licitações e contratos celebrados nos portais da transparência: uma análise qualitativa de municípios do Rio Grande do Sul. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 281-307, out./dez. 2017.

simplificando-as para que sejam facilmente compreensíveis aos olhos do grande público.⁴⁸

O raciocínio ora exposto também se aplica aos portais de transparência e, neste sentido, verifica-se que as TIC desempenham papel de destaque, uma vez que são capazes de simplificar os processos e promover a boa governança, além de fortalecer iniciativas capazes de reduzir o potencial comportamento de agentes corruptos, permitindo que o cidadão acompanhe de perto as atividades desenvolvidas, monitorando e controlando o comportamento de agentes públicos e do governo, deixando de ser coadjuvante para assumir a posição de protagonista da vida em sociedade.

No caso da Operação Serenata de Amor, conforme demonstrado, não havia inicialmente clareza no conteúdo da informação solicitada, o que levou ao desenvolvimento de verdadeiros *softwares* para decodificar os efetivos gastos dos parlamentares e verificar se eles estavam sendo feitos conforme as determinações que os regulavam. No entanto, ao se deparar com as situações irregulares, ainda assim o controle interno da Câmara dos Deputados jogou a responsabilidade nos ombros dos próprios deputados, sendo que estes apenas se preocuparam em buscar argumentos para tentar justificar os gastos quando as informações foram divulgadas ao público, por meio da conexão em rede, com base em programação estratégica. O que significa que, diante das características analisadas, o controle somente ganhou maior efetividade quando houve a vinculação de instrumentos de transparência pública, em face do governo eletrônico, com a programação de meios de tecnologia de informação, para que houvesse o questionamento eficaz dos desvios e da malversação dos recursos públicos.

Referências

ACKERMAN, John M.; SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E. The global explosion of freedom of information laws. *Administrative Law Review*, v. 58, n. 1, p. 85-130, 2006.

ANGÉLICO, Fabiano. *Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil*. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

BELLOCHIO, Lucía. Access to public information in Argentina with particular reference to personal and institutional data protection. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 39-51, jul./set. 2016.

BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, v. 6, n. 1, p. 78-91, 2012.

⁴⁸ BIRKINSHAW, Patrick. Freedom of information and openness: fundamental human rights? *Administrative Law Review*, v. 58, n. 1, p. 177-218, Winter 2006. p. 189.

BIRKINSHAW, Patrick. Freedom of information and openness: fundamental human rights? *Administrative Law Review*, v. 58, n. 1, p. 177-218, Winter 2006.

BITENCOURT, Caroline Müller. *Acesso à informação para o exercício do controle social*. 196 f. Relatório (Pós-Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

BRASIL. Comitê Executivo E-Gov. *Dois anos de governo eletrônico: balanço de realizações e desafios futuros*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Executiva, 2002.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 6 mar. 2018.

BURLE, Caroline; VENTURINI, Jamila; BARROS, Marina; CÓRDOVA, Yasodara. *Os degraus da implementação efetiva no Brasil: como as regulamentações locais de acesso à informação impactam na implementação de portais de dados abertos e Transparência*. Santiago do Chile: ConDatos, 2015.

BUTELER, Alfonso. Los sistemas para el control de la corrupción pública en el orden global. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 239-261, set./dez. 2017.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Org.). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília: ANDI; Artigo 19, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2wkbJTn>. Acesso em: 5 abr. 2018.

CORVALÁN, Juan Gustavo. Digital and intelligent public administration: transformations in the era of artificial intelligence. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 55-87, jan./mar. 2018.

CORVALÁN, Juan Gustavo. Inteligencia artificial: retos, desafíos y oportunidades – Prometea: la primera inteligencia artificial de Latinoamérica al servicio de la Justicia. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 295-316, jan./abr. 2018.

DINIZ, Eduardo H.; BARBOSA, Alexandre F.; JUNQUEIRA, Álvaro R. B.; PRADO, Otavio. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Rev. Adm. Pública*, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2009.

DREYFUSS, Cássio. Governo Eletrônico: depoimento. *Revista do Serpro*, Brasília, n. 160, p. 17, mar. 2002.

FERRARI, Isabeli. *O panóptico digital: como a tecnologia pode ser utilizada para aprimorar o controle da administração pública no estado democrático de direito*. 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/36192135/O_PANOPTICO_DIGITAL_final.

FIGUEIREDO, Lucas. *Ministério do silêncio: a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula (1927 – 2005)*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.257/2011*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

JURUENA, Cynthia Gruening; FRIEDRICH, Denise Bittencourt. O cumprimento das informações acerca das licitações e contratos celebrados nos portais da transparência: uma análise qualitativa de municípios do Rio Grande do Sul. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 281-307, out./dez. 2017.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MORAES, Maria Valentina de. Relações entre estado, Administração Pública e sociedade: a corrupção como fenômeno multicultural e a afetação dos direitos fundamentais. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 175-192, out./dez. 2018.

LOPES, Reginaldo. *Projeto de Lei da Câmara n. 41 de 2010*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 30 abr. 2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>. Acesso em: 10 abr. 2018.

LORD, Kristin M. *The perils and promise of global transparency*. New York: State University of New York Press, 2006.

MUSSKOPF, Irio. O impacto do controle social na Câmara dos Deputados. *Medium.com*, 27 fev. 2018. Disponível em: <https://medium.com/serenata/o-impacto-do-controle-social-na-c%C3%A2mara-dos-deputados-c2b2a34db09e>. Acesso em: 27 set. 2018.

OPERAÇÃO SERENATA DE AMOR. 2017. Disponível em: <https://serenata.ai/>. Acesso em: 26 set. 2018.

PAZZIM, Bruno. Relatório Final – A última Serenata. *Data Science Brigade*, 1º fev. 2017. Disponível em: <https://medium.com/data-science-brigade/a-%C3%BAltima-serenata-c538f145c2f3>. Acesso em: 26 set. 2018.

PERLINGEIRO, Ricardo; DÍAZ, Ivonne; LIANI, Milena. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 143-197, maio/ago. 2016.

PINHO, José Antônio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, jun. 2008.

PINTO FILHO, José Carlos Rodrigues; FONTES, Carlos V. Estudo de Caso “Operação Serenata de Amor”: análises de big data no combate à festa dos gastos públicos. *XIV Congresso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación*, San José, Costa Rica, 2018.

RELLY, J. E.; SABHARWAL, M. Perceptions of transparency of government policymaking: a cross-national study. *Government Information Quarterly*, v. 26, n. 1, p. 148-157, 2009.

SALGADO, Eneida Desiree. *Lei de Acesso à Informação (LAI): Comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012*. São Paulo: Atlas, 2015.

SANTANA, R. C. G. *Mensuração da disponibilização de informações e do nível de interações dos ambientes informacionais digitais da administração municipal com a sociedade*. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Unesp, Marília, 2008.

VALIM, Rafael. El derecho fundamental de acceso a la información pública en el Derecho brasileño. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 169-181, jan./abr. 2016.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NOHARA, Irene Patrícia; COLOMBO, Bruna Armonas. Tecnologias cívicas na interface entre direito e inteligência artificial: Operação Serenata de Amor para gostosuras ou travessuras?. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 83-103, abr./jun. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i76.1100.
