

**PLANO NACIONAL DE  
INTEGRIDADE,  
TRANSPARÊNCIA E  
COMBATE À CORRUPÇÃO**

**- TEXTO BASE -**

**INSTITUTO ETHOS**

**JORGE HAGE SOBRINHO**

# INSTITUTO ETHOS

## PLANO NACIONAL DE INTEGRIDADE, TRANSPARÊNCIA E COMBATE À CORRUPÇÃO

### PARTE I – EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE NACIONAL DE INTEGRIDADE E SITUAÇÃO ATUAL

O esforço do Brasil em combater sistematicamente a corrupção e construir instrumentos para preveni-la – por meio de medidas de integridade e transparência – é relativamente recente.

As iniciativas do passado foram sempre limitadas e episódicas, além de centradas apenas na dimensão normativo-repressiva. São exemplos mais remotos, anteriores à Constituição de 1988, as leis Pitombo Godoi-Ilha (Lei 3164, de 1957) e Bilac Pinto (Lei 3.502, de 1958), além do próprio Código Penal, de 1940, com seus diversos tipos criminais contra a Administração Pública. Com foco um tanto diverso tem-se a Lei Dos Crimes de Responsabilidade (Lei 1.079, de 1950) e a Lei da Ação Popular (Lei 4.717, de 1965).

Fora do plano normativo, foram raras e efêmeras – quando não enganosas – no passado, as iniciativas concretas, resumindo-se elas a alguns episódios isolados, como a criação, no período da ditadura militar, da famigerada “Comissão Geral de Investigações” (instituída em 1964 e renovada em 1968, com o AI-5). Tal

Comissão tinha, na verdade, o objetivo de promover implacável perseguição política aos adversários do regime – tachados de “subversivos” – sendo a investigação de “corrupção”, na forma de “enriquecimento ilícito”, apenas o pretexto a dissimular sua real finalidade. O Decreto-Lei 359, de 17.09.1968 rezava, em seu Artigo 1º:

“Art.1º. Fica instituída, no Ministério da Justiça, a Comissão Geral de Investigações com a incumbência de promover investigações sumárias para o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido, ilícitamente, no exercício de cargo ou função pública, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios ou dos Municípios, inclusive de empregos das respectivas autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista”.

Desse modo, o sistema de repressão da ditadura – composto, além dessa Comissão de Investigações, pelo SNI, pela AERP e pelos Órgãos de Segurança Pública – dedicou-se, na prática, a proteger aliados e perseguir opositores, com procedimentos sumários que atropelavam as garantias processuais, ao sabor dos interesses do regime e da necessidade de legitimar seu discurso falsamente moralizador. Nessa toada, a Comissão arquivou, sem apurar, denúncias contra os governos de Antonio Carlos Magalhães, na Bahia, e de José Sarney, no Maranhão, ao tempo em que devassava por completo a vida do governador Leonel Brizola, do Rio Grande do Sul, em busca de indícios de enriquecimento ilícito, conforme revelam documentos recentemente vindos a público com base na Lei de Acesso à Informação (Lei 11.527/2011).

Já após a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, merecem destaque algumas iniciativas das Casas Legislativas, com a criação de diversas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), sendo as de maior repercussão a “CPI de PC Farias” e a “CPI dos Anões do Orçamento”.

Da primeira – associada, naturalmente, a outros fatores – resultou o impedimento do ex- Presidente Fernando Collor de Mello. Já a segunda – a dos “Anões do Orçamento” – investigou 37 parlamentares por suposto envolvimento em esquemas de fraudes na Comissão de Orçamento do Congresso Nacional. O relatório final pediu a cassação de 18 deles, mas apenas 6 perderam seus mandatos. Os envolvidos desviaram milhões de reais dos cofres públicos, com esquemas de propina, para favorecer governadores, ministros, senadores e deputados.

Além das CPIs com alguma atuação efetiva nesse período, merece destaque outra iniciativa, esta do Poder Executivo – a criação de uma **Comissão Especial de Investigação (CEI)**, pelo então Presidente Itamar Franco, logo após o escândalo dos “Anões do Orçamento”.

A CEI era composta por representantes da sociedade civil e tinha como objetivo combater a corrupção na Administração Pública Federal, tendo sido instituída pelo Decreto 1.001, de dezembro de 1993 e instalada em fevereiro 1994.

O surgimento da CEI parece ter sido a primeira tentativa de resposta à crescente sensibilização e maturação da cidadania brasileira, cujos valores haviam sido violentados pelos incidentes do impeachment do Presidente Collor e pelo escândalo dos

Anões, talvez os primeiros casos graves de corrupção expostos escancaradamente à opinião pública, com o advento da abertura política e da democratização do país.

Ocorreu, todavia, que, pouco depois, o sucessor do Presidente Itamar, Fernando Henrique Cardoso, logo no primeiro mês de seu mandato presidencial, extinguiu a CEI por meio do Decreto 1.376, de 19 de janeiro de 1995, frustrando as expectativas criadas em relação aos possíveis resultados daquela iniciativa.

Durante o período que se seguiu, diversos casos de corrupção foram amplamente noticiados pela imprensa, entre eles os escândalos do PROER, do DNER, da SUDAM, da SUDENE, do SIVAM, da Pasta Rosa, do Pavilhão de Hanover na Expo 2000, e das Privatizações, além da denúncia de pagamento de suborno a Parlamentares na votação da Emenda da Reeleição. Dificilmente, todavia, havia investigação séria e conclusiva a respeito e raramente se ouvia falar na apresentação sequer de denúncia pelo Ministério Público ao Judiciário, em torno desses casos. Esse era, de resto, o padrão de atuação da Procuradoria Geral da República à época, o que valeu ao então Procurador-Geral (mantido nos 8 anos do Governo FHC) a alcunha de “Engavetador-Geral da República”.

Releva lembrar apenas o caso Marka-FonteCindam, levado ao Judiciário, mas encerrado recentemente, pela prescrição (declarada pela 6ª Vara Federal do Rio de Janeiro), o que acabou por livrar de punição tanto os ex-diretores do Banco Central quanto os do próprio banco envolvido.

É, ainda, desse período, a criação, em 2001, da Corregedoria Geral da União, providência tomada, segundo noticiário da época, como forma de evitar a criação, pelo Congresso, de uma CPI da Corrupção, para apurar a série de escândalos acima registrados.

Voltando, agora, às medidas de natureza normativa, tem-se que, após o advento da Carta de 88, passam a ser aprovadas leis com maior capacidade de respaldar um combate efetivo à corrupção – como a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429, de 1992) e a Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666, de 1993).

Seus efeitos práticos, todavia, não se fizeram sentir de imediato, mantendo-se o cenário essencialmente o mesmo, com algumas CPIs sendo instauradas nas casas legislativas, mais ao sabor da disputa política do que por força de uma disposição de enfrentamento sistemático da corrupção.

É certo que já tinham existência legal e mesmo constitucional diversas instituições de combate ao crime e de controle do Estado, como o Ministério Público, a Polícia Federal, os Tribunais de Contas e a Secretaria Federal de Controle Interno, mas sua atuação no combate à corrupção ficava muito aquém do desejável, mesmo porque não gozavam elas de autonomia para tanto, nem essa era uma prioridade entre as suas funções. E se pouco ou nada era feito em termos de combate, menos ainda se cogitava em matéria de prevenção.

A rigor, eram praticamente desconhecidos, no Brasil, conceitos hoje usuais como os de “integridade” e de “transparência”, no trato das coisas públicas, noções estas que

somente vieram a consolidar-se e disseminar-se entre nós no final do século passado e no começo do atual.

É somente a partir desse período – início do Século XXI – que a Administração Pública Brasileira passa a submeter-se a algumas novas regras e a experimentar, ainda que em grau incipiente, uma nova disciplina, acompanhada de um mínimo de transparência.

Já vigentes diplomas relevantes como as mencionadas leis da Improbidade e das Licitações e Contratos, seguem-se outras de igual importância, como a Lei do Pregão (Lei 10.520, de 2002), e a de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 2000), que se fizeram acompanhar de medidas operacionais, como a montagem, pouco antes iniciada, de sistemas eletrônicos de gestão como o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), e o SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais), que inclui o Comprasnet – primeiro passo no sentido da racionalização e transparência das licitações e compras públicas.

Paralelamente a isso, o país avança em outra frente – esta envolvendo o setor privado – sob a influência de entes internacionais e do exemplo, e mesmo exigência, de Estados estrangeiros, por força da globalização e dos grandes escândalos corporativos que lesaram milhões de cidadãos: a preocupação com a lavagem de capitais oriundos de crimes, inclusive fraudes corporativas e corrupção, chega ao Brasil e resulta na promulgação, no ano de 1998, da Lei 9.613, a Lei da Lavagem de dinheiro (aprimorada, em 2012, pela Lei 12.683). Importante perceber, nessa legislação, os primeiros passos no sentido de incluir as empresas privadas nos esforços contra a criminalidade

de colarinho branco, impondo-lhes deveres de registro e comunicação de informações a órgãos públicos de fiscalização e regulação bancária e financeira.

Em 2003, cria-se a Controladoria Geral da União (CGU), dando novas funções e nova estrutura à já referida Corregedoria Geral da União, criada em 2001, mas sem produzir, até então, qualquer avanço efetivo. A nova CGU passa a reunir, além das funções clássicas de Controle Interno central *stricto sensu* (Auditoria e Fiscalização), as de Correição, de Ouvidoria, de Transparência e Prevenção da Corrupção. E, junto a ela, um Conselho com participação paritária de entes públicos e entidades da sociedade civil – o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção.

Surge e desenvolve-se, a partir daí, uma nova e mais ampla concepção da função de Controle, que integra (internamente) as atividades e os processos de trabalho, que envolvem o recebimento de denúncias (Ouvidoria), seu tratamento e verificação mediante Auditoria ou Fiscalização (SFCI) e posterior aplicação das penalidades administrativas cabíveis (Correição).

Paralelamente, incrementa-se, de forma inédita, a Transparência Pública, a começar pela criação, em 2004, do Portal da Transparência do Governo Federal, que vem a ser um dos maiores e mais completos em seu gênero, existentes no mundo. Além de divulgar, em bases diárias, cada uma das despesas (do empenho ao pagamento efetivo) da Administração Federal (Direta e Autárquica), o Portal foi gradualmente ampliado com a divulgação das Remunerações de todos os Servidores e com os Cadastros de Empresas Declaradas Inidôneas e Suspensas (CEIS),

de Entidades Inadimplentes (CEPIM) e de Agentes Públicos Expulsos (CEAF). A partir daí, desenvolvem-se várias atividades de estímulo à participação do cidadão e ao controle social, bem como de ampliação da consciência cidadã e da ética.

Cinco anos mais tarde, em 2009, é aprovada a Lei Complementar 131, que estende às demais esferas federativas exigências semelhantes de transparência financeira – é a chamada Lei da Transparência ou Lei Capibaribe, em referência ao autor do projeto.

Isso, por óbvio, viabiliza e alimenta a capacidade de fiscalização, não apenas do cidadão isoladamente, mas das entidades civis e da imprensa, sendo notório o crescimento do número de denúncias jornalísticas tendo como fonte o Portal da Transparência do Governo Federal.

Além da integração interna, acima mencionada, entre as diversas atividades de Controle Interno *lato sensu*, a cargo da CGU, ocorre, nessa mesma época, notável esforço de articulação e coordenação entre os diferentes órgãos e instituições com parcelas de responsabilidade na defesa do Estado e no enfrentamento da corrupção – CGU, MPF, PF, TCU, COAF e outros – mediante convênios e termos de parceria, além da instituição da ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro), instância que reúne informalmente os dirigentes de todos os órgãos e instituições, de todos os Poderes, que desempenham algum papel no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, pactuando metas conjuntas e definindo responsabilidades por seu cumprimento, a cada ano.

Merece destaque a autonomia assegurada ao Ministério Público, pela indicação, para chefiá-lo, do Procurador escolhido em votação, pelos seus próprios pares (o mais votado em lista tríplice), abrindo mão, assim o Presidente da República, de prerrogativa que lhe é assegurada pela Constituição, de modo a assim garantir plena liberdade e desenvoltura à instituição incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais.

De igual modo, assegurou-se à Polícia Federal a mais ampla autonomia de ação, com o que se multiplicaram as Operações de combate à corrupção, em sua maioria em conjunto com o MP, a CGU e a Receita Federal.

Ao lado disso, o Sistema Federal de Correição do Poder Executivo passou a cumprir suas finalidades institucionais, punindo exemplarmente os envolvidos em ilícitos administrativos devidamente apurados, chegando, nos casos mais graves, às penalidades de demissão, destituição de cargo público e cassação de aposentadoria, que já alcançam mais de 6.000 (seis mil) expulsões dos quadros da Administração Pública Federal.

Entre os milhares de Auditorias e Fiscalizações realizadas nos últimos anos pela SFC/CGU, ganharam destaque as Fiscalizações por Sorteios Públicos ou por Amostragem, feitas nas Prefeituras, com foco naquilo que mais de perto afeta a vida das pessoas – como os desvios na Educação e na Saúde, por exemplo.

Nesse período, tem lugar a primeira experiência de Avaliação do Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira, trabalho levado a cabo pela OCDE, ao longo do

ano de 2010 e publicado em 2011. Essa avaliação inseria-se no âmbito do Plano de Ação Anticorrupção do G-20, sendo o primeiro esforço do gênero, feito por aquele organismo, para avaliar a integridade da administração de um Estado-membro do G-20.

Ainda em 2011, o país ganha, no plano normativo – com mais de 20 anos de atraso, aliás – a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527), que, finalmente, regulamentou o Inciso XXXIII do art. 5º da Constituição e que é das mais modernas do mundo sobre o tema. Essa lei se encontra hoje satisfatoriamente implementada, na área do Executivo Federal, embora ainda careça de superar resistências históricas no âmbito dos demais Poderes, especialmente do Judiciário (sem embargo dos esforços do CNJ, já com alguns avanços) bem como nos Estados e nos Municípios, com algumas exceções.

Convivendo, desde a redemocratização, com níveis adequados de liberdade de imprensa, e com organizações da sociedade civil bastante ativas – atuantes destacadas que foram da própria luta contra a ditadura – pode o país beneficiar-se, uma vez dados os passos iniciais em termo de transparência e acesso à informação na esfera federal, da intensificação da participação social no controle, acompanhamento e proposição das políticas públicas.

A criação dos Conselhos de Políticas Públicas e a realização das Conferências temáticas são dois exemplos de mecanismos de democracia participativa que o país experimentou nesse período.

A organização das Conferências, por sua vez, culminou com a promoção da Conferência Nacional sobre Participação Social – a

CONSOCIAL, que envolveu, em suas diversas etapas, cerca de 150.000 pessoas de forma direta, nos debates, mas mobilizando, no total, perto de um milhão de brasileiros. Foram assim formuladas centenas de propostas populares, sintetizadas, na Etapa Nacional, em 80 Proposições, que versaram sobre Transparência e Acesso à Informação - 17; Mecanismos de Controle Social - 17; Atuação dos Conselhos de Políticas Públicas - 16; e Prevenção e Combate à Corrupção - 30.

Outra instância de participação sistemática da sociedade no acompanhamento e formulação de políticas – neste caso, especificamente de controle, transparência e combate à corrupção – foi viabilizada com a criação do já mencionado Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, junto à Controladoria Geral da União.

No campo das parcerias com objetos específicos, merece menção a parceria entre a CGU e o Instituto Ethos, que teve início com a realização de seminários e a edição de publicações de orientação para médias e pequenas empresas, e, culminou com a concepção e construção do Programa Pró-Ética, hoje em pleno funcionamento e significativa expansão, com inscrição anual de cerca de 200 empresas e repercussão internacional.

Em 2013, com a aprovação da Lei do Crime Organizado, ou das Organizações Criminosas (Lei 12.850, de 2013) ganhou corpo e passou a ser largamente utilizado em nosso país o instituto da colaboração premiada, que veio a desempenhar papel decisivo na investigação da corrupção, antes sujeita a notórias dificuldades probatórias. Não é exagero afirmar que foi graças a esse instrumento de investigação (a colaboração ou delação

premiada), combinado com uma maior especialização de procuradores e juízes e uma mais efetiva cooperação internacional, que se tornou possível a detecção do amplo e longo esquema de corrupção de há muito existente na Petrobras e em outras empresas estatais, pela chamada Operação Lava-jato – que acabou envolvendo dezenas de empresas, e centenas de executivos, agentes públicos e agentes políticos.

Nesse final de século e início de outro, verificou-se, também, alguma evolução em nossa legislação eleitoral, embora ainda longe de solucionar as principais deficiências do sistema. Esses avanços parciais vieram com a Lei 9.504, de 1997 (Lei das Eleições), a Lei 9.870, de 1999 (Lei da Compra de Votos) e a Lei Complementar 135, de 2010 (Lei da Ficha Limpa), produto, esta última, de grande mobilização popular.

Além disso, merece registro outra mudança – esta ainda mais recente e relevante - ocorrida pela via judicial: a declaração de inconstitucionalidade do financiamento de campanhas e de partidos políticos por pessoas jurídicas (ADI 4.650, movida pela OAB e julgada em 17.09.2015).

Por sua relação próxima com o problema da corrupção, merecem registro também as medidas atinentes à prevenção e ao tratamento dos Conflitos de Interesses (Lei 12.813, de 2013) e ao Controle do Nepotismo (Súmula Vinculante 13, do STF e Decreto 7.203, de 2010).

Mais recentemente, em 2014, foi editada a Lei que se constitui hoje no marco legal das parcerias entre a

Administração e as Organizações da Sociedade Civil, a Lei 13.019, regulamentada pelo Decreto 8.726, de 2016.

E, por fim, como que completando essa etapa da evolução da nossa legislação e de outras medidas contra a corrupção, tem-se a Lei 12.846, de 2013, denominada, por uns, Lei Anticorrupção e, por outros, Lei da Empresa Limpa.

Ela introduz, de modo pioneiro, no ordenamento jurídico nacional, a responsabilização objetiva da pessoa jurídica corruptora, pelas infrações que enumera em tipificação bastante ampla, praticadas em seu interesse, em detrimento da Administração Pública Nacional ou Estrangeira. As sanções cominadas por essa lei são bastante severas e, em sua dimensão preventiva, atribui ela destacado peso, na condição de atenuante, à existência de programas efetivos de integridade corporativa (*compliance* anticorrupção) na empresa responsável.

A adoção de tal norma, em nosso país, resultou de uma combinação de fatores, entre os quais se destacam os compromissos internacionais assumidos pelo país, como signatário das Convenções da OCDE (contra o Suborno Transnacional) e da ONU (contra a Corrupção em geral).

Conquanto existente desde o ano 2000, quando internalizada a Convenção da OCDE em nosso ordenamento (pelo Decreto 3678), tal obrigação (salvo pela introdução do tipo criminal do suborno internacional no Código Penal, em 2002) restou esquecida até recentemente, quando, nos últimos dez anos, o Brasil passou a integrar-se, de modo efetivo, nos

esforços globais contra a corrupção, tornando-se participe e parceiro das mais diversas instâncias que se ocupam desse mister.

São exemplos, além da OCDE, as Nações Unidas – não só por meio da mencionada Convenção de Mérida, de 2003, como da Convenção contra o Crime Organizado Transnacional (promulgada no Brasil em 2004), e, ainda, pela atuação do UNODC (Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime), da Academia Anticorrupção, em Viena, dos Projetos de PNUD e do Pacto Global; a OEA (Organização dos Estados Americanos), pioneira em tais convenções, sendo a sua de 1996; o Banco Mundial; o BID; o G-20; o Fórum Econômico Mundial; a *Open Government Partnership* (OGP); a IAACA (*International Association of Anti Corruption Agencies*); e as *International Anti Corruption Conferences* (IACC), promovidas pela Transparência Internacional.

Em vários desses fóruns e instâncias, o país chegou a assumir papel de efetiva liderança.

Bem mais recentemente, na esteira das investigações acima referidas, no âmbito da Petrobras e de outras estatais, novas medidas passaram a ser cogitadas e, algumas delas já aprovadas no bojo da Lei 13.303, de 2016 (Estatuto da Empresa Pública e da Sociedade de Economia Mista, também conhecida como “Lei das Estatais”), que procurou responder a algumas – por certo não todas – lacunas e deficiências de gestão existentes nessa área da Administração Pública que faz fronteira com o setor privado.

Espera-se, com a implementação efetiva desse estatuto jurídico – a lei concedeu o prazo de 24 meses para a adaptação

das empresas às suas regras – finalmente fazer chegar a essa esfera menos “pública” da Administração Pública, condições mínimas de auto-controle preventivo, auto-regulação e integridade corporativa, o que jamais dispensará, é claro, o controle social sobre tais entes, que se situam na linha divisória entre o Setor Público e o Setor Privado. Não é outra coisa o que dispõem os artigos 6º a 13 e 85 a 90 dessa lei, para destacar apenas os mais relevantes no que toca a medidas de *compliance*, de integridade e de fiscalização pelo Estado e pela Sociedade.

X

x

x

Este, em apertada síntese, o estágio evolutivo em que se encontra hoje o que pode ser considerado como o nosso “sistema nacional de integridade, transparência e combate à corrupção”.

## **PARTE II – PROPOSTAS PARA UM PLANO NACIONAL DE INTEGRIDADE E COMBATE À CORRUPÇÃO**

O que resta por ser feito e conquistado nessa área, para tornar mais efetivos a prevenção e o combate à corrupção em nosso país? Daquilo que já se conquistou, o que necessita ser aprimorado? Quais avanços são mais urgentes ou mais relevantes? Como fazê-los acontecer? Quais as estratégias mais adequadas para isso? Quais os principais atores – nos campos público e privado – a serem envolvidos? Quais as instâncias em que cada uma de tais medidas há de ser debatida, processada e adotada?

É a essas e outras questões que a presente proposta de PLANO NACIONAL DE INTEGRIDADE, TRANSPARÊNCIA E COMBATE À CORRUPÇÃO procura sugerir respostas, submetendo-as, em primeiro lugar, à apreciação das instâncias competentes do próprio Instituto Ethos e, em seguida, ao debate com as entidades que integram a Coalizão.

### **ETAPAS DE DESENVOLVIMENTO DO PLANO**

Registre-se que não se pretendem oferecer, neste momento, propostas fechadas, em formato de projetos de lei ou similares.

O momento atual do desenvolvimento do Plano é uma oportunidade para apresentar **ideias e propostas amplas e abertas** que podem se transformar, em um segundo momento,

em projetos de lei, PECs, ou planos de mobilização social específicos

Trata-se, aqui, de propostas e linhas de ação, para apreciação pelo Conselho Orientador e Conselho Consultivo do Instituto Ethos e para debate com a governança do Plano (Grupo Gestor e Operativo).

Em momento seguinte, aquilo que vier a ser acolhido nesses fóruns, será atribuído à Coalizão como tarefa específica a cada uma das entidades, conjunto delas ou terceiros especializados na matéria, para elaboração técnica de projeto ou outra espécie de proposição cabível, em cada caso.

## **MEDIDAS DA SOCIEDADE BRASILEIRA CONTRA A CORRUPÇÃO**

### **II. 1 – MEDIDAS DE REFORMA INSTITUCIONAL**

#### **PROPOSTA 1 – MEDIDAS ESSENCIAIS DE REFORMA POLÍTICA**

Ainda que fosse preferível evitar esse rótulo, já um tanto desgastado, tantas foram as vezes em que posto ao debate sem resultados significativos, não há como deixar de reconhecer que as bases do sistema político-eleitoral limitam ou condicionam, em grande parte, as demais medidas e avanços que se possam pretender introduzir em qualquer sistema de integridade e enfrentamento da corrupção. Isso é assim no Brasil, como em qualquer parte do mundo. Desse modo, não há como contornar a questão. Por maiores que sejam as dificuldades que ela apresenta, há de ser ela enfrentada mediante um

debate sério e conclusivo em torno, pelo menos, de certas questões políticas centrais.

Se, para algumas delas, se mostra extremamente difícil obter um consenso mínimo, tantas as diferentes opiniões a respeito, há outras em relação às quais parece haver certa convergência de posições.

1.1 – Uma dessas refere-se à necessidade de impor algum **limite à excessiva proliferação de Partidos Políticos** sem qualquer identidade programática ou mesmo de idéias gerais. Do ponto de vista do Poder Legislativo, isso é essencial, tanto para tornar o debate parlamentar das propostas de interesse público minimamente sério e responsável, quanto para assegurar um mínimo de legitimidade e responsabilidade ao exercício da função fiscalizadora dos demais poderes. Visto do ângulo do Poder Executivo, a medida se impõe, dentre outras razões, para tornar o exercício desse poder menos dependente da formação de coalizões heterogêneas, oportunistas, sem consistência mínima, e do apoio para formação pontual de maiorias, obtido *ad hoc*, em troca de favores de variadas espécies, mas sempre em prejuízo do interesse público.

1.2 – Outra é a questão do **Financiamento das Campanhas e dos Partidos**. Se um primeiro passo já foi dado, pelo STF, ao declarar inconstitucional o **custeio empresarial** da atividade política, isso por si não soluciona todo o problema. Como se sabe, em

17.09.2015, o Plenário do STF concluiu o julgamento da **ADI 4.650-DF**, a qual foi, por maioria, julgada procedente, para:

1. declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 24 da Lei 9.504\97, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a doação por **pessoas jurídicas** a campanhas eleitorais, e declarar a inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, caput e parágrafo 1º da Lei 9.504/97 (que permitia a doação de até 2% do faturamento bruto do ano anterior);
2. declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31, da Lei 9.096\95, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por **pessoas jurídicas** a partidos políticos, e declarar a inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica” constante do art. 38, inciso III, e “jurídicas”, inserta no art. 39, caput e parágrafo 5º, todos da Lei 9.096\95; e
3. recomendar ao Congresso Nacional a edição de um novo marco normativo de financiamento de campanhas, dentro do prazo razoável de 24 (vinte e quatro) meses.

Resta definir, por exemplo, limites isonômicos e democráticos para o financiamento privado por **pessoas físicas**. Este não pode, na verdade, permanecer fixado em percentual dos rendimentos de cada doador, o que perpetua a desigualdade, ante as capacidades enormemente diferenciadas de influir nas eleições e nas decisões políticas, além de servir como via alternativa (e disfarçada) para vultosas doações de pessoas jurídicas.

Em complemento a essa decisão, a corte suspendeu, por medida cautelar (na **ADI 5.394**), um novo dispositivo da chamada “mini-reforma eleitoral” (Lei 13.165/2015) que visava permitir “doações ocultas” de pessoas físicas (registradas pelos partidos e transferidas aos candidatos sem individualização dos doadores)

Questões outras, ainda no plano político-eleitoral, também merecem debate, ainda que sobre elas seja mais difícil alcançar algum consenso, para dar início à mobilização. É o caso dos sistemas eleitorais de voto em lista fechada, de voto distrital, da proibição de coligações proporcionais, da correção da representatividade entre regiões, dentre outras tantas.

#### **PROPOSTA 2 – ALTERAÇÃO DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO**

Trata-se de outro tema sempre presente nas discussões, com relativo consenso no diagnóstico crítico, mas com grande dificuldade de convergência quanto à proposição de soluções.

O diagnóstico mais freqüente aponta para um número de processos (ou denúncias) claramente insustentável em um colegiado de 11 ministros, cuja função precípua não é a de uma corte criminal, e sim constitucional, por isso mesmo não instrumentalizada para funcionar na instrução processual. De acordo com esse diagnóstico recorrente, isso seria uma das principais causas da alegada impunidade dos crimes “de colarinho branco”, decorrente, sobretudo, do alto índice de prescrição de feitos nesse foro. Não se deve ignorar, contudo, a existência de opiniões discordantes, baseadas, mesmo, em veemente contestação dos números utilizados para demonstrar tais índices

de prescrição, bem como na comparação com as taxas de prescrição de crimes comuns na primeira instância.

Seja como for, parece inegável a inadequação de uma Corte Suprema para as atividades de instrução criminal em larga escala. Posta assim a questão, talvez seja o caso de cogitar-se de **solução intermediária**, que não implicaria em total extinção do instituto do foro por prerrogativa, mas sim na significativa redução do número de autoridades a serem processadas na mais alta corte do país. Algo como reduzir o foro por prerrogativa, no STF (CF, art. 102, I), aos Chefes dos 3 Poderes da República, ou a estes e mais o Procurador-Geral da República e os Ministros do próprio STF, redistribuindo as competências para julgamento das demais autoridades ao STJ (CF, art. 105, I) e aos TRFs (CF, art. 108, I), ao tempo em que, sucessivamente, seriam promovidas revisões na lista de autoridades atualmente com foro em cada uma dessas cortes, deixando, enfim, à Justiça Federal de primeira instância a competência para o julgamento das demais autoridades hoje detentoras de tal prerrogativa.

Outra alternativa para o remanejamento das autoridades “excluídas” do foro no STF poderia ser aquela sugerida pelo Ministro Luís Roberto Barroso: a criação de uma Vara Especializada, em Brasília, com um juiz titular para julgar Ações Penais e outro para as Ações de Improbidade. A vara teria tantos juízes auxiliares quantos necessários. Os dois juízes titulares seriam escolhidos pelo STF, dentre juízes federais de 1º grau que já estivessem próximos ao momento de se candidatarem ao Tribunal Regional Federal. Tais juízes serviriam por um prazo certo, sem recondução. Ao final desse período, seriam automaticamente promovidos para o TRF respectivo, o

que garantiria sua independência. Não poderiam, tampouco, por dois ou três anos, ser promovidos para outra instância mais elevada, para que não utilizassem o cargo como trampolim.

Por outro lado, mesmo que a autoridade deixasse a função, a competência continuaria a ser da Vara especializada, para impedir as conhecidas manobras. Da decisão dessa Vara caberia Recurso Ordinário para o STF ou para o STJ, conforme o caso.

A adesão, com ou sem alterações, às linhas gerais da proposta do Ministro Luís Roberto Barroso, ou a uma combinação entre essa e outras soluções, poderia ser, talvez, uma estratégia promissora.

### **PROPOSTA 3 – MUDANÇA DO PROCESSO DE ESCOLHA E NOMEAÇÃO DOS MINISTROS DO STF**

Questão que, embora haja freqüentado a agenda nacional em outras ocasiões, adquire destaque especial no atual momento político do país, o processo de escolha e nomeação para o STF exige urgente revisão. Seus inconvenientes envolvem diversos aspectos, dentre os quais se destacam: o caráter vago e subjetivo dos únicos requisitos postos na Constituição (art. 101); a ampla prevalência da vontade do Poder Executivo sobre os demais Poderes; os inconvenientes oriundos da relação que se estabelece nesse processo de escolha (pelo Presidente) e de aprovação (pelos Senadores); a vitaliciedade do cargo; a ausência de qualquer requisito relacionado à experiência na magistratura ou mesmo em outra qualquer área das profissões jurídicas (advocacia, consultoria, ministério público, defensoria, etc).

O debate sério e bem informado que se impõe em tema de tamanha importância e gravidade deveria incluir, dentre outros elementos de análise, um estudo do direito comparado, que permita uma avaliação das experiências de outros países, com as indispensáveis contextualizações.

#### **PROPOSTA 4 – MUDANÇA DO PROCESSO DE ESCOLHA E NOMEAÇÃO DOS MINISTROS DO TCU E CONSELHEIROS DOS TCE**

O processo de escolha dos membros das Cortes de Contas tampouco constitui tema novo na pauta de debates das questões institucionais do país, registrando-se mesmo, em diversas oportunidades, a apresentação de propostas de alteração constitucional a isso relativas.

De outro lado, episódios lamentáveis recentes – envolvendo Conselheiros de Tribunais de Contas Estaduais – fizeram com que o tema voltasse ao topo da agenda nacional.

De fato, o sistema atual é certamente merecedor de boa parte das críticas que lhe têm sido dirigidas. Afinal, independentemente de qualquer juízo de valor sobre as pessoas que compõem essas cortes neste ou naquele momento, seja na esfera dos Estados, seja na da União, pois o que aqui se discute é o sistema em si – parece inegável que as elevadas funções e responsabilidades das mesmas recomendariam critérios mais objetivos e participação mais compartilhada, para a escolha dos que as integram. O sistema atual permite ampla discricionariedade: dois terços (seis) dos nove membros são escolhidos pelo Congresso Nacional e um terço (três) pelo Presidente da República, sendo que, destes últimos, dois são obrigatoriamente auditores ou membros do

Ministério Público junto ao Tribunal. Ou seja, dos nove Ministros, sete são escolhidos quase que livremente por instâncias políticas – sendo seis pelo Congresso e um pelo Presidente, tendo como requisitos apenas, além da idade, conceitos jurídicos vagos e indeterminados, como “idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública”, com mais de dez anos no exercício de alguma função ou atividade que envolva tais conhecimentos (art. 73 e §§, da CF). A alta qualidade dos quadros técnicos – o que fato reconhecido ao menos na esfera da União – não representa garantia suficiente, uma vez que suas manifestações não têm caráter vinculante.

Dentre as propostas já apresentadas, merece destaque a PEC 7/2014, do Senador Álvaro Dias, que prevê concurso público de provas e títulos para os candidatos, perante banca composta por ministros do STJ, além da sabatina no Senado Federal.

Há também propostas menos ambiciosas, como a PEC 40/2016, formulada por entidades que reúnem os Auditores de Controle Externo do próprio Tribunal e apresentada pelo Senador Ricardo Ferraço, que se limitam a prever a regulamentação, em Lei Complementar, de forma menos subjetiva, dos critérios gerais previstos na Constituição, de reputação ilibada e qualificação técnica para os membros de todos os tribunais de contas – da União e dos Estados. É a chamada “PEC do Padrão Mínimo”.

**PROPOSTA 5 - ADOÇÃO DE REQUISITOS DE PROIBIDADE E IDONEIDADE MORAL, EQUIVALENTES AOS DA LEI DA FICHA LIMPA (Lei Complementar 135, de 2010), PARA OCUPANTES DE CARGOS DE MINISTROS DE ESTADO E CARGOS EM COMISSÃO EM GERAL**

Não há justificativa plausível para que se tenham tornado exigíveis determinados requisitos relacionados à probidade e à moralidade administrativa para a ocupação de cargos eletivos dos mais diversos níveis, e não se imponham iguais exigências para os indicados aos cargos de Ministro de Estado e outras funções da mais alta relevância na Administração Pública. Afinal, as funções executivas oferecem riscos de desvios e corrupção pelo menos equivalentes – se não superiores – àqueles envolvidos em inúmeras das funções contempladas na referida lei.

Por outro lado, há de exigir-se, também e adicionalmente, o tradicional requisito de reputação ilibada, só que esse conceito indeterminado deve ser desdobrado em requisitos objetivos, que incluam, dentre outros, a ausência de suspeita razoavelmente fundada, o que vale dizer, por exemplo, não se encontrar o indicado na condição de indiciado em inquérito criminal.

#### **PROPOSTA 6 - REDUÇÃO DOS CARGOS DE LIVRE PROVIMENTO**

Embora não se deva superestimar seu impacto sobre a integridade da administração ou o combate à corrupção, uma maior limitação da quantidade de posições livremente preenchidas, segundo critérios políticos ou puramente discricionários dos governantes, certamente seria benéfica. Embora venham ocorrendo reduções graduais no âmbito do Poder Executivo Federal, fato é que ainda persiste um número bastante elevado de cargos em comissão em todas as esferas. Ainda que se leve em conta a parcial substituição de “cargos em comissão” (preenchíveis livremente) por “funções comissionadas” (privativas de servidores), é necessário

avançar mais, com vistas a estimular a profissionalização do serviço público e o sistema de mérito, pré-condições que são para a boa gestão e medidas de suporte sempre recomendáveis na busca por integridade na Administração Pública, em todos os níveis.

O tema não é novo e já frequentou a pauta do Poder Executivo Federal em diferentes oportunidades. Nunca foi além, todavia, em termos de resultados concretos, de alguma redução, certamente insuficiente, na quantidade total de Cargos em Comissão, ou, de outra forma, da limitação do campo de escolha dos nomeados aos integrantes dos quadros de servidores. Isto, conquanto positivo, não responde integralmente ao que é desejável.

Se é certo que qualquer governante, uma vez no poder, necessita de uma equipe com ele politicamente afinada, capaz de colocar em prática suas propostas políticas e seu programa de governo, não é menos verdadeiro que isso deve ficar limitado a um número razoável de auxiliares, em uma faixa mais elevada da Administração. É o que ocorre nos países mais desenvolvidos, onde se logrou construir uma burocracia estável e profissionalizada. É o que se propõe aqui para o Brasil, até porque os benefícios de tal medida vão muito além da questão da corrupção, contribuindo, sem sombra de dúvida, para a eficiência e qualidade da própria gestão pública e da prestação dos serviços públicos em geral.

## **II. 2 - MEDIDAS DE REPRESSÃO AO ILICITO**

### **PROPOSTA 1 - MEDIDAS DE AGILIZAÇÃO DOS PROCESSOS JUDICIAIS**

Aqui se aponta como fundamental, antes de mais nada, a redução da quantidade de recursos e outros expedientes meramente protelatórios que nossos sistemas processuais, tanto o civil quanto o penal, sempre permitiram.

No tocante ao processo civil, é ainda possível admitir-se que o advento recente de um novo código (o CPC de 2015), recomendaria que se aguardasse, por algum tempo, sua efetiva aplicação, de modo a avaliar seus resultados.

No que se refere ao processo penal, todavia, a necessidade de medidas rigorosas para coibir recursos protelatórios, especialmente, mas não exclusivamente, os Embargos de Declaração, é mais do que evidente. O mesmo pode ser dito quanto à necessária limitação dos frequentes pedidos de vista nos tribunais.

Ainda dentro desse tema, cabe destacar, na área cível, a questão específica da Ação de Improbidade Administrativa, na qual impõe-se a supressão da bizarra fase preliminar (antecedente à citação do réu) nela introduzida mediante acréscimo de novos parágrafos no art. 17, por Medida Provisória, em 2001.

## **PROPOSTA 2- REVISÃO DO SISTEMA DE PRESCRIÇÃO PENAL**

Tema já bastante conhecido da opinião pública em geral – e incluído em recente proposta popular coordenada pelo Ministério Público Federal – a revisão das regras e prazos prescricionais do Código Penal é medida que se impõe, como forma de evitar a impunidade em determinadas situações, associadas à morosidade do processo judicial penal.

### **PROPOSTA 3 – TIPIFICAÇÃO DO CRIME DE CAIXA 2**

Medida já de há muito exigida pela sociedade brasileira – e recentemente formalizada na proposta popular patrocinada pelo Ministério Público – renova-se aqui a sugestão de responsabilização, em lei, dos partidos políticos, enquanto pessoas jurídicas, bem como de seus dirigentes e dos candidatos, como pessoas físicas, pela arrecadação ou uso de recursos de fontes vedadas ou não previstas na legislação, ou mantidos em contabilidade paralela.

### **PROPOSTA 4 - TIPIFICAÇÃO DO CRIME DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO**

Proposta pelo Poder Executivo desde o ano de 2005, por meio do PL 5568/2005, essa tipificação é já há muito tempo recomendada expressamente nas Convenções Internacionais de que o Brasil é signatário – a da OEA, de 1996 e a da ONU, de 2003.

Mais recentemente, foi a proposta renovada pelo Ministério Público Federal, na forma de iniciativa popular.

O diferencial relevante deste tipo criminal reside na desnecessidade de identificar-se o ato ilícito que deu origem ao enriquecimento, bastando a detecção da desproporcionalidade entre os rendimentos legítimos do agente público e sua evolução patrimonial, durante o exercício de uma função pública, para caracterizar o tipo penal. Constitui, assim, ônus do agente a demonstração da legitimidade do referido acréscimo.

### **PROPOSTA 5 – INSTITUIÇÃO DA FIGURA DA EXTINÇÃO DE DOMÍNIO**

Medida cogitada de há muito nos meios jurídicos em geral, e do combate à corrupção em particular (e também constante da recente proposta patrocinada pelo MPF), a extinção da propriedade (e da posse) de quaisquer bens que sejam produto do crime ou de outra conduta ilícita, transferindo-se a mesma ao ente público lesado – União, Estado, DF ou Município – é providência legal que se impõe. Igual destino, deverão ter os bens utilizados para a prática do ato ilícito.

#### **PROPOSTA 6 – TIPIIFICAÇÃO DO CRIME DE CORRUPÇÃO ENTRE ENTES PRIVADOS**

Como se sabe, a prática do suborno, a propina, o tráfico de influência, a fraude e outras condutas ilícitas não são restritas à relação entre particulares (ou funcionários) e a Administração Pública. Ao contrário, sempre ocorreram – e vêm ocorrendo de forma cada vez mais frequente e com gravidade crescente – no âmbito estritamente privado, na área empresarial, sobretudo nas grandes corporações, em prejuízo de milhares ou mesmo milhões de pessoas, do que são exemplos os grandes escândalos corporativos ocorridos nos Estados Unidos nas últimas décadas. É também frequente, em empresas de quaisquer dimensões, a prática do suborno entre fornecedor e comprador de insumos, por exemplo. Na área da saúde, por sua vez, são comuns ocorrências, até de maior gravidade, na relação entre médicos e planos de saúde, em prejuízo dos pacientes, como se viu, recentemente, no caso denominado de Máfia das Próteses, no Distrito Federal. Todas essas condutas merecem, assim, melhor e mais específica tipificação criminal, embora já possam hoje ser enquadradas em

figuras penais outras, mas nem sempre com a mais adequada reprimenda.

### **PROPOSTA 7 - MELHOR REGULAMENTAÇÃO DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA**

Esta é medida indispensável para corrigir o déficit de coordenação entre as instâncias sancionadoras, que se verificou na legislação atual (Lei 12.846 – Lei Anticorrupção) e que tanto tem dificultado a celebração de acordos.

Se em nosso sistema jurídico existem várias instâncias punitivas independentes – na esfera judicial, as jurisdições civil e criminal, e, na administrativa, a própria Administração lesada e os Tribunais de Contas – é fácil perceber que, ao introduzir, no Projeto de Lei 6826/2010, em sua tramitação, a possibilidade dos Acordos de Leniência (não previstos no Projeto do Executivo), deveria o Congresso estabelecer, igualmente, a forma de coordenação ou articulação entre essas esferas sancionadoras. Sem isso, ter-se-ia, como a prática veio a demonstrar, situação de grande insegurança jurídica, capaz de desencorajar as empresas quanto a tal celebração.

É certo que tal dificuldade poderia vir a ser contornada pela via do entendimento interinstitucional, independente de lei que o impusesse. Isso, porém, revelou-se inviável ante as tensões geradas pelo clima político que o país passou a vivenciar nos últimos anos.

Impõe-se, portanto, disciplinar em lei a necessária forma de coordenação e compatibilização das competências das diferentes instâncias envolvidas.

Na oportunidade em que isso se faça, poder-se-ia também aperfeiçoar outros aspectos das normas sobre os Acordos, inclusive no tocante aos requisitos essenciais para sua celebração.

#### **PROPOSTA 8 - SIMPLIFICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS (ADMINISTRATIVOS E JUDICIAIS) PARA REPARAÇÃO DOS DANOS RESULTANTES DO ILÍCITO**

São de conhecimento geral as dificuldades e a morosidade dos procedimentos hoje necessários para recuperação dos prejuízos causados ao patrimônio das entidades públicas lesadas pelos atos de corrupção. Os baixíssimos percentuais de recuperação periodicamente divulgados pela Advocacia Geral da União, por exemplo, ilustram suficientemente o que aqui se afirma.

A simplificação e racionalização desses ritos pode, certamente, contribuir para remover ou, ao menos, atenuar esse gravíssimo problema.

#### **PROPOSTA 9 – APROVAÇÃO DE LEGISLAÇÃO SOBRE PROTEÇÃO À TESTEMUNHA E ESTÍMULO AO DENUNCIANTE DE BOA-FÉ**

Nas linhas gerais das normas já adotadas em outros países e recomendadas pelas Convenções Internacionais contra a Corrupção ou o Suborno, é passada a hora de regulamentar-se, de modo mais completo, essas questões em nosso ordenamento jurídico. Se, no caso das testemunhas, seriam suficientes alguns ajustes, no caso dos denunciantes, impõe-se um debate capaz de produzir consenso em torno de uma forma equilibrada e parcimoniosa, excluindo-se, preferencialmente, qualquer espécie de estímulo econômico-financeiro ao chamado “reportante” (denunciante) e assegurando-se total preservação de seu

anonimato, quando assim desejado, além de eficaz proteção contra toda espécie de retaliação ou perseguição.

## **PROPOSTA 10 – REVISÃO DAS NORMAS SOBRE A FUNÇÃO CORRECIONAL NO PODER JUDICIÁRIO E NO MINISTÉRIO PÚBLICO**

São notórias as deficiências e a pouca efetividade das Corregedorias nessas áreas, não podendo isso escapar na formulação de um plano nacional de integridade e combate à corrupção, até pelo destacado papel que desempenham o Judiciário e o Ministério Público no combate à corrupção.

O sancionamento interno dos desvios de conduta no seio da magistratura e do órgão ministerial, conquanto tenha experimentado algum progresso desde a criação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do MP, ainda mostra muito espaço para aperfeiçoamento.

## **II. 3 - MEDIDAS DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO**

### **A - AÇÕES DE GOVERNO**

#### **PROPOSTA 1 - AMPLIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (EM TODOS OS PODERES E TODAS AS ESFERAS FEDERATIVAS)**

Sem embargo do quanto já se avançou no âmbito do Poder Executivo Federal, seja na transparência ativa (com o Portal da Transparência e outros instrumentos dessa natureza), quanto na passiva (com a Lei de Acesso à Informação, impondo e disciplinando o atendimento aos pedidos de acesso), muito espaço ainda existe para

progressos adicionais. Nesta etapa, impõe-se naturalmente a concentração de esforços nas áreas retardatárias – o que inclui as Empresas Estatais, o Poder Judiciário, o Ministério Público, o Processo Legislativo e Orçamentário, e as Administrações Estaduais e Municipais.

Mas importa também cobrar novas medidas da própria Administração Federal, como, por exemplo, novas funcionalidades anunciadas para o Portal da Transparência, ainda não implementadas, incluindo-se aí uma maior disponibilização dos dados em formato aberto.

## **PROPOSTA 2 - AMPLIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NO PROCESSO LEGISLATIVO EM GERAL E NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO EM PARTICULAR**

Com relação à Elaboração e Aprovação do Orçamento, a falta de transparência afeta, sobretudo o processo de aprovação das transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares, o que vem permitindo a utilização desse instrumento para o desvio de recursos públicos e toda sorte de barganhas entre o Poder Executivo e os parlamentares.

No que tange à transparência orçamentária em geral, os portais hoje existentes nas duas Casas Legislativas (Portal Siga Brasil, no Senado Federal e Portais Orçamento Brasil e Orçamento da União, na Câmara dos Deputados) oferecem um nível bastante avançado de transparência ativa (espontânea), restando, ainda, espaço para melhoria quanto à acessibilidade da linguagem.

### **PROPOSTA 3 - AMPLIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO**

Neste ponto merecem destaque os processos, procedimentos e decisões de natureza administrativa, incluindo a melhoria do acesso à informação nos Juízos, Tribunais e Conselhos de todos os níveis e esferas.

Dentre outros deveres a serem estabelecidos para todos os órgãos do Judiciário, é de incluir-se o de divulgar periodicamente relatórios estatísticos e analíticos sobre todas as suas ações e atividades, incluindo referência às razões que justificaram a eventual inobservância da ordem cronológica no julgamento dos processos conclusos, estabelecida como preferencial no art. 12 do Código de Processo Civil de 2015.

De igual modo, no caso dos órgãos colegiados, devem tais relatórios incluir o número, a especificação, o tempo de retardamento do processo e a justificativa para cada pedido de vista ocorrido.

Importante registrar, ainda, que a questão da integridade e transparência no Poder Judiciário vem sensibilizando, presentemente, organismos internacionais de peso, como o UNODC e a UNESCO, havendo o primeiro lançado recentemente proposta de criação de uma Rede Global de Integridade Judiciária, com o objetivo de reunir e facilitar o intercâmbio de informações sobre iniciativas e boas práticas nessa área, vista como fundamental para o combate à corrupção.

Já o segundo – UNESCO – desenvolve um projeto, na América Latina, que visa qualificar e sensibilizar a magistratura, por meio

das Escolas Judiciais, para a relevância dos direitos de acesso à informação e de liberdade de expressão no continente.

#### **PROPOSTA 4 - AMPLIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NOS ÓRGÃOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

De modo semelhante ao que se dá com o Poder Judiciário, o Ministério Público não tem acompanhado os avanços ocorridos no âmbito do Poder Executivo Federal, em matéria de transparência, sobretudo, mas não apenas, na sua atividade administrativa. Impõe-se, igualmente, incrementar a transparência quanto aos critérios de priorização nas investigações e no oferecimento de denúncias.

Dentre outros deveres a serem estabelecidos para todos os órgãos do Ministério Público, é de incluir-se o de divulgar, periodicamente, relatórios estatísticos e analíticos sobre todas as suas ações e atividades.

#### **PROPOSTA 5 - FORTALECIMENTO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO NOS TRÊS PODERES DO ESTADO E NAS TRÊS ESFERAS DA FEDERAÇÃO**

Medida já constante de Proposta de Emenda Constitucional – a PEC 45/2009 - a partir de proposição popular da CONSOCIAL, visa inserir no texto constitucional a obrigatoriedade de instituírem-se controladorias – nos moldes da CGU – nas administrações dos Estados e dos Municípios. Tais órgãos reuniriam todas as funções hoje consagradas como integrantes do conceito de Controle Interno – auditoria, fiscalização, corregedoria, ouvidoria,

transparência e prevenção da corrupção – e seriam desempenhadas por servidores efetivos concursados, organizados em carreira, de modo a assegurar-lhes a indispensável independência de atuação.

Necessário se faz, também, estruturarem-se órgãos semelhantes nas Casas Legislativas – das três esferas – e nos Tribunais.

Além disso, medidas devem ser adotadas para assegurar a necessária dotação de recursos financeiros e humanos, para o regular desempenho de tais funções.

## **PROPOSTA 6 - APROFUNDAMENTO DE MEDIDAS DE INTEGRIDADE INSTITUCIONAL NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS**

Propõe-se aqui a implantação de Programa de Integridade Pública em todos os órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, da União, dos Estados e dos Municípios, tal como já iniciado na esfera federal e em moldes semelhantes ao que se tornou obrigatório para as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, pela Lei 13.303, de 2016 (Proposta 10, adiante).

Tais Programas incluiriam:

- a. Códigos de ética e de conduta
- b. Criação de comissão de ética pública
- c. Mapeamento e gestão de riscos de corrupção (na relação com o setor empresarial, na política de patrocínios e recebimento de presentes, brindes e hospitalidade, etc)

- d. Normas, políticas e procedimentos para detectar e sanar desvios e irregularidades
- e. Controle e combate ao nepotismo
- f. Prevenção de conflitos de interesses
- g. Análise efetiva das declarações de bens, rendimentos e interesses dos dirigentes e funcionários
- h. Treinamento de dirigentes e empregados
- i. Ampla divulgação das políticas e medidas anticorrupção
- j. Canais de denúncia
- k. Divulgação sistemática das agendas, decisões, processos decisórios, investigações e auditorias
- l. Simplificação de processos e procedimentos administrativos (desburocratização)
- m. Implantação de unidade de correição
- n. Aplicação efetiva de medidas disciplinares (a pessoas físicas e jurídicas envolvidas em ilícitos)
- o. Monitoramento periódico

**PROPOSTA 7 - REVISÃO DAS NORMAS SOBRE LICITAÇÕES E CONTRATOS, ESPECIALMENTE DA LEI FEDERAL 8.666, DE 1993**

De há muito cobrada e, sem dúvida, devida, a revisão da legislação sobre licitações e contratos, especialmente da Lei 8.666, de 1993,

visaria afastar a atual multiplicidade normativa, mediante a consolidação do que a experiência revelou produzir melhores resultados – na Lei Geral, no RDC, na Lei do Pregão, na Lei das Estatais, etc.

Como se sabe, a Lei Geral de Licitações e Contratos data de 1993, longe estando, portanto, de refletir a evolução ocorrida nesse período, sobretudo no tocante à tecnologia, mas também no referente a outros aspectos nos quais o tema evoluiu bastante no ambiente internacional.

De mais a mais, ao longo de seus mais de 20 anos de vigência, vem ela sendo alvo de crescentes críticas, de um lado, pelo que seria a excessiva burocratização dos processos de aquisição e, de outro, por não ter sido ela capaz de prevenir a ocorrência, sabidamente frequente, de fraudes e irregularidades em geral.

A ampliação da transparência nas licitações, por sua vez, seria um dos objetivos destacados nessa revisão.

### **PROPOSTA 8 - REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE LOBBY**

A conveniência, ou não, de regulamentar-se a atividade de lobby sempre dividiu opiniões em nosso país. Enquanto noutras paragens ela é, de há muito, devidamente normatizada, aqui registram-se sucessivas iniciativas de discussão e mesmo projetos de lei relativos ao tema, pelo menos desde 1989 – o pioneiro de autoria do então Senador Marco Maciel – sem que jamais se tivesse chegado a uma conclusão.

Atualmente tramita na Câmara Projeto de Lei do Deputado Carlos Zaratini (PL 1202/2007), sem dúvida a mais completa proposta até

aqui surgida, e que pode muito bem servir como ponto de partida para a retomada do debate.

Os defensores da ideia sustentam-na ao argumento de que é essencial para assegurar transparência e algum grau de controle a essa atividade, permitindo que se diferencie a atividade legítima de lobby, enquanto intermediação de interesses legítimos no seio do debate político, natural e sadio nos regimes democráticos, daquela outra atividade, de natureza criminosa, de compra de apoio em favor de interesses pessoais ou de grupos.

#### **PROPOSTA 9 - SIMPLIFICAÇÃO DE PROCESSOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS (DESBUROCRATIZAÇÃO)**

É do conhecimento geral a famosa expressão popular “criar dificuldades para vender facilidades”. Pois bem, se se pretende formular um Plano de Integridade e Combate à Corrupção realmente abrangente de todas as formas e níveis de corrupção, há que incluir, entre suas medidas, a simplificação dos procedimentos burocráticos, muitos dos quais servem apenas para a criação de tais dificuldades, vez que nada acrescentam em termos de controle da Administração para prevenir fraudes ou desvios, prestando-se, ao contrário, a criar oportunidades adicionais aos mesmos.

#### **PROPOSTA 10 - IMPLEMENTAÇÃO RIGOROSA E TEMPESTIVA DE TODAS AS MEDIDAS PREVISTAS NA LEI 13.303, DE 2016 (LEI DAS ESTATAIS)**

Recentemente aprovada e regulamentada, a chamada “Lei das Estatais” traz alguns avanços de real relevância para a prevenção e o combate à corrupção, exatamente

no *locus* em que ela sempre vicejou mais livremente, mercê da ausência de mecanismos capazes de alcançar essa faixa mais distante da estrutura governamental.

Situadas na linha limítrofe entre o setor público e o setor privado, e entre as normas de Direito Público e de Direito Privado, as Empresas Públicas e, mais ainda, as Sociedades de Economia Mista, sempre estiveram à margem dos avanços até aqui conquistados em matéria de prevenção e combate à corrupção. Não se submetiam elas (sobretudo a Petrobras) às mesmas regras de transparência, de acesso à informação, de licitações e contratos, não utilizavam os mesmos sistemas eletrônicos de dados que permitem o monitoramento mais eficaz de suas atividades e transações pelos órgãos centrais de controle, e assim por diante. E isso significava, por óbvio, enorme déficit de controle sobre tal esfera da administração.

Por outro lado, como empresas que são, um tratamento diferenciado era e é natural, necessário e inevitável, não podendo elas jamais submeter-se às mesmas amarras da Administração Direta, Autárquica e Fundacional.

Os caminhos para solucionar o aparente impasse já estavam delineados nas normas do art. 173 e seus parágrafos da CF, faltando, todavia, aprovação da lei ordinária ali prevista, o que veio a ocorrer somente em 2016, com a Lei 13.303.

O que se deve exigir, agora, do Governo Federal, é a mais rápida e efetiva implementação desse estatuto, nos termos do regulamento já baixado pelo Decreto 8.845/2016, especialmente do que consta em seus artigos 6º a 13 e 85 a 90 da lei, que tratam das medidas de *compliance*, de integridade e de fiscalização pelo Estado e pela Sociedade.

Registre-se que a lei concedeu o prazo de 24 meses para a adaptação das empresas às suas regras; e quase metade desse prazo já se esgotou.

Já no que se refere aos Estados e Municípios, há que cobrar, também, a regulamentação do que for necessário, nos âmbitos respectivos.

#### **PROPOSTA 11 – AMPLIAÇÃO SUBSTANCIAL DOS PROGRAMAS DE ESTÍMULO À INTEGRIDADE NO SETOR PRIVADO, NOS MOLDES DO PRÓ-ÉTICA**

O Programa Pró-Ética, surgido de parceria entre a CGU e o Instituto Ethos – conforme visto no resumo histórico da primeira parte deste documento – é exemplo que deve ser multiplicado, mediante a criação de outras iniciativas com o mesmo objetivo – incentivar, no meio empresarial, a adoção de medidas de integridade corporativa, de boas práticas de gestão, capazes de contribuir para as mudanças positivas no ambiente de negócios do país e para a atração de novos investimentos.

## **PROPOSTA 12 - AMPLIAÇÃO SUBSTANCIAL DOS PROGRAMAS DE FORMAÇÃO ÉTICA E CIDADÃ, BEM COMO DE CONCURSOS COM ESSES CONTEÚDOS, PARA CRIANÇAS E JOVENS NAS ESCOLAS E UNIVERSIDADES**

Tal como ocorre com o Programa Pró-Ética na área empresarial, os Programas voltados para Formação Ética da juventude, nas escolas, têm também raízes já fincadas na experiência da Controladoria Geral da União. Tais programas, todavia, necessitariam de significativa ampliação de recursos para que possam produzir o impacto esperado. É o que aqui se propõe, como uma das medidas do Plano Nacional.

## **PROPOSTA 13- REALIZAÇÃO DE CAMPANHAS PÚBLICAS DE CONSCIENTIZAÇÃO CONTRA A CORRUPÇÃO**

Campanhas publicitárias de conscientização e mobilização da população contra a corrupção constituem parte integrante indispensável num plano de luta contra essa enfermidade social, em qualquer ambiente democrático, onde a participação da sociedade integra o processo político e a tomada das decisões de interesse coletivo.

## **B - AÇÕES DAS EMPRESAS**

**PROPOSTA 1 - ADOÇÃO DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE (*COMPLIANCE*) ANTICORRUPÇÃO PELAS EMPRESAS PRIVADAS, TENDO COMO REFERÊNCIA A LEI DA EMPRESA LIMPA (LEI 12.846 E O DECRETO 8.420)**

Tais programas devem incluir, no mínimo, a avaliação de riscos, a adoção de códigos de conduta, de canais de denúncia, o treinamento de empregados e colaboradores, a prática de *due diligence* em fornecedores e o monitoramento periódico.

O atual momento é especialmente favorável a avanços nessa área, tendo em vista os incentivos trazidos pela Lei Anticorrupção (Lei da Empresa Limpa), bem como o efeito exemplar da Operação Lava-jato, sem embargo dos equívocos e máculas à legalidade e às garantias processuais verificados em determinados momentos de sua execução.

Nesse particular, a atuação do Instituto Ethos pode ser decisiva, por óbvias razões. Essa atuação pode assumir diversas formas, inclusive a de campanhas de esclarecimento que, a par de explicar em que consistem tais programas, que devem ser modulados conforme o porte e as especificidades de cada empresa, e cujos custos tendem a ser muito inferiores aos prejuízos que podem resultar do eventual envolvimento nos ilícitos previstos da Lei Anticorrupção, no tocante à pessoa jurídica, e na legislação penal e de improbidade, para as pessoas físicas, além dos inevitáveis danos reputacionais.

É possível, ainda, avançar mais, indo além do que já prevê a mencionada Lei 12.846, para estabelecer a existência de um programa (ou departamento) de *compliance* como requisito obrigatório para empresas que pretendam contratar com o Poder Público.

Nessa direção já existem Projetos de Lei em tramitação no Congresso (o PL 7149/2017, por exemplo), que podem servir, após

alguma complementação e aprimoramento técnico, como ponto de partida para esse debate.

Outra possibilidade que merece discussão neste momento é a de conceder pontuação adicional, em licitações, para empresas que preencham tal requisito.

### **PROPOSTA 2 - REGISTROS E CONTROLES CONTÁBEIS CLAROS E PRECISOS**

Cabe às empresas, também, adotar, como medida relevante na prevenção da corrupção, sistemas de registros contábeis precisos, analíticos e transparentes, capazes de evidenciar efetivamente cada transação contabilizada, sem margem a dúvidas ou obscuridades. Isso aliás, se constitui, atualmente, em requisito destacado nos normativos anticorrupção de alcance internacional, adotados pelos países mais avançados.

### **PROPOSTA 3 - COOPERAÇÃO COM AS AUTORIDADES PÚBLICAS NA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO**

A cooperação com as autoridades, a par de fazer parte integrante de qualquer normatização de programas de *compliance* anticorrupção, constitui decorrência lógica da decisão e da postura assumida pela empresa que pretenda prevenir ou combater a ocorrência de casos de corrupção em seu ambiente.

### **PROPOSTA 4 - PARTICIPAR E CONTRIBUIR EM CAMPANHAS PÚBLICAS DE CONSCIENTIZAÇÃO SOCIAL CONTRA A CORRUPÇÃO**

Pelas mesmas razões que devem os governos investir em campanhas de publicidade para conscientização da

população da importância da luta contra a corrupção e do papel de cada cidadão nessa empreitada, devem as empresas privadas comprometidas com a integridade e a ética participar desse esforço coletivo.

#### **PROPOSTA 5 - PARTICIPAR DE PROGRAMAS DE PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE CORPORATIVA COMO O PRÓ-ÉTICA E O PACTO GLOBAL CONTRA A CORRUPÇÃO**

Nenhum sentido, teriam tais programas sem a participação efetiva de um grande número de empresas. Idealmente, esse número deveria representar um percentual altamente representativo do universo empresarial do país. Por isso mesmo, o Plano Nacional deve discutir meios de viabilizar a maior adesão possível a tais programas.

### **C - AÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

#### **MOBILIZAÇÃO COM VISTAS A:**

**PROPOSTA 1 – INTRODUÇÃO DO CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO COMO TEMA TRANSVERSAL OBRIGATÓRIO EM DISCIPLINAS DOS CURRÍCULOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

**PROPOSTA 2 – INSTITUIÇÃO OU AMPLIAÇÃO DE PROGRAMAS DE FORMAÇÃO ÉTICA E CIDADÃ, BEM COMO CONCURSOS COM ESSES CONTEÚDOS, PARA CRIANÇAS E JOVENS NAS ESCOLAS E UNIVERSIDADES**

**PROPOSTA 3 – LANÇAMENTO DE CAMPANHAS PÚBLICAS DE CONSCIENTIZAÇÃO CONTRA A CORRUPÇÃO**

**PROPOSTA 4 – CRIAÇÃO DE CURSOS E SEMINÁRIOS DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO PARA OS INTEGRANTES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE FISCALIZAÇÃO E DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PROPOSTA 5 – CRIAÇÃO DE OBSERVATÓRIOS DE CONTROLE SOCIAIS EM TODOS OS MUNICÍPIOS, NOS MOLDES DOS JÁ EXISTENTES**

**PROPOSTA 6 – AMPLIAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

**PROPOSTA 7 - TORNAR OBRIGATÓRIA A INSTITUIÇÕES DE OUVIDORIAS PÚBLICAS (COM CANAIS DE DENÚNCIA) NAS ADMINISTRAÇÕES DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS.**

**ALTERNATIVAMENTE, PODEM AS MEDIDAS DE PREVENÇÃO SER AGRUPADAS POR TEMAS, NA FORMA ABAIXO:**

**1. AMPLIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA**

1.1 Ampliação da Transparência na Administração Pública (em todos os poderes e todas as esferas federativas)

1.2 Ampliação da Transparência no Processo Legislativo em geral e no Processo Orçamentário em particular

1.3 Ampliação da Transparência nos Órgãos do Poder Judiciário

1.4 Ampliação da Transparência nos Órgãos do Ministério Público

**2. APRIMORAMENTO DOS CONTROLES INTERNOS**

Fortalecimento dos Órgãos de Controle Interno nos três poderes do Estado e nas três esferas da Federação: União, Estados e Municípios.

**3. APRIMORAMENTO DO CONTROLE EXTERNO**

(Alternativamente aqui):

Mudança do processo de escolha e nomeação dos Ministros do TCU e conselheiros dos TCE.

**4. MELHOR REGULAMENTAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**

Revisão das Normas sobre Licitações e Contratos, especialmente da Lei federal 8.666, de 1993.

## **5. APROFUNDAMENTO DO SISTEMA DE MÉRITO**

(Alternativamente aqui):

- Adoção de Requisitos de probidade e idoneidade moral, equivalentes aos da Lei da Ficha Limpa para ocupantes de cargos em comissão
- Redução dos Cargos de Livre Provisão

## **6. APROFUNDAMENTO DE MEDIDAS DE INTEGRIDADE INSTITUCIONAL NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS**

Implantação de programa de Integridade pública em cada órgão da administração federal, bem como nas administrações estaduais e nas prefeituras, incluindo:

- Códigos de ética e de conduta
- Criação de comissão de ética pública
- Mapeamento e gestão de riscos de corrupção (na relação com o setor empresarial, na política de patrocínios e recebimento de presentes, brindes e hospitalidade, etc)
- Normas, políticas e procedimentos para detectar e sanar desvios e irregularidades
- Controle e combate ao nepotismo
- Prevenção de conflitos de interesses
- Análise efetiva das declarações de bens, rendimentos e interesses dos dirigentes e funcionários

- Treinamento de dirigentes e empregados
- Ampla divulgação das políticas e medidas anticorrupção
- Canais de denúncia
- Divulgação sistemática das agendas, decisões, processos decisórios, investigações e auditorias
- Simplificação de processos e procedimentos administrativos (desburocratização)
- Implantação de unidade de correição
- Aplicação efetiva de medidas disciplinares (a pessoas físicas e jurídicas envolvidas em ilícitos)
- Monitoramento periódico

## **7. MELHORIA DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS**

- 7.1 Adoção de medidas de integridade corporativa (compliance) nas empresas estatais
- 7.2 Implementação rigorosa e tempestiva de todas as medidas de compliance previstas na Lei 13.303, de 2016 (Lei das Estatais) – particularmente nos arts. 6º a 13 e 85 a 90).
- 7.3 Adoção de programa de *compliance* anticorrupção pelas Empresas Privadas, tendo como referência a Lei da Empresa Limpa (Lei 12.846 e o decreto 8.420)
- 7.4 Regulamentação da Atividade de Lobby
- 7.5 Registros e controles contábeis claros e precisos

- 7.6 Cooperação com as autoridades públicas na prevenção da corrupção
- 7.7 Ampliação de programas de estímulo à integridade no setor privado, nos moldes do Pró-Ética

## **8. AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA FISCALIZAÇÃO E NAS DECISÕES PÚBLICAS**

- 8.1 Introduzir o Controle Social da Administração como tema transversal obrigatório em disciplinas dos currículos da educação básica
- 8.2 Instituir ou ampliar os programas de formação ética e cidadã, bem como concursos com esses conteúdos, para crianças e jovens nas escolas e universidades
- 8.3 Campanhas públicas de conscientização contra a corrupção
- 8.4 Cursos e Seminários de Formação e Aperfeiçoamento para os integrantes dos Conselhos Municipais de Fiscalização e de Políticas Públicas
- 8.5 Criar Observatórios de Controle Sociais em todos os municípios, nos moldes dos já existentes
- 8.6 Ampliar as experiências de Orçamento Participativo
- 8.7 Tornar obrigatória a instituições de Ouvidorias Públicas (com canais de denúncia) nas Administrações dos Estados e Municípios.

**PARTE III – ESTRATÉGIA DE AÇÃO, PRAZOS E RESPONSABILIDADES (a ser desenvolvida nos debates entre os membros da Coalizão)**

**1. Proposta nº .... –**

- Entidade responsável:
- Demais participantes diretos:
- Forma de implementação: (poderá ser)
  - Elaboração de um documento dirigido a uma autoridade (ou distribuído ...)
  - Elaboração de um PL, ou uma PEC (para envio a um parlamentar, grupo ou frente; ou para coleta de assinaturas)
  - Elaboração de um Manifesto
  - Organização de um Debate ou Seminário, aberto ou com determinados convidados
  - Contato ou contrato com um especialista para elaborar um Artigo ou conceder uma Entrevista em órgão da imprensa.
  - Etc ...
- **Prazo:**

**PARTE IV – ENTIDADES PARTICIPANTES (lista provisória, sujeita a complementação)**

1. Instituto Ethos
2. Transparência Internacional
3. Abraji
4. Agenda Pública
5. CONACI
6. CNMP
7. MCCE
8. OSB
9. Fundación Avina
10. PATRI
11. Pacto Global
12. Escola de Governo
13. REOS
14. Alliance for Integrity
15. OAB
16. Instituto Arapyau