

**DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL:  
PRIMEIROS PASSOS PARA  
UM PLANO NACIONAL**

# **ANTICORRUPÇÃO**

PROUD TO SUPPORT

**GREAT**

BRITAIN & NORTHERN IRELAND



**FGV DIREITO RIO**

# **DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL: PRIMEIROS PASSOS PARA UM PLANO NACIONAL ANTICORRUPÇÃO**

Michael Freitas Mohallem  
Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo  
(Coordenadores)

PROUD TO SUPPORT

**GREAT**

BRITAIN & NORTHERN IRELAND



 **FGV DIREITO RIO**

EDIÇÃO FGV Direito Rio

Obra Licenciada em Creative Commons

Atribuição – Uso Não Comercial – Não a Obras Derivadas



Impresso no Brasil

Fechamento da 1ª edição em dezembro de 2016

Este livro foi aprovado pelo Conselho Editorial da FGV Direito Rio, e consta na Divisão de Depósito Legal da Biblioteca Nacional.

Este livro encontra-se no repositório digital da FGV em: <http://hdl.handle.net/10438/18167>

*Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.*

**Revisão:** Erika Alonso

**Diagramação:** Andreza Moreira

**Capa:** Andreza Moreira

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV**

Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção /  
Coordenação  
Michael Freitas Mohallem, Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo. - Rio de Janeiro: Escola de  
Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2017.  
159 p.

Em parceria com o Ministério da Justiça.  
Inclui bibliografia.  
ISBN: 978-85-63265-84-5

1. Corrupção. 2. Transparência na administração pública. 3. Reino Unido 4. Supremo  
Tribunal Federal 5. Superior Tribunal de Justiça 6. Crimes contra a Administração Pública 7.  
Improbidade Administrativa 8. Congresso Nacional I. Mohallem, Michael Freitas. II. Ragazzo,  
Carlos Emmanuel Joppert. III. Escola de  
Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. IV. Brasil. Ministério da Justiça.

CDD - 341.3



**DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL:  
PRIMEIROS PASSOS PARA UM PLANO  
NACIONAL ANTICORRUPÇÃO**

**2017**

Michael Freitas Mohallem  
Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo



Edição produzida pela FGV Direito Rio  
Praia de Botafogo, 190 | 13ª andar  
Rio de Janeiro | RJ | Brasil | CEP: 22250-900  
55 (21) 3799-5445  
[www.fgv.br/direitorio](http://www.fgv.br/direitorio)

**Coordenação:** Michael Freitas Mohallem  
Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo

**Líderes de pesquisa:** Guilherme de Jesus France  
Isabel Cristina Veloso de Oliveira  
Ivar A. M. Hartmann  
Marina Gandra Camargo de Barros Oliveira

**Pesquisadores:** Daniel de Magalhães Chada  
Guilherme da Franca Couto Fernandes de Almeida  
Karina Furtado Rodrigues  
Luis Eduardo Torres de Melo dos Santos Craizer  
Osias Appel

**Consultor:** Robert Gregory Michener

**Estagiários:** Aline Crhistine Figueiredo Rangel  
Luciano de Oliveira Chaves Filho  
Matheus Augusto Gomes Barreto  
Wesley Eduardo dos Santos Oliveira

# SUMÁRIO

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| ▶        | <b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b> .....   | 8         |
| ▶        | <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | 15        |
| <b>1</b> | <b>CAPÍTULO EVOLUÇÃO DO COMBATE À CORRUPÇÃO NO REINO UNIDO</b> .....                                     | <b>19</b> |
|          | Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo<br>Guilherme de Jesus France   |           |
| 1.1      | Delineamento institucional.....  | 20        |
| 1.1.1    | Histórico do Desenvolvimento .....   | 20        |
| 1.1.2    | <i>Anti-Corruption Plan</i> .....  | 25        |
| 1.1.3    | Instituições com atribuições relacionadas ao combate à corrupção.....                                    | 27        |
| 1.2      | Delineamento legislativo.....  | 32        |
| 1.2.1    | <i>Bribery Act</i> .....   | 32        |
| 1.2.2    | <i>Whistleblowing</i> .....  | 33        |
| 1.2.3    | Registro de Beneficiários.....   | 33        |
| 1.2.4    | <i>Deferred Prosecution Agreements</i> .....   | 35        |
| 1.2.5    | Transparência Pública.....   | 36        |
| <b>2</b> | <b>CAPÍTULO A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA CONTRA A CORRUPÇÃO</b> .....                             | <b>39</b> |
|          | Guilherme de Jesus France  |           |
| 2.1      | Delineamento institucional.....  | 40        |
| 2.1.1    | Controladoria-Geral da União .....   | 43        |
| 2.1.2    | Comissão de Ética Pública .....  | 44        |
| 2.1.3    | Polícia Federal .....  | 45        |
| 2.1.4    | Tribunais de Contas .....  | 45        |
| 2.1.5    | Ministério Público .....   | 48        |
| 2.1.6    | Esforços de Coordenação do Combate à Corrupção no Brasil .....   | 49        |
| 2.2      | Delineamento legislativo.....  | 54        |
| 2.2.1    | Lei Anticorrupção.....   | 67        |
| 2.2.2    | Transparência Pública.....   | 68        |
| 2.3      | Conclusões .....   | 69        |
| <b>3</b> | <b>CAPÍTULO INVESTIGAÇÃO E JULGAMENTO DOS CRIMES DE CORRUPÇÃO NO BRASIL</b> .....                        | <b>71</b> |
|          | Ivar Alberto M. Hartmann<br>Daniel de Magalhães Chada  |           |
| 3.1      | Os Crimes de Corrupção no Poder Judiciário.....  | 71        |
| 3.1.1    | Metodologia.....   | 71        |
| 3.1.2    | A crescente participação do STJ e STF no combate à corrupção .....                                       | 72        |
| 3.1.3    | Diversificação do perfil de casos que chegam ao STF e STJ.....   | 75        |
| 3.1.4    | Diversificação das classes processuais mais frequentes nos crimes de corrupção.....                      | 79        |
| 3.1.5    | Rastreamento dos maiores litigantes em crimes de corrupção.....  | 80        |
| 3.1.6    | Evolução por estado da quantidade de processos de improbidade e de crimes<br>contra a administração..... | 85        |
| 3.1.7    | Desempenho dos tribunais superiores.....   | 87        |
| 3.2      | Diversificação da Vertente Repressiva do Combate à Corrupção.....  | 89        |
| 3.3      | Complexificação do Processo Investigativo e Punitivo: Forças-Tarefas.....                                | 92        |
| 3.4      | Conclusão .....  | 94        |

|   |                 |  |            |
|---|-----------------|--|------------|
| <b>4</b>  | <b>CAPÍTULO</b> | <b>TRANSPARÊNCIA EM CONTAS PÚBLICAS NO ÂMBITO LOCAL NO BRASIL.....</b>   | <b>95</b>  |
|   |                 | Marina Gandra Camargo de Barros Oliveira<br>Karina Furtado Rodrigues   |            |
| 4.1   |                 | Sobre este Estudo.....   | 96         |
| 4.2   |                 | Metodologia.....   | 97         |
| 4.2.1   |                 | Metodologia da Avaliação de Transparência Ativa.....   | 98         |
| 4.2.2   |                 | Metodologia da Avaliação de Transparência Passiva.....   | 100        |
| 4.3   |                 | Resultados.....  | 103        |
|   |                 | <b>Seção 1:</b> análise qualitativa dos tópicos em licitações.....   | 104        |
| 4.3.1   |                 | Regime Diferenciado de Contratações.....   | 104        |
| 4.3.2   |                 | Dados sobre licitações.....  | 107        |
| 4.3.3   |                 | Proteção a denunciante.....  | 108        |
| 4.3.4   |                 | Atuação fiscalizadora dos Tribunais de Contas.....   | 109        |
| 4.3.5   |                 | Disponibilidade das informações utilizando metodologia de avaliação de transparência ativa.....                                | 112        |
| 4.3.6   |                 | Responsividade dos órgãos aos pedidos de acesso à informação utilizando metodologia de avaliação de transparência passiva..... | 116        |
| 4.4   |                 | Considerações Finais.....  | 121        |
| <b>5</b>  | <b>CAPÍTULO</b> | <b>O COMBATE À CORRUPÇÃO PELA VIA LEGISLATIVA.....</b>   | <b>125</b> |
|   |                 | Isabel Cristina Veloso de Oliveira<br>Michael Freitas Mohallem   |            |
| 5.1   |                 | Metodologia.....   | 127        |
| 5.2   |                 | Mapeamento das proposições sobre corrupção na Câmara e Senado.....   | 128        |
| 5.3   |                 | Propostas com potencial para combater a corrupção.....   | 138        |
| 5.3.1   |                 | Transparência.....   | 139        |
| 5.3.2   |                 | Licitação.....   | 141        |
| 5.3.3   |                 | Empresas estatais.....   | 141        |
| 5.3.4   |                 | Atenuação da morosidade da justiça.....  | 142        |
| 5.3.5   |                 | <i>Whistleblowing</i> .....  | 142        |
| 5.3.6   |                 | Delação premiada.....  | 143        |
| 5.4   |                 | Considerações finais.....  | 144        |
|  |                 | <b>CONCLUSÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....</b>  | <b>145</b> |
|  |                 | <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>   | <b>150</b> |
|  |                 | <b>LISTA DE SIGLAS.....</b>  | <b>159</b> |



## SUMÁRIO EXECUTIVO

Essa pesquisa foi financiada pelo *Prosperity Fund*, do *Foreign and Commonwealth Office*, do Reino Unido, e desenvolvida pela FGV Direito Rio, em parceria com o Ministério da Justiça.

A corrupção no Brasil tem raízes em diferentes estruturas da sociedade, muitas delas vinculadas ao Estado. Por essa razão, ações segmentadas raramente firmam-se para produzir mudanças substanciais na cultura, com resultados duradouros.

Avaliou-se, entre outros pontos, como o governo do Reino Unido, com experiência reconhecida no campo, desenhou um plano anticorrupção, identificando estratégias para priorizar e implementar não apenas ações de fiscalização, mas também esforços de *advocacy* para a redução da corrupção.

Além das avaliações realizadas, o projeto visa a dar ao governo brasileiro instrumentos diferentes para ampliar a luta contra a corrupção, impactando de maneira eficiente os debates nacionais, além de contribuir para os esforços de minimização da corrupção no Brasil.



### I A EVOLUÇÃO DO COMBATE À CORRUPÇÃO NO REINO UNIDO

- ▶ O *UK Anti-Corruption Plan* é o instrumento por meio do qual, no Reino Unido, se planejam todas as ações que serão desenvolvidas pelos órgãos encarregados de combater a corrupção. Divulgado publicamente em 2014, ele oferece à sociedade formas de se cobrar e exigir o seu efetivo cumprimento.
- ▶ Esse plano usa os eixos **perseguir**, **prevenir**, **proteger** e **preparar** para organizar as diversas ações que propõe. No eixo **perseguir** estão incluídas ações destinadas a fortalecer a resposta dos órgãos policiais e a aprimorar os mecanismos regulatórios contra a corrupção; a garantir que poderes legais sejam efetivamente disponíveis às autoridades competentes; e a impedir que fluxos financeiros ilícitos originados na corrupção se integrem à economia formal. Já em relação ao eixo **prevenir**, o foco é fortalecer os sistemas de integridade de setores-chave e de instituições privadas e públicas, dissuadir profissionais de se engajar em práticas corruptas ao aumentar a conscientização sobre esse problema e suas consequências.
- ▶ Abarcadas pelo eixo **proteger** estão ações destinadas a aumentar a transparência e a abrir o banco de dados governamentais ao público e a revisar os pontos de vulnerabilidade à corrupção do sistema do Reino Unido. Por fim, em relação ao eixo **preparar** incluem-se ações para aprofundar a cooperação internacional a fim de reduzir o impacto da corrupção mundial e para aumentar a proteção de *whistleblowers*.

- ▶ De maneira geral, pode-se afirmar que as prioridades do plano são: construir um melhor retrato das ameaças derivadas da corrupção e das vulnerabilidades do Reino Unido; aumentar a proteção contra o uso de corrupção por criminosos organizados; e fortalecer a resposta dos órgãos de segurança e a aplicação da lei.
- ▶ O plano prevê um total de 66 ações. Para cada uma delas, existe uma descrição de seu objetivo, a agência governamental responsável por implementá-la, uma classificação de acordo com os eixos apresentados e um prazo para que tal ação seja concluída. Elas são organizadas em alguns grupos: (1) entendendo e conscientizando a população sobre os riscos da corrupção; (2) atacando os riscos de corrupção no Reino Unido; (3) a resposta das forças de segurança pública à corrupção; (4) recuperação de bens roubados e lidar com os fluxos financeiros originários na corrupção; (5) liderar a luta contra a corrupção internacional; e (6) implementar o *Anti-Corruption Plan*.
- ▶ Desempenham importantes funções o *Anti-Corruption Champion* e a *Joint Anti-Corruption Unit*, atores independentes, capazes de fornecer um ponto focal para o controle da implementação do plano e o apoio financeiro e material necessário para que ele se concretize.
- ▶ Esse plano foi objeto de um procedimento público de monitoramento. Por exemplo, em maio de 2016, um ano e meio após a divulgação daquele plano, portanto, foi divulgado um relatório detalhando quais ações haviam sido cumpridas dentro do prazo inicialmente estipulado.
- ▶ Um elemento que merece destaque no desenvolvimento do *UK Anti-Corruption Plan* é a participação das organizações da sociedade civil, como a Transparência Internacional e a *Corruption Watch UK*. As duas tiveram importância fundamental em fornecer os fundamentos e as orientações técnicas sobre as reformas necessárias, foram capazes de mobilizar a opinião pública e, conseqüentemente, pressionar as autoridades políticas para implementá-las e seguem fiscalizando a sua atuação.

## II A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA CONTRA A CORRUPÇÃO

- ▶ A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro foi criada em 2003, constituindo um centro de coordenação para discussões e desenvolvimento de ações destinadas ao combate daqueles crimes, amplamente entendidos.
- ▶ Houve crescimento do número de participantes na ENCCLA. Atualmente, somam 78. De um lado, isso denota a crescente importância da Estratégia como fórum de discussão e tomada de decisões, assim como uma maior diversidade de vozes que a integram. De outro, surgem inerentes dificuldades de coordenação, agravadas pelas limitações materiais e de pessoal da sua secretaria executiva.
- ▶ Alguns dos maiores sucessos da ENCCLA, nos últimos treze anos, são a criação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD), a criação do Cadastro de Entidades Inidôneas e

Suspeitas, a criação de Delegacias Especializadas em Crimes Financeiros, no âmbito da Polícia Federal (PF), e o desenvolvimento da metodologia utilizada no Ranking Nacional da Transparência, divulgado pelo Ministério Público Federal (MPF).

- ▶ Interessante notar que diversas das ações pretendidas para 2017 se referem ao desenvolvimento de mecanismos de cooperação e integração entre os diversos órgãos.
- ▶ Apesar de diversas ações desenvolvidas com sucesso, é importante que se destaquem algumas limitações ao funcionamento da ENCCLA. Sua instalação no Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional sinaliza a inexistência de aparato dedicado exclusivamente ao desenvolvimento de medidas para o combate à lavagem de dinheiro e à corrupção. Carece de maior segurança institucional e jurídica ao seu funcionamento, assim como o apoio financeiro e material necessário. Atualmente, a ENCCLA se limita à média de 14 ações por ano, em função de restrições materiais e orçamentárias — em 2017 foram adotadas apenas 11.
- ▶ De outro lado, como entidade de coordenação, a ENCCLA e suas ações sofrem, indiretamente, com reflexos de problemas originários dos órgãos que a compõem. Se um órgão, por exemplo, que tenha papel de coordenação em uma ação evidenciar falta de disposição política para tomar as medidas necessárias ou sofrer uma alteração de comando, essa ação poderá acabar prejudicada. O acompanhamento periódico do GGI tem como objetivo prevenir esse tipo de problema, mas não é suficiente em muitos casos.
- ▶ Como órgão dedicado ao combate da corrupção, no entanto, é necessário que maior atenção seja dispensada à transparência da atuação dos grupos de trabalho e dos processos decisórios, tanto no Gabinete de Gestão Integrada (GGI) quanto na Plenária. Só com maior transparência e amplo acesso é que a participação da sociedade civil na ENCCLA alcançará níveis ainda melhores.

### III INVESTIGAÇÃO E JULGAMENTO DOS CRIMES DE CORRUPÇÃO NO BRASIL

- ▶ Esta etapa da pesquisa buscou avaliar como a corrupção vem sendo investigada e combatida em diferentes instâncias do Poder Judiciário e por meio da atuação das forças-tarefas e da Controladoria Geral da União (CGU).
- ▶ Dados de 2014 divulgados pelo Ministério da Justiça apontam que o número de condenados por corrupção em todo o Brasil subiu de 668 pessoas em dezembro de 2010 para 1.443 presos no final de 2014, totalizando um aumento de 116%. Embora esse ainda seja um número pouco expressivo em comparação ao universo total de condenações no Brasil, existem fatores que vem ampliando o *enforcement* no combate à corrupção: a atuação da CGU e, principalmente, das forças-tarefas, que demonstram, respectivamente, o aumento do número de atores envolvidos no combate à corrupção, além de um reconhecimento do aumento da complexidade da função.
- ▶ A primeira constatação sobre os dados produzidos por esta pesquisa diz respeito ao crescimento significativo do número de casos relacionados à corrupção em trâmite nos tribunais superiores.

- ▶ A partir da análise censitária dos processos em trâmite perante o STJ e o STF, a qual identificou tanto um aumento e uma diversificação do número de processos quanto uma diversificação dos atores envolvidos, com destaque para o MPF, buscou-se aferir algumas questões relacionadas ao seu desempenho, especialmente a questão do tempo necessário à tramitação e os resultados alcançados.
- ▶ Os tribunais superiores têm competências originárias e recursais. No que se refere à competência originária, são processados inicialmente inquéritos que, se bem-sucedidos, são recebidos, com base na denúncia, como ações penais. Nesse sentido, é importante analisar o desempenho dos tribunais superiores no desenrolar desses inquéritos. Inicialmente, verificou-se um aumento do número desses inquéritos.
- ▶ Houve uma aparente evolução na quantidade de inquéritos anualmente iniciados pelo Supremo com relação aos crimes contra a administração pública. Três dos últimos anos figuram como os anos com o maior número de novos inquéritos, sendo que, em 2015, esse número foi o maior da série histórica. De fato, nota-se que, entre o total de inquéritos apurados pelo Supremo, a grande maioria se refere justamente ao crime contra a administração pública, com aumento dessa participação percentual nos últimos anos.
- ▶ Assim como a PF, subordinada ao Ministério da Justiça, o Tribunal de Contas da União (TCU), que realiza o controle externo das contas do Governo Federal, o Ministério Público e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), responsável por coibir o crime de lavagem de dinheiro, a CGU tem um papel fundamental no combate à corrupção. Tal órgão é responsável por prestar assistência ao Poder Executivo em assuntos referentes à defesa do patrimônio público e à promoção da transparência, exercendo o controle interno financeiro, a auditoria pública, a ouvidoria, a correição e a prevenção, centralizando ações de combate à corrupção.
- ▶ Uma possibilidade de repressão, dentro das vertentes de combate à corrupção, diz respeito à atuação da CGU na investigação e na punição expulsiva que são aplicadas a servidores públicos estatutários do Poder Executivo federal. Nos últimos anos, os números de expulsão vêm se mantendo estáveis, demonstrando a atuação forte da CGU nessa direção.
- ▶ No que se refere ao objeto da pesquisa, é possível enxergar uma forte conexão da atividade da CGU nesse mister com o combate à corrupção. Basta observar que, quanto à fundamentação dessas expulsões, a maior parte dos servidores, 66,32%, cometeram atos relacionados à corrupção.
- ▶ O crescimento da manifestação do crime organizado como problema internacional e complexo gerou a necessidade de ajustes na forma tradicional de se combater a criminalidade. Um desses ajustes foi o surgimento das forças-tarefas, as quais se mostraram, ao longo das últimas décadas, o melhor sistema para o efetivo combate ao crime organizado.
- ▶ Entre as forças-tarefas, a que alcançou maior dimensão e visibilidade no combate à corrupção foi a Operação Lava-Jato, que, até fevereiro de 2017, alcançou os seguintes números: 1.434 procedimentos instaurados; 730 buscas e apreensões; 197 conduções

coercitivas; 79 prisões preventivas; 103 prisões temporárias; 6 prisões em flagrante; 131 pedidos de cooperação internacional; 71 acordos de cooperação premiada firmados com pessoas físicas; 9 acordos de leniência e 1 acordo de ajustamento de conduta; 57 acusações criminais contra 260 pessoas diferentes, sendo que em 25 já houve sentença pelos seguintes crimes: corrupção, crimes contra o sistema financeiro internacional, tráfico transnacional de drogas, formação e organização criminosa, lavagem de ativos, entre outros; e 7 acusações de improbidade administrativa contra 38 pessoas físicas e 16 pessoas, pedindo o pagamento de R\$ 12,5 bilhões, valor total do ressarcimento pedido, incluindo multas, R\$ 38,1 bilhões. Até o momento já ocorreram 125 condenações.

- ▶ Dados da OEA apontam que entre os 441 servidores públicos demitidos por razões relacionadas à corrupção, entre 1993 e 2005, apenas um terço deles foram alvos de persecução criminal. Isso sinaliza a necessidade de uma maior coordenação entre os órgãos públicos responsáveis por processos disciplinares e o Ministério Público, para que esses casos de servidores públicos condenados, administrativamente, por atos de corrupção, sejam também responsabilizados na esfera judicial.

#### IV TRANSPARÊNCIA EM CONTAS PÚBLICAS NO ÂMBITO LOCAL NO BRASIL

- ▶ Foram elaboradas três avaliações<sup>1</sup> distintas junto às 26 prefeituras das capitais brasileiras e aos 26 Tribunais de Contas que as auditam. Conduziu-se uma análise transversal de transparência com foco no combate à corrupção: o controle e a disponibilidade de dados sobre licitações foram avaliados não somente nos órgãos produtores das informações (no caso, as prefeituras), mas também nos órgãos que as controlam por dever constitucional, quais sejam, os Tribunais de Contas. Da mesma forma, também foi avaliada a transparência dos procedimentos licitatórios e dos procedimentos de auditoria (por parte dos TCs).
- ▶ A avaliação mostra que a maioria das prefeituras possui portais de licitação, mas poucas cumprem com todos os requisitos legais previstos em lei. No caso dos TCs, já era esperado uma menor disponibilidade de informações, tendo em vista que não possuem obrigações de transparência em relação a dados de terceiros.
- ▶ Com relação ao prazo, as Prefeituras levaram em média 17 dezessete dias para responder aos pedidos de acesso, enquanto os Tribunais de Contas levaram em média vinte dias.
- ▶ Os Tribunais de Contas, por sua vez, apresentaram um número maior de órgãos

<sup>1</sup> A primeira avaliação deste estudo analisa qualitativamente as respostas aos 312 pedidos de acesso à informação enviados. Os tópicos em licitação são analisados comparativamente entre prefeituras e tribunais de contas a partir da disponibilidade de dados demonstrada pelos órgãos e do nível de transparência dos processos anticorrupção, tanto no âmbito do controle interno quanto no de controle externo. A segunda avaliação analisa a disponibilidade de informações sobre processos licitatórios nos portais de licitação das prefeituras e dos tribunais de contas. A construção desta avaliação levou em conta padrões internacionais de abertura de dados em compras públicas, como o *Open Contracting Partnership (OCP)*, e o *Local Government Transparency Code 2014* do governo do Reino Unido. A terceira avaliação analisa a responsividade dos órgãos ao controle social, ou seja, sua capacidade em responder aos pedidos de informação de forma adequada e dentro do prazo estabelecido pela lei.

que não responderam a qualquer dos pedidos, totalizando 9 Tribunais de Contas que ignoraram por completo os pedidos via Lei de Acesso à Informação no tempo de coleta estipulado neste estudo. Entre os Tribunais de Contas que forneceram alguma resposta, mas nenhuma com precisão, estão o Tribunal de Contas Estaduais do Pará, Paraná e Rio Grande do Norte. Contudo, na avaliação dos Tribunais de Contas houve um maior número de órgãos com taxa de precisão acima de 50%, o que inclui os Tribunais de Contas Estaduais do Amazonas, do Espírito Santo, de Pernambuco, de Santa Catarina e Roraima e também o Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

- ▶ A evidência demonstra que parte das prefeituras que não cumprem com a transparência o fazem não necessariamente por dificuldades técnicas ou falta de recursos. Houve casos em que os dados foram gerados e enviados ao órgão de controle externo; por conseguinte, poderiam ser disponibilizados ao público pela própria prefeitura, mas, por outros motivos, a prefeitura deixou de disponibilizá-los, como é o caso das Prefeituras de Fortaleza, Belo Horizonte, Teresina e Palmas.
- ▶ As prefeituras de Fortaleza, Campo Grande, Teresina, Rio de Janeiro, Boa Vista, Porto Alegre, Florianópolis e Palmas não disponibilizam qualquer tipo de informação sobre licitações. Nesses casos, a disponibilização de dados pelos Tribunais de Contas que auditam essas cidades ganha importância ainda maior, por ser o único meio possível de se exercer o controle social.
- ▶ Alguns destaques negativos são as prefeituras de Campo Grande, Rio de Janeiro, Boa Vista, Porto Alegre, Florianópolis e Palmas. Nesses casos, não foram disponibilizadas as informações sobre licitações nem por parte das Prefeituras nem por parte dos Tribunais de Contas que as auditam.

## V O COMBATE À CORRUPÇÃO PELA VIA LEGISLATIVA

- ▶ Existem 344 proposições referentes ao combate à corrupção na Câmara e 98 no Senado. Embora o número pareça significativo, considerando o número total de proposições que tramitam nas respectivas casas, identificamos que a corrupção é o tema central de apenas 1,56% das proposições na Câmara e 2,33% das proposições do Senado. Dentro do total das proposições analisadas, 78% estão na Câmara e 22% estão no Senado.
- ▶ Entre os anos de 2007 e 2015 existe um pico de projetos ainda em tramitação. O acúmulo de projetos provavelmente se deve ao grande número de proposições que foi apresentado como reflexo do “Mensalão” e da “Operação Lava-Jato”. No ano de 2015 a corrupção foi apontada, pela primeira vez, como o maior problema do país.
- ▶ Os temas mais recorrentes nas proposições analisadas são: Licitação (17,9%); Financiamento Eleitoral (11,2%); Corrupção Ativa e Passiva (8,3%); Improbidade Administrativa (7,6%); Crimes contra a Administração Pública (7,3%); e Enriquecimento Ilícito (5,5%).

- ▶ As propostas mais recorrentes foram: **Regulamentação** (19,0%), que reúne proposições que sugerem a criação de inúmeras medidas legais para regulamentar: gastos publicitários; transição governamental; lobby; licitação; eleições; ONGs; acordo de leniência; delação; *whistleblowing*; improbidade administrativa; tráfico de influência, entre outros; **Medidas de Transparência** (12,2%), que inclui propostas que têm como tema: contas públicas; empresas estatais; tribunais de contas; acesso à informação etc. **Agravamento de Pena** (8,7%), com proposições que tratam de: corrupção ativa e passiva; crimes eleitorais; crimes contra a administração pública; enriquecimento ilícito; improbidade administrativa etc.; e **Tipificação** (8,0%), com proposições sobre: corrupção ativa e passiva; caixa 2; crimes eleitorais; enriquecimento ilícito; improbidade administrativa, etc. Muitas delas propõem a transformação da corrupção em crime hediondo ou lesa-pátria.
- ▶ Das proposições analisadas, 42,53% têm um caráter **preventivo**, ou seja, buscam criar soluções que antecipem situações de risco e previnam a prática da corrupção, com medidas como: regulamentação; criação de órgãos de fiscalização; cooperação institucional etc.; 34,94% propõem medidas de **punição**, como: tipificação; agravamento de pena; transformação da corrupção em crime hediondo; 10,80% propõem medidas para **detectar** a corrupção, a exemplo de medidas de transparência; regulamentação de delação; recompensa pecuniária para pessoas que denunciam esquemas de corrupção; proteção de testemunhas; ampliação dos legitimados ativos etc. Algumas das proposições foram classificadas em mais de uma categoria devido à amplitude das propostas, 6,90% foram classificadas como prevenção/deteccção; 3,22% como prevenção/punição; 1,15% como prevenção/deteccção/punição e 0,46% como deteccção/punição.
- ▶ Existe grande variação em relação aos partidos que apresentam propostas concernentes ao combate à corrupção. Apresentar números absolutos, entretanto, criaria um favorecimento em relação aos maiores partidos, razão pela qual calculamos a média do número de proposições em tramitação voltadas para o combate à corrupção em relação ao tamanho das bancadas.
- ▶ Fazendo uma análise do que foi proposto na Legislatura atual (2015-2018), constatamos que a Rede Sustentabilidade se destacou como o partido com maior média de apresentação de proposições sobre corrupção: 3,5 projetos por parlamentar. A Rede é seguida pelo PSOL, com 1,83 proposições por deputado, PPS, com 1,63 proposições por deputado e PV, com 1,33 proposições por deputado. Os demais partidos possuem menos de uma proposição em tramitação por deputado. PTN, PTdoB, PSL, PRP, PMB e PEN não possuem proposições em tramitação sobre o tema na Câmara dos Deputados.
- ▶ Após esse mapeamento foi elaborado um estudo detalhado sobre as proposições e foram destacados os tipos de iniciativas que, atualmente, estão em tramitação e cujas propostas caminham na direção apontada pelo diagnóstico produzido por este relatório: delação premiada; *whistleblowing*; foro privilegiado; atenuação da morosidade da justiça; empresas estatais; licitação; e transparência.



## INTRODUÇÃO

Em 2013, o Brasil promulgou a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13), que potencializou instrumentos de combate à corrupção, como a delação premiada e o acordo de leniência. Com o início de vigência da lei, em janeiro de 2014, foram iniciadas inúmeras investigações por parte do Ministério Público (MP) e da Controladoria-Geral da União (CGU), promovendo uma nova era de combate à corrupção no Brasil.

O Brasil tem várias agências e órgãos governamentais que estão, de alguma forma, relacionados à aplicação de leis anticorrupção. O número de agências e a dificuldade em organizar uma agenda eficaz para combater a corrupção levaram à percepção de que existe a necessidade de criar um plano anticorrupção, construído com apoio de atores governamentais relevantes, para que os resultados do combate à corrupção no Brasil possam tanto ser conhecidos pela população quanto, principalmente, debatidos e instrumentalizados no aprimoramento da política permanente de controle da corrupção.

A corrupção em um país emergente, como o Brasil, tem raízes em diferentes estruturas da sociedade, muitas delas vinculadas ao Estado. Por essa razão, ações segmentadas raramente firmam-se para produzir mudanças substanciais na cultura, com resultados duradouros. O projeto avaliará, entre outros pontos, como o governo do Reino Unido, com experiência reconhecida no campo, desenhou um plano anticorrupção, identificando estratégias para priorizar e implementar não apenas ações de fiscalização, mas também esforços de *advocacy* para a redução da corrupção. O projeto visa a dar ao governo brasileiro instrumentos diferentes para ampliar a luta contra a corrupção, impactando de maneira eficiente os debates nacionais e contribuir para os esforços de minimização da corrupção no Brasil.

O cientista político Gianfranco Pasquino (2010, p. 291) descreve corrupção como o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir em desacordo com os padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares para obter vantagem pessoal. Corrupção seria, portanto, uma troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper. Uma forma particular de exercer influência ilegal e ilegítima. Tais influências nas decisões públicas ferem no íntimo o próprio sistema, conduzindo ao desgaste da legitimidade. Já o Programme Against Corruption (GPAC), define corrupção como o abuso de poder para ganho particular. Definição semelhante é apresentada por acadêmicos renomados, como Wayne Sandholtz William Koetzle (2000) e Joseph Nye (1967), que abordam o conceito de corrupção como o desvio dos deveres formais de um papel público para ganho privado.

Ao lado de estudos que buscam definir o fenômeno e suas causas, já existe uma preocupação grande no sentido de entender os impactos que a corrupção traz para a sociedade. Nesse sentido, o Banco Mundial (1997) enxerga a corrupção como o principal obstáculo para o desenvolvimento econômico e social. Essa mesma perspectiva foi observada em diversos estudos empíricos que identificaram os efeitos negativos da corrupção na performance econômica (Mauro 1995; Aidt 2003; Jain 2001; Pelligrini & Gerlagh 2004).

Kiltgaard (1998) elaborou uma equação da corrupção, que pode ser exemplificada da seguinte forma:  $C = R + D - A$ . Nessa equação, C significa corrupção, R significa *economic rent*, D poderes discricionários e A: *accountability*. Em suma, a equação afirma que quanto mais *economic rent* existe em um país maior será a corrupção. Do mesmo modo que, quanto maiores forem os poderes discricionários concedidos, maior será a corrupção, no entanto, mais administradores serão responsabilizados por suas ações e menor será a corrupção. Um terreno fértil para um sistema corrupto emergir em um país teria as seguintes condições:

- (I) Quando há um grande número de leis, normas, regulamentações e normas administrativas para restringir as atividades empresariais e econômicas, especialmente se essas restrições forem complexas, opacas e aplicadas de forma seletiva, inconstante e não transparente.
- (II) Quando os administradores recebem grandes poderes discricionários, com grande liberdade para interpretar como as regras serão postas em prática, a quem e de que modo serão aplicadas. São revestidos de poderes para amenizar, alterar e rescindir as leis, ou mesmo para suplementar as leis invocando novas restrições administrativas e procedimentos.
- (III) Quando não existem mecanismos e arranjos institucionais eficazes no país para responsabilizar os administradores por suas ações.

Em virtude dos impactos decorrentes da corrupção, se iniciou um processo de monitoramento da performance dos países nesse aspecto. A Transparência Internacional publica anualmente um indicativo de corrupção: o *Corruption Perception Index*, que avalia 176 países a partir de dados recolhidos por 12 organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fórum Econômico Mundial. O Brasil aparece na 79ª posição na última avaliação, publicada em janeiro de 2017. Tal posição é inferior à obtida nos cinco anos anteriores devido, provavelmente, à revelação de sucessivos escândalos de corrupção envolvendo políticos e empresários. No entanto, a Transparência Internacional reconheceu que esses indivíduos estão deixando de ser considerados intocáveis, por causa das investigações que vêm sendo desenvolvidas. Para a Transparência Internacional,

[o]s casos de corrupção em grande escala, como os da Petrobras e Odebrecht no Brasil (...) mostram como a colusão entre empresas e políticos tira das economias nacionais milhares de milhões de dólares desviados para beneficiar alguns poucos às custas da maioria. (...) Este tipo de corrupção em grande escala e sistêmica resulta em violações dos direitos humanos, freia o desenvolvimento sustentável e favorece a exclusão social.

Existem ainda outros indicadores. No relatório *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, desenvolvido pelo Fórum Econômico Mundial, que avalia ética e corrupção como um dos seus critérios, o Brasil aparece como o quarto país mais corrupto do mundo em uma lista de 138 países, tendo tido um desempenho superior apenas a Chade, Bolívia e Venezuela. A pesquisa coletou a opinião de executivos para as seguintes perguntas: “O quanto é comum o desvio de fundos públicos para empresas ou grupos?”; “Como qualifica a ética dos políticos?”; e “O quanto é comum o suborno por parte das empresas?”.

A corrupção, frequentemente associada ao crime organizado e à lavagem de dinheiro, reflete também no desenvolvimento humano, agravando a desigualdade social e a pobreza, impedindo o acesso da população à saúde e à educação de qualidade, além de restringir a quantidade de obras de infraestrutura devido aos montantes desviados. São recorrentes no Brasil escândalos envolvendo esquemas em empresas estatais, desvio de merenda e de verbas para a educação, superfaturamento de serviços prestados a hospitais por Organizações Sociais, além de fraudes em licitações de todos os tipos<sup>1</sup>. É nesse contexto que a pesquisa se insere, buscando evidenciar dificuldades institucionais e apontar possíveis estratégias para o enfrentamento da corrupção.

Iniciativas de combate à corrupção frequentemente se focam na elaboração de novas leis, somente prestando atenção ao aspecto punitivo/aumento de penas. O propósito desta pesquisa é evitar o senso comum. Compreender essa premissa, promover e entender como uma abordagem mais ampla de combate à corrupção está sendo e pode ser ainda mais desenvolvida.

Por esse motivo, inicialmente, após a descrição analítica da evolução recente no combate à corrupção pelo Governo Britânico, foi realizado um estudo essencialmente histórico da legislação brasileira de combate à corrupção. Como a legislação aqui relevante se desenvolveu, quais foram as suas motivações, como desdobraram-se suas etapas no processo legislativo no Congresso Nacional são algumas das questões que se pretende responder. O objetivo é uma análise do quadro normativo atual do Brasil. Pretende-se verificar quais os pontos mais desenvolvidos, a que instituições públicas foram conferidas competências para prevenir, detectar e combater a corrupção e como elas atuam.

Parte-se do pressuposto de que já existe um significativo arcabouço jurídico, suficientemente desenvolvido para fazer frente à ameaça da corrupção na maior parte de suas diversas manifestações. Existem, naturalmente, pontos específicos passíveis de aprimoramento — e alguns deles serão apontados. O enfoque, no entanto, é em como esse arcabouço é efetivamente aplicado pelo poder público. A partir da compreensão de que seria impossível fazer tal verificação de maneira aprofundada, capaz de produzir novos dados e informações em todas as áreas de atuação, foram escolhidos dois pontos de entrada específicos.

No âmbito do Poder Executivo, o processo licitatório é, sem dúvida, a principal e mais ampla porta de entrada para a corrupção no setor público — a OCDE estima que 20 e 25% do orçamento global destinado às licitações se perdem por causa da corrupção, algo em torno de 2 trilhões de dólares anuais<sup>2</sup>. O nível federal é certamente o mais escrutinado e alvo de múltiplos órgãos de fiscalização, como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União (renomeada, em 2016, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle), que fiscalizam as licitações promovidas pelos diferentes entes da União.

Já nos níveis estadual e municipal, esses órgãos fiscalizadores existem, mas são menos frequentes as análises mais detidas, para verificar como funcionam, se são efetivos e transparentes etc. No mais, estados e municípios são responsáveis por investimentos (que se realizam por licitações) em áreas que afetam diretamente o cidadão

1 Para mais informações sobre tipos de fraude em licitação ver: CONTAS ABERTAS. **Seis tipos de fraudes mais comuns nas licitações**. Disponível em: <http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/1191> Acesso em: 02/03/2017.

2 OCDE. **Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement**, 2013. Disponível em: <[www.oecd-ilibrary.org/governance/implementing-the-oecd-principles-for-integrity-in-public-procurement/why-clean-public-procurement-matters\\_9789264201385-3-en;jsessionid=951fbj6h46u4a.x-oecd-live-01](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/implementing-the-oecd-principles-for-integrity-in-public-procurement/why-clean-public-procurement-matters_9789264201385-3-en;jsessionid=951fbj6h46u4a.x-oecd-live-01)>. Acesso em 10 jan. 2017.

brasileiro, como saúde básica, educação e segurança pública. Identificar eventuais problemas possibilitará a eliminação de possíveis focos de corrupção que prejudicam a efetiva prestação dos serviços públicos.

Nesta pesquisa, o método escolhido para avaliar como ocorrem os processos licitatórios no Brasil foi uma análise de transparência dos tribunais de contas estaduais e das prefeituras das capitais de todos os estados brasileiros. A transparência pública é elemento fundamental no combate à corrupção, vez que torna passíveis de responsabilização os agentes públicos, aproxima cidadãos da atividade de controle (social) da atuação dos entes públicos e permite que se descubram eventuais desvios de conduta. Analisando tanto os entes que efetivamente gastam o dinheiro o público quanto os que os fiscalizam será possível traçar um panorama, embora não definitivo, sobre o quanto as normas já existentes no ordenamento brasileiro estão sendo efetivamente aplicadas.

No âmbito do Poder Judiciário, o foco no Supremo Tribunal Federal (STF) e no Superior Tribunal de Justiça (STJ) se justifica pelo modelo recursal brasileiro, que deságua no STF e STJ milhares de casos que ascendem a partir de tribunais estaduais e federais, sem contar com processos originários que hoje já contam com a atenção do grande público. Essa é razão mais do que suficiente para que se compreenda melhor como esses tribunais se comportam especificamente nos processos envolvendo corrupção. STF e STJ têm grande importância como geradores de precedentes para combate à corrupção; o julgamento da Ação Penal 470 ( “Mensalão”), pelo STF, por exemplo, representou um momento importante e representativo de envolvimento da população com a discussão sobre corrupção, ao tratar e condenar agentes localizados no topo da hierarquia de poder à época no Brasil.

A esfera legislativa também será alvo de análise para que se compreenda como vêm sendo despendidos os esforços de deputados, senadores e das iniciativas que se originam em corporações privadas, entidades de interesse público e órgãos de classe, notadamente aqueles envolvidos no combate à corrupção. Verificar quais temas têm sido alvos mais frequentes de proposições legislativas e quais são as propostas mais comuns é essencial para que se considere a adequação efetiva desses esforços.

O estudo alcança todos os espectros do combate à corrupção: punição, detecção e prevenção. Afinal, analisa-se, de um lado, como os tribunais superiores definem quem efetivamente praticou corrupção e como aplicam punições a eles, e, de outro, como a transparência de órgãos públicos pode ser utilizada para detectar eventuais irregularidades ou ilegalidades.

Afirma-se aqui que o arcabouço jurídico brasileiro é suficientemente desenvolvido, mas apresenta espaço para melhorias, sobretudo em relação à governança na coordenação e no acompanhamento das variadas ações de combate à corrupção pelo poder público. Tendo em vista essa lacuna, buscou-se a experiência recente de desenvolvimento de um Plano Nacional Anticorrupção do Reino Unido. Organizado a partir do diálogo institucional e com a sociedade civil, tal Plano impôs claras metas para os diversos entes públicos relevantes e estabeleceu um mecanismo de acompanhamento para fiscalizar a sua implementação.

O que esse estudo pretendeu fazer é identificar possíveis espaços de melhoria na sistematização das ações de combate à corrupção, apontando alguns dos caminhos que deveriam ser desenvolvidos para se possa no futuro ter instrumentos de governança mais sofisticados, como planos de combate à corrupção dotados de forte acompanhamento social.



## CAPÍTULO

## 1

## A EVOLUÇÃO DO COMBATE À CORRUPÇÃO NO REINO UNIDO

Este capítulo tem como foco a experiência do Reino Unido no combate à corrupção e as lições que pode oferecer ao Brasil. A escolha do Reino Unido como referência pode ser explicada particularmente por alguns motivos. Brasil e Reino Unido são países de grande porte econômico, com economias diversificadas e Produto Interno Bruto (PIB) semelhante — os desafios encontrados pelas grandes economias no mundo não diferem muito. O objetivo do presente capítulo é sinalizar caminhos legislativos e de governança possivelmente replicáveis no Brasil para enfrentar a complexa questão da corrupção. Para essa finalidade, seria pouco proveitoso basear-se em um país onde exista estabilidade nos baixos índices de corrupção como, por exemplo, a Dinamarca, que se encontra em primeiro lugar no Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional. Tampouco, seria útil buscar o exemplo de países com elevadas taxas de corrupção no mundo, como Somália ou Afeganistão<sup>1</sup>.

Mostra-se mais apropriado adotar como referência um país que enfrente problemas efetivos relacionados à corrupção, como o Brasil, mas que tenha passado por recente processo de aprimoramento institucional e legislativo. É o caso do Reino Unido. Desde 2012, quando ficou na 17ª posição do ranking da TI, com a pontuação de 7,4, o Reino Unido vem progredindo, tendo atingido em 2016 a décima posição, com a pontuação de 8,1. A análise do processo institucional que propiciou essa evolução é, portanto, de grande valor para o Brasil.

Para que se compreenda, de maneira efetiva, a experiência do Reino Unido, no entanto, se faz necessário analisar quais foram as medidas adotadas nesse período. Em verdade, existem antecedentes que estabeleceram o cenário necessário para que esses avanços fossem implementados. A primeira parte deste capítulo se dedica justamente a compreender esse processo de evolução institucional que deu origem à maior inovação no sentido de coordenar e promover esforços diretos na luta contra a corrupção: o *UK Anti-Corruption Plan*. Posteriormente, detalham-se as principais instituições governamentais envolvidas com o combate à corrupção e os instrumentos que lhes foram atribuídos, a partir da evolução legislativa.

Mais do que uma lição sobre alguma legislação a ser adotada ou organismo a ser criado, a maneira como o Reino Unido passou recentemente por alterações voltadas a organizar e coordenar seus esforços de combate à corrupção, razão pela qual se trata de um bom *benchmarking* do qual é possível extrair ideias para a melhoria do modelo institucional brasileiro, é o que será tratado no próximo capítulo deste estudo.

<sup>1</sup> Para informações completas sobre o Índice de Percepção da Corrupção, elaborado pela Transparência Internacional, cf. <[http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)>. Acesso em 1 fev. 2017.



## 1.1 Delineamento institucional

### 1.1.1 Histórico do Desenvolvimento

A elaboração do *UK Anti-Corruption Plan*, em 2014, marcou o auge de um processo de institucionalização, dentro do governo do Reino Unido, dos esforços de combate à corrupção. Para compreender como esse processo se deu, quais foram os constrangimentos e pressões que o promoveram, é necessário voltar mais de dez anos no tempo. Uma boa forma de descrever a evolução desse processo ao longo dos anos se dá a partir da criação e do desenvolvimento da posição de *Anti-Corruption Champion*, como cargo governamental ocupado por pessoa responsável por coordenar os esforços de combate à corrupção.

Essa posição foi criada com base na sugestão de um relatório conhecido como *Other Side of the Coin*, produzido pelo *Africa All-Party Parliamentary Group* (AAPPG) (House of Commons, 2007, p. 34). Esse relatório buscava analisar a responsabilidade do Reino Unido em combater a corrupção e a lavagem de dinheiro internacionalmente, especialmente na África. Já naquele momento ficavam claras as dificuldades relacionadas à coordenação entre as ações de diversos departamentos governamentais envolvidos com a questão. Foi em função dessas dificuldades que se recomendou:

*With so many strands in tackling this problem and so many different Government Departments involved, the AAPPG recommends that the Government appoints an Anti-Corruption champion, for a limited period such as two years to coordinate and progress policy coherence and implementation across Whitehall and to work with the devolved executives, Overseas Territories and Crown Dependencies to do the same. This person should be of a senior level, who commands respect across Government departments* (AAPPG, 2006, p. 41).

O primeiro *Anti-Corruption Champion* a ser indicado pelo governo do Reino Unido foi Hillary Benn, em 2006. Benn ocupava também a Secretaria de Desenvolvimento Internacional e, naquele momento, o cargo de *Anti-Corruption Champion* mostrava-se focado na questão da corrupção internacional. Foi lançado, sob o comando de Benn, o primeiro *Combating International Corruption: UK Action Plan for 2006/2007*. Pretendia, entre outras ações, que fossem implementadas as recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em relação à Convenção Internacional de Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais (RU, 2006).

Em 2007, foi indicado para assumir o posto de *Anti-Corruption Champion* John Hutton, que comandava, à época, o Departamento de Negócios, Empreendedorismo e Reforma Regulatória. Ainda naquela perspectiva focada em corrupção internacional, Hutton lançou o segundo *Anti-Corruption Action Plan (2007/2008)*, que teria como objetivo: (1) garantir a investigação e realização da persecução criminal de casos de suborno ocorridos fora do Reino Unido; (2) eliminar a lavagem de dinheiro e dedicar-se à recuperação de bens de origem ilícita; (3) promover a condução responsável de negócios em países em desenvolvimento; e (4) apoiar esforços internacionais de combate à corrupção (RU, 2007, p. 1).

Esse segundo plano já reconhecia a dificuldade de trabalhar com as mais de 20 agências, departamentos e órgãos policiais relevantes. Pretendia-se desenvolver uma estratégia de médio prazo, realizando um esforço de cooperação, por meio da organização de um comitê ministerial informal. Não era, no entanto, um documento detalhado, funcionando mais como listagem de exemplos das iniciativas desenvolvidas pelos diversos órgãos envolvidos com a questão (RU, 2007, p. 2-3).

Os dois primeiros planos foram alvo de algum mecanismo de acompanhamento, com a divulgação de relatórios sobre o *status* da implementação das metas previstas em cada um deles<sup>2</sup>.

Em outubro de 2008, foi indicado o terceiro *Anti-Corruption Champion*, Jack Straw, que ocupava, à época, o cargo de *Lord Chancellor* da Secretaria de Justiça. Nota-se, no entanto, que a função de dar apoio ao *Anti-Corruption Champion* continuou com o Departamento de Negócios, Empreendedorismo e Reforma Regulatória, mais especificamente com a sua *Anti-Corruption Unit* (ACU). Seguiu-se, assim, a tradição de este posto não pertencer a um departamento do governo, mas ser verdadeiramente interministerial, elemento essencial para a função de coordenação.

Jack Straw foi responsável pela elaboração e divulgação da *UK Foreign Bribery Strategy*, em 2010. Acompanhando o *Bribery Act*, essas iniciativas tinham como objetivo, novamente, atender àquelas recomendações da OCDE feitas no processo de revisão da implementação da Convenção Internacional de Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais. Na avaliação realizada em 2008, a OCDE concluiu que o Reino Unido apresentava graves deficiências no que se referia às leis contra corrupção de oficiais públicos estrangeiros e responsabilidade de pessoas jurídicas (OCDE, 2008, p. 70).

A *UK Foreign Bribery Strategy* delineava a estratégia do governo para enfrentar os desafios apresentados pela corrupção internacional. Organizado em torno de quatro objetivos, apontavam-se quais medidas já haviam sido implementadas e quais outras seriam ao longo dos dois anos seguintes. Pretendia-se, assim, monitorar o cumprimento das metas, pelos diversos departamentos do governo envolvidos, possibilitando a prestação de contas ao Parlamento. Os quatro objetivos estabelecidos eram: (1) fortalecer a legislação; (2) apoiar a realização de negócios éticos; (3) aplicar a lei; (4) promover a cooperação internacional e o fortalecimento de capacidades (RU, 2010).

Os avanços no que se referia ao combate da corrupção internacional, contudo, não eram reproduzidos domesticamente. Em 2011, a Transparência Internacional do Reino Unido (TI-UK) publicou um detalhado estudo sobre o estado da corrupção no Reino Unido. O estudo, na realidade, é composto por três relatórios distintos e um quarto documento contendo visão geral das conclusões atingidas e uma série de recomendações. Foi a partir de uma das recomendações, realizadas pela TI-UK, que surgiu o *UK Anti-Corruption Plan*, divulgado em 2014. Será essencial notar o papel da sociedade civil organizada na promoção

2 Para o relatório sobre o progresso na implementação do Plano de 2006/2007, cf. <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080718173839/http://www.dfid.gov.uk/news/files/corruption-action-plan-interim.pdf>>; já para o relatório sobre o progresso na implementação do Plano de 2007/2008, cf. <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090609003228/http://www.berr.gov.uk/files/file44953.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2016.

de reformas legislativas e institucionais no Reino Unido, até como forma de se evidenciar a importância da sua atuação para o Brasil e reformas futuras no país.

O primeiro dos relatórios publicados pela TI-UK foi, na realidade, o produto de uma pesquisa nacional de opinião sobre questões relacionadas à corrupção. Parte da pesquisa se preocupava com a percepção da população frente à corrupção, o que, aliás, é área de especialidade da Transparência Internacional, que divulga o Índice de Percepção da Corrupção, por meio do qual se classificam os países mais ou menos corruptos.

Com relação ao Reino Unido, a pesquisa pretendia avaliar a extensão e a natureza da corrupção no país, para, a partir dessas conclusões, embasar estudos mais específicos e recomendações. Entre as principais conclusões do primeiro relatório, se destacaram duas: (1) existia uma forte percepção de que partidos políticos e o Parlamento eram corruptos, aliada a uma desconfiança quanto à capacidade e à disposição do governo em lutar contra a corrupção; e (2) um grande número de pessoas suspeitava que a corrupção acontecia em cenários privados e a maioria delas gostaria de reportar, mas apenas uma minoria (30%) sabia como fazê-lo (TI-UK, 2010, p. 1).

Além dessas conclusões, um importante ponto confirmado pelo primeiro relatório da TI-UK foi a percepção de que os níveis de corrupção no Reino Unido estavam aumentando (TI-UK, 2010, p. 3). Mais da metade das pessoas entrevistadas indicou acreditar que os níveis de corrupção no país haviam aumentado nos últimos três anos (2007-2010).

O segundo relatório da TI-UK se focou em setores específicos — polícias, National Health Service, advocacia, prisões, habitação social, licitações, esportes, crime organizado, setor de construção civil, UK Border Agency e governos locais. Algumas conclusões foram consideradas pertinentes a todos esses setores: (1) a ideia de que corrupção internacional tem um impacto significativo no Reino Unido; (2) a relação simbiótica entre corrupção e crime organizado; (3) a falta de conscientização sobre o tema, resultado tanto da falta de informação quanto da relutância em aceitar que esse é um problema real no país; e (4) o problema da eliminação de instituições-chave<sup>3</sup> para combater a corrupção, com objetivo de cortar gastos públicos (TI-UK, 2011a, p. 2).

Desses pontos, merece maior destaque a questão da baixa consciência sobre o tema — tanto em termos de conscientização geral quanto em termos de conhecimento específico, com dados estatísticos, sobre elas. A partir dessa falta de conhecimento específico, por partes de agentes públicos, há pouca pressão para lidar com o tema, ou seja, o combate à corrupção deixa de ser uma prioridade. A falta de dados pode ser resultado de alguns fatores. Certas áreas são tão vastas e complexas, como licitações, que é difícil reuni-los. Em outras instâncias, os dados simplesmente não são coletados em função de uma relutância em reconhecer a corrupção como um problema a ser combatido (TI-UK, 2011a, p. 55).

A falta de conhecimento por parte do público se deve também ao pequeno número de casos de corrupção oficialmente processados. De fato, se verificou que

<sup>3</sup> Como a *Standards for England* (TI-UK, 2011, p. 55).

poucos casos de corrupção foram levados a julgamento<sup>4</sup>, entre 2003 e 2007, e que um número reduzido de pessoas chegou a ser condenado por crimes com base nas leis pertinentes<sup>5</sup>. Nota-se, no entanto, que a adoção do *Bribery Act*, de 2010, não chegou a ter seu impacto testado em função do recorte temporal da pesquisa (TI-UK, 2011a, p. 2).

Ainda neste segundo relatório, a TI-UK sugeriu que: *“Wherever possible anti-corruption activities should be co-ordinated and the excellent joint working that has been identified in this study should be developed as broadly as possible”* (TI-UK, 2011a, p. 5). De fato, um ponto central apontado pelos estudos realizados é a questão da falta de coordenação entre os esforços governamentais de combate à corrupção. Por isso, identifica-se o problema central para a pesquisa sobre a corrupção (e também para o combate a esse fenômeno): *“While many people and organisations express concern that corruption exists, there is little evidence of a systematic and coordinated attempt to measure it. This apparent contradiction applies at a policy level as well as at an academic level”* (TI-UK, 2011a, p. 7).

A terceira fase da pesquisa realizada pela TI-UK se focou justamente naquilo que chamou de *National Integrity System* (NIS) — o conjunto de instituições envolvidas com a prevenção e o combate da corrupção. Essas instituições de governança podem ser classificadas em, no mínimo, 12 pilares: legislativo; executivo; judiciário; setor público; órgão de gerenciamento eleitoral; *ombudsman*; órgãos de *law enforcement*; instituições de auditoria; partidos políticos; mídia; sociedade civil; e negócios.

Na análise do NIS, identificaram-se alguns problemas, entre os quais se destaca:

*A lack of leadership was identified by interviewees as a problem for the UK: “on-shore corruption, nobody takes the lead”, which is seen as a particular issue in the realm of building an anti-corruption culture. When organisations such as the Serious Fraud Office (SFO) get involved in preventive measures, it is usually as an additional service rather than core business* (TI-UK, 2011b, p. 5).

A questão da falta de coordenação foi apontada como um problema contínuo do Reino Unido. Uma análise realizada de 2004 já assinalava que as atividades de combate à corrupção se assemelhavam a uma colcha de retalhos, com um grande número de agências com diferentes e sobrepostas jurisdições. O relatório da TI-UK, de 2011, nota que esse problema permanece, com um número excessivo de agências lidando com fraude e corrupção. Entre elas, destacam-se as agências de *law enforcement* (forças de polícia regionais; *Serious Organised Crime Agency* (SOCA); *Ministry of Defence Police*; *HM Revenue and Customs*; *UK Border Agency*); os departamentos de governo com poderes investigativos internos (*Dept. for Work and Pensions*; *National Health System*; *HM Prison Service*; *Ministry of Defence*; *Dept. for Environment, Food and Rural Affairs*); e outros órgãos públicos (*a Charity Commission*; *Standards for England*) (TI-UK, 2011b, p. 19).

4 Um problema que potencialmente explica esses números é que muitos casos acabam sendo processados como outros crimes, com base, por exemplo, no *Fraud Act* (2006).

5 Como o *Prevention of Corruption Act* (1906) e o *Public Bodies Corrupt Practices Act* (1889).

As agências que chegam mais perto de desempenhar o papel de Agência Anti-corrupção (ACA)<sup>6</sup> eram, naquele momento, o *Serious Fraud Office* (SFO) e a *Overseas Anti-Corruption Unit* (OACU), da *City of London Police*. Elas, no entanto, lidavam (e no caso do SFO ainda lida) com outras questões além de corrupção, como fraudes e lavagem de dinheiro. O que um dos entrevistados, funcionário de umas dessas agências, sugeriu a TI-UK parece resumir qual era o problema do combate à corrupção no Reino Unido, em 2010: “*I have no idea who fights corruption in the UK. I don't see anybody taking a lead internally*” (TI-UK, 2011b, p. 19-20).

Esse é o diagnóstico do qual parte o Reino Unido. A falta de coordenação é o principal problema em um cenário de agravamento da corrupção. É o que concluiu o Relatório Final com Recomendações, elaborado pela TI-UK a partir dos três relatórios mencionados:

*However, despite greater inter-agency collaboration, there is still no institutional focal point to provide leadership and it is arguable that the dispersal of responsibility among so many organisations leads to duplication of efforts and makes it difficult to develop an overall, consistent and coherent strategy for tackling corruption (TI-UK, 2011c, p. 14).*

A indicação, em 2010, do Ministro da Justiça, Kenneth Clarke, como *International Anti-corruption Champion* parecia um passo na direção de sinalizar um ponto focal responsável pela coordenação dos esforços governamentais de combate à corrupção. Ao assumir o posto, Clarke indicou que o combate à corrupção seria uma prioridade do governo –“*The champion role sends out a clear message that the UK coalition government will not tolerate bribery or corruption and that we will work together to stamp out these practices across the board*”<sup>7</sup>.

No primeiro momento, no entanto, Clarke tinha responsabilidade apenas sobre a questão da corrupção internacional. É por essa razão que a TI-UK recomendou que fosse estendida a competência do *Anti-corruption Champion* para a esfera doméstica (TI-UK, 2011c, p. 15). Foi também durante o mandato de Clarke que foram lançadas a *National Crime Agency* (NCA) e a *Serious and Organised Crime Strategy*. Enquanto que a NCA foi encarregada, em parte, pelo combate à corrupção, a estratégia lançada dispensou atenção volumosa à questão da corrupção. Ela também pretendia organizar diversas ações em torno de quatro eixos: perseguir, prevenir, proteger e preparar (RU, 2013, p. 8-9). A organização de ações em torno desses quatro eixos seria retomada no *UK Anti-corruption Plan*, divulgado um ano depois.

Alguns elementos conjunturais parecem ter tido importância fundamental para impulsionar os atores do mais alto escalão do governo do Reino Unido a promover a elaboração do *UK Anti-Corruption Plan*. Um dos principais deles parece ter sido a divulgação, em setembro de 2013, pela TI-UK, de um boletim avaliando os esforços do governo para combater a corrupção. Esse boletim concluiu que “*there is no coordinated*

6 O papel fundamental que pode ser desempenhado pelas ACAs é mencionado na Convenção da ONU contra a Corrupção: supervisionar e coordenar a implementação de políticas de combate à corrupção (art. 6); estabelecer e promover práticas relacionadas à prevenção da corrupção (art. 5); e combater a corrupção pela aplicação efetiva da lei (art. 36).

7 Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/news/appointment-of-international-anti-corruption-champion>>. Acesso em 20 nov. 2016.

*strategy or action plan to combat corruption in the UK*” e que *“there are at least 12 different agencies or government departments with partial responsibility for corruption, plus police forces. It is unclear whether they share information, collaborate on investigations, or share good practices on corruption prevention”* (TI-UK, 2013, p. 2).

Recomendou, portanto, que *“the government must create a coherent and cross-departmental action plan for combatting international and domestic corruption with specific targets to be reported on a regular basis to Parliament”* e que o *Anti-Corruption Champion* deveria assumir a responsabilidade pela implementação e pelo monitoramento desse plano de ação, mas que, para isso, deveria ser dotado de recursos suficientes e de um claro canal de prestação de contas (TI-UK, 2013, p. 2).

### 1.1.2 *Anti-Corruption Plan*

Em outubro de 2014, foi indicado Matthew Hancock, Ministro do Departamento de Negócios, Empresas e Inovações para o cargo de *Anti-Corruption Champion*, já com uma agenda que alcançava tanto o plano doméstico quanto o internacional.

Somada à pressão colocada pelas avaliações negativas da TI-UK, uma série de escândalos internacionais envolvendo empresas do Reino Unido levou as mais altas autoridades do governo a requererem, em 2014, a realização de uma ampla revisão dos esforços governamentais e, mais especificamente, das agências envolvidas com combate à corrupção, como a NCA e o SFO (Binham & Warrel, 2014).

Após assumir o cargo de *Anti-Corruption Champion*, Hancock tomou a responsabilidade pela elaboração e pela fiscalização da implementação do *UK Anti-Corruption Plan*. Ele sinaliza, inicialmente, que se trata de uma:

*“whole government” approach to combating corruption and to ensuring that the actions in this document are delivered. When we achieve these commitments, we will have made it harder for criminals in the UK to use corruption to carry out their crimes; we will have strengthened the integrity of institutions across the public and private sectors; and we will have in place plans to make best use of the UK’s position, as a leading international donor and center of world trade and investment, to stamp out bribery and corruption and raise global standards* (RU, 2014).

Esse plano usa os mesmos eixos da Estratégia de Crimes Graves e Organizados — perseguir, prevenir, proteger e preparar — para organizar as diversas ações que propõe. No eixo “perseguir” estão incluídas ações destinadas a fortalecer a resposta dos órgãos policiais e a aprimorar os mecanismos regulatórios contra a corrupção, a garantir que poderes legais estejam efetivamente disponíveis às autoridades competentes e a impedir que fluxos financeiros ilícitos originados na corrupção se integrem à economia formal. Já em relação ao eixo “prevenir”, o foco é fortalecer os sistemas de integridade de setores-chave e de instituições privadas e públicas, dissuadir profissionais de se engajar em práticas corruptas ao aumentar a conscientização sobre esse problema e suas consequências (RU, 2014).

Abarcadas pelo eixo “proteger” estão ações destinadas a aumentar a transparência e a abrir banco de dados governamentais ao público, além de revisar os pontos

de vulnerabilidade à corrupção do sistema do Reino Unido. Por fim, em relação ao eixo “preparar” incluem-se ações para aprofundar a cooperação internacional para reduzir o impacto da corrupção internacional e para aumentar a proteção de *whistleblowers* (RU, 2014). De maneira geral, pode-se afirmar que as prioridades do plano são: construir um melhor retrato das ameaças derivadas da corrupção e as vulnerabilidades do Reino Unido; aumentar a proteção contra o uso de corrupção por criminosos organizados; e fortalecer a resposta dos órgãos de segurança e a aplicação da lei.

O plano prevê um total de 66 ações. Para cada uma delas, existe uma descrição de seu objetivo, a agência governamental responsável por implementá-la, uma classificação de acordo com aqueles eixos e um prazo para que aquela ação seja concluída. Elas são agrupadas em alguns eixos: (1) entendendo e conscientizando a população sobre os riscos da corrupção; (2) atacando os riscos de corrupção no Reino Unido; (3) a resposta das forças de segurança pública à corrupção; (4) recuperação de bens roubados e lidar com os fluxos financeiros originários na corrupção; (5) liderar a luta contra a corrupção internacional; (6) implementar o *Anti-Corruption Plan* (RU, 2014).

Esse plano foi objeto de um procedimento público de monitoramento. Por exemplo, em maio de 2016, um ano e meio após a divulgação daquele plano, portanto, foi divulgado um relatório detalhando quais ações haviam sido cumpridas dentro do prazo inicialmente estipulado. A avaliação geral foi de que:

*Across government, good progress has been made on implementing the 66 actions in the Plan, with 62 actions having been delivered or on track to be delivered. Implementation of the first national Anti-Corruption Plan has already seen the UK deliver a number of commitments strengthening how we tackle corruption, for example: by introducing a new criminal offence of police corruption; establishing a new International Corruption Unit in the National Crime Agency, to enhance the law enforcement response; and abolishing bearer shares, to make it harder for criminals to launder the proceeds of corruption (RU, 2016, p. 2).*

Apenas um quarto das 66 ações planejadas foi considerado atrasado, enquanto a maioria já havia sido efetivamente concluída. O Relatório de Acompanhamento sinalizou, ainda, a intenção da divulgação de uma nova estratégia de combate à corrupção até o final de 2016.

Em maio de 2016, foi realizado um *Anti-Corruption Summit*, em Londres, reunindo mais de 40 países. Como resultado, foi assinada a Declaração Global de Combate à Corrupção, na qual se reconheceu a importância de se lutar contra esse fenômeno para atingir vitória sobre tantos outros males que afetam a sociedade global, como a pobreza, a desigualdade e o terrorismo. Essa declaração se focava em três pontos:

*Corruption should be exposed — ensuring there is nowhere to hide*

*The corrupt should be pursued and punished and those who have suffered from corruption fully supported*

*Corruption should be driven out — wherever it may exist*<sup>8</sup>

Todos os países participantes, incluindo o Brasil, divulgaram comunicados por meio do qual se comprometeram a tomar medidas específicas para combater a corrupção. No caso do Reino Unido, comprometeu-se com diversas iniciativas relacionadas a cada um daqueles pontos, algumas das quais já foram implementadas, como o Registro de Beneficiários e o fortalecimento dos mecanismos de proteção a *whistleblowers*. Algumas outras denotam uma clara percepção da corrupção como problema internacional que exige cooperação internacional: a criação de um *Anti-Corruption Innovation Hub*, o desenvolvimento de um mecanismo de compartilhamento de informações sobre beneficiários efetivos e a criação de um Fórum Global sobre Recuperação de Bens<sup>9</sup>.

Com relação ao plano doméstico, especificamente, à cooperação intragovernamental, previu-se o desenvolvimento de uma *Anti-Corruption Strategy*, destinada a oferecer uma visão de longo prazo sobre como combater a corrupção. A nova estratégia de combate à corrupção é competência do novo *Anti-Corruption Champion*, Eric Pickles e deveria ser divulgada até o final de 2016. Indicado em maio de 2015, Pickles passou a contar com o apoio de uma equipe dedicada — a *Joint Anti-Corruption Unit* — e declarou que:

*So as Anti-Corruption Champion I will continue to push for robust action in key sectors, greater transparency, resilience in our institutions, the effective enforcement of existing laws and agreed measures, and new and bold plans to deal with money launderers and the corrupt* (Pickles, 2016).

Sinalizou, ainda, quais seriam suas principais prioridades: (1) lavagem de dinheiro; (2) recuperação de bens; (3) registro de beneficiários efetivos; (4) governança nos esportes; e (5) fraude eleitoral<sup>10</sup>.

Um elemento que merece destaque no desenvolvimento do *UK Anti-Corruption Plan* é a participação das organizações da sociedade civil, como a Transparência Internacional e a Corruption Watch UK. Elas tiveram importância fundamental em fornecer os fundamentos e as orientações técnicas sobre as reformas necessárias, foram capazes de mobilizar a opinião pública e, conseqüentemente, pressionar as autoridades políticas para implementá-las e seguem fiscalizando a sua atuação.

### 1.1.3 Instituições com atribuições relacionadas ao combate à corrupção

Como mencionado, existe uma multiplicidade de instituições envolvidas, em algum aspecto, com o combate à corrupção. A análise do papel e do histórico das principais instituições é importante para a compreensão da rede montada no Reino Unido para fazer frente àquela ameaça. São essas as principais instituições envolvidas na implementação do *UK Anti-Corruption Plan*:

8 O texto completo da Declaração se encontra disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/global-declaration-against-corruption>>. Acesso em 15 fev. 2017.

9 Mais informações sobre o *UK Country Statement* estão disponíveis em: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/522749/United\\_Kingdom.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522749/United_Kingdom.pdf)>. Acesso em 5 fev. 2017.

10 Disponível em: <<http://www.transparency.org.uk/what-the-champion-told-us/>>. Acesso em 15 jan. 2017

### 1.1.3.1 *Anti-Corruption Champion*

A posição de *Anti-Corruption Champion* tem o objetivo de coordenar as mais de 50 instituições envolvidas com o combate à corrupção. Inicialmente, esse cargo era ocupado por um ministro que cumulava sua pasta com esse cargo. Atualmente, o ocupante é o Sir Eric Pickles, que ocupa também o cargo de Enviado Especial para Assuntos Pós-Holocausto.

O *Anti-Corruption Champion* tem três funções: (1) Coordenar as diversas entidades governamentais envolvidas no combate à corrupção, chefiando o Grupo Intermínisterial Anticorrupção<sup>11</sup>; (2) Ser o porta-voz do governo para as políticas de combate à corrupção, participando de fóruns domésticos e internacionais sobre o tema; (3) Exigir que os agentes políticos responsáveis cumpram suas promessas e efetivamente implementem as medidas planejadas para lutar contra esse fenômeno (TI-UK, 2016).

Também foi responsável pela elaboração do *UK Anti-Corruption Plan 2014* e pelos relatórios de acompanhamento de implementação subsequentes.

### 1.1.3.2 *Joint Anti-Corruption Unit*

Estabelecida no *Cabinet Office*<sup>12</sup>, a *Joint Anti-Corruption Unit* tem como função facilitar a coordenação intragovernamental destinada a combater a corrupção. Auxilia, portanto, o *Anti-Corruption Champion* na sua missão, principalmente de elaboração e acompanhamento da implementação dos *Anti-Corruption Plans*.

### 1.1.3.3 *Committee on Standards in Public Life*

O *Committee on Standards in Public Life*, estabelecido em 1994, aconselha o Primeiro-Ministro sobre parâmetros éticos relevantes para a atuação na esfera pública. Seu foco não é na investigação de denúncias sobre desvios individuais, mas na análise genérica de normas de conduta ética. Foi responsável pela elaboração e promoção dos Sete Princípios da Vida Pública — altruísmo, integridade, objetividade, prestação de contas, transparência, honestidade e liderança.

### 1.1.3.4 *Office of the Registrar of Consultant Lobbyists*

O *Office of the Registrar of Consultant Lobbyists* foi criado pelo *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act*, em 2014. Essa legislação estabeleceu uma proibição para qualquer atividade de lobby para quem não esteja registrado oficialmente junto a esse órgão. Nesse sentido, a atividade de lobby é definida, entre outras possibilidades, como a realização de comunicações com ministros e outros membros do governo para (a) desenvolver, adotar ou alterar legislação ou política de governo; (b) celebrar contrato ou acordo, receber benefício ou auxílio financeiro e ser beneficiário de licença ou autorização; ou (c) para o exercício de qualquer outra função de governo<sup>13</sup>.

11 Composto pelos Ministros do Interior, do Exterior, de Negócios e Inovação, de Desenvolvimento Internacional, pelo Secretário Econômico do Tesouro, pelo Advogado-Geral, pelo Secretário Parlamentar do Ministério da Justiça, pelo Diretor de Perseguições Públicas, pelo Diretor do *Serious Fraud Office*, pelo Diretor da *National Crime Agency* e pelos Comissários da Polícia Metropolitana e de Londres.

12 É o departamento do governo encarregado de dar suporte direto ao Primeiro-Ministro e às suas iniciativas.

13 *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act*, Parte 1, Seção 2.

Tem, portanto, o *Office of the Registrar of Consultant Lobbyists* a função de realizar o registro de lobistas, garantir que esse banco de dados seja público e transparente e fiscalizar o cumprimento das obrigações impostas por aquela legislação, garantindo o cumprimento de seus requisitos por todos aqueles interessados em realizar atividade de lobby.

### 1.1.3.5 *Serious Fraud Office*

O *Serious Fraud Office* (SFO) é uma entidade do governo, abrangendo Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte, responsável por investigar e realizar a persecução criminal em casos complexos de fraude, suborno e corrupção.

Em resposta ao descontentamento público com o sistema de investigação e combate a casos graves e complexos de fraude, o governo do Reino Unido criou, em 1983 o *Fraud Trials Committee*. O relatório desse comitê, também conhecido como *Roskill Report*, foi publicado em 1986 e continha diversas recomendações, entre as quais se destacava: “*The need for a new unified organisation responsible for all the functions of detection, investigation and prosecution of serious fraud cases should be examined forth with*” (RU, 1986, p. 37).

Essa recomendação se deveu ao diagnóstico de que, em face da complexidade dos casos de fraude, que estavam se tornando mais modernos e numerosos, era necessário um sistema eficiente tanto para lidar com os casos efetivamente quanto para dissuadir novos criminosos. E tal sistema não se coadunava com a realidade daquele momento, em que diversas organizações participavam do processo de detecção, investigação e persecução criminal<sup>14</sup>.

Atendendo a essa recomendação, entre outras, foi adotado, em 1987, o *Criminal Justice Act*, que criou o SFO. O SFO, de acordo com essa legislação, é comandado por um Diretor, a ser nomeado pelo *Attorney-General*, tendo competência para investigar suspeitas de crimes que envolvam fraudes sérias ou complexas.

O Diretor do SFO tem amplos poderes investigatórios, conforme previsto pela Seção 2 do *Criminal Justice Act* (1987). Pode exigir que pessoas investigadas compareçam para prestar depoimento e que elas produzam documentos referentes e relevantes às investigações em curso. Tem poderes também para emitir mandados de busca e apreensão de documentos e provas. A partir dessa investigação, caso se conclua que existem evidências suficientes, o SFO poderá indiciar os acusados, submetendo-os a julgamento, no qual desempenha o papel da acusação.

Em casos de condenação, o SFO também tem poderes, a partir do *Proceeds of Crime Act* (2002), para investigar e buscar recursos ilícitos, para solicitar ordens de

<sup>14</sup> *This is impeded by the fact that the detection of fraud, the consequential inquiries, and the legal processes involved until a verdict is delivered extend over a number of different organisations. As we have seen these comprise the 43 independent police forces, the Department of Trade and Industry, the FIG operating under the DPP, the Inland Revenue and Customs and Excise. A serious fraud case may first be brought to light in any one of these organisations, but the resources available to each vary both as regards their powers under existing legislation and the quality and range of their staffs. We understand that where a number of Government Departments are involved in the same area of work, it is accepted that one of those Departments should have a co-ordination role. From the evidence we have collected, we do not believe that there is in fact a fully effective co-ordination by one Department in this area* (RU, 1986, p. 25).

confisco para esses recursos e para executar essas ordens, com o objetivo de impedir que criminosos se beneficiem de sua torpeza e de garantir a reparação integral, quando possível, às vítimas.

### 1.1.3.6 *National Crime Agency*

Paralelamente ao SFO, existe ainda o sistema comum em diversos países de separação entre organizações responsáveis pela investigação e repressão de crimes e organizações responsáveis pela persecução criminal.

Entre as organizações responsáveis pela investigação de crimes referentes à corrupção, se destaca a *National Crime Agency* (NCA). Criada pela *Crime and Courts Act* (2013), a NCA é sucessora da *Serious Organised Crime Agency* e da *National Policing Improvement Agency*. O foco da NCA é o crime organizado — em suas diversas manifestações, desde tráfico de drogas e de pessoas até fraude e crimes econômicos.

Especificamente sobre crimes econômicos, existe, dentro da NCA, uma unidade de comando específica, destinada a combater a lavagem de dinheiro, a fraude e a falsificação de dinheiro. Existe também uma unidade destinada a combater a corrupção internacional, que tem, em Londres, como centro financeiro global, um relevante ponto de atenção.

A resposta aos crimes econômicos segue o princípio dos quatro “P” s, da Estratégia de Crimes Graves e Organizados: perseguir (aqueles que cometem os crimes), prevenir (o cometimento de crimes pela imposição de barreiras efetivas e dissuasivas), proteger (a sociedade e a economia do Reino Unido, pela redução de vulnerabilidades de indivíduos e empresas) e preparar (o Reino Unido para esse fenômeno, conscientizando todos sobre os seus impactos negativos).

Além da NCA, existem diversas outras agências policiais com competência para investigação de crimes relacionados à corrupção, com jurisdição territorial limitada. As principais delas são a *City of London Police* e a *Metropolitan Police*.

### 1.1.3.7 *Crown Prosecution Service*

A responsabilidade pela persecução criminal dos casos de corrupção não investigados pelo SFO é do *Crown Prosecution Service* (CPS). Esse organismo foi criado em 1985 pelo *Prosecution of Offences Act*. Anteriormente, as forças policiais eram responsáveis pela investigação e pela persecução criminal da grande maioria dos casos.

Além de uma divisão territorial, o CPS também mantém divisões especializadas: a *Specialist Fraud Division*, a *International Justice and Organised Crime Division* e a *Special Crime and Counter Terrorism Division*. Principalmente a *Specialist Fraud Division* lida frequentemente com casos complexos de corrupção com grande impacto financeiro ou que envolvam agentes ou organismos públicos.

### 1.1.3.8 *National Audit Office*

O *National Audit Office* (NAO) é uma entidade criada pelo *National Audit Act* (1983), com o objetivo de fortalecer os poderes e a capacidade para que o Parlamento

possa controlar e supervisionar os gastos e as receitas públicas. O NAO reporta ao Comitê de Contas Públicas da Câmara dos Comuns, no Parlamento britânico. O *framework* legal no qual se baseia o NAO foi inicialmente expandido pelo *Government Resources and Accounts Act* (2000), que aumentou o número de organizações sujeitas ao controle do NAO e incrementou os seus poderes de acesso à informação. Esse *framework* foi, posteriormente, reformulado a partir do *Budget Responsibility and National Audit Act* (2011).

Essa legislação de 2011 determinou que o NAO deveria ser composto por nove membros, com mandatos de três anos. Entre esses membros, se destaca o Chefe Executivo do não, que é o Auditor e Controlador-Geral. O ocupante desse cargo tem mandato de dez anos e deve trabalhar conjuntamente com o NAO para estabelecer uma estratégia anual de auditoria e revisá-la periodicamente. Todos os funcionários do NAO são independentes do governo, para possibilitar a realização de sua função como órgão de controle externo.

O NAO realiza auditoria financeira das receitas e das despesas públicas, fiscalizando departamentos governamentais, agências públicas, organizações financiadas por recursos públicos, organizações de caridade e algumas empresas. Por meio dessas auditorias, pretende-se verificar se a prestação de contas efetivada é verdadeira e justa, se ela foi adequadamente preparada e se as receitas ou despesas foram realizadas de acordo com as determinações feitas pelo Parlamento. Com base na análise realizada, o Auditor e Controlador-Geral poderá apontar problemas e realizar recomendações para o Comitê de Contas Públicas, que agirá sobre elas junto aos agentes auditados.

Também são realizadas auditorias chamadas *value for Money*, que buscam verificar se o dinheiro público está sendo gasto da maneira mais eficiente possível para alcançar o resultado pretendido — não se questionam os objetivos estabelecidos, apenas o uso dos recursos para atingi-los. São selecionadas áreas de despesa pública, como sistema público de saúde (NHS) ou gastos militares, por exemplo, e estas são escrutinadas para que se verifique a eficiência da administração dos recursos públicos. Com base nos relatórios, podem ser realizadas audiências no Comitê de Contas Públicas do Parlamento para que sejam oferecidas explicações pelos agentes auditados. Poderão ser emitidas recomendações, que terão sua implementação acompanhada pelo NAO.

### 1.1.3.9 Departamento de Comunidades e Governo Local

No que se refere ao foco deste relatório, um ponto central do trabalho do Departamento de Comunidades e Governo Local foi a publicação do Código de Transparência do Governo Local, em 2015. Este código pretende guiar autoridades locais sobre suas obrigações, especialmente no que se refere à publicação de informações públicas. A transparência das informações desses órgãos locais deve se focar em alguns pontos, especialmente no que se refere a temas relevantes no âmbito local, como os recursos públicos são gastos, como os bens públicos são utilizados, quem toma as decisões relevantes e como elas são tomadas (DCLG, 2015, p. 5).

O código consagra a ideia de que “*in principle all data held and managed by local authorities should be made available to local people unless there are specific sensitivities to doing so. It encourages local authorities to see data as a valuable resource not only to themselves, but also their partners and local people*” (DCLG, 2015, p. 5). São três os princípios que devem guiar a obediência às regras contidas neste código: demanda (as informações devem ser divulgadas quando e como as comunidades e a mídia as desejam, de maneira que sejam facilmente utilizáveis para os fins pretendidos); abertura (a disponibilidade dos dados às comunidades locais é essencial para fomentar a *accountability* das autoridades públicas); e tempestividade (os dados públicos devem estar disponíveis o mais cedo possível para que tenham máxima utilidade).

## 1.2. Delineamento legislativo

### 1.2.1 *Bribery Act*

O *Bribery Act* criou os crimes de corrupção ativa e passiva, definidos pela intenção de afetar a forma como age alguém de quem se espera boa-fé ou imparcialidade ou que se encontra em uma posição de confiança. Não prevê diferença entre os âmbitos público e privado, valendo igualmente a ambos. Estabelece, ainda, um crime específico de corrupção internacional e responsabiliza pessoas jurídicas pelos atos de corrupção praticados por seus empregados caso elas não tenham procedimentos adequados de *compliance*. Ampliou também o alcance da jurisdição das cortes do Reino Unido.

Essa responsabilização se faz pela criação de um novo tipo penal referente ao “fracasso em se prevenir a corrupção”. Amplo, não exige conhecimento, intenção ou negligência. A excepcionalidade de se criminalizar uma omissão tem como objetivo colocar o ônus nos diretores das pessoas jurídicas para criarem determinados mecanismos com objetivo de evitar que seus empregados se envolvam em atividades proscribas (Alldridge, 2012, p. 1200-1202).

É exatamente em função dessa responsabilização que se afirma que o *Bribery Act* foi responsável por promover uma onda de transformações em empresas, que se apressaram a criar procedimentos de *compliance*. As instruções sobre como esses procedimentos deveriam funcionar, para que servissem efetivamente de defesa para as pessoas jurídicas, só foram fornecidas posteriormente, por meio do *Bribery Act Guidance*. Inspirado no manual de Boas Práticas da OCDE, o *Guidance* serve para operacionalizar uma parte fundamental dessa legislação.

O *Guidance*, elenca, por exemplo, seis princípios fundamentais que devem guiar procedimentos de *compliance* criados por pessoas jurídicas: (i) procedimentos proporcionais; (ii) compromisso da direção e mais altos funcionários; (iii) avaliação de risco; (iv) medidas de devida diligência; (v) comunicação e treinamento; (vi) monitoramento e revisão. O *Guidance* oferece ainda alguns exemplos de forma a ilustrar o processo de correta implementação desses mecanismos de *compliance* (RU, 2011).

### 1.2.2 Whistleblowing

O principal instrumento legislativo referente à prática de *whistleblowing* é o *Public Interest Disclosure Act* (PIDA), de 1998. Essa lei pretende proteger indivíduos que divulguem informações de interesse público, incluindo denúncias sobre crimes cometidos ou a serem cometidos. Aplica-se, entre outras questões como saúde e meio ambiente, a denúncias sobre corrupção.

Pretende-se garantir determinadas proteções ao *whistleblower* para evitar que ele sofra qualquer tipo de tratamento (ação ou omissão) prejudicial em função da divulgação daquela informação. Poderá o *whistleblower* que se considerar prejudicado pelo empregador realizar uma reclamação perante o Judiciário, exigindo compensação<sup>15</sup>. Em caso de demissão, caberá ao empregador provar que a denúncia não foi a causa dessa medida.

O PIDA foi reformado em 2013, pelo *Enterprise and Regulatory Reform Act*, que (i) introduziu um teste de interesse público, para verificar se a denúncia foi realizada com esse interesse em mente; (ii) retirou a previsão que determinava a desconsideração da denúncia caso ela tivesse sido feita de má-fé, autorizando-se apenas uma redução da indenização compensatória nesse caso; e (iii) autorizou o *whistleblower* a processar empregadores caso venha a sofrer retaliação ou *bullying* de seus colegas (PCAW, 2013a).

A divulgação de informações de interesse público poderá ser feita para diversas pessoas ou entidades, de acordo com o PIDA: para o empregador, para um conselheiro legal, para um ministro da Coroa ou para uma pessoa indicada pelo *Secretary of State* (*prescribed persons*) e para a mídia.

É proporcional o nível de exigência em relação à precisão das informações a serem fornecidas pelo *whistleblower* e à pessoa ou entidade para quem a denúncia é feita. Ou seja, caso ele queria fazer uma denúncia diretamente para a mídia, exige-se maior nível de precisão das informações (e urgência para a tomada daquela ação, considerada mais extrema) para que ele receba as proteções garantidas pela lei do que quando ele faz uma denúncia para seu empregador, por exemplo. Além disso, exige-se, para que a proteção legal seja conferida, que a denúncia tenha sido feita tendo em vista o interesse público (TI, 2013, p. 83).

O escopo de aplicação do PIDA é amplo: as informações poderão se referir a atos ou omissões praticadas em todo o mundo e a lei aplicável como parâmetro não precisa ser, necessariamente, a do Reino Unido. Ou seja, um indivíduo poderá ser qualificar como *whistleblower*, para os propósitos da lei, se divulgar informação sobre ato ilegal praticado, por exemplo, no Brasil.

A partir da reforma de 2013, já se notou um aumento do recurso a esse mecanismo. A *Public Concern at Work* (PCAW), organização da sociedade civil envolvida com o mecanismo, notou um aumento no número de pedidos de aconselhamento relacionados a *whistleblowing* de 17% entre 2012 e 2013 (de 1.632 pedidos para 1.910). Problemas

<sup>15</sup> Public Interest Disclosure Act, 1998, Seção 3. O máximo já conferido a um *whistleblower* a título de compensação foi 5 milhões de libras (TI, 2013, p. 83).

permaneciam, no entanto. Uma pesquisa de acompanhamento desses pedidos indicou que 63% deles foram ignorados ou rejeitados, enquanto apenas 10% das denúncias foram adequadamente resolvidas. Um número ainda mais preocupante era o número de *whistleblowers* que foram demitidos ou levados a se demitir: 54% (PCAW, 2013b).

Em razão desses problemas, duas ações relacionadas a *whistleblowing* foram previstas no *UK Anti-Corruption Plan*. A primeira dela (Ação 8) era a realização de um estudo para verificar o que poderia ser feito para incentivar e apoiar essa prática — concluiu-se, a partir da análise de experiências de outros países, que oferecer incentivos financeiros ou recompensas não teria o efeito desejado. Já a segunda (Ação 9), se preocupava com os impactos das reformas introduzidas em 2013, prevendo a realização de um estudo que só se concluirá em 2018 (RU, 2016).

Novas reformas foram planejadas. Foi criada uma lista de pessoas indicadas para o recebimento de denúncias<sup>16</sup> e, com objetivo de garantir que aquelas averiguem-nas efetivamente, determinou-se, no *Small Business, Enterprise and Employment Act*, de 2015, que essas pessoas deverão apresentar relatórios anuais sobre as denúncias recebidas.

### 1.2.3 Registro de Beneficiários

O *Small Business, Enterprise and Employment Act*, de 2015, criou a exigência que empresas mantivessem registro sobre as pessoas (físicas ou jurídicas) com controle significativo sobre elas<sup>17</sup>. Essa foi uma importante medida para garantir a transparência corporativa e facilitar o combate à lavagem de dinheiro, entre outros crimes.

As empresas devem manter um registro interno das pessoas sobre as quais possuem controle significativo e, a partir de julho de 2016, entregar essa informação às autoridades competentes — no caso, a *Companies House*, uma agência do Departamento para Negócios, Inovação de Habilidades. A divulgação das pessoas com controle significativo passou a ser, também, um requisito para que novas empresas se constituam legalmente.

Assim, passou-se a requerer de empresas que: (1) descubram quem efetivamente detém controle sobre elas; (2) entrem em contato com essas pessoas para confirmar e obter informações relevantes sobre elas; (3) incluam essas informações em seus próprios registros; (4) repassem essas informações às autoridades competentes para o propósito de se manter um Registro Central de Pessoas com Controle Significativo; e (5) mantenham essas informações atualizadas (Dept. BIS, 2016, p. 7).

16 A lista é mantida e atualizada pelo Departamento para Negócios, Inovação de Habilidades (BIS, na sigla em inglês). Está disponível em <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/510962/BIS-16-79-blowing-the-whistle-to-a-prescribed-person.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/510962/BIS-16-79-blowing-the-whistle-to-a-prescribed-person.pdf)>. Acesso em 20 nov. 2016.

17 Uma pessoa que detém controle significativo é aquela que, direta ou indiretamente, (1) controla mais de 25% das ações; ou (2) controla mais de 25% dos direitos de voto; ou (3) possui o direito para indicar ou remover a maioria dos diretores da empresa; ou (4) tem direito de exercer influência ou controle significativo; ou (5) tem o direito ou efetivamente exerce controle sobre *trust* ou empresa que alcance alguma dessas outras quatro condições (Dept. BIS, 2016, p. 8).

A divulgação pública dos dados referentes ao controle efetivo de empresas foi um marco significativo, tornando o Reino Unido o primeiro país a manter e tornar acessível esse banco de dados<sup>18</sup>. Até julho de 2016, mais de 22 mil empresas haviam registrado informações sobre ao menos um controlador efetivo, e um total de 28.076 controladores se encontravam registrados. Apesar disso, mais de 14% das empresas não haviam registrado qualquer controlador efetivo — na maioria desses casos (85,6%) a justificativa dada foi de que não havia qualquer indivíduo ou entidade nessa posição (Global Witness, 2016).

#### 1.2.4 *Deferred Prosecution Agreements*

Foi introduzida pelo *Crime and Courts Act* (2013) a possibilidade de se realizar Acordos de Persecução Diferida (*Deferred Prosecution Agreements*, DPA, na sigla em inglês). Os DPAs são acordos por meio dos quais a autoridade encarregada de realizar a persecução criminal e a entidade acusada estabelecem determinadas medidas a serem cumpridas pela entidade em troca da suspensão do processo judicial contra ela.

Apenas podem se beneficiar dos DPAs organizações (“*body corporate, a partnership or an unincorporated association*”<sup>19</sup>), nunca indivíduos. Entre as medidas que podem ser impostas às organizações se destacam: o pagamento de multa; a compensação das vítimas; a doação de dinheiro para organizações de caridade; a implementação de um programa de *compliance* ou realização de modificações em um programa já existente; a cooperação com investigações; e o ressarcimento dos custos de investigação e persecução<sup>20</sup>.

Antes da celebração do DPA, a entidade é indiciada pela autoridade competente. Caso a autoridade judiciária considere que o DPA é a melhor opção para os interesses da justiça e que seus termos são razoáveis e proporcionais<sup>21</sup>, o processo judicial é suspenso pelo período previsto. Durante esse período, nenhuma outra autoridade poderá buscar punição para aquela entidade pela ofensa correspondente<sup>22</sup>. Ao final desse período, caso não haja nenhuma violação dos termos do DPA, o processo judicial é encerrado.

Importante notar que DPAs só podem ser celebrados com relação à lista de ofensas prevista pela legislação correspondente — Parte 2, Schedule 17, *Crime and Courts Act* 2013. Após a adoção dessa legislação, houve uma grande quantidade de dúvidas, por parte de organizações, no que se referia à aplicação dos DPAs na prática. Em resposta a essas dúvidas, conjuntamente o SFO e o CPS publicaram uma lista de respostas, assim como um Código de Práticas. O Conselho de Sentenças também publicou um Guia de Sentenças para auxiliar promotores na elaboração de DPAs e o Comitê de Regras Processuais Criminais divulgou uma nota explicando, em mais detalhes, como funciona o processo de aplicação e aprovação dos DPAs.

18 Disponível em: <<https://beta.companieshouse.gov.uk/>>. Acesso em 20 nov. 2016.

19 Art. 4 (1), Schedule 17, *Crime and Courts Act* 2013.

20 Art. 5 (3), Schedule 17, *Crime and Courts Act* 2013.

21 Art. 7 (1), Schedule 17, *Crime and Courts Act* 2013.

22 Art. 2 (4), Schedule 17, *Crime and Courts Act* 2013.

Como seu desenvolvimento é recente, o número de DPAs celebrados é pequeno. O primeiro deles foi celebrado em abril de 2016, entre o SFO e o Standard Bank, pela comissão de atos de corrupção em relação a uma transação financeira com o governo da Tanzânia, e o segundo, em julho de 2016, entre o SFO e a empresa XYZ, pelo pagamento de suborno em troca da celebração de acordos comerciais na Ásia. Pontos positivos e negativos já foram apontados. De um lado, para certificar que o Standard Bank, no primeiro caso, não sofresse persecução penal em outra instância ou jurisdição — essencial para incentivar esse tipo de acordo —, buscou-se, e alcançou-se, acordo com os órgãos responsáveis nos Estados Unidos. De outro, a multa aplicada (6,5 milhões de libras) à empresa XYZ foi considerada pequena (Allen & Overy, 2016a; Allen & Overy, 2016b).

Recentemente, em janeiro de 2017, foi celebrado um novo DPA com a empresa Rolls Royce, acusada de praticar atos de corrupção ao longo de mais de trinta anos na venda de motores e sistemas de energia<sup>23</sup>. Juntamente com o DPA, assinado entre a Rolls Royce e o SFO, foram assinados também acordos com o Depto. de Justiça norte-americano e com o Ministério Público Federal brasileiro, denotando o amplo escopo tanto dos atos de corrupção praticados quanto da cooperação internacional engendrada para investigá-los.

### 1.2.5 Transparência Pública

O *Freedom of Information Act*, de 2000, é a principal legislação no Reino Unido no que se refere à transparência pública. Ele determina que as autoridades públicas são obrigadas, em regra, a divulgar informações sobre suas atividades. Garante, ainda, que o público tem direito de obter essas informações por meio de pedidos. Estabelece assim que a regra, não a exceção, é a publicidade das informações públicas. O FOIA também criou o *Information Commissioner's Office* (ICO), responsável por fiscalizar a implementação dessa lei.

As entidades governamentais devem, de acordo com o FOIA, publicar as suas informações pró-ativamente de maneira que elas sejam acessíveis ao público. Para isso, devem ter um esquema de publicação, que precisa ser aprovado pelo ICO, e cumpri-lo. Esse esquema deverá conter um compromisso com a divulgação dos diversos tipos de informação pertinentes às atividades daquela entidade.

Os pedidos baseados no FOIA devem ser endereçados diretamente à autoridade responsável por aquela informação. Essa autoridade deverá ter procedimentos de recurso e, em todo caso, tem a obrigação de justificar a negativa em fornecer as informações requeridas.

Caso a autoridade governamental não tenha cumprido adequadamente com as suas obrigações, de acordo com o FOIA, é possível recorrer ao ICO. Nesse caso,

<sup>23</sup> Para mais informações, cf. <<https://www.sfo.gov.uk/2017/01/17/sfo-completes-497-25m-deferred-prosecution-agreement-rolls-royce-plc>>. Acesso em 6 mar. 2017.

inicialmente, o ICO poderá entrar em contato diretamente com a autoridade e recomendar que ela tome os passos cabíveis para atender ao pedido (*practice recommendation*). O ICO poderá, também, exigir que a autoridade lhe forneça, no prazo determinado, a informação referente à reclamação que recebeu, com objetivo de verificar se houve de fato violação ao FOIA (*information notice*).

Chegando à conclusão de que a autoridade governamental não cumpriu o FOIA, o ICO emitirá uma decisão atestando tal fato (*enforcement notice*) e determinando que medidas sejam tomadas para remediar aquela violação. Na hipótese de a autoridade governamental desrespeitar qualquer uma dessas decisões pelo ICO, o Judiciário deverá ser acionado<sup>24</sup>.

São exceções às regras previstas pelo FOIA as informações já acessíveis ao público de outra maneira, as informações já destinadas à futura publicação, algumas informações relacionadas com segurança pública, com segurança nacional, com defesa e relações internacionais e com as relações entre as entidades que compõem o Reino Unido (Inglaterra, Escócia, Irlanda do Norte e País de Gales)<sup>25</sup>. Além disso, pedidos de informação podem ser rejeitados caso se considere que o tempo e esforço necessário para atendê-lo (*cost exemption*) são excessivos e sejam repetitivos<sup>26</sup>.

Com objetivo de expandir o escopo do FOIA, foram adotadas, em 2015, as *Re-use of Public Sector Information Regulations*, que autorizam a reutilização de informações públicas para fins, comerciais ou não, diferentes daqueles inicialmente pretendidos.

Em nível local, é importante mencionar o Código de Transparência Local Britânico, que tem como objetivo estabelecer padrões mínimos no que se refere aos documentos e às informações que devem ser pró-ativamente publicados pelos órgãos públicos locais. Esse código é guiado pelos princípios da demanda crescente (novas tecnologias têm gerado uma crescente expectativa de transparência e publicidade) e da abertura e da adequação temporal (a partir da compreensão de que existe uma janela temporal na qual divulgação de dados, é mais efetiva para fins de *accountability*). Devem ser informações disponíveis ao público aquelas referentes à forma como o dinheiro público é gasto, como os bens públicos são utilizados e como as decisões são tomadas (DCLG, 2015, p. 4-5).

O número de pedidos de informação com base no FOIA, de acordo com relatório do Ministério da Justiça, em 2015, foi mais de 47 mil<sup>27</sup>. Isso representa uma pequena diminuição em relação a anos anteriores, atribuída à maior disponibilidade de informações divulgadas pró-ativamente por partes dos órgãos da administração pública. Entre os 41 órgãos analisados, os que mais receberam esses pedidos foram o *Dept. for Work and Pensions* e o *Health and Safety Executive*. Entre esses 47.386 pedidos, 35.146

24 Parte 4, FOIA 2000.

25 Parte 2, FOIA 2000.

26 Seção 14, FOIA 2000.

27 Estudo realizado em relação a apenas 41 órgãos centrais de governo.

foram considerados resolvíveis, enquanto o restante não era resolvível por faltar precisão aos pedidos ou por ter sido o pedido feito a órgão que não detinha a informação requerida (*Cabinet Office*, p. 5, 2016).

De todos os pedidos resolvíveis, 47% deles foram integralmente atendidos — 16.678 pedidos. Outros 15% foram negados com base na exceção legal conhecida como *cost exemption*<sup>28</sup>. Conter informações pessoais foi o segundo maior motivo para negativas aos pedidos de FOIA. Uma vasta maioria dos pedidos apresentados aos órgãos do Reino Unido foi respondida dentro do prazo legal — 90% deles (*Cabinet Office*, p. 8, 2016).

Em relação aos pedidos negados, houve recurso interno em 17% deles, correspondente a 2.964 pedidos, tendo a decisão inicial sido revertida em 20% desses casos. Houve, ainda, 428 recursos ao ICO, 18% dos quais foram atendidos e as decisões iniciais foram revertidas em parte ou integralmente no sentido de atender ao pedido de acesso à informação (*Cabinet Office*, p. 5, 2016).

---

<sup>28</sup> Quando se considera excessivo o custo a ser incorrido para fornecer as informações requeridas.

## CAPÍTULO

## 2

## A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA CONTRA A CORRUPÇÃO

O objetivo do presente capítulo é oferecer uma narrativa sobre o desenvolvimento das normas no ordenamento jurídico brasileiro sobre corrupção e uma avaliação geral sobre a estrutura legal existente. Essa avaliação representa o ponto inicial a partir do qual o relatório se desenvolverá. Afinal, como sinalizado, a avaliação das proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional depende de se compreender exatamente quais são as eventuais lacunas nesse ordenamento e quais são os pontos que carecem de aprimoramento.

De outro lado, a verificação da aplicação — tanto no que se refere à transparência pública quanto no que se refere à pesquisa quantitativa sobre casos de corrupção nos tribunais superiores — dessas normas na prática depende, em larga medida, de uma compreensão sobre a sua origem, suas características e seu modo de funcionamento. No mais, com a pretensão de realizar um exercício de comparação e *benchmarking* em relação ao Reino Unido, é essencial que se compreenda exatamente a situação do Brasil, para que seja possível buscar as lições que são adequadas à realidade nacional.

O propósito é apresentar as legislações relevantes, discutir as suas origens e motivações e, principalmente, avaliar a sistematicidade do ordenamento desenvolvido — indicando críticas e possíveis pontos passíveis de evolução.

Ao longo da narrativa ficará evidente a importância de iniciativas internacionais como propulsoras de reformas legislativas e institucionais no Brasil. De fato, muitas dessas iniciativas internacionais se mostram, na realidade, motivadas por países específicos, como Estados Unidos, que pretendem ampliar o alcance de suas legislações domésticas e nivelar o plano de concorrência mundial<sup>1</sup> (Rose-Ackerman & Palifka, 2016, p. 462).

A necessidade de maior cooperação internacional também se deveu ao fato de a corrupção ter se tornado um fenômeno transnacional, em decorrência da ampliação da atuação de empresas multinacionais, da facilitação de fluxos financeiros e das mais frequentes interações entre governos e entidades privadas de outras nacionalidades.

Nesse âmbito se incluem algumas iniciativas diretamente relacionadas ao combate da corrupção: (i) a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais<sup>2</sup>, celebrada no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); (ii) a Convenção Interamericana contra a Corrupção<sup>3</sup>, celebrada no âmbito da Organização de

1 Legislações anticorrupção frequentemente impõem custos, requisitos e exigências a empresas e indivíduos. Nesse cenário, é importante para a sua competitividade que empresas e indivíduos estrangeiros também estejam sujeitos a essas normas.

2 Celebrada em 17 de dezembro de 1997, essa convenção foi ratificada pelo Brasil em 2000, promulgada e publicada pelo Dec. nº 3.678/2000.

3 Celebrada em 29 de março de 1996, essa convenção foi ratificada pelo Brasil em 2002, promulgada e publicada pelo Dec. nº 4.410/2002.

Estados Americanos (OEA); e (iii) a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção<sup>4</sup>, celebrada no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU).

Todas essas organizações internacionais desenvolveram mecanismos de fiscalização sobre a implementação dos tratados internacionais pelos quais são responsáveis. Produzem, portanto, relatórios periódicos avaliando tanto a legislação brasileira (ONU, 2015; OCDE, 2014) quanto as instituições nacionais responsáveis por combater a corrupção (OEA, 2012). Esses relatórios representam importante ponto de partida para o presente trabalho, já que delineiam um *baseline* que deveria ser alcançado pelo Brasil e apontam deficiências específicas.

Além disso, outros tratados internacionais que tratam de temas correlatos exerceram importante influência na evolução legislativa do ordenamento brasileiro. É o caso da Convenção Internacional contra o Crime Organizado<sup>5</sup> e da Convenção de Viena contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas<sup>6</sup>, ambas celebradas no âmbito da ONU. No mais, deve ser destacado o importante papel desempenhado por organismos internacionais informais, como o Grupo de Ação Financeira (GAFI), responsável por normas internacionais relacionadas à lavagem de dinheiro, e o G-20 (Grupo dos 20 países mais ricos).

## 2.1 Delineamento institucional

O recorte temporal a partir do qual este capítulo se desenvolverá tem como marco a Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988, a Constituição só faz referência explícita à corrupção em um dispositivo, quando trata da possibilidade de impugnação de mandato eletivo em casos de corrupção, abuso de poder econômico ou fraude.<sup>7</sup> Isso não quer dizer, no entanto, que não fosse essa uma questão considerada relevante para o constituinte.

De início, foram consagrados os princípios da moralidade, publicidade, impessoalidade e legalidade como regentes do funcionamento da Administração Pública<sup>8</sup>. A improbidade administrativa, que só viria a ser propriamente regulamentada com a Lei nº 8.429/92, já era mencionada, na Constituição Federal, como causa de punições diversas, como a suspensão de direitos políticos e a perda da função pública<sup>9</sup>. Ensejaria também crime de responsabilidade pelo Presidente da República, como previsto no

4 Celebrada em 31 de outubro De 2003, essa convenção foi ratificada pelo Brasil em 2005, promulgada e publicada pelo Dec. nº 5.687/2006.

5 Celebrada em 15 de novembro de 2000, essa convenção foi ratificada pelo Brasil em 2004 e promulgada e publicada pelo Dec. nº 5.015/2004.

6 Celebrada em 20 de dezembro de 1988, essa convenção foi ratificada pelo Brasil em 1991 e promulgada e publicada pelo Dec. nº 154/1991.

7 Constituição Federal, art. 14, § 10º — “O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude”.

8 O princípio da eficiência seria acrescido, em 1998, pela Emenda Constitucional nº 19.

9 Constituição Federal, art. 37, § 4º — “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

art. 85, V. De fato, diversas das vedações impostas a detentores de mandatos eletivos e outras classes de servidores públicos, como juízes e membros do Ministério Público, também derivam da preocupação com a corrupção (ou conflito de interesses) — é o caso da proibição de que deputados e senadores mantenham contrato com a administração pública (art. 54, I, a) e de que juízes recebam participação em processo (art. 95, p.u., II), por exemplo.

De outro lado, não há como negar que a estrutura institucional prevista pela Constituição contém diversos mecanismos de fiscalização e monitoramento, cujo objetivo precípuo é justamente prevenir e detectar a corrupção e punir eventuais agentes envolvidos com essa prática. Afora dos tradicionais mecanismos de freios e contrapesos entre os três poderes — a deputados e senadores foi conferido, por exemplo, os poderes de investigação, por meio da formação de comissões parlamentares de inquérito<sup>10</sup> –, outras instituições foram criadas também com esses propósitos, como é o caso do Ministério Público, a quem foi confiada a proteção do patrimônio público (art. 129, II), e do Tribunal de Contas da União, responsável, por exemplo, por fiscalizar a aplicação de recursos públicos repassados pela União (art. 71, VI). O papel dessas e de outras instituições será discutido em maiores detalhes quando da apresentação das legislações infraconstitucionais que as regulamentam.

Promulgada a Constituição, se fazia necessário readequar o ordenamento jurídico às suas diretrizes e preceitos. Foi a partir desse ímpeto que diversas legislações foram adotadas, com objetivo de regulamentar questões essenciais ao próprio funcionamento da Administração Pública, como a contratação de servidores e a realização de licitações. Ainda que não endereçadas especificamente ao combate da corrupção, essas legislações contêm dispositivos importantes no que se refere a esse tema.

A principal legislação sobre servidores públicos, ainda em vigor no país, é a Lei nº 8.112, promulgada em 1990. Efetivamente enraizando o princípio da impessoalidade na prática administrativa, essa legislação prevê o concurso<sup>11</sup> como principal forma de ingresso no serviço público<sup>12</sup>. Prevê também o regime disciplinar aplicável aos servidores públicos, incluindo deveres e proibições. Entre estes, se incluem fazer uso do cargo público para vantagem própria ou de terceiro (art. 117, IX) e receber propina ou comissão em razão de suas atribuições (art. 117, XII).

A responsabilidade do servidor público é ampla — civil, penal e administrativa — em caso de exercício irregular, estando previstas, nessa lei, as penalidades aplicáveis (art. 121 e 127). Para que se atribua a responsabilidade, é necessário processo administra-

10 Constituição Federal, art. 58, § 3º — “As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores”.

11 A valorização do concurso público e de sua regularidade foram elementos que geraram a produção da nova norma penal, referente à fraude em certames públicos (art. 311-A), incluída no Código Penal pela Lei nº 12.550/2012.

12 Lei nº 8.112/90, art. 10 — “A nomeação para cargo de carreira ou cargo isolado de provimento efetivo depende de prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecidos a ordem de classificação e o prazo de sua validade”.

tivo disciplinar, também regulamentado por essa legislação (art. 143-172). Apesar de ser uma lei de 1990, ela sofreu poucas alterações no que se refere aos tópicos mencionados, tendo sido, entretanto, complementada por outras legislações aplicáveis aos servidores, como a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei sobre Conflito de Interesses.

Com relação às licitações, as principais normas do ordenamento brasileiro se encontram na Lei nº 8.666/1993<sup>13</sup>. Como este será o foco do capítulo 4, a sua análise se focará em alguns aspectos específicos. Impõe-se, antes, destacar que as licitações têm múltiplas finalidades, não estando restrita à seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública<sup>14</sup>. Devem, em qualquer caso, obedecer aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa e da vinculação ao instrumento convocatório, entre outros.

Um dos mais importantes dispositivos dessa legislação no que se refere ao combate à corrupção é aquele que traz às hipóteses de dispensa da licitação, ou seja, aos casos autorizados para que o administrador público realize processo de contratação direta, sem concorrência (art. 24 e 25). A restrição dessas hipóteses ao mínimo possível representa medida salutar à proteção da probidade administrativa.

É estabelecido também o rol de sanções administrativas e crimes ligados à licitação na Lei 8.666/1993. Entre esses crimes se destacam exatamente a dispensa de licitação fora das hipóteses previstas em lei (art. 89), a frustração, mediante ajuste ou combinação, do caráter competitivo do procedimento licitatório para obter vantagem para si ou para terceiros (art. 90), o patrocínio de interesse privado perante a Administração (art. 91) e as diversas hipóteses de fraude de licitação, em prejuízo à Administração Pública (art. 96).

Apesar de diversas alterações introduzidas na Lei de Licitações ao longo dos últimos 25 anos — Leis nº 8.883/1994, 9.648/1998, 11.107/2005, 11.484/2007, 12.188/2010, 12.349/2010, 12.440/2011, 12.715/2012, 13.204/2015, 13.243/2016, por exemplo –, as discussões sobre a adequação de seus termos permanecem intensas. Prova disso, é o fato de que a licitação é o principal tema das propostas reunidas no mapeamento legislativo de proposições em tramitação no Congresso Nacional sobre corrupção, como se verá a seguir. Ao invés de múltiplas alterações pontuais, há quem sugira a necessidade de uma ampla reforma e consolidação das normas brasileiras sobre licitação (Fiuza & Medeiros, 2014).

A necessidade de modernização da Lei de Licitações resultou também na adoção de outras legislações adotando mecanismos particulares e distintos para se celebrar contratos com a Administração. Em 2002, foi adotada a Lei do Pregão Eletrônico (Lei nº 10.520/2002), estabelecendo nova modalidade de licitação. Posteriormente, foi criado o Regime Diferenciado de Contratação (RDC) pela Lei nº 12.462/2011. Inicialmente previsto para ser aplicável apenas às contratações no contexto dos

13 Em virtude da competência privativa da União para legislar sobre licitações (Constituição Federal, art. 22, XXVIII), essa legislação se aplica a todos os entes da Federação brasileira — União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

14 Poderá ser utilizada como instrumento regulatório, por exemplo, para promover o desenvolvimento sustentável da indústria nacional (art. 3 da Lei nº 8.666/1993).

grandes eventos (Olimpíadas e Copa do Mundo), teve sua aplicabilidade estendida, posteriormente, às ações do investimento do governo federal, no Programa de Aceleração do Crescimento (Lei nº 12.688/2012), às obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde (Lei nº 12.745/2012), às obras relacionadas com segurança pública e sistema presidiário (Lei nº 13.190/2015) e às ações em órgão e entidades dedicados à ciência, tecnologia e inovação (Lei nº 13.243/2016). A progressiva expansão da aplicabilidade do RDC é resultado tanto da obsolescência da Lei de Licitações quanto da aprovação do seu modelo por administradores públicos. Em virtude da ampliação do uso desse modelo de contratação que foram realizadas perguntas referentes à sua aplicação por prefeituras e tribunais de contas no capítulo 4.

As principais inovações introduzidas pelo RDC foram: (i) a possibilidade de contratação integrada, ou seja, de a mesma empresa ser contratada para elaboração do projeto básico de obra e para sua execução; (ii) a multiadjudicação, entendida como a possibilidade de que mais de uma empresa seja contratada para a execução de um mesmo serviço; (iii) a inversão das fases de licitação, com a fase de habilitação ocorrer posteriormente ao julgamento das propostas; (iv) a preferência pelo uso do RDC eletrônico; (v) a previsão de dois modos diferentes — aberto e fechado — de disputa; (vi) a fase única de recurso; (vii) o sistema de pré-qualificação permanente, para indicar o rol de fornecedores em condições de habilitação em geral para futuras licitações; e (viii) a possibilidade de julgamento pelo maior retorno econômico (Morano, 2013). Importante reflexão se impõe para considerar as dificuldades de se obter a meta de um processo de contratação mais ágil, sem aumentar os riscos de corrupção.

### 2.1.1 Controladoria-Geral da União

Um elemento importante na estrutura institucional de combate à corrupção é o órgão do Poder Executivo Federal responsável por coordenar esses esforços de combate. Ao longo dos últimos trinta anos, este órgão assumiu diversas denominações, correspondentes a diferentes funções. Um importante marco foi a edição da MP 103/2003, já no primeiro dia de governo do Presidente Lula. Destinada a organizar a Administração Pública Federal, essa medida provisória, posteriormente convertida na Lei nº 10.683/2003, criou a Controladoria-Geral da União (CGU), órgão encarregado da defesa do patrimônio público, do controle interno, da auditoria pública e das atividades de ouvidoria geral (art. 17).

Com essa legislação, a CGU assumiu o papel previamente reservado à Corregedoria-Geral da União, instituída pela Medida Provisória nº 2.143-31/2001. Esse já foi um movimento de concentração, visto que, anteriormente, havia uma separação das funções de controle e de ouvidoria, desempenhadas, respectivamente, pela Secretaria Federal de Controle Interno<sup>15</sup>, vinculada ao Ministério da Fazenda, e pela Ouvidoria-Geral da União, vinculada ao Ministério da Justiça. Nesse cenário, a Corregedoria-Geral da União ainda era órgão integrante da Presidência da República.

<sup>15</sup> Criada em 1994, já como uma evolução do mecanismo institucional de controle interno anterior, dependente das ineficientes Secretarias de Controle Interno, presentes em cada ministério (Loureiro *et al.*, 2012, p. 55).

A Lei nº 10.683/2003 previa ser competência da CGU investigar representações e denúncias recebidas, determinar a instauração de processos administrativos ou avocar aqueles já em andamento para corrigi-los e encaminhar à AGU os casos em que se concluía configurada improbidade administrativa. Poderia, ainda, acionar outras entidades, como o Tribunal de Contas da União, a Receita Federal e, em casos de indícios de responsabilidade penal, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal (arts. 17 e 18). Uma importante alteração na CGU, em 2006, foi a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, pelo Dec. nº 5.683/2006. Renomeada, em 2013, pelo Dec. nº 8.109, Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, esta estrutura institucional tem como objetivo se antecipar aos atos de corrupção, evitando a sua ocorrência. Baseia-se na legislação recém-adotada, como a Lei de Acesso à Informação e a Lei Anticorrupção.

Posteriormente, a partir de nova troca de comando no governo federal, a CGU foi mais uma vez renomeada. A partir da Medida Provisória nº 726/2016, convertida na Lei nº 13.266/2016, passou a se chamar Ministério da Fiscalização, Controle e Transparência, embora as disposições legais aplicáveis continuem semelhantes.

Não se sugere, no entanto, que as formas de atuação desse órgão não tenham evoluído ao longo dos últimos quinze anos. De fato, ampliou suas funções para incluir, além do combate à corrupção *stricto sensu*, o monitoramento de políticas públicas, a promoção da transparência e a mobilização da sociedade civil, pela capacitação de organizações para o exercício do controle social. Soma-se a estas um papel político, de defensor não só da Lei de Acesso à Informação, como também do financiamento público eleitoral (Loureiro *et al.*, 2012, p. 65). Além disso, assumiu importante papel relacionado a iniciativas internacionais, como a do Governo Aberto, que será detalhada nos próximos capítulos.

A questão é que essas transformações não implicaram uma institucionalização que viesse a proteger a CGU de eventuais oscilações políticas. Exemplo disso foi o temor que a sua renomeação, em 2016, implicasse seu enfraquecimento institucional ou a perda de suas funções (Freire, 2016). A preocupação sinalizada pela OEA (2012, p. 15), de que sejam garantidos os recursos financeiros e humanos necessários ao funcionamento da CGU, sinaliza que essas oscilações políticas podem se manifestar pela mais discreta via da atribuição orçamentária.

### 2.1.2 Comissão de Ética Pública

Merece destaque também o desenvolvimento de instituições dentro do Poder Executivo, ainda que, por se tratar de entes da própria administração pública federal, tenham sido criadas por meio de atos administrativos. O Decreto de 26 de maio de 1999 criou a Comissão de Ética Pública (CEP), vinculada diretamente à Presidência da República. Funcionaria como instância consultiva do Presidente da República e Ministros de Estado em matéria de ética pública e para elaborar e propor a instituição do Código de Conduta da Alta Administração Federal<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/codigos/codi\\_conduta/cod\\_conduta.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/cod_conduta.htm)>. Acesso em 30 jan. 2017.

A regulamentação referente à CEP foi reformada em 2007, pelo Dec. nº 6.029. Esse decreto instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, composto pela CEP e demais comissões de ética, instituídas em outros âmbitos. As comissões de ética têm competência para investigar a prática de ato em desrespeito ao Código de Conduta da Alta Administração Federal ou ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal<sup>17</sup>. Essa investigação poderá ser instruída de ofício ou em função de denúncia de qualquer cidadão, que pode ser anônima (arts. 11 e 12). Nota-se, entretanto, que os poderes das comissões de ética são limitados — verificando irregularidade, pode encaminhar *sugestão* de exoneração de cargo ou função de confiança à autoridade hierárquica superior, encaminhar o caso para a CGU ou recomendar a abertura de procedimento administrativo (art. 12, §5º).

### 2.1.3 Polícia Federal

Ainda no âmbito do Poder Executivo Federal, importante é o papel da Polícia Federal (PF) no combate à corrupção, tendo ganhado destaque principalmente a partir da articulação com outros entes públicos, principalmente o Ministério Público Federal, a CGU e a Receita Federal (Rico, 2014, p. 139). A PF tem suas competências previstas na Constituição Federal (art. 144, §1º), entre as quais se destaca “apurar infrações contra a ordem política e social ou em detrimentos de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional”.

A Polícia Federal é órgão subordinado ao Ministério da Justiça (Dec. nº 6.061/2007), não sendo dotado, formalmente, de autonomia<sup>18</sup>. Um dos problemas apontados pela OEA (2012, p. 25) se refere exatamente à inexistência de uma lei orgânica da PF, estabelecendo os parâmetros para o seu funcionamento, uma estrutura de cargos e carreira e maiores detalhes sobre as qualificações e requisitos necessários para o preenchimento dos cargos de direção, inclusive o de Diretor-Geral.

Entre as outras recomendações realizadas pela OEA (2012, p. 27-28), destacam-se o desenvolvimento de mais capacidades (técnicas e institucionais) para se combater a corrupção internacional, o estabelecimento de um *Ombudsman* e a regulamentação do papel do MPF de realizar o controle externo da atividade policial. Essa regulamentação se torna ainda mais necessária conforme a PF ganha destaque em investigações e operações de grande porte e repercussão e passa a trabalhar de maneira cada vez mais conjugada com o MPF.

### 2.1.4 Tribunais de Contas

Os tribunais de contas são responsáveis por desempenhar o papel de controle externo das contas públicas. São eles o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de

<sup>17</sup> Foram acrescentadas novas área de competência à CEP pela Lei nº 12.813/2013, como se notará adiante.

<sup>18</sup> O cargo de Diretor-Geral da PF, por exemplo, é de livre nomeação.

Contas Estaduais (TCE), os Tribunais de Contas dos Municípios (TCM)<sup>19</sup> e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e de São Paulo<sup>20</sup>. Os TCEs e TCMs serão objeto de estudo mais específico do capítulo 4 do relatório, razão pela qual maior atenção será dispensada à regulamentação referente ao TCU. Como, no entanto, existe paralelismo<sup>21</sup> entre as normas constitucionais previstas para o TCU e aquelas que devem ser criadas para os TCEs e TCMs, pelas constituições estaduais, muitas das inferências feitas em relação àquele se aplicam a estes.

O TCU é um órgão assessor do Congresso Nacional, encontrando-se, portanto, na órbita do Poder Legislativo. Suas atribuições podem ser encontradas na Constituição Federal<sup>22</sup> e suas funções podem ser classificadas em: (i) fiscalizadora; (ii) jurisdicional; (iii) consultiva; (iv) informadora; (v) sancionadora; (vi) corretiva; e (vii) ouvidora (Consentino, 2014).

Em relação a uma das principais tarefas do TCU, qual seja, o exame das contas dos Presidentes da República, deve-se notar que o principal obstáculo à efetiva realização desta competência é o próprio Congresso Nacional. Cabe ao TCU elaborar os pareceres sobre as contas, julgando-as como regulares, regulares com ressalvas ou irregulares. Mas é o Congresso Nacional que tem a prerrogativa de votar esses pareceres acolhendo-os ou não. O processo de aprovação das contas se tornou campo de disputa política, adquirindo aspectos meramente formalísticos em muitos casos ou instrumentos de pressão em outras. Por exemplo, os pareceres referentes a seis anos de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso foram todos aprovados em um

19 Nos estados de Goiás, Bahia, Ceará e Pará existem dois órgãos: o TCE, responsável pelo controle externo do governo estadual, e o TCM, encarregado de fiscalizar as contas de todos os municípios daqueles estados. Nos outros estados, o TCE acumula essas duas tarefas.

20 A partir da Constituição Federal, foi vedada a criação de novos tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais (art. 31, § 4º). Como os TCM-RJ e TCM-SP já existiam, seu contínuo funcionamento foi permitido.

21 CF, Art. 75 — “As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”.

22 CF, art. 71 — “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I — apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II — julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III — apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV — realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V — fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI — fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII — prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII — aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerão, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX — assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X — sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI — representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados”.

mesmo dia, 19 de dezembro de 2012, ao apagar das luzes do governo (Consentino, 2014, p. 129-131). De forma semelhante, em 6 de agosto De 2015, foram aprovadas as contas correspondentes a quatro outros anos (1992, 2002, 2006 e 2008). Todas estas contas foram aprovadas com ressalvas, sem que isso produza maiores impactos.

A principal legislação referente ao TCU é a sua Lei Orgânica, a Lei nº 8.443/1992. Encontram-se lá presentes disposições referentes à sua estrutura (art. 62 e ss.) e às garantias e prerrogativas dos seus membros (art. 71) e aos processos de tomada e julgamento de contas (art. 6 e ss.) e de fiscalização (art. 37 e ss.). Foi incluída no processo legislativo que a originou (PL nº 4064/89<sup>23</sup>) dispositivo que previa a possibilidade de recebimento de denúncia e mecanismos de proteção à identidade do *whistleblower* (arts. 53 a 55). Outras legislações também atribuem funções aos tribunais de contas, como a Lei nº 8.666/1993<sup>24</sup>, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)<sup>25</sup> e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (de 2016, a Lei nº 13.242/2015)<sup>26</sup>.

A Lei nº 8.443/92 prevê, ainda, um leque de sanções aplicáveis pelo TCU, que inclui multas (arts. 57 e 58), a inabilitação de pessoa para ocupação de cargo público (art. 60) e a declaração de inidoneidade de pessoa jurídica para participar de licitações no âmbito da União<sup>27</sup> (art. 46). Existem, todavia, problemas com relação à aplicação destas sanções. Pesquisa realizada pela OEA (2012, p. 20) indica uma taxa de recuperação de apenas 25% das multas aplicadas pelo TCU, em 2011. O número de sanções aplicadas também não corresponde ao número de processos em trâmite naquele tribunal: de um total de mais de oito mil processos, apenas 103 pessoas foram inabilitadas e 106 empresas declaradas inidôneas em 2011.

Um problema maior, também identificado pela OEA (2012, p. 19), se refere à “falta da uniformidade e dificuldade de se harmonizar os procedimentos perante o TCU e os TCEs, em função da autonomia destes e das diferentes interpretações quanto os parâmetros de controle”. Como possível solução são mencionadas duas propostas de emenda à Constituição, incluídas no mapa legislativo constante no capítulo mais à frente, que preveem a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.

23 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=218454>>. Acesso em 30 jan. 2017.

24 Art. 113 — “O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto”.

25 Art. 56 — “As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas”. Art. 73-A — “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar”.

26 Art. 118 — “O Congresso Nacional levará em consideração, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, a classificação da gravidade do indício, nos termos estabelecidos nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 117, e as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, em especial: § 5º. Para fins deste artigo, o Tribunal de Contas da União subsidiará a deliberação do Congresso Nacional, com o envio de informações e avaliações acerca de potenciais prejuízos econômicos e sociais advindos da paralisação, abordando, dentre outros, os elementos relacionados nos incisos I a XI do caput deste artigo”.

27 A aplicação dessa declaração de inidoneidade também aos âmbitos estaduais e municipais é uma das recomendações feitas pela OEA (2012, p. 19).

### 2.1.5 Ministério Público

O papel do Ministério Público na luta contra a corrupção foi consagrado a partir de um processo evolucionário. Apesar de a Constituição Federal consagrar o seu papel na “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127) e estabelecer como sua função a proteção do patrimônio público (art. 129, III), nem sempre foi essa a sua função legal. Inicialmente, a Lei nº 7.347/1985, sobre ação civil pública (ACP), era o instrumento a ser manejado pelo MP em muitos dos casos relacionados à corrupção, embora não incluísse a possibilidade de que a ACP fosse utilizada com essa finalidade<sup>28</sup>. Essa atribuição seria também necessária para abertura de inquérito civil, procedimento investigatório prévio à propositura da ACP.

De acordo com a redação original, a ACP poderia ser manejada apenas em defesa do meio ambiente, dos direitos do consumidor e de bens e do patrimônio cultural. De fato, foram vetadas todas as menções à possibilidade do emprego da ACP para a defesa de interesses difusos, como a proteção do patrimônio público pode ser entendida. Essa função só seria reintroduzida à Lei nº 7.347/1985, em 1990, pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078). Tal intenção seria posteriormente confirmada com a Lei Complementar nº 75/1993, o Estatuto do Ministério Público da União.

Esse estatuto prevê expressamente como função institucional do MPU a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais, devendo ser respeitados àqueles princípios mencionados no art. 37 da CF aplicáveis à Administração Pública (art. 5, I, h). Atribui-se também ao MPU a função de zelar pela observância dos princípios relativos às finanças públicas e pelo respeito ao patrimônio nacional. Garantiu-se também a competência do Ministério Público para instauração tanto de inquérito civil quanto da ACP (art. 6, VII).

Como discutido na tramitação do PLC 86/59<sup>29</sup>, que daria origem ao referido estatuto, em face dessa ampla gama de competências e funções, foi considerada necessária a atribuição de direitos e garantias correspondentes, tanto na esfera individual dos membros do MP (direitos de vitaliciedade, inamovibilidade, entre outros) quanto na esfera institucional (autonomia funcional e administrativa). Outro elemento fundamental seria a desvinculação do MP com a representação judicial da Fazenda Pública e com a defesa dos atos governamentais, tarefas assumidas, respectivamente, no âmbito da União, pela Procuradoria da Fazenda Nacional e pela Advocacia-Geral da União.

Se o papel do MP nas investigações de natureza civil, especificamente nos casos relacionados à corrupção, foi pacificado pelo próprio legislador, nas investigações

28 A competência do MP para, privativamente, promover a ação penal pública é tradição do ordenamento brasileiro e foi mantida pela Constituição Federal (art. 129, I) e pelo Estatuto do MPU (art. 6, V). A ação penal pública, que deve ser promovida pelo Ministério Público em face dos acusados, é a regra no ordenamento brasileiro (art. 100, Código Penal), sendo aplicável aos crimes referentes à corrupção. As outras possibilidades — ação penal pública condicionada ou ação penal privada — são aplicáveis em relação a outros crimes previstos no Código Penal e na legislação extravagante.

29 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=233644>>. Acesso em 24 jan. 2017.

criminais, tal questão suscitava incerteza até recentemente, ponto considerado problemático pela própria OEA (2012, p. 35). Questionava-se se a condução de inquérito policial, procedimento anterior à propositura de ação penal, seria atribuição exclusiva dos órgãos policiais, como autorizados expressamente pelo art. 4 do Código de Processo Penal, ou se o Ministério Público também poderia conduzi-los<sup>30</sup>. A questão foi finalmente resolvida pelo STF que, em decisão com repercussão geral, afirmou que “O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado”<sup>31</sup>.

### 2.1.6 Esforços de Coordenação do Combate à Corrupção no Brasil

Não existe, no Brasil, assim como no Reino Unido, uma agência dedicada exclusivamente ao combate da corrupção. A antiga Controladoria-Geral da União, atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, talvez seja o que mais se aproxima; contudo, suas funções são restritas ao Poder Executivo Federal. Dezenas de outros órgãos participam, ao menos parcialmente, do combate à corrupção. São poucos, no entanto, os instrumentos de coordenação entre esses órgãos, capazes de dar unicidade e coerência aos esforços do poder público para eliminar a corrupção. A necessidade desses instrumentos já ficou evidente pela experiência do Reino Unido, que experimentou uma acentuada melhora de seus indicadores relativos à corrupção a partir da adoção do *UK Anti-Corruption Plan*.

O principal deles, sem dúvida, é a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). A ENCCLA foi criada em 2003, constituindo um centro de coordenação para discussões e desenvolvimento de ações destinadas ao combate daqueles crimes, amplamente entendidos. Participam da ENCCLA diversos órgãos do Poder Executivo Federal, como os Ministérios da Justiça e da Fazenda, a Receita Federal, o Banco Central e a Advocacia-Geral da União. Também integram a ENCCLA órgãos do Poder Legislativo Federal, como o Tribunal de Contas da União, órgãos do Poder Judiciário, como o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério Público, e entidades de classe de operadores do Direito, como a Associação Nacional dos Procuradores da República e a Associação dos Juizes Federais do Brasil. Alguns órgãos estaduais também integram a ENCCLA.

Mais recentemente, surgiram iniciativas semelhantes à ENCCLA em nível estadual. Sob diferentes denominações — Fórum de Combate à Corrupção (FOCCO), Movimento Articulado de Combate à Corrupção (MARCCO), Redes de Controle –, essas iniciativas reúnem órgãos diversos, no âmbito estadual, com o objetivo de também

30 Essa questão foi inclusive alvo da PEC 37/2011, que pretendia restringir essa competência às polícias, restringindo a atuação do Ministério Público. A rejeição dessa proposição foi um dos temas centrais das manifestações de rua que tomaram o Brasil em junho de 2013 e nos meses seguintes. Em resposta à pressão popular, a PEC 37 foi rejeitada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em 25 de junho de 2013.

31 RE 593.727 — Min. Relator para acórdão Gilmar Mendes — Data de Julgamento: 14 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2641697>>. Acesso em 24 jan. 2017.

coordenar esforços de combate à corrupção. Elas passaram, recentemente, a integrar a ENCCLA, participando de suas reuniões.

O que se nota, de pronto, é o crescimento do número de participantes na ENCCLA. Atualmente, somam 78. De um lado, isso denota a crescente importância da Estratégia como fórum de discussão e tomada de decisões, assim como uma maior diversidade de vozes que integram-na. De outro, surgem inerentes dificuldades de coordenação, agravadas pelas limitações materiais e de pessoal da sua secretaria executiva.

O papel de secretaria-executiva da ENCCLA é exercido pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). O DRCI é um órgão da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania, que, por sua vez, é parte do Ministério da Justiça e Segurança Pública. É a Coordenação Geral de Articulação Institucional, dentro do DRCI, a responsável por comandar e organizar os trabalhos da ENCCLA.

O método de trabalho da ENCCLA se desenvolveu e se sofisticou ao longo dos últimos treze anos. Inicialmente, estabeleceram-se metas anuais a serem cumpridas. Em 2009, essa terminologia mudou e passaram a desenvolver ações. Dívidas entre os respectivos focos — lavagem de dinheiro e corrupção —, as ações são iniciativas das mais variadas naturezas que são desenvolvidas ao longo de um ano por um determinado grupo de trabalho. Esse grupo de trabalho é usualmente coordenado por um dos órgãos componentes da ENCCLA e composto por diversos outros, em função da pertinência temática e interesse demonstrado.

A estrutura da ENCCLA pode ser subdividida em dois órgãos principais: a Plenária e o Gabinete de Gestão Integrada (GGI). A Plenária, de composição mais ampla, se reúne no final do ano para avaliar as ações que foram trabalhadas ao longo daquele ano e aprovar as que serão desenvolvidas no ano seguinte. Já o Gabinete de Gestão Integrada, de composição mais restrita, se reúne com maior frequência (até quatro vezes por ano) para acompanhar o desenrolar das ações pelos grupos de trabalho.

As ações podem ter objetivos dos mais diversos: a elaboração de um projeto de lei a ser apresentado ao Congresso Nacional, a realização de um estudo específico, o desenvolvimento de uma métrica para verificar a efetividade de medidas diversas, estabelecer regulamentações em nível infralegal, entre outros.

Excepcionalmente, em 2016, as ações foram organizadas em torno de três eixos — prevenção, detecção e punição. Essa não foi, entretanto, a prática usual da ENCCLA e não foi adotada em 2017. Dessa experiência única fica a observação de se tentou um equilíbrio entre o número de ações relacionadas a cada eixo: quatro de prevenção, quatro de prevenção/detecção e cinco de detecção/punição. A recuperação da prática de se classificar as ações de acordo com esses eixos é importante para garantir maior controle e equilíbrio entre as iniciativas nesse âmbito.

Alguns dos maiores sucessos da ENCCLA nos últimos treze anos são a criação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e

à Lavagem de Dinheiro (PNLD), a criação do Cadastro de Entidades Inidôneas e Suspeitas, a criação de Delegacias Especializadas em Crimes Financeiros, no âmbito da Polícia Federal, e o desenvolvimento da metodologia utilizada no Ranking Nacional da Transparência, divulgado pelo MPF. Além disso, diversos projetos de lei que têm origem nas ações da ENCCLA encontram-se em trâmite ou foram aprovados pelo Congresso Nacional.

Entre as ações que estão sendo desenvolvidas em 2016, destacam-se a Ação 1, que pretende expandir a avaliação de transparência do Ranking Nacional de Transparência do MPF para os poderes legislativos municipais e para o Ministério Público; a Ação 3, que criou diretrizes para a implementação e funcionamento de sistemas de controle interno em estados e municípios e a Ação 4, que elaborou um projeto de lei sobre *whistleblowing*.

As ações planejadas para 2017 foram decididas na XIV Reunião Plenária da ENCCLA, realizada entre 28 de novembro e 2 de dezembro de 2016. Foram planejadas as seguintes ações:

- Ação 1** — Propor normatização para melhoria dos processos de governança e gestão a serem adotados em todos os Poderes e esferas da Federação, com foco no combate à fraude e à corrupção.
- Ação 2** — Desenvolver ações que permitam apoiar a implementação do sistema de controle interno nos estados e municípios.
- Ação 3** — Estabelecer diretrizes para atuação coordenada da Advocacia Pública e das estatais com o Ministério Público, os órgãos de controle interno e externo e a Polícia, com vistas à prevenção e ao combate à corrupção.
- Ação 4** — Definir parâmetros e conceituação de conflito de interesses.
- Ação 5** — Elaborar um plano-piloto de ação conjunta para atuação dos órgãos da ENCCLA em setor de risco.
- Ação 6** — Consolidar propostas de prevenção à prática da corrupção fomentando a integridade social e a educação para a cidadania.
- Ação 7** — Ampliar o compartilhamento de dados para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.
- Ação 8** — Elaborar diagnóstico sobre a atual conjuntura da utilização de moedas virtuais e meios de pagamento eletrônico.
- Ação 9** — Criar instrumentos que façam avançar a cooperação jurídica internacional, permitindo a formação de equipes conjuntas de investigação transnacional nas áreas de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

**Ação 10** — Elaborar propostas de implementação de medidas que auxiliem na prevenção de crimes praticados mediante utilização de documentos falsos ou interpostas pessoas.

**Ação 11** — Avançar na integração de estratégias e dos métodos operacionais dos órgãos de Estado de controle visando fortalecer o combate à criminalidade organizada.

Interessante notar que diversas dessas ações se referem ao desenvolvimento de mecanismos de cooperação e integração entre os diversos órgãos. Por exemplo, as Ações 3, 5, 9 e 11 tratam da cooperação interinstitucional. A Ação 7, ao tratar do compartilhamento de informações, também caminha nesse sentido. Essa tem sido uma crescente e positiva tendência em relação às ações da ENCCLA.

Apesar de diversas ações desenvolvidas com sucesso, é importante que se destaquem algumas limitações ao funcionamento da ENCCLA. Sua instalação no Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional sinaliza a inexistência de um aparato dedicado exclusivamente ao desenvolvimento de medidas para combate à lavagem de dinheiro e à corrupção. Carece de maior segurança institucional e jurídica ao seu funcionamento, assim como o apoio financeiro e material necessário. Atualmente, a ENCCLA se limita à média de 14 ações por ano, em função de restrições materiais e orçamentárias — em 2017 foram adotadas apenas 11.

De outro lado, como entidade de coordenação, a ENCCLA e suas ações sofrem, indiretamente, com reflexos de problemas originários dos órgãos que a compõem. Se um órgão, por exemplo, que tenha papel de coordenação em uma ação evidenciar falta de disposição política para tomar as medidas necessárias ou sofrer uma alteração de comando, essa ação poderá acabar prejudicada. O acompanhamento periódico do GGI tem como objetivo prevenir esse tipo de problema, mas não é suficiente em muitos casos.

Recentemente, se tornou possível maior participação das organizações da sociedade civil. Na reunião realizada em 30 de agosto de 2016, por exemplo, participaram de uma reunião da ENCCLA organizações como a Artigo 19, a Ame a Verdade, o Instituto Ética Saúde, a Transparência Internacional e a Contas Abertas<sup>32</sup>.

Elas podem fazer sugestões de ações a serem desenvolvidas pela ENCCLA e acompanhar alguns momentos do processo decisório das reuniões da Plenária. Como órgão dedicado ao combate da corrupção, no entanto, é necessário que maior atenção seja dispensada à transparência da atuação dos grupos de trabalho e dos processos decisórios, tanto no GGI quanto na Plenária. Só com maior transparência e amplo acesso é que a participação da sociedade civil na ENCCLA alcançará níveis ainda melhores.

Essas organizações podem ter um papel fundamental para o desenvolvimento de iniciativas de combate à corrupção, como visto na experiência do Reino Unido com

<sup>32</sup> Uma lista completa das organizações da sociedade civil que participaram se encontra disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/sociedade-civil-apresenta-propostas-sobre-combate-a-corrupcao>>. Acesso em 22 fev. 2016.

a Transparência Internacional. Desempenham papéis importantes tanto na proposição de temas, a partir de estudos desenvolvidos independentemente, quanto no acompanhamento da implementação das ações. Podem servir, inclusive, de instrumento para pressionar os órgãos participantes dos grupos de trabalho, por exemplo, a desempenhar efetivamente suas funções.

Outra iniciativa que merece destaque é a Agenda de Combate à Corrupção, lançada pela Controladoria-Geral da União e pelo Ministério da Justiça no final do ano de 2015. Reúne as iniciativas tomadas no âmbito do Poder Executivo Federal. Funciona, em alguma medida, nos moldes da ENCCLA, mas sob o comando e com principal iniciativa da CGU. Foram estabelecidos oito objetivos, organizados também em torno dos eixos prevenção, detecção e punição. Para alcançá-los, foram previstas diversas ações a serem desenvolvidas por órgãos públicos<sup>33</sup>. Juntamente, foi lançado um site para divulgação dessas ações (cf. <http://www.todosjuntoscontracorrupcao.gov.br>).

Ainda relacionada ao combate à corrupção se insere a iniciativa internacional denominada Governo Aberto. Ela foi lançada em 2011, com oito países fundadores, entre os quais se encontrava o Brasil. A partir da Declaração de Governo Aberto, esses países se comprometeram a desenvolver medidas para aumentar a transparência de governos, facilitar o acesso à informação pública e incentivar a participação social. No Brasil, por meio do Decreto nº 15/2011, criou-se o Comitê Interministerial Governo Aberto, composto por 18 ministérios e coordenado pelo Ministério da Casa Civil. A CGU exercia papel de coordenação do Grupo Executivo do Comitê, sendo responsável pela elaboração dos Planos de Ação — instrumentos por meio dos quais os países implementam a Declaração e têm seus esforços avaliados.

O sucesso dos Planos de Ação elaborados pelo Brasil é variável. O primeiro, prevendo medidas como a criação do Portal de Transparência e a implementação da Lei de Acesso à Informação, foi considerado bem-sucedido, com 88% implementado. Já o segundo foi considerado pouco ambicioso e teve implementação de apenas 77% de suas previsões. A elaboração do terceiro plano de ação, após atrasos, foi concluída em dezembro de 2016.

Entre os compromissos assumidos pelo Brasil nesse terceiro plano, destacam-se: a elaboração de matriz estratégica de ações em transparência, com ampla participação social, para promover melhor governança; a ampliação dos mecanismos de garantir mais celeridade e qualidade das respostas de solicitantes de informação; disponibilizar respostas aos pedidos de acesso à informação dos últimos quatro anos em plataforma de transparência ativa; implementar um sistema informatizado, único e de formato aberto de inspeção prisional; e implantar o processo judicial eletrônico na Justiça Eleitoral<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> As ações da ENCCLA em 2016 foram incluídas entre as ações da Agenda de Combate à Corrupção.

<sup>34</sup> A listagem com todos os compromissos do Terceiro Plano de Ação Brasileiro para Governo Aberto se encontra disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/3o-plano-de-acao-versao-final.pdf>>. Acesso em 17 jan. 2017.

Com relação à Declaração Global contra a Corrupção, os compromissos assumidos pelo Brasil<sup>35</sup> se referiram mais a medidas já adotadas, como a criação do Cadastro Nacional de Empresas Punidas e a regulamentação sobre beneficiários finais (temas que serão detalhados a seguir) do que novas propostas. Um dos compromissos, no entanto, continua pendente, no caso, aquele referente a *whistleblowing*<sup>36</sup>.

## 2.2 Delineamento legislativo

Normas penais concernentes ao combate da corrupção podem ser encontradas em pontos distintos do ordenamento. Uma boa parte delas consta do Código Penal, cuja Parte Especial remonta à década de 1940 — o Título XI (Crimes contra a Administração Pública) concentra a maioria delas. Existem também leis penais específicas que tratam de condutas relacionadas à corrupção, como a Lei de Organizações Criminosas, a Lei de Improbidade Administrativa e a legislação sobre lavagem de dinheiro. Além da própria Lei Anticorrupção. No mais, outras legislações que tratam de temas mais amplos, como licitações e transparência pública, também incluem normas penais relevantes.

A partir da linha-base do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940), que já se encontrava em vigor quando da promulgação da Constituição Federal, foram poucas as alterações empreendidas naquele diploma. Já se encontravam tipificadas condutas como o peculato<sup>37</sup> e a corrupção ativa<sup>38</sup>. De maneira geral, pode-se afirmar que foram três as principais alterações em dispositivos do Código Penal que tratam de corrupção.

A primeira delas foi realizada pela Lei nº 9.127/1995, que introduziu o tipo penal do tráfico de influência<sup>39</sup>. Na realidade, esse tipo veio a substituir o tipo penal conhecido como exploração de prestígio. A origem dessa legislação foi um projeto de lei elaborado pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que investigou as alegações de corrupção que levaram ao *impeachment* do então Presidente da República Fernando Collor de Mello (PL 3787/1993<sup>40</sup>). O objetivo era ampliar o escopo da norma penal para facilitar, como dispõe a exposição de motivos daquela proposição, “o enquadramento daqueles que lucram com a intermediação no setor público, com prejuízos evidentes a toda sociedade”. Nota-se, no entanto, que a proposição inicial tinha um escopo mais ambicioso: pretendia oferecer ao agente de corrupção ativa a extinção da punibilidade,

35 Disponíveis em: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/522742/Brazil.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522742/Brazil.pdf)>. Acesso em 15 fev. 2017.

36 “Brazil will continue to strengthen mechanisms to make it easier for citizens to report corruption, to facilitate actions including by law enforcement on the information provided, and to protect “whistleblowers” and others in the public and private employees who take personal risks to unveil corruption activities.”

37 Código Penal, Art. 312 — Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio. Pena — reclusão, de dois a doze anos, e multa.

38 Código Penal, Art. 333 — Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício. Pena — reclusão, dois a doze anos, e multa.

39 Código Penal, Art. 332 — Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função. Pena — reclusão, de dois a cinco anos, e multa.

40 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=215944>>. Acesso em 16 jan. 2017.

caso denunciasse às autoridades competentes a prática do ilícito ou contribuísse para sua apuração. Polêmica, essa parte da proposição acabou rejeitada pelo Plenário da Câmara dos Deputados. As discussões sobre dispositivos semelhantes se repetiram nos vinte anos seguintes, até a adoção da Lei de Organizações Criminosas, com sua previsão de colaboração premiada.

A segunda alteração foi promovida pela Lei nº 10.467/2002, a qual incluía no Código Penal um capítulo sobre crimes praticados por particulares contra a administração estrangeira. Acrescentava os crimes de corrupção ativa e tráfico de influência em transações comerciais internacionais. Não foi incluído, entretanto, um tipo penal específico para a corrupção passiva de funcionários públicos estrangeiros, o que foi alvo de críticas da ONU (2015, p. 2). A principal motivação dessa legislação foi a ratificação, pelo Brasil, da Convenção da OCDE de Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, promulgada pelo Decreto nº 3.678/2000.

Apesar da introdução desses tipos penais, existem algumas dúvidas quanto à real eficácia da implementação dessa convenção. A OCDE (2014, p. 9), no processo de revisão periódica, assinalou que, em mais de dez anos, apenas um caso de corrupção internacional foi efetivamente alvo de denúncia. Quatro casos foram investigados e existem alegações sobre outros nove — mas não havia, até 2014, maiores progressos em relação a nenhum deles. Criticou-se a passividade de autoridades e a falta de esforços investigativos com relação às alegações de corrupção internacional.

Uma terceira alteração foi promovida no Código Penal pela Lei nº 10.763/2002. Originário do PL 116/2002<sup>41</sup>, de autoria da Comissão Mista de Segurança Pública do Congresso Nacional, pretendeu-se, por essa proposição, adequar a pena cominada aos crimes de corrupção ativa e passiva à pena do crime de peculato<sup>42</sup>. Na prática, a legislação adotada resultou no aumento da pena mínima de ambos os crimes de um para dois anos, e da pena máxima de oito para doze anos. A Lei nº 10.763 também condicionou a progressão de regime, dos condenados por crimes contra a administração pública, à reparação do dano causado ou à devolução do produto do ilícito (art. 33, §4º CP). Interessante notar que a discussão sobre o enquadramento de crimes de corrupção como crimes hediondos<sup>43</sup> já se manifestava naquele momento.

Apesar dessas alterações, permanecem algumas deficiências, identificadas pela ONU (2015), no seio do processo de revisão da implementação da Convenção de Combate à Corrupção. A responsabilização criminal de pessoas jurídicas pelo enriquecimento ilícito, a criminalização da corrupção no setor privado e o aprimoramento do sistema de confisco de bens de origem ilícita são as principais sugestões feitas nesse âmbito.

41 Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=58431>>. Acesso em 17 jan. 2017.

42 Se, no entanto, a intenção era igualar a pena desses tipos penais à pena do crime de peculato, o resultado foi torná-la desproporcional em relação a outro tipo penal semelhante, o da concussão, que continua prevendo pena de reclusão de dois a oito anos (Karatzios, 2008).

43 Crimes hediondos representam uma classe de crimes considerados especialmente graves, sujeitos a um regime especial de investigação, persecução criminal e execução de pena. São regulamentados pela Lei nº 8.072/1990 e suas subsequentes alterações.

Na legislação esparsa, uma das principais leis a tratar da corrupção também com esse viés punitivo é a Lei de Improbidade Administrativa — a Lei nº 8.429/92. O objetivo dessa legislação é exatamente regulamentar a previsão constitucional sobre improbidade administrativa (art. 37, §4º), se referindo, de maneira ampla, à administração pública e entidades relacionadas<sup>44</sup>. O PL 1446/1991<sup>45</sup>, que daria origem a essa lei, foi enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, mas tinha feições bastante diferentes daquelas que assumiria quando promulgada a lei — era, na realidade, muito semelhante à lei anteriormente em vigor, a Lei nº 3.502/58. Por exemplo, tratava apenas das hipóteses de enriquecimento ilícito<sup>46</sup>, enquanto a Lei nº 8.429 trata como improbidade também os atos que causam prejuízo ao erário público<sup>47</sup> e os atos que atentam contra os princípios da administração pública<sup>48</sup>. O projeto de lei inicialmente apresentado foi criticado exatamente por ter alcance limitado, já dentro do momento político em que o país via surgirem alegações diversas de corrupção contra o Presidente Collor.

Importante também é a ampla definição para agente público<sup>49</sup> trazida pela referida lei, que acabou se tornando referência para todo o ordenamento jurídico. Aplicam-se aos agentes públicos a obrigação de apresentar declarações de bens e valores em relação a seus patrimônios<sup>50</sup> (art. 13). A Lei de Improbidade Administrativa trouxe ainda ritos processuais específicos, tanto no âmbito administrativo quanto no judicial para ações de improbidade, conferindo ao Ministério Público<sup>51</sup> a competência para ajuizá-la em favor do ente público prejudicado. Prevê também uma série de penas, como a perda de bens e valores e da função pública, além da possível suspensão de direitos políticos.

44 Lei 8.429/1992 Art. 1 — “Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos”.

45 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=192235>>. Acesso em 18 jan. 2017.

46 Definido como “Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei” (art. 9, Lei nº 8.429/1992).

47 Definidos como “Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei” (art. 10, Lei nº 8.429/1992).

48 Definidos como “Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições”(art. 11, Lei nº 8.429/1992).

49 Lei nº 8.429, art. 2 — “Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.

50 Interessante notar que a necessidade de atualização anual dessa declaração foi proposta, mas acabou sendo excluída na Câmara dos Deputados.

51 Embora a Lei nº 8.429/1992 confira ao MP um papel passivo, dependendo de receber representação para iniciar investigações, legislações posteriores, como visto, ampliaram o papel dessa instituição para incluir, de maneira genérica, a proteção do patrimônio público (Gatto, 1993, p. 58).

Essa legislação foi alvo de diversas alterações ao longo dos últimos 25 anos, as principais delas tendo sido as promovidas pelas Leis nº 11.107/2005 e 13.019/2014, ambas as quais introduziram novas hipóteses de condutas a serem enquadradas como atos de improbidade administrativa. Outras tantas alterações estão sob consideração do Congresso Nacional, como se notará no capítulo correspondente ao Combate da Corrupção pela via Legislativa. Exemplo é a PEC nº 422/2005, que pretende criar varas especializadas nesse tema, aos moldes das varas especializadas em crimes contra o sistema financeiro.

Corrupção não é um fenômeno isolado. Pelo contrário, encontra-se frequentemente associado a outros dois fenômenos criminosos: o crime organizado e a lavagem de dinheiro. Isso porque, especialmente em casos de grande escala e repercussão, a prática de atos de corrupção depende da associação de múltiplas pessoas e porque os recursos obtidos, tanto por corruptores quanto por corrompidos, precisa ser introduzido na economia formal sem chamar a atenção das autoridades (Rose-Ackerman & Palifka, 2016, p. 294). Por conta disso, também serão consideradas as legislações adotadas para enfrentar tanto as organizações criminosas quanto a lavagem de dinheiro.

Em relação às organizações criminosas, inicialmente, era a Lei nº 9.034/1995 que regulamentava meios de obtenção de prova e procedimentos investigatórios em relação aos crimes, à época denominados quadrilha e bando. O rol de meios disponibilizados era, quando comparado ao atual, bastante limitado: a ação controlada<sup>52</sup> e o acesso a dados, documentos e informações fiscais, bancárias, financeiras e eleitorais. Um terceiro mecanismo, previsto no projeto de lei aprovado pelo Congresso, foi vetado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso: a infiltração de agentes da polícia especializada em quadrilhas ou bandos, sob o argumento de que o texto legal não exigia autorização judicial para o desencadeamento dessa ação.

A Lei nº 9.034/1995 foi, posteriormente, alterada pela Lei nº 10.217/2001, a qual introduziu novos mecanismos investigatórios disponíveis às autoridades policiais: a captação e interceptação ambiental de sinais eletromagnéticos, óticos ou acústicos e seu registro e a infiltração por agentes de polícia ou inteligência. Ambos dependiam, no entanto, de autorização judicial. Interessante notar, também, que a Lei nº 10.217/2001 já introduziu nova denominação “organização criminosa”, em consonância com a Convenção Internacional contra o Crime Organizado.

A legislação em vigor atualmente, no que se refere ao crime organizado, é a Lei nº 12.850/2013. Ela foi fruto de longo processo legislativo, tendo como origem o Projeto de Lei do Senado nº 150/2006<sup>53</sup> - nota-se, de pronto, um longo período de tramitação que somente chegou a termo no contexto das pressões populares contra a impunidade de políticos durante as mobilizações de 2013.

52 Definida como “retardar a interdição policial do que se supõe ação praticada por organizações criminosas ou a ela vinculada, desde que mantida sob observação e acompanhamento para que a medida legal se concretize no momento mais eficaz do ponto de vista da formação de provas e fornecimento de informações” (art. 2, II, Lei nº 9.034/1995).

53 Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77859>>. Acesso em 25 jan. 2017.

Uma importante questão discutida no curso da tramitação desse PL era a definição de organização criminosa — originalmente, se fazia referência a um rol específico de condutas criminosas com as quais os indivíduos deveriam estar envolvidos para que se fizessem aplicáveis as disposições daquela lei. Focava-se, portanto, nas formas mais reprováveis de associação criminosa. A partir da intervenção da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), inspirada na definição constante naquela convenção internacional, alterou-se esse dispositivo, de maneira que organização criminosa passou a ser definida genericamente a partir de alguns critérios, sem referência a crimes específicos:

Art. 1, §1º — Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.

Entre os meios de investigação e obtenção de prova disponibilizados pela Lei nº 12.850/2013 merece destaque a colaboração premiada. Previa-se a possibilidade de redução de até dois terços da pena privativa de liberdade ou sua substituição por pena restritiva de direitos para o acusado que houvesse colaborado efetivamente com a investigação ou com o processo criminal (art. 4). Essa possibilidade já se via contemplada no art. 6 da Lei nº 9.034/95, porém não regulamentada em detalhes. Outras legislações também faziam referência à possibilidade de concessão de benefício a acusado que colaborasse com investigação ou processo criminal: o art. 8, p.u. da Lei de Crimes Hediondos<sup>54</sup>; o art. 16, p.u. da Lei dos Crimes contra a Ordem Tributária<sup>55</sup>; o art. 4 da Lei de Extorsão mediante Sequestro<sup>56</sup>; e o art. 2 da Nova Lei de Lavagem de Dinheiro<sup>57</sup>.

Também fazia referência a esse instituto a Lei nº 9.807/99, que dispunha sobre a proteção de testemunhas e vítimas ameaçadas. Genérica, a aplicação dessa legislação não se restringia a um ou outro tipo penal. Previa que, caso acusados colaborassem e efetivamente auxiliassem na identificação de coautores ou partícipes na ação criminosa, na localização de vítima ou na recuperação de produto do crime, eles poderiam ter sua punibilidade extinta, mediante perdão judicial, ou a pena reduzida de um a dois terços. O colaborador seria também beneficiado com “medidas especiais de segurança e de proteção a sua integridade física” (art. 15).

54 Lei nº 8.072/90, art. 8, p.u. — “O participante e o associado que denunciar à autoridade o bando ou quadrilha possibilitando seu desmantelamento, terá a pena reduzida de um a dois terços”.

55 Lei nº 8.137/90, art. 16, p.u. — “Nos crimes previstos nesta Lei, cometidos em quadrilha ou coautoria, o coautor ou partícipe que através da confissão espontânea revelar à autoridade policial ou judicial toda a trama delituosa terá a pena reduzida de um a dois terços”.

56 Lei nº 9.269/96, art. 4 — “Se o crime é cometido em concurso, o concorrente que denunciar à autoridade, facilitando a libertação do sequestrado, terá a pena reduzida de um a dois terços”.

57 Lei nº 12.683/2012, art. 2 — “A pena poderá ser reduzida de um a dois terços e ser cumprida em regime aberto ou semiaberto, facultando-se ao juiz deixar de aplicá-la ou substituí-la, a qualquer tempo, por pena restritiva de direitos, se o autor, coautor ou partícipe colaborar espontaneamente com as autoridades, prestando esclarecimentos que conduzam à apuração das infrações penais, à identificação dos autores, coautores e partícipes, ou à localização dos bens, direitos ou valores objeto do crime”.

A inovação trazida pela Lei nº 12.850/2013 se refere, principalmente, ao minucioso detalhamento do procedimento a ser seguido, com destaque para a previsão explícita de direitos a serem garantidos para o colaborador<sup>58</sup>. Delineava, ainda, os papéis de todos os envolvidos — autoridade policial, Ministério Público e juiz. A ampliação do emprego da colaboração premiada pode ser atribuída tanto à maior precisão das normas aplicáveis quanto a uma mudança cultural pela qual passaram as autoridades públicas envolvidas na investigação de grandes esquemas de corrupção — a importância fundamental da colaboração premiada para o desenvolvimento da Operação Lava Jato é o mais claro exemplo disso.

A Lei nº 12.850/2012 trouxe, ainda, regulamentação mais detalhada para a ação controlada, bem como para a infiltração de agentes policiais. Chamou também a atenção para a importância da “cooperação entre instituições e órgãos federais, distritais, estaduais e municipais na busca de provas e informações de interesse da investigação ou da instrução criminal” (art. 3, VII). Por fim, alterou o Código Penal, para introduzir o tipo penal de “associação criminosa”, no lugar dos tradicionais tipos de quadrilha ou bando.

Já em relação ao outro fenômeno criminoso associado à corrupção e à lavagem de dinheiro, a primeira legislação a tratar especificamente desse tema foi a Lei nº 9.813/1998. Anteriormente, somente era possível o enquadramento sob o tipo penal de receptação, encontrado no Código Penal<sup>59</sup>. Importante notar, contudo, que o objetivo expresso no projeto de lei que deu origem a essa lei, o PL nº 2.695/1997, era oferecer os instrumentos necessários às autoridades policiais e judiciárias para combater outro ilícito: o tráfico de drogas. De fato, a Convenção de Viena contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas estabelecia a obrigação para que países criminalizassem a conversão ou a transferência de bens de origem ilícita ou a ocultação desta origem<sup>60</sup>.

O rol de crimes antecedentes à lavagem de dinheiro<sup>61</sup>, previsto na Lei nº 9.813/98, entretanto, não se restringia a crimes relacionados com tráfico de drogas. Incluía, também, terrorismo, contrabando e tráfico de armas, extorsão mediante sequestro e, principalmente, para os fins deste trabalho, crimes “contra a Administração Pública,

58 Lei nº 12.850/2019, art. 5 — “São direitos do colaborador: I — usufruir das medidas de proteção previstas na legislação específica; II — ter nome, qualificação, imagem e demais informações pessoais preservados; III — ser conduzido, em juízo, separadamente dos demais coautores e partícipes; IV — participar das audiências sem contato visual com os outros acusados; V — não ter sua identidade revelada pelos meios de comunicação, nem ser fotografado ou filmado, sem sua prévia autorização por escrito; VI — cumprir pena em estabelecimento penal diverso dos demais corréus ou condenados”.

59 “Art. 180 — Adquirir, receber, transportar, conduzir ou ocultar, em proveito próprio ou alheio, coisa que sabe ser produto de crime, ou influir para que terceiro, de boa-fé, a adquira, receba ou oculte.  
Pena — reclusão, de um a quatro anos, e multa.”

60 Convenção de Viena contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substância Psicotrópicas, art. 3: “1 — Cada uma das Partes adotará as medidas necessárias para caracterizar como delitos penais em seu direito interno, quando cometidos internacionalmente: b) i) a conversão ou a transferência de bens, com conhecimento de que tais bens são procedentes de algum ou alguns dos delitos estabelecidos no inciso a) deste parágrafo, ou da prática do delito ou delitos em questão, com o objetivo de ocultar ou encobrir a origem ilícita dos bens, ou de ajudar a qualquer pessoa que participe na prática do delito ou delitos em questão, para fugir das consequências jurídicas de seus atos; ii) a ocultação ou o encobrimento, da natureza, origem, localização, destino, movimentação ou propriedade verdadeira dos bens, sabendo que procedem de algum ou alguns dos delitos mencionados no inciso a) deste parágrafo ou de participação no delito ou delitos em questão”.

61 Conceituada como “ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, [do rol] de crimes” (art. 1, Lei 9.613/1998).

inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos” (art. 1, V). Já se enquadrava, portanto, a segunda geração da legislação sobre lavagem de dinheiro — dependia, ainda, de um rol de crimes antecedentes, que ia, contudo, além do tráfico de drogas, como não era o caso da legislação de primeira geração.

Previu também a criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). Seria um órgão, no âmbito do Ministério da Fazenda, responsável por “disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta Lei” (art. 14).

Além de previsões específicas para a investigação e persecução criminal desse crime, aquela legislação criava também uma série de obrigações, como manutenção de registros de transações financeiras e identificação de clientes, aplicáveis a pessoas físicas e jurídicas que, atuando no setor financeiro ou em setores correlatos, pudessem ser envolvidas em práticas relacionadas à lavagem de dinheiro — exemplos: bancos, bolsas de valores, corretoras de seguros e operadores do mercado de câmbio. Essas pessoas teriam a obrigação, ainda, de comunicar eventuais transações suspeitas ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

Um importante ator no cenário internacional, no que se refere ao combate da lavagem de dinheiro, é o Grupo de Ação Financeira (GAFI). Constituído no final da década de 1980, também com a intenção de combater o tráfico de drogas pela frente da lavagem de dinheiro, o GAFI emite recomendações para os países sobre o que deve constar em suas legislações e estruturas institucionais para que efetivamente se crie uma rede global de combate à lavagem de dinheiro. O Brasil aderiu ao GAFI em 2000, momento a partir do qual passou a estar sujeito também às avaliações sobre a adequação da legislação doméstica no que se refere tanto à lavagem de dinheiro quanto ao financiamento do terrorismo — ramo de atividade assumido pelo GAFI a partir de 2001.

Os principais interlocutores brasileiros junto ao GAFI são o COAF e a ENCCLA, responsáveis por analisar as avaliações e considerar possíveis medidas para remediar as deficiências identificadas por aquele organismo internacional. Foi exatamente em resposta às demandas apresentadas por esses órgãos que o Congresso Nacional aprovou legislação reformando a Lei de Lavagem de Dinheiro — a Lei nº 12.683/2011. Essa nova lei originou-se do PLS nº 209/2003<sup>62</sup>, o qual, nota-se, tramitou por oito anos até ser finalmente aprovado.

A Lei nº 12.683/2011 introduziu o ordenamento brasileiro à terceira geração do combate à lavagem de dinheiro — qualquer “infração penal” serviria como crime antecedente à lavagem de dinheiro, eliminando-se necessidade de enquadramento naquele rol. Ampliava-se, assim, o alcance dessa legislação. Além de alterações nos mecanismos investigatórios, como a introdução da possibilidade da colaboração premiada, já mencionada, e na persecução criminal, essa legislação ampliou também

62 Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/58211>>. Acesso em 27 jan. 2017.

o rol de pessoas jurídicas e físicas sujeitas ao controle de suas atividades pelo COAF e impôs novas obrigações para elas. Interessante notar que, durante a tramitação no Congresso, houve propostas para se ampliar a pena máxima aplicável de dez para dezoito anos, com o objetivo de impedir a progressão de regime<sup>63</sup>. Esse aumento, todavia, foi rejeitado sob o argumento de que o simples agravamento de penas não induz à redução da criminalidade.

Em seu relatório de avaliação sobre o ordenamento brasileiro, o GAFI (2010) asinalou que a legislação brasileira era, de maneira geral, adequada ao combate da lavagem de dinheiro. Recomendou apenas que fosse reconhecida a responsabilidade civil e administrativa de pessoas jurídicas, pelo crime de lavagem de dinheiro, que fossem ampliados os mecanismos de controle sobre transporte transfronteiriço de dinheiro e que fosse intensificada a fiscalização sobre instituições financeiras não bancárias e sobre as atividades e profissões não financeiras designadas (advogados, contadores etc.).

Uma preocupação relacionada do GAFI se refere às pessoas físicas que se beneficiam efetivamente ou são proprietárias de pessoas jurídicas. Afinal, estas são frequentemente empregadas para encobrir práticas criminosas, como lavagem de dinheiro e corrupção. Foi no seio do G-20 que o Brasil se comprometeu com a adoção de 10 princípios relacionados à transparência de beneficiários finais. Foi em razão desse compromisso que a Receita Federal recentemente adotou a Instrução Normativa nº 1.634/2016 regulamentando essa questão, no plano do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas<sup>64</sup>.

Com relação à efetividade da legislação brasileira, dois potenciais problemas foram apontados: (i) o baixo número de confiscos; e (ii) o baixo número de condenações com base na legislação referente à lavagem de dinheiro, apesar do aprimoramento do sistema de persecução criminal desses crimes a partir da criação das Varas Especializadas em Crimes Financeiros<sup>65</sup>. Em relação ao (ii), verificou-se que houve apenas 11 condenações em definitivo, sem possibilidade de recurso, e 91 condenações em primeira instância, entre os anos de 2006 e 2009 (GAFI, 2010, p. 38).

De fato, a legislação sobre crimes financeiros também tem um papel importante na repressão da corrupção. Na realidade, a categoria de crimes financeiros não é rigidamente definida e, com frequência, abrange uma série de condutas no espectro da corrupção e outras indiretamente relacionadas a ela, como a lavagem de dinheiro, já mencionada (FMI, 2001). Apesar de ser anterior à Constituição Federal de 1988, vale mencionar a Lei nº 7.492/86, a qual definiu uma série de crimes contra o sistema financeiro nacional. A maioria destes se aplicam a operadores privados<sup>66</sup>, cuja participação é fundamental em grandes esquemas de corrupção. Por exemplo, foi tipificada

63 O Código Penal brasileiro prevê a possibilidade de progressão do regime de cumprimento de pena, do fechado para o semiaberto e para o aberto (art. 33, § 2º CP).

64 O efetivo funcionamento desse mecanismo ainda não pode ser efetivamente auferido visto que sua exigibilidade foi postergada para 1º de julho de 2017, conforme a IN RFB nº 1.684/2016.

65 Foram criadas a partir da Resolução 314/2003 do Conselho da Justiça Federal.

66 Art. 25 — “São penalmente responsáveis, nos termos desta lei, o controlador e os administradores de instituição financeira, assim considerados os diretores, gerentes”.

a conduta de movimentação de valores paralelamente à contabilidade exigida pela legislação (art. 11) e a efetuação de operações de câmbio não autorizada para promover evasão de divisas (art. 22).

Mais importante, todavia, foi a Lei nº 10.028/2000, que alterou diversos diplomas da legislação em vigor com o objetivo de expandir o escopo de punições aplicáveis aos crimes contra as finanças públicas. Enquanto aquela lei se aplica principalmente a agentes privados, esta se foca nos agentes públicos. O projeto de lei que originaria essa legislação (PL nº 621/1999<sup>67</sup>) foi apresentado como complemento ao projeto que daria origem à Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>68</sup>, naquele contexto de preocupação com a austeridade, a gestão fiscal responsável e a estabilidade monetária.

A Lei nº 10.028/2000 preocupa-se com a proteção das finanças públicas em seus três elementos constitutivos: a despesa pública, a receita pública e o orçamento. Foram inseridas normas repressivas tanto no Código Penal quanto na legislação sobre crimes de responsabilidade (Lei nº 1.079/1950 e Decreto-Lei nº 201/1967). Em relação à despesa pública, destaca-se a tipificação da ordenação de despesa não autorizada por lei (art. 359-D, CP) e a vedação à realização de transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecidos em lei (art. 10, XII Lei nº 1.079/50). Em relação à receita pública, criaram-se tipos penais referentes à realização de operações de crédito sem autorização legislativa (art. 359-A, CP) e a tornou crime de responsabilidade captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha acontecido (art. 10, X Lei nº 1.079/50). Em relação ao orçamento, passou a ser considerado crime de responsabilidade deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, quando esse valor ultrapassar o limite máximo fixado pelo Senado (art. 10, V Lei nº 1.079/50).

Deve-se notar que, apesar de sinalização no sentido de que a imposição de sanções jurídicas, pela Lei nº 10.028/2000, seria necessária para conferir efetividade às normas de gestão fiscal, criadas pela LRF (Borges, 2004), houve significativa oposição a esta legislação, tanto por parlamentares que acreditavam que estava se empregando o Direito Penal para consagrar uma visão particular (e “neoliberal”) da economia quanto de estudiosos que percebiam uma desproporcionalidade das penas cominadas e, especialmente, na determinação da pena de reclusão para a grande maioria dos tipos previstos (D’Urso, 2001).

Em 2012, foi adotada nova legislação, a Lei nº 12.813, com o objetivo de regular situações de conflito de interesses no exercício de cargos no Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício desses cargos. Essa legislação teve como origem o PL nº 7.528/2006<sup>69</sup>, apresentado pela CGU — nota-se, de pronto, o longo pe-

67 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38155>>. Acesso em 1º fev. 2017.

68 Como a LRF tratava de tema reservado à lei complementar e pretendia-se realizar alterações ao Código Penal (lei ordinária), decidiu-se apresentá-las separadamente.

69 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=334907>>. Acesso em 16 jan. 2017.

riodo de tramitação para que a proposição fosse aprovada. Motivava a apresentação desse projeto de lei a necessidade de se adequar o ordenamento brasileiro à Convenção da ONU contra Corrupção<sup>70</sup>, de se prevenir a corrupção de agentes públicos e de se restringir o acesso à informação privilegiada.

Aplica-se a lei a altos funcionários públicos (ministros, presidentes e diretores de autarquias e empresas públicas, entre outros) e a agentes com acesso à informação privilegiada<sup>71</sup>. Os primeiros estariam sujeitos à Comissão de Ética Pública (CEP), enquanto os outros à CGU. Esses órgãos teriam ainda a competência de receber e analisar declarações sobre situação patrimonial de pessoas em exercício de atividades que poderiam gerar conflitos e de responder a consultas em relação à configuração de conflito de interesse em casos concretos. Têm assim uma função dupla: prevenir e detectar casos de corrupção, originárias nessas situações. A referida legislação impõe, ainda, restrições aplicáveis, por seis meses, a quem deixar de ocupar um dos cargos de que trata a lei — é o período de quarentena<sup>72</sup>.

Além de definir conflitos de interesse<sup>73</sup>, essa lei lista diversos exemplos específicos que se enquadrariam nessa categoria, como fazer uso de informação privilegiada para benefício próprio e receber presentes de quem tenha interesse na decisão. A utilização de termos imprecisos, como “de maneira imprópria”, todavia, prejudica a aplicação da norma e insere maior grau de incerteza à sua aplicação (Blanchet, 2015, p. 173). A situação concreta de conflito de interesse para um indivíduo caracterizaria ato de improbidade administrativa, ensejando a aplicação dos dispositivos e procedimentos da Lei nº 8.429/1992.

As evoluções legislativas no campo do Direito Eleitoral merecem um destaque em função da dinâmica própria que elas assumem. Entre as discussões que se fazem presentes com relação a essas legislações, muitas têm caráter mais amplo do que tratar simplesmente de regras eleitorais: se referem ao sistema de governo brasileiro, ao sistema de representação no Poder Legislativo e mesmo à duração dos mandatos de políticos.

Foi no campo eleitoral que tiveram maior sucesso iniciativas populares<sup>74</sup>. Foram resultado dessas iniciativas duas legislações: a Lei contra a Compra de Votos

70 Art. 7. 4 — “Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios de sua legislação interna, procurará adotar sistemas destinados a promover a transparência e a prevenir conflitos de interesses, ou a manter e fortalecer tais sistemas”.

71 Definida como “a que diz respeito a assuntos sigiloso ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo Federal que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público” (art. 3, II Lei nº 12.813/2012).

72 Esse período não se aplicará indiscriminadamente a todos, já que a Comissão de Ética Pública e a CGU poderão emitir autorização expressa para que o indivíduo ingresse em determinada atividade econômica, ao confirmar que não ensejará conflito de interesse. É isso que esclarece a Nota Interpretativa nº 1 da CEP, disponível em: <<http://etica.planalto.gov.br/sobre-a-cep/orientacoes/2014/nota-de-orientacao-no-1-de-29-de-janeiro-de-2014.pdf>>. Acesso em 17 jan. 2017.

73 Lei nº 12.813/2012, art. 3, I—“Situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”.

74 Constituição Federal, art. 14 — “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: III — iniciativa popular”.

(Lei nº 9.840/1999) e a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010). Uma outra particularidade que afeta alterações eleitorais é o princípio da anterioridade eleitoral, consagrada no art. 16 da Constituição. Prevê-se que leis que alterem o processo eleitoral não se aplicarão às eleições que ocorram até um ano da sua data de vigência. Por essa razão, muitas das legislações que serão mencionadas foram adotadas nos anos anteriores aos pleitos eleitorais. No mais, vale lembrar que o Código Eleitoral Brasileiro, a Lei nº 4.737, é de 1965, de maneira que foram necessárias diversas alterações para que se adequasse à nova realidade constitucional, nascente em 1988.

Uma dessas alterações foi introduzida pela Lei nº 9.096/1995, a Lei dos Partidos Políticos. Introduziram-se regulamentações específicas relacionadas à criação e ao registro dos partidos, à filiação e à fidelidade partidária. Foram também estabelecidas normas referentes às finanças dos partidos, sendo introduzidas obrigações diversas relacionadas à prestação de contas para a Justiça Eleitoral. De fato, a questão do financiamento eleitoral encontra-se de maneira proeminente nessa legislação — toda a regulamentação referente ao Fundo Partidário<sup>75</sup> encontra-se na Lei nº 9.096. O fato de ter como objeto diversos aspectos relevantes (e polêmicos) fez com que essa legislação já tenha sido alterada em diversas oportunidades, mais proeminentemente pelas Leis nº 9.259/96, 9.693/98, 12.034/2009, 12.891/2013, 13.107/2015 e 13.165/2015.

É no seio dessa legislação que foi introduzida a cláusula de desempenho para partidos políticos<sup>76</sup>, a chamada “cláusula de barreira”, com o objetivo de reduzir o número de partidos em atuação no Congresso Nacional. Já em 1995, foi aprovado o dispositivo nesse sentido, que, contudo, se mostrou ineficaz — havia, em 2016, 28 partidos com representantes no Congresso (Almeida *et al.*, 2016). Tentativas de pelas Leis nº 13.107/2015 e 13.165/2015<sup>77</sup>. Esta é medida considerada relevante para eliminar algumas condições que propiciam práticas de corrupção no Congresso, como a excessiva fragmentação partidária e as chamadas “siglas de aluguel”.

Enquanto a Lei nº 9.096/95 é responsável por regulamentar a atuação dos partidos políticos, a Lei nº 9.504/97 estabelece as normas sobre eleições, também pretendendo adequar o Código Eleitoral à nova Constituição. Teve como base as regras que vigoraram nas eleições de 1994 e 1996. Regula, entre outras coisas, a prestação de contas das campanhas eleitorais, a publicidade eleitoral, o processo de escolha dos candidatos, do seu registro e até mesmo da votação e fiscalização sobre o processo eleitoral. Foram previstas também novas espécies de crimes eleitorais — embora as

75 Fundo composto por recursos públicos, multas e penalidades pecuniárias aplicadas e doações que são distribuídos aos partidos políticos, proporcionalmente ao seu tamanho, para financiar suas atividades e as campanhas eleitorais.

76 A Lei nº 9.096/95 havia introduzido a diferença entre “existência” e “funcionamento” dos partidos políticos. A “existência” seria contingente ao registro dos seus atos constitutivos no ofício civil e do registro de seu estatuto no TSE. Já o “funcionamento” fica condicionado à performance eleitoral do partido. Como a Constituição fala em “caráter nacional” para os partidos, a sua existência fica condicionada à obediência de critérios nesse sentido.

77 Art. 7 § 1º — “Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles”.

punições previstas tenham sido reduzidas durante a tramitação do PL nº 2.695/1997<sup>78</sup>, que daria origem à Lei nº 9.504.

Assim, como a Lei sobre Partidos Políticos, a Lei sobre Eleições foi alvo de inúmeras alterações — Leis nº 10.408/2002, 10.740/2003, 11.300/2006, 12.034/2009, 12.891/2013, 12.976/2014, 13.165/2015, entre outras. A intenção, portanto, do PL nº 2.695 de modernizar permanentemente o Código Eleitoral, evitando alterações episódicas, às vésperas de cada pleito, não se concretizou.

Essa lei havia se tornado necessária também em função da promulgação da Emenda Constitucional nº 16/1997, a qual havia autorizado a reeleição para ocupantes de cargos no Poder Executivo. Em reconhecimento dos potenciais conflitos e abusos de poder decorrentes da possibilidade de reeleição, a Lei nº 9.504/97 introduziu diversas vedações a condutas por ocupantes de cargos concorrendo à reeleição. Não poderiam, por exemplo, implementar aumentos salariais para os servidores públicos (art. 73, VIII), fazer pronunciamentos oficiais em cadeia de rádio ou televisão (art. 73, VI, c) e utilizar bens públicos em favor próprio ou de outro candidato (art. 73, I).

Foram acrescentadas, posteriormente, restrições adicionais, com o objetivo de evitar o comprometimento das contas públicas em favor de pretensões eleitorais de ocupantes de cargos públicos. Encontram-se, por exemplo, na Lei de Responsabilidade Fiscal proibições<sup>79</sup> à realização de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (art. 38, IV, b), à contração de obrigações de despesa a serem cumpridas após o fim de seu mandato (art. 42) e ao aumento de despesas com pessoal (art. 21, p.u.). Essas práticas claramente se enquadram no conceito de corrupção visto que colocam em risco e prejudicam as contas públicas em função de ganhos pessoais, privados de agentes políticos.

Como objetivo de regulamentar os dispositivos constitucionais que tratam de inelegibilidade<sup>80</sup>, foi adotada a Lei Complementar nº 64, em 1990. Originária do PLP nº 231/1990<sup>81</sup>, apresentava-se com o objetivo de estabelecer limites éticos de elegibilidade, especialmente no que diz respeito ao exercício do poder; ao poder de império dos controladores do dinheiro público, ao uso dos meios de comunicação de massa; e dos efeitos aos espúrios do poder econômico por parte dos que postulam funções eletivas e o exercício da administração pública.

A LC nº 64/1990 instituiu diversas hipóteses de inelegibilidade, tanto para cargos no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo. Prevê também a competência da Justiça Eleitoral para o julgamento de arguições de inelegibilidade, que pode ser apre-

78 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=205889>>. Acesso em 2 fev. 2017.

79 Aplicáveis especificamente no último ano ou semestre do mandato eletivo.

80 Constituição Federal, Art. 14, § 9º — “Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.

81 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=234453>>. Acesso em 2 fev. 2017.

sentada por qualquer candidato, partido político ou pelo próprio Ministério Público. Essa lei foi alvo de diversas alterações. Posteriormente, a Lei Complementar nº 81/1994 aumentou o prazo de inelegibilidade de três para oito anos<sup>82</sup>, no caso de cassação de membros do Poder Legislativo. Foi alterada, sobretudo, pela Lei da Ficha Limpa. Originária do mecanismo de iniciativa popular, ela teve o apoio de mais de 1,6 milhões de brasileiros e contou com o apoio da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), entre outras organizações da sociedade civil.

A premissa da qual partem essas leis sobre inelegibilidade é não apenas a necessidade de se punir indivíduos que tiveram condutas incompatíveis com a vida pública, mas também evitar que esses mesmos indivíduos voltem a ocupar posições de poder, onde a reincidência se tornará possível (Schio & Pinzon, 2014, p. 119). De modo geral, pode-se afirmar que a Lei da Ficha Limpa aumentou e endureceu o rol de inelegibilidades contidas na LC nº 64/1990. A principal alteração se refere à inelegibilidade, por oito anos, daqueles que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, por algum dos crimes relacionados (art. 1, II, e). Dessa maneira, não se torna mais necessário aguardar a condenação final, processo usualmente demorado, para que a pena da inelegibilidade se aplique. Novas hipóteses de inelegibilidade também foram introduzidas, como no caso dos que foram demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial e aqueles que tiverem realizado doações eleitorais ilegais (art. 1, I, o e p).

Também aprovada a partir de projeto que surgiu de iniciativa popular, com mais de 1 milhão de assinaturas, foi a Lei da Compra de Votos — a Lei nº 9.840/1999. Alterou a Lei nº 9.504/1997, para determinar que:

Constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma.

Nota-se, assim, que a mobilização popular é mais frequente em relação a projetos que impõem penas para práticas corruptas. Na realidade, melhor seriam dispendidos os esforços, caso seu alvo fosse a alteração das circunstâncias permissivas e promotoras da corrupção, como campanhas eleitorais com altos custos e sistemas de financiamento pouco fiscalizados. Recentes discussões no Congresso Nacional indicam que muitas destas questões permanecem em aberto e a permanência do sistema atual se deve mais à falta de consenso sobre um novo, do que ao consenso sobre a adequação do atual.

82 Contados a partir do fim da legislatura (art. 1, I, b).

### 2.2.1 Lei Anticorrupção

Já a Lei Anticorrupção surge, como referido na exposição de motivos do PL nº 6.826/2010<sup>83</sup>, com o objetivo de suprir lacuna existente no ordenamento jurídico no que tangia à possibilidade de responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública. Essa lacuna era fruto dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, notadamente a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais<sup>84</sup> e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção<sup>85</sup>.

Nesse sentido, as instâncias prévias, em que se previa a responsabilização de pessoas jurídicas, como a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 8.884/94, se mostravam insuficientes ou excessivamente restritas em seus âmbitos de aplicação.

A alteração trazida pela Lei nº 12.846/2013 foi estabelecer de modo amplo a possibilidade de responsabilização de pessoas jurídicas (PJs) nos âmbitos civil e administrativo. Essa responsabilidade seria objetiva (art. 2) e independente da eventual responsabilização de dirigentes e administradores envolvidos em atos ilícitos (art. 3). Foi estabelecido amplo leque de hipóteses que constituem atos lesivos à Administração Pública, merecendo destaque:

- I — prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;
- II — comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;
- III — comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;
- IV — no tocante a licitações e contratos:
  - a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público [...];
- V — dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

83 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>>. Acesso em 3 fev. 2017.

84 Art. 2 — “Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídicos”.

85 Art. 26 — “1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em consonância com seus princípios jurídicos, a fim de estabelecer a responsabilidade de pessoas jurídicas por sua participação nos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção. 2. Sujeito aos princípios jurídicos do Estado Parte, a responsabilidade das pessoas jurídicas poderá ser de índole penal, civil ou administrativa. 3. Tal responsabilidade existirá sem prejuízo à responsabilidade penal que incumba às pessoas físicas que tenham cometido os delitos. 4. Cada Estado Parte velará em particular para que se imponham sanções penais ou não penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas, incluídas sanções monetárias, às pessoas jurídicas consideradas responsáveis de acordo com o presente Artigo”.

As sanções previstas, na esfera administrativa, são multa e a publicação de decisão condenatória (art. 6). Na esfera civil, por meio de processo judicial, existe um leque mais amplo de sanções possíveis, como perdimento de bens, suspensão de atividades, dissolução compulsória e proibição de recebimento de incentivos e empréstimos públicos (art. 19). Com o objetivo de conferir maior sistematicidade e evitar que empresas eventualmente punidas possam se aproveitar da descentralização do poder público, foi criado o Cadastro Nacional de Empresas Punidas, onde todas as informações de PJs alvos de punições seriam concentradas e deveriam ser consultadas por todos os entes públicos (art. 22).

Com o propósito de se incentivar o estabelecimento de sistemas internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, previa-se a redução das sanções para PJs que o houvessem feito previamente (art. 7, II). Nota-se, portanto, que além da finalidade repressiva, esta legislação também tem pretensões preventivas. Fica clara a inspiração dessa lei e desse dispositivo, em particular, nas legislações congêneres adotadas pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido.

Merece destaque, por fim, as previsões relacionadas ao acordo de leniência, introduzidas na Lei Anticorrupção a partir de sugestão do Instituto Brasileiro de Direito Empresarial, com base em previsão semelhante no Direito da Concorrência. Por meio de um acordo, em que a PJ contribua para as investigações em curso, é prevista a redução da multa aplicável e a isenção da proibição de receber empréstimos e incentivos de entes públicos (art. 16, § 2º).

Apesar de a adoção da Lei Anticorrupção ter sido considerada um bom sinal, a ONU (2015, p. 9) ressaltou a importância de se verificar a sua aplicação e criticou o fato de que pessoas jurídicas, de acordo com o regime estabelecido, não poderiam ser responsabilizadas pelo crime de lavagem de dinheiro.

### 2.2.2 Transparência Pública

O direito de acesso às informações já havia sido consagrado na Constituição Federal<sup>86</sup>, em 1988. Antes da adoção da Lei de Acesso à Informação, a Lei nº 12.527/2011, entretanto, normas de acesso podiam ser encontradas apenas de maneira esparsa no ordenamento nacional. A LRF, por exemplo, continha dispositivos referentes à transparência da gestão fiscal<sup>87</sup>. De maneira semelhante, havia leis sobre meio ambiente e gestão de arquivos com dispositivos relevantes, mas nenhuma destas leis se preocupava com a qualidade da informação fornecida ou com a forma como esses dados eram publicados (Paes, 2011, p. 411).

Além de importantes para garantir o direito de participação política dos cidadãos e a liberdade de expressão, leis de acesso à informação têm impactos reais na

86 Constituição Federal, art. 5, XXXIII — “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

87 LRF, art. 48 — “São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”.

esfera (i) política, aumentando a participação política e, em consequência, o nível do debate público; (ii) econômica, aumentando a eficiência ao tornar o clima para investimentos favorável e permitir que investidores tomem decisões mais bem informados; e (iii) da administração pública, ao tornar os servidores públicos responsáveis diretamente ao público e “controla a corrupção, dificultando que acordos e ações ilegais sejam realizados”. Sinaliza-se, inclusive, que a corrupção é o maior custo da falta de transparência (Ackerman & Ballesteros, 2006, p. 92).

A ascensão de leis de acesso à informação e sua disseminação é bem documentada. Entre as motivações para que esse movimento alcançasse o Brasil, de maneira definitiva, citam-se a pressão aplicada por organizações internacionais (UNESCO) e da sociedade civil, a condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos (no Caso Gomes Lund vs. Brasil), a qual determinou que o governo tomasse ações para garantir o “direito à verdade”, a adesão do Brasil à Parceria Governo Aberto, que foi detalhada no cap. 1 (Michener, 2014, p. 88).

No Brasil, discussões sobre uma regulamentação do direito de acesso às informações se multiplicaram no Congresso Nacional a partir de 2003. Foi necessário, no entanto, a intervenção do Poder Executivo, no sentido de apresentar uma versão consolidada de um projeto de lei — a partir de amplas discussões realizadas entre os diversos atores do governo federal e membros de sociedade civil. Essa versão representou uma versão significativamente mais frágil do que a eventualmente aprovada. Previa, por exemplo, a possibilidade de sigilo eterno para determinadas informações, além de não definir adequadamente que órgãos estariam sujeitos a ela (Michener, 2014, p. 86).

A Lei de Acesso à Informação Brasileira é extremamente bem vista internacionalmente, figurando entre as 15 melhores do mundo, no *Global Right to Information Rating*. Vale mencionar, conforme se observa no capítulo 4, que a principal questão, atualmente, se refere à implementação da lei. Diversos relatórios, inclusive da Fundação Getulio Vargas, apontam para graves problemas de efetiva aplicação dessa legislação<sup>88</sup>.

## 2.3 Conclusões

Múltiplas são as legislações adotadas ao longo dos últimos anos que têm impacto no combate à corrupção. Essa multiplicidade, entretanto, não é sinônimo de eficácia. Como visto no caso das licitações, por exemplo, a proliferação de pequenas alterações e de um mecanismo alternativo (o RDC) parece sinalizar a consenso em relação à inadequação da lei de 1993, temperado pela dificuldade de se atingir consenso em relação a sua reforma ampla. Existem, ainda, lacunas, como apontado pela ONU, no que se refere à criminalização da corrupção no setor privado.

88 MICHENER, G.; MÔNCAU, L. F. M.; VELASCO, R. **Estado Brasileiro e Transparência: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. Rio de Janeiro: FGV, 2014; MÔNCAU, L. F. M.; MICHENER, G.; BARROS, M.; VELASCO, R. **Avaliação de Transparência do Ministério Público**. Rio de Janeiro: FGV, 2015. MICHENER, G. **Transparência local no Brasil: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades**. Rio de Janeiro, FGV, 2016.

Juntamente com essas legislações, novas instituições encarregadas de fazer frente à corrupção foram criadas e outras já existentes, reformadas. Verificar se essas instituições vêm sendo eficazes e competentes na execução de sua missão legal é essencial para identificar as deficiências que ainda afligem o ordenamento brasileiro. Foi por essa razão que decidiu-se realizar dois testes, um referente à transparência nas licitações e outro referente à persecução criminal nas mais altas instâncias do Judiciário brasileiro.

Apesar dessas conclusões e, possivelmente, em decorrência delas, faz-se necessário também verificar como vêm sendo despendidos os esforços de deputados e senadores brasileiros. Verificar quais os temas têm sido alvos mais frequentes de proposições legislativas e quais são as propostas mais comuns é essencial para que se considere a adequação efetiva desses esforços.

Por fim, notou-se, ao longo do presente estudo, uma falta de sistematicidade na adoção de legislações referentes ao combate da corrupção. As iniciativas surgem em contextos diversos, mas merece destaque o papel assumido pelos compromissos internacionais (e respectivas organizações internacionais) na promoção de aprimoramentos no ordenamento brasileiro. A despeito do envolvimento da ENCCLA em diversas das iniciativas descritas, faz-se necessário maior sistematização dos esforços de combate à corrupção no Brasil.

O tempo político, sujeito a idas e contramarchas, é aspecto inevitável na discussão de medidas relacionadas ao combate da corrupção, especialmente. A produção de maiores e melhores avaliações sobre a aplicação da legislação existente é fundamental para que se desenvolvam planos de ação capazes de oferecer, a esse tempo, um ritmo constante e necessário de aprimoramentos ao ordenamento brasileiro.

# CAPÍTULO

## 3 INVESTIGAÇÃO E JULGAMENTO DOS CRIMES DE CORRUPÇÃO NO BRASIL

Em complemento ao capítulo 2, que tratou principalmente do aparato legal e das instituições voltadas para o combate à corrupção no Brasil, este capítulo busca avaliar como a corrupção vem sendo investigada e combatida em diferentes instâncias do Poder Judiciário e por meio da atuação das forças-tarefas e da Controladoria-Geral da União. Dados de 2014 divulgados pelo Ministério da Justiça apontam que o número de condenados por corrupção no Brasil subiu de 668 pessoas em dezembro de 2010 para 1.443 presos no final de 2014, totalizando um aumento de 116%. Embora esse ainda seja um número pouco expressivo em comparação ao universo total de condenações no Brasil, existem fatores que vem ampliando o *enforcement* no combate à corrupção: a atuação da CGU e, principalmente, das forças-tarefas, que demonstram, respectivamente, o aumento do número de atores envolvidos no combate à corrupção, além de um reconhecimento do aumento da complexidade da função.

Este capítulo apresentará, portanto, um estudo empírico sobre os crimes cometidos contra a administração pública, bem como sobre as medidas de combate a essas condutas. Foram utilizados dois métodos de pesquisa complementares: 1) análises descritivas censitárias com relação aos processos de crimes contra a administração pública e improbidade administrativa no STF e no STJ; e 2) análise descritiva e apresentação de dados primários sobre o desempenho da CGU e o crescimento das forças-tarefas.

### 3.1 Os Crimes de Corrupção no Poder Judiciário

#### 3.1.1 Metodologia

Os dados que serão apresentados a seguir compõem duas das bases de dados do projeto Supremo em Números da Fundação Getúlio Vargas. As bases de dados do STF e do STJ contêm todos os processos que ingressaram em ambas as cortes entre 1988 e 2015. Além das informações básicas sobre os processos e as partes, as bases incluem metadados sobre os processos, como o assunto jurídico, o órgão judicial responsável, a turma e o órgão judicial de origem, entre outras. Os andamentos abrangem informações sobre: (i) datas e decisões tomadas durante os processos; (ii) datas de distribuição dos processos; (iii) datas de conclusão ao relator do processo; e (iv) trânsito em julgado e similares.

Em um primeiro momento, realizamos um levantamento dos “códigos de assunto” de crimes contra a administração pública e de improbidade. Essas listas foram verificadas manualmente, com a eliminação de todos os “códigos de assunto” que mostrassem alguma ambiguidade. O objetivo era conhecer o perfil das ações desses dois tipos

no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, razão pela qual parece ser mais importante prevenir erros do tipo I (falsos positivos), ainda que seja possível que fazê-lo tenha gerado alguns erros do tipo II (falsos negativos). Isso se dá por conta da preocupação em fazer afirmações sobre processos que versem sobre crimes contra a administração pública e sobre improbidade, comparando-os com outros processos.

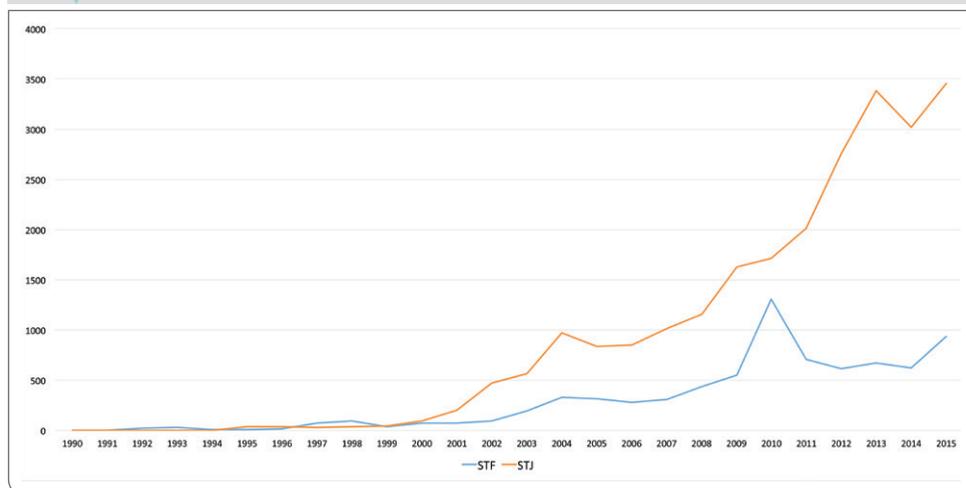
Posteriormente, utilizamos as listas que adquirimos por meio da primeira etapa para realizar pesquisas na base de dados, buscando traçar um perfil interno de cada um dos dois tipos de processo, bem como mostrar como esses processos podem ser quantitativamente comparados com os demais processos em curso no STF e no STJ. Assim, todas as análises e gráficos abaixo foram adquiridos a partir de um levantamento censitário, que leva em consideração todos os processos sobre os temas eleitos que tramitaram no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça durante os períodos indicados nos títulos dos gráficos.

Essa metodologia nos fornece um retrato exploratório da população de processos e decisões tomadas pelos dois tribunais em ações desse tipo e permite que compreendamos os dados em sua totalidade. A partir dos *insights* gerados pela discussão a respeito das causas de certas tendências aparentes, pretendemos realizar análises mais profundas, com metodologias distintas, buscando evidenciar relações causais e correlacionais entre variáveis importantes que influenciam no comportamento dos nossos tribunais de cúpula.

### 3.1.2 A crescente participação do STJ e STF no combate à corrupção

A primeira constatação sobre os dados produzidos pela pesquisa diz respeito ao crescimento significativo do número de casos relacionados à corrupção em trâmite nos tribunais superiores, embora com alguma diferença quantitativa, a depender da análise realizada.

**GRÁFICO 1** Evolução da quantidade de processos de improbidade no STF e no STJ (1990-2015)

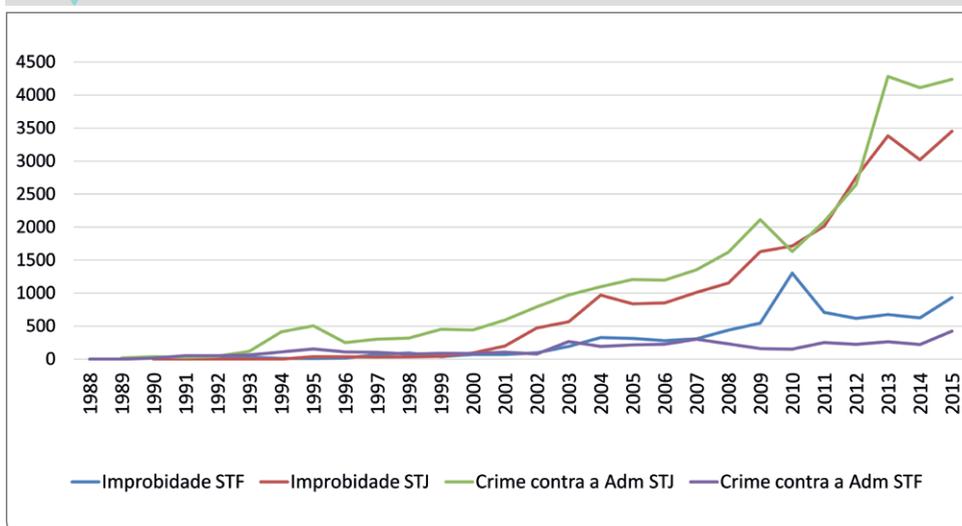


Fonte: FGV, 2017.

Quando se trata de improbidade, até 2000, figuravam mais processos desse tipo no STF que no STJ. Mesmo depois de este ultrapassar aquele, o número de ações de improbidade no STF e STJ mantiveram trajetória ascendente até 2010, quando o STJ permaneceu com a ampliação de novos processos de improbidade enquanto o STF iniciou nova trajetória de redução de seus casos. Ademais, as ações de improbidade no ano de 2010 superaram inclusive a quantidade de Crimes contra a Administração Pública que tramitavam pelo STJ, como evidenciado pelo gráfico 2. Atualmente, porém, o número de processos de improbidade administrativa no STJ supera em muito o número de casos no Supremo.

GRÁFICO 2

Evolução da quantidade de processos de improbidade e de crime contra a administração pública no STF e no STJ (1988-2015)



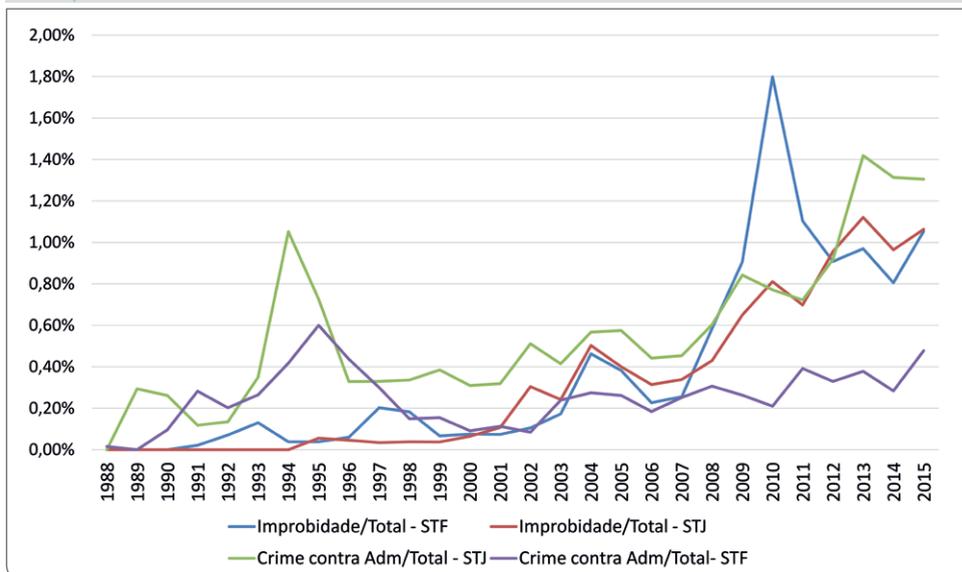
Fonte: FGV, 2017.

Como aponta o gráfico 2, os processos por crimes contra a Administração são pouco frequentes no período analisado no STF, se comparado ao STJ. Ações de improbidade, no entanto, apresentaram números muito superiores. Ao comparar os processos de crimes contra a administração pública, nota-se que o STJ julga um número de ações historicamente superior ao do Supremo Tribunal Federal. Essa diferença aumenta progressivamente a partir de 1996, até o crescimento no Tribunal Superior se tornar exponencial, em 2010, chegando a ter uma diferença de quase 20 vezes o número de processos em relação ao STF.

Embora haja riscos de imprecisão devido à falta de padronização entre os dados do STF e STJ, quando comparamos os processos de crimes contra a Administração, percebemos que o STJ também tem um número de ações historicamente superior ao Supremo Tribunal Federal.

GRÁFICO 3

Evolução percentual da quantidade de processos de improbidade e de crime contra a administração pública sobre o total de processos do STF e do STJ (1988-2015)



Fonte: FGV, 2017.

O gráfico 3 mostra que a evolução de todos os fatores analisados é constante através dos anos. O crescimento proporcional de processos de improbidade no STF teve um pico em 2010, mas já no ano seguinte retornou ao fluxo normal.

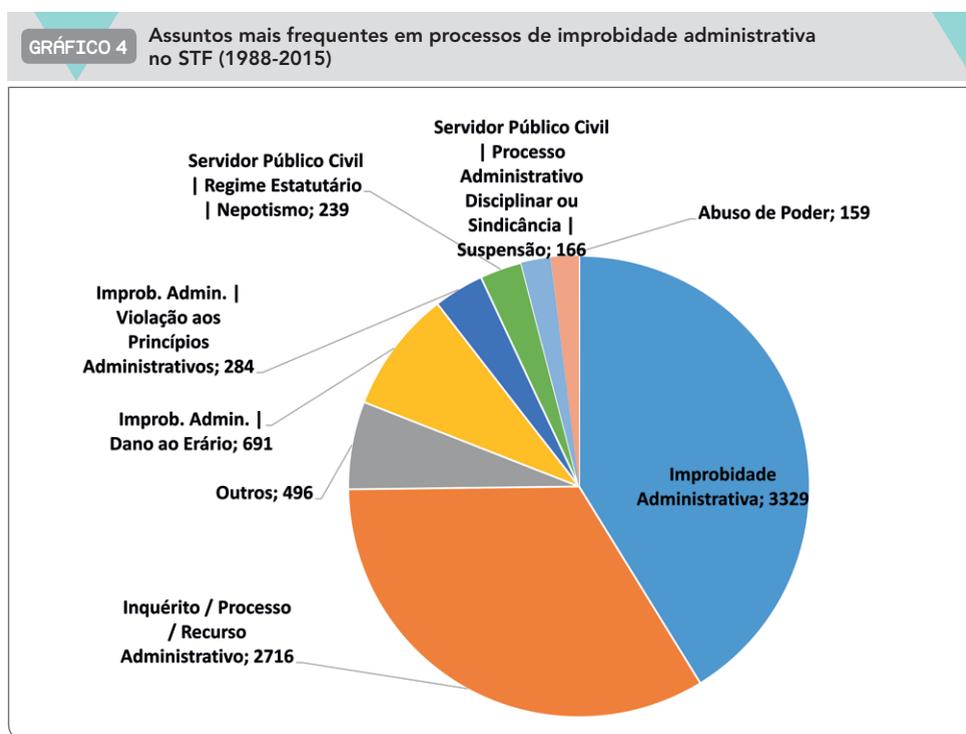
Percebe-se, portanto, um aumento constante no número de processos relacionados à improbidade administrativa e crimes contra a administração pública no STJ, desde a década de 1990, se acentuando por volta de 2009. A mesma tendência se reflete no STF apenas por um curto período, em 2010, e apenas com relação aos processos por improbidade administrativa. É interessante notar que há variação no número de processos entre 2014 e 2015 no STF, o que pode indicar uma tendência de aumento. Não há dados suficientes, porém, para afirmar que esse é o caso de maneira peremptória, já que, nos cinco anos anteriores, a tendência observada foi a de manutenção do número de processos por ano. De qualquer forma, é possível que o maior interesse sobre o assunto e o crescimento do aparato institucional no combate à corrupção sejam capazes de confirmar esse início de tendência nos próximos anos.

Se analisarmos a variação que os processos de improbidade e de crimes contra a Administração representam percentualmente do total de processos que tramitaram no STF e no STJ durante os anos, é possível ver que esses processos seguiram um padrão parecido. A tendência tanto para as ações de improbidade quanto para as de crimes contra a Administração parece ser a de aumentar com os anos, conforme observado a partir de 2001. Observa-se, também, que ações de improbidade têm, no STF, ocorrido em quantidade maior que os litígios de crimes contra a Administração, diferente do padrão do STJ, que tem sido marcado por faixas semelhantes. Também é interessante

atentar para o pico de ações de improbidade no STF em 2010, que superou em muito as outras classes naquele ano.

### 3.1.3 Diversificação do perfil de casos que chegam ao STF e STJ

Após entender o movimento de aumento de ações no STF e no STJ, o próximo passo seria identificar os tipos de casos para entender que perfil de conduta estaria chegando a esses tribunais, para julgamento. No entanto, encontramos dificuldades que prejudicaram a catalogação precisa dos temas: analisamos os processos de improbidade registrados entre 1988 e 2015, e percebemos que a quantidade de casos “genéricos”, sem catalogação específica além da classificação em improbidade administrativa, é uma fatia significativa do total: 41,2%. Fora as situações sem catalogação específica, o assunto indexado que aparece em maior quantidade são os recursos administrativos, com 33,61% do total.

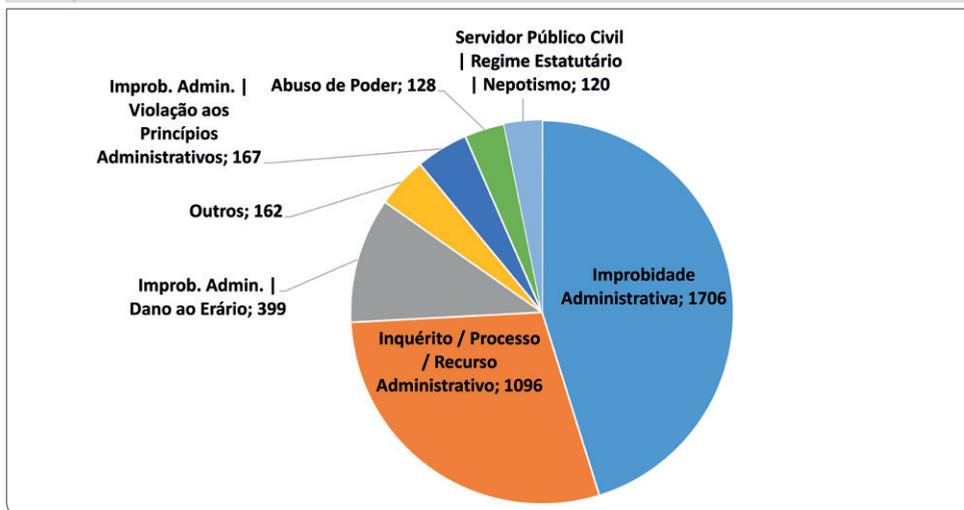


Fonte: FGV, 2017.

O recorte de 2011 até 2015 revela alterações nas proporções dos assuntos, embora a dificuldade de catalogação permaneça. Casos de improbidade administrativa “genérica” aumentaram em relação aos outros, para 45,15% do total de processos, enquanto os recursos administrativos caíram para 39%. Matérias de abuso de poder ou nepotismo, juntas, significaram 6,54% do total, enquanto processos disciplinares ou sindicâncias não figuram mais na lista. Questões de danos ao erário também foram mais frequentes, agora com 10,5% do total nesse período, quando comparadas ao anterior.

GRÁFICO 5

Assuntos mais frequentes em processos de improbidade administrativa no STF (2011-2015)

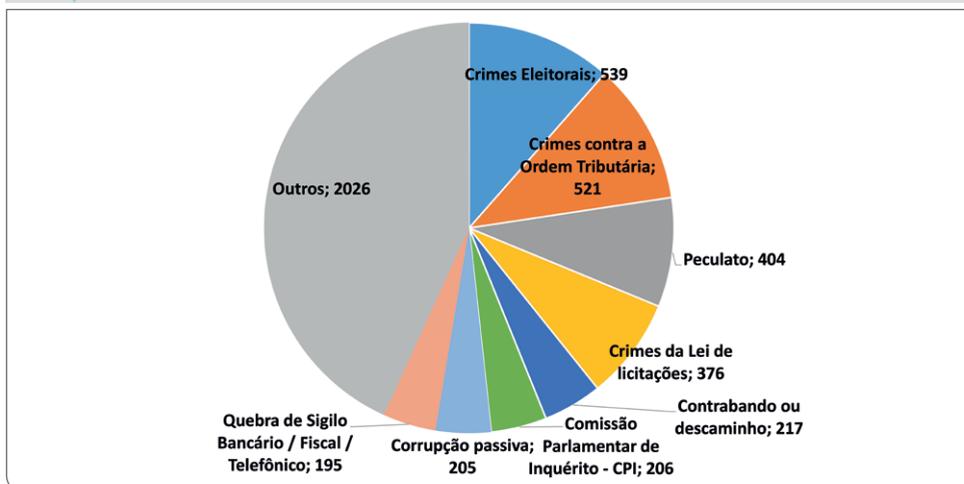


Fonte: FGV, 2017.

Esse mesmo problema permanece na análise dos processos de crimes contra a Administração Pública no STF. No período entre 1988 e 2015, a categoria “outros” representa 43,27% do total dos casos. Entre aqueles que receberam catalogação específica, se destacam os crimes eleitorais, com 11,49% e os crimes contra a ordem tributária, 11,11%.

GRÁFICO 6

Assuntos mais frequentes em processos de crime contra a administração pública no STF (1988-2015)

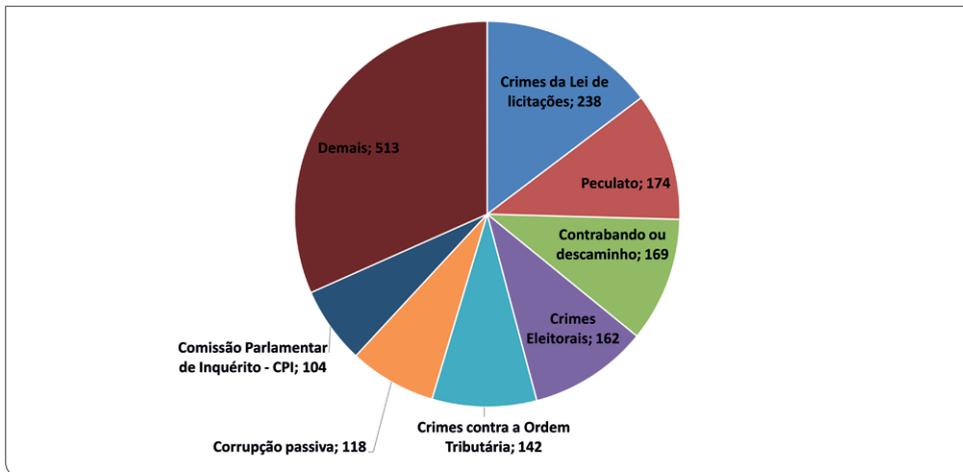


Fonte: FGV, 2017.

No recorte referente apenas ao período entre 2011 e 2015, a parcela do total ocupada por categoria inespecífica reduziu de maneira significativa, representando apenas 31,66%. Nota-se um crescimento expressivo da participação dos crimes previstos na Lei

de Licitações que passaram a representar 14,69% dos processos, contra 8% anteriormente. O crime de corrupção passiva também teve um crescimento relativo significativo no período, passando de 4,15% do total para 8,77%.

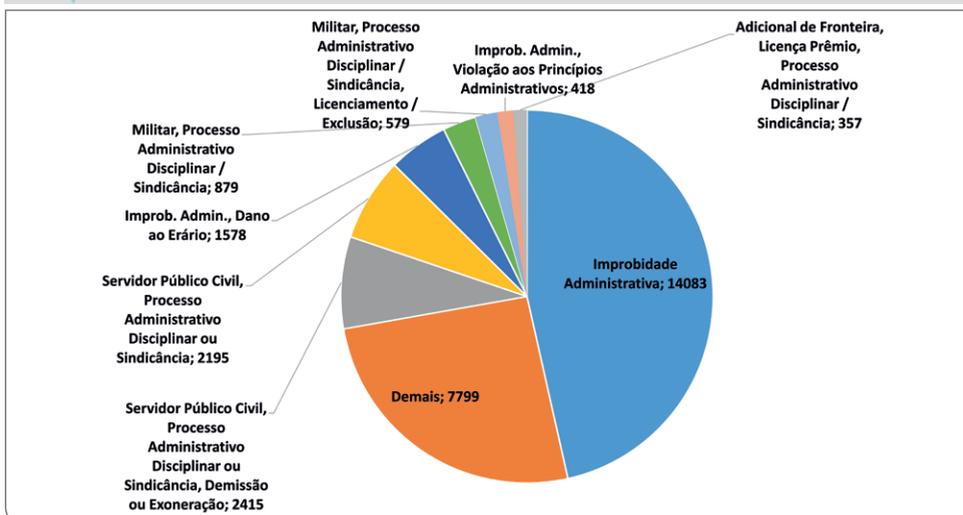
**GRÁFICO 7** Assuntos mais frequentes em processos de crime contra a administração pública no STF (2011-2015)



Fonte: FGV, 2017.

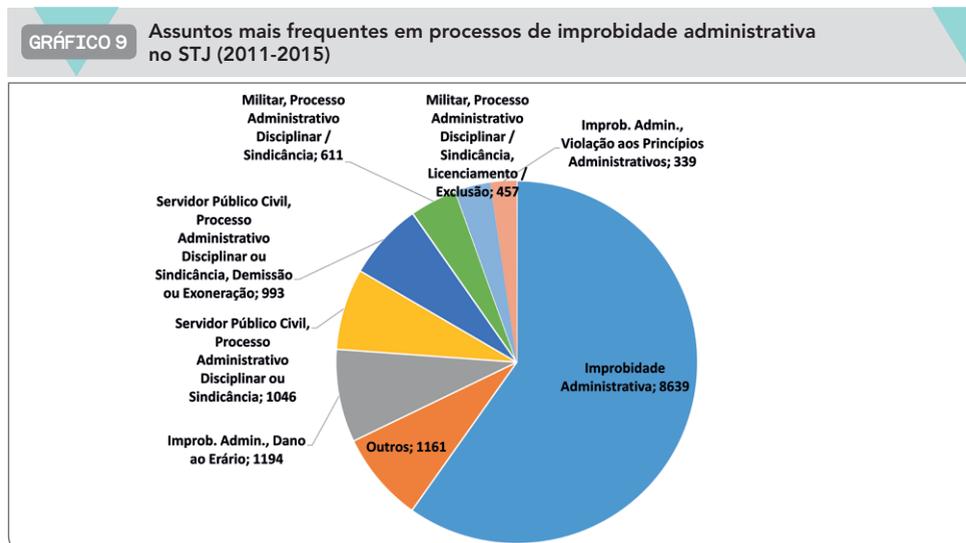
O problema de catalogação se manifesta de maneira ainda mais expressiva, impedindo análises relevantes, na análise dos processos referentes à improbidade administrativa no STJ. Categorias inespecíficas como “improbidade administrativa” e residuais (“demais”) ocupam 72,11% do total. A necessidade de uma melhoria na prática de catalogação se torna, assim, evidente.

**GRÁFICO 8** Assuntos mais frequentes em processos de improbidade administrativa no STJ (1988-2015)



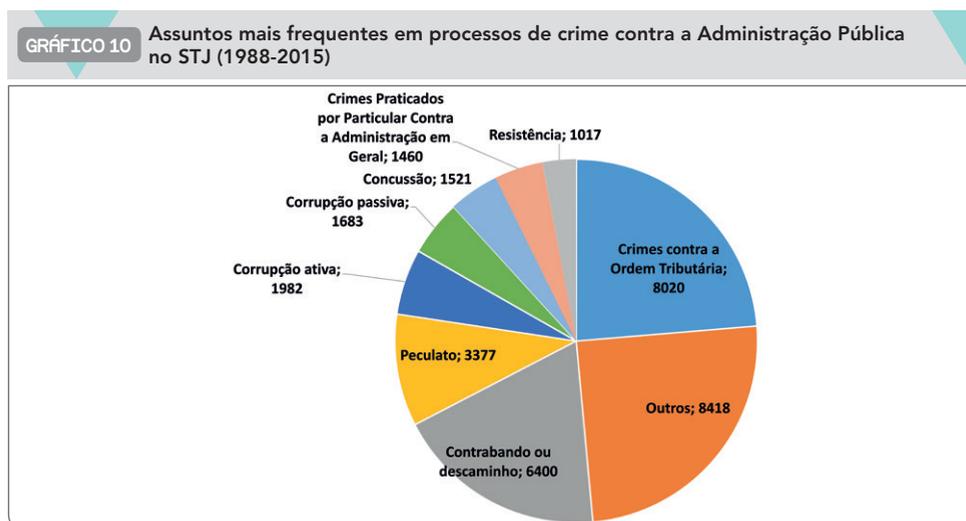
Fonte: FGV, 2017.

Esse problema, em larga medida, permanece no corte mais recente, referente ao período de 2011-2015.



Fonte: FGV, 2017.

O problema de catalogação, no entanto, não se revela no STJ, tornando possível uma avaliação mais precisa. Crimes contra a ordem tributária e de contrabando ou descaminho representam uma parcela significativa do total. Analisamos os processos de crimes contra a Administração Pública mais frequentes que tramitaram no STJ, desde 1988. Se somarmos os crimes de peculato (10,27%), corrupção passiva (5,12%) e concussão (4,69%), não seria possível alcançar o percentual que representam os crimes contra a ordem tributária (24,44%). O crime de corrupção ativa é discutido em 6% dos processos, enquanto o descaminho ou o contrabando figuram em 19,47% do total. Assim, 20,08% dos crimes contra a Administração Pública discutidos no STJ são praticados por funcionários públicos.

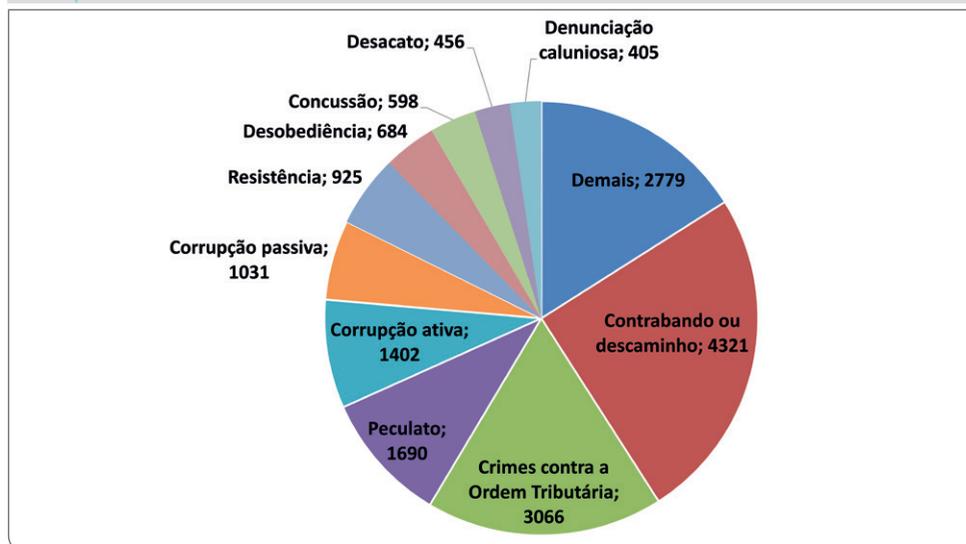


Fonte: FGV, 2017.

Percebemos, ao levantar os assuntos mais frequentes em processos recentes de crimes contra Administração Pública no STJ, que o valor percentual total dos crimes cometidos por funcionários públicos se manteve próximo ao nível histórico. O crime de contrabando ou descaminho, por outro lado, teve evolução significativa, passando a ser o assunto mais frequente (aumento de 19,47% para 24,89%). Há também um significativo declínio da participação de crimes contra a ordem tributária (caem de 24,44% para apenas 17,66%).

GRÁFICO 11

Assuntos mais frequentes em processos de crime contra a Administração Pública no STJ (2011-2015)



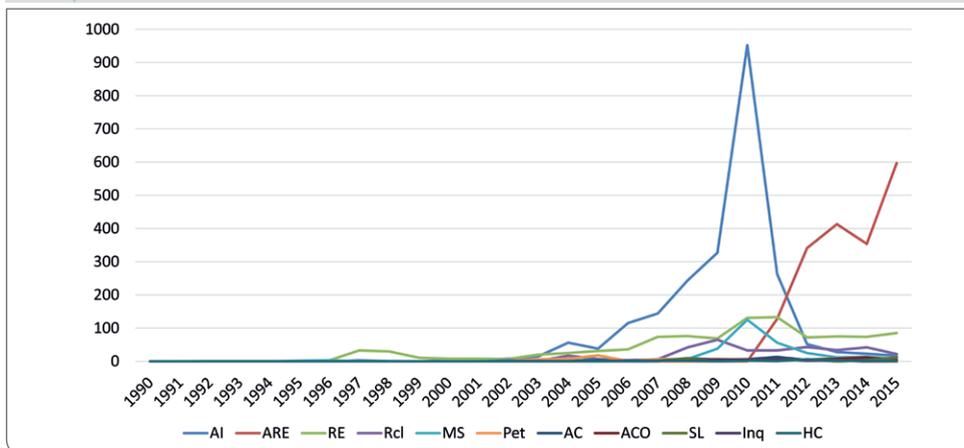
Fonte: FGV, 2017.

### 3.1.4. Diversificação das classes processuais mais frequentes nos crimes de corrupção

Conforme analisamos as classes processuais mais frequentes em processos de improbidade que chegaram ao STF, desde 1988, percebemos que a grande maioria é de teor recursal, o que propriamente não é um dado surpreendente, tendo em vista o papel majoritariamente exercido pelos tribunais superiores na estrutura judicante brasileira.

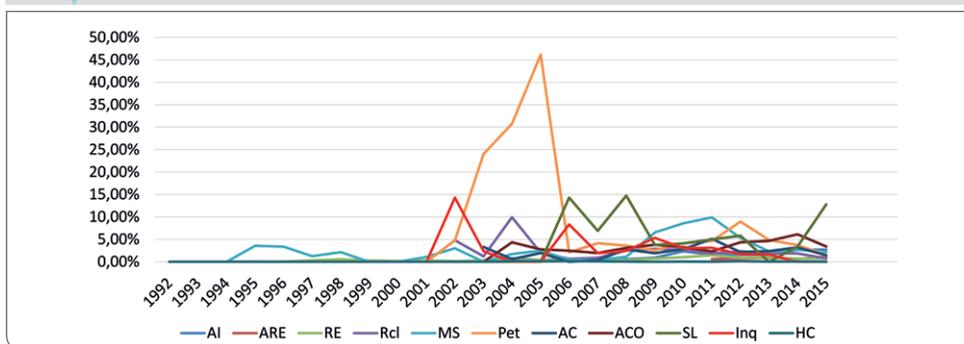
Conforme se nota no gráfico 12, o aumento do número de processos julgados perante os tribunais superiores gerou uma diversificação das classes processuais que foram submetidas à Suprema Corte.

Não surpreende que, no cenário de aumento do número de processos sobre corrupção, se multipliquem os recursos que alcançam os tribunais superiores e, especificamente, o Supremo. As discussões sobre a reforma do sistema recursal, que culminaram, em parte, no Novo Código de Processo Civil, se estenderam também, em função dessa realidade, ao processo penal, o que pode ser percebido, por exemplo, pela inclusão de propostas de alterações legislativas referentes a recursos nas 10 Medidas do MP.

**GRÁFICO 12** Quantidade de processos por improbidade por classe processual no STF (1988-2015)

Fonte: FGV, 2017.

Do ano de 2001 ao ano de 2005, observa-se um aumento expressivo de processos de improbidade no universo da classe processual “petição”. Esta classe chegou a ter 45% dos seus processos, no ano de 2005, versando sobre improbidade. Também é interessante notar que o número relativo de inquéritos sobre o assunto se mantém baixo durante todo o período histórico, enquanto o número de recursos extraordinários parece ter aumentado nos últimos dois anos.

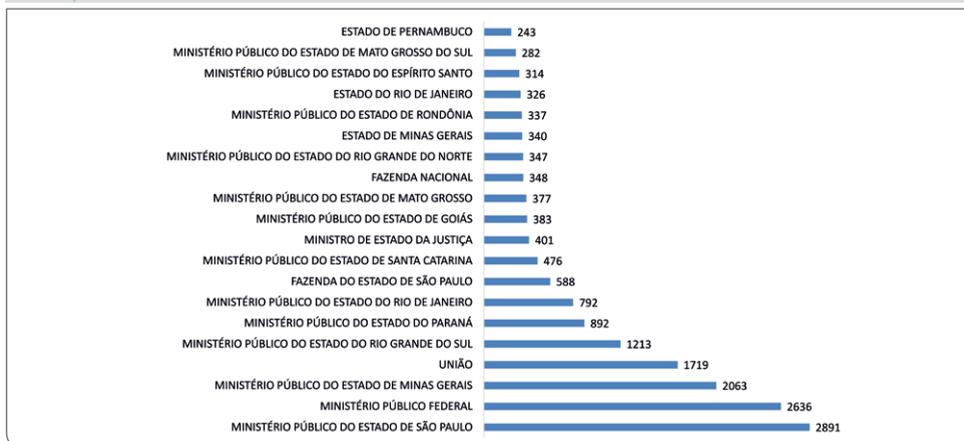
**GRÁFICO 13** Ações de improbidade como porcentagem do total de ações daquela classe no STF (1990-2015)

Fonte: FGV, 2017.

### 3.1.5 Rastreamento dos maiores litigantes em crimes de corrupção

Em complemento aos dados anteriores, neste item será apresentado um mapeamento sobre os maiores litigantes em crimes de corrupção. A partir desse mapeamento é possível ampliar o entendimento sobre os esforços para o combate à corrupção, prestando particular atenção para entender o processo de diversificação dos atores de combate à corrupção, com aumento destacado da participação do Ministério Público Federal.

GRÁFICO 14 Maiores litigantes em processo de improbidade no STJ (1988-2015)



Fonte: FGV, 2017.

Analisamos os personagens que mais apareceram, historicamente, no STJ, desde 1988, o Ministério Público de São Paulo sozinho litigou em mais causas de improbidade do que a Fazenda Nacional, a União e o Estado do Rio de Janeiro juntos. A marca de 2.891 processos do MP-SP só é quase alcançada pelo MPF, com todas as unidades federativas condensadas, segundo colocado na lista, com 2.636 processos.

GRÁFICO 15 Maiores litigantes em processos de improbidade no STJ (2011-2015)



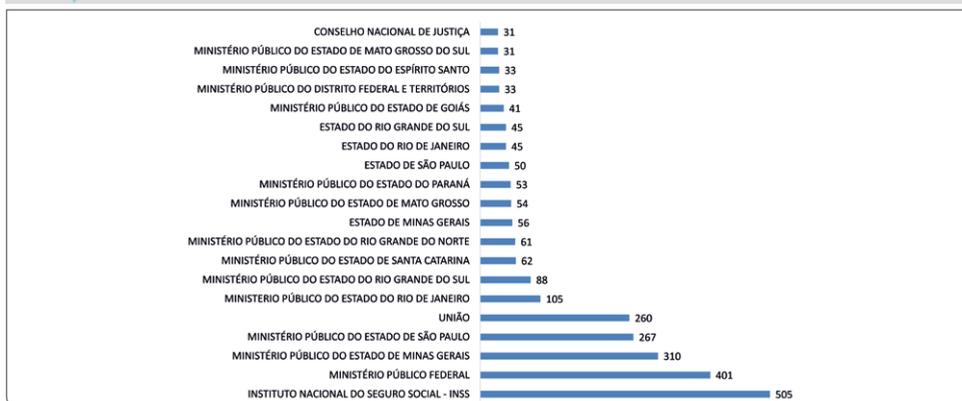
Fonte: FGV, 2017.

Observando o novo recorte, desta vez separando apenas os anos de 2011/2015, podemos ressaltar que o MPF, com todas as unidades federativas condensadas, participou de 2.025 processos no STJ nesse período de cinco anos, o que mostra que a atuação do órgão sobre o assunto vem se acentuando bastante recentemente. A União, por sua vez, também experimentou um crescimento na atuação nos casos de improbidade, já que concentra 1.277 do total de 1.719 processos.

**GRÁFICO 16** Maiores litigantes em processos de improbidade no STF (1988-2016)

Fonte: FGV, 2017.

Analisando a quantidade de processos que os maiores litigantes em processos de improbidade no STF aparecem, percebe-se que o INSS tem, com alguma vantagem, o primeiro lugar na lista, com 1.290 processos. Em segundo lugar, aparece o Ministério Público do Estado de São Paulo, com 860 processos, o que o dá uma pequena diferença em relação ao MPF, com todas as unidades federativas condensadas, terceiro colocado. A lista é composta majoritariamente por órgãos da administração direta e ministérios públicos, com exceção do INSS e do CNJ<sup>1</sup>.

**GRÁFICO 17** Maiores litigantes em processos de improbidade no STF (2011-2015)

Fonte: FGV, 2017.

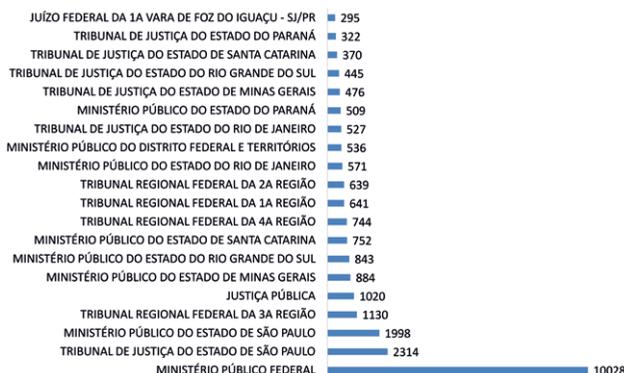
Reduzimos o escopo de busca de processos de improbidade no STF para os anos de 2011 a 2015. Observamos que o Ministério Público Federal, com todas as unidades federativas condensadas, possui 401 participações nesse período, tornando-se o segundo maior litigante no assunto. O CNJ vai para o último lugar da lista, com aproximadamente 30 processos, contra os 505 do INSS, que indica que este último ainda é o maior litigante, mesmo em processos recentes, mantendo a tendência histórica. Os estados de SP, MG

1 A categoria "os mesmos" é fruto de um erro de catalogação do tribunal.

mantiveram, nesse recorte, posições mais altas em relação ao total histórico, superiores à União, mostrando que a importância da esfera estadual sofreu algumas alterações.

GRÁFICO 18

### Maiores litigantes em processos de crime contra a administração pública no STJ (1988-2015)

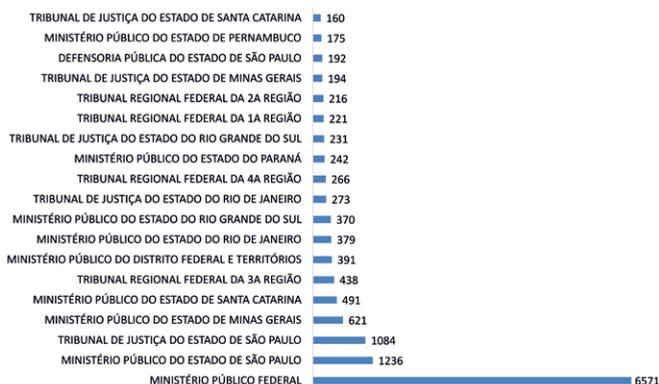


Fonte: FGV, 2017.

Ao elencar os litigantes com mais processos de crimes contra a administração pública que correm no STJ, é possível notar que a maioria histórica absoluta pertence ao Ministério Público Federal, com todas as unidades federativas condensadas, com 10.027 processos até 2015. Esse valor supera a soma dos três componentes seguintes da lista: TJ-SP (2.311), MP-SP (1.996) e TRF-3 (1.130), todos da região de São Paulo. Os outros tribunais federais figuram um pouco mais abaixo na lista, mas com uma quantidade semelhante de processos entre si, e o resto da lista é composta basicamente por MPs e TJs.

GRÁFICO 19

### Maiores litigantes em processos de crime contra a administração pública no STJ (2011-2015)

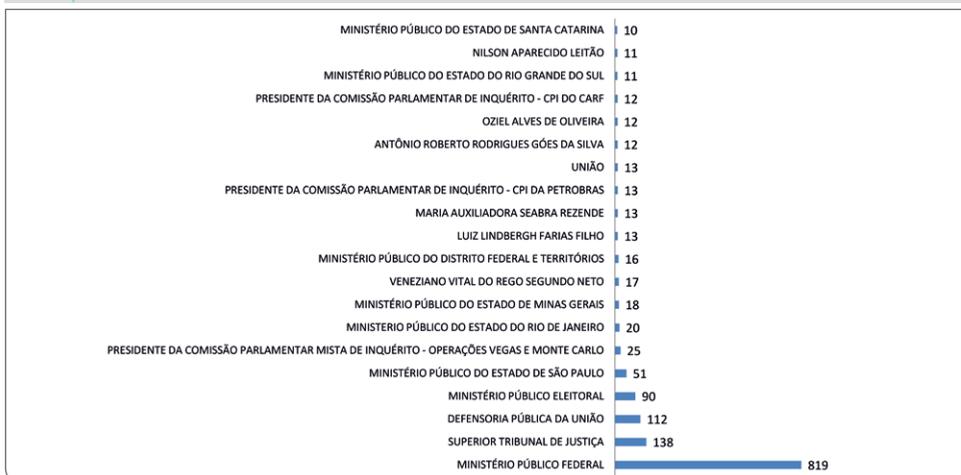


Fonte: FGV, 2017.

Quando mudamos o recorte de processos contra a administração que estão no STJ para o período entre 2011 e 2015, somos capazes de aferir que não há mudança na preponderância do Ministério Público Federal como maior litigante, embora todas as unidades federativas estejam condensadas. O TRF-3, contudo, perde posições para

o Ministério Público tanto de Minas quanto de Santa Catarina, que na série histórica ficavam mais atrás na lista. O segundo e o terceiro lugar ainda são ocupados, contudo, pelo MP e pelo TJ de São Paulo, o que indica que eles seguem, assim como o MPF, litigando em quantidade suficiente para encabeçar os dois recortes temporais.

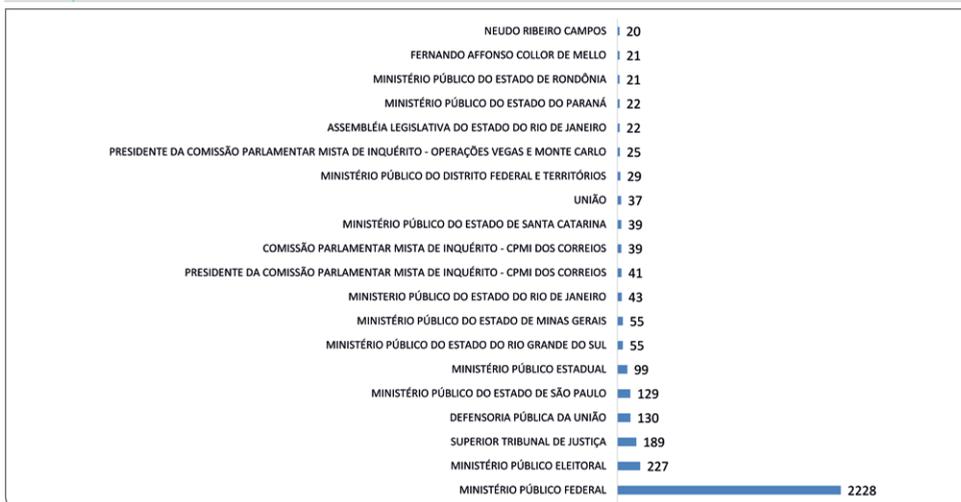
**GRÁFICO 20** Maiores litigantes em processos de crimes contra a administração pública no STF (2011-2015)



Fonte: FGV, 2017.

Observando os participantes de processos de crimes contra a administração pública na história do STF, vemos que o MPF, com todas as unidades federativas condensadas, continua como o maior litigante, e com uma margem muito maior do que no STJ. O Ministério Público Eleitoral, segundo da lista, aparece apenas em 227 processos, contra 2.009 do primeiro colocado.

**GRÁFICO 21** Maiores litigantes em processos de crime contra a administração pública no STF (1988-2016)

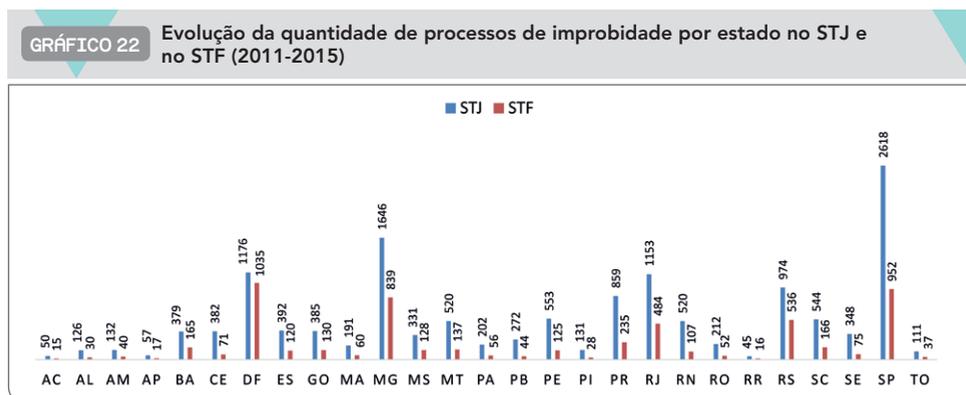


Fonte: FGV, 2017.

Assim como nos dados totais do STF, ao analisarmos o recorte de 2011 até 2015, o Ministério Público Federal, com todas as unidades federativas condensadas, permanece como o maior litigante em processos de crimes contra a administração pública, embora por uma margem consideravelmente menor. O segundo lugar, ocupado pelo STJ, possui 133 processos, não muito mais que os ocupantes da lista diretamente abaixo dele.

### 3.1.6 Evolução por estado da quantidade de processos de improbidade e de crimes contra a administração

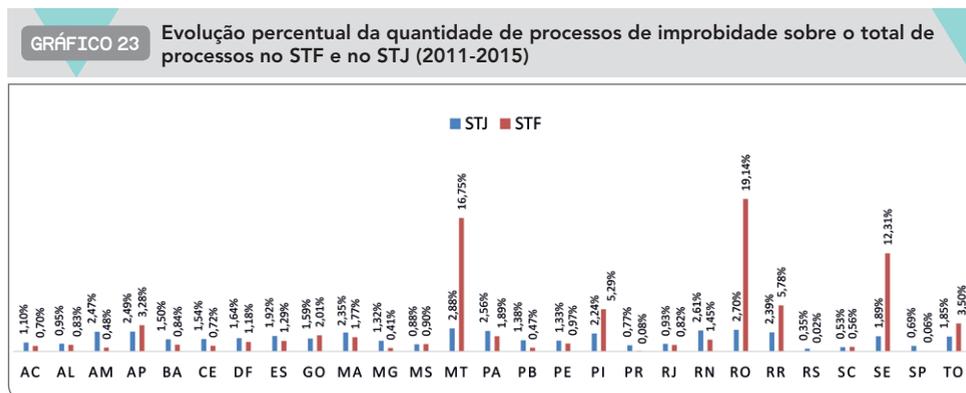
O gráfico 22 apresenta um levantamento da quantidade de processos de improbidade que tramitam no STJ e no STF, separados por estados, entre 2011 e 2015:



Fonte: FGV, 2017.

Os dados apontam o crescimento do número de processos em todos os estados, com ênfase em São Paulo, cujo número aumentou de maneira excessiva quando comparado aos outros.

O que esses números significam proporcionalmente será evidenciado no gráfico 23:

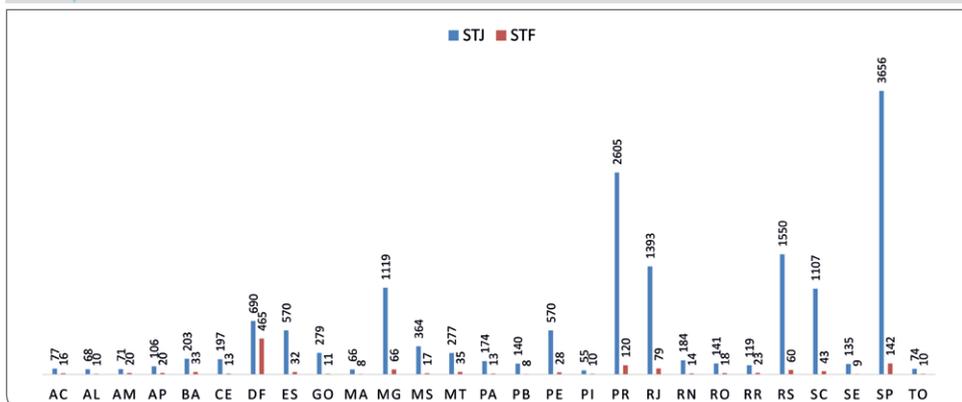


Fonte: FGV, 2017.

Analisamos o que significa, estatisticamente, o crescimento em números absolutos de processos de improbidade no total de processos do STF e do STJ originários de cada estado. Observa-se que estados com pouca litigância sobre improbidade, como

Mato Grosso, Rondônia, Roraima e Sergipe, tiveram crescimentos percentuais expressivos na importância que os processos de improbidade têm para o número total de processos oriundos daqueles estados. Do mesmo modo, em estados como São Paulo ou Minas Gerais, em que o número de processos é alto, o crescimento não seguiu um padrão específico. Em SP, não houve grande alteração no percentual que as ações de improbidade representam, enquanto em MG houve um aumento pouco considerável no percentual de processos de improbidade tramitando no STF.

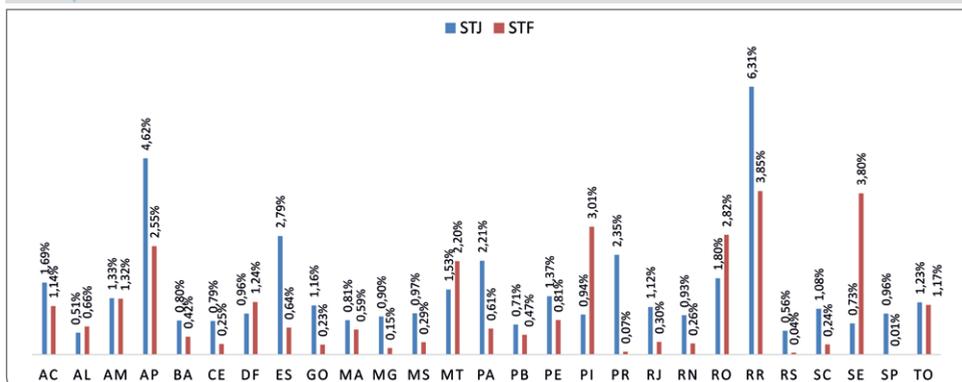
**GRÁFICO 24** Evolução por estado da quantidade de processos de crime contra a administração pública no STF e no STJ (2011-2015)



Fonte: FGV, 2017.

Analizamos, então, os números absolutos dos novos processos de crimes contra a Administração que ingressaram no STF e STJ, a partir de seus estados de origem. O padrão não foi muito diferente do apontado no gráfico 24 com os estados de maior litigância como SP ou PR apresentando números absolutos muito acima da média no STJ. Também é possível notar que o único ente que experimentou aumento nas ações para o STF foi o Distrito Federal, embora não tenha registrado um crescimento absoluto alto de processos no STJ.

**GRÁFICO 25** Evolução percentual por estado de processos de crime contra a administração pública sobre o total de processos no STF e no STJ (2011-2015)



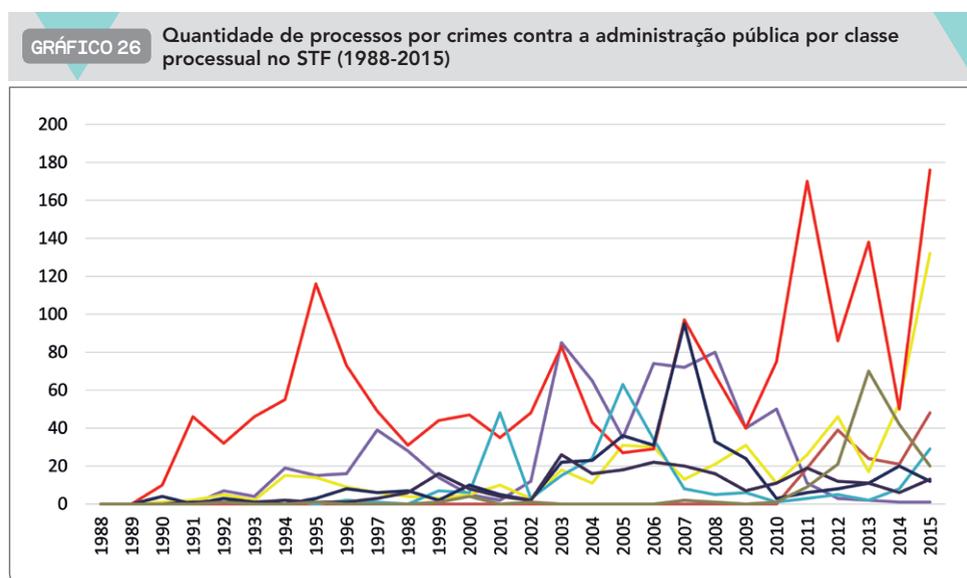
Fonte: FGV, 2017.

O gráfico 25 mostra uma avaliação percentual do peso dos novos processos de crimes contra a Administração dentro do total, por estado, que chegava às instâncias superiores. O estado cujos processos de crimes contra a Administração resultaram em maior porcentagem do total é Roraima, que sentiu um aumento de mais de 0,06% no STJ e 0,03% no STF. Novamente, os estados que mais litigavam se mostraram ser justamente os que sofreram alterações percentuais menores, como SP, MG, RJ ou RS, que tiveram pouquíssimos casos em que ultrapassaram os 0,01%. Interessante ressaltar, também, que o DF foi o único que experimentou uma variação no STF superior à do STJ, conforme exposto no gráfico acima. Os dados sobre os estados denotam a necessidade da abertura de agendas de pesquisa focadas na interpretação

### 3.1.7 Desempenho dos tribunais superiores

A partir da análise censitária dos processos em trâmite perante o STJ e o STF, a qual identificou tanto um aumento e uma diversificação do número de processos quanto uma diversificação dos atores envolvidos, com destaque para o MPF, buscou-se auferir algumas questões relacionadas ao seu desempenho, especialmente a questão do tempo necessário à tramitação e dos resultados alcançados.

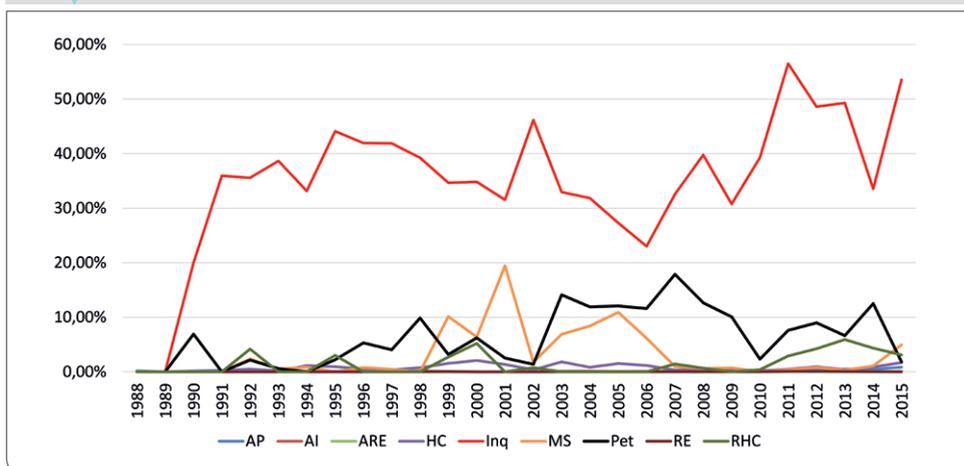
Como mencionado, os tribunais superiores têm competências originárias e recursais. No que se refere à competência originária, são processados inicialmente inquéritos que, se bem-sucedidos, são recebidos, a partir da denúncia, como ações penais. Nesse sentido, é importante analisar o desempenho dos tribunais superiores no desenrolar desses inquéritos. Inicialmente, verificou-se um aumento do número desses inquéritos, conforme demonstrado pelo gráfico 26:



Fonte: FGV, 2017.

O gráfico mostra uma aparente evolução na quantidade de inquéritos anualmente iniciados pelo Supremo com relação aos crimes contra a administração pública. Três dos últimos anos figuram como os anos com o maior número de novos inquéritos, sendo que, em 2015, esse número foi o maior da série histórica. De fato, nota-se que, entre o total de inquéritos apurados pelo Supremo, a grande maioria se refere justamente a crime contra a administração pública, com aumento dessa participação percentual nos últimos anos.

**GRÁFICO 27** Processos por crimes contra a administração pública como porcentagem do total de ações de cada classe no STF (1988-2015)



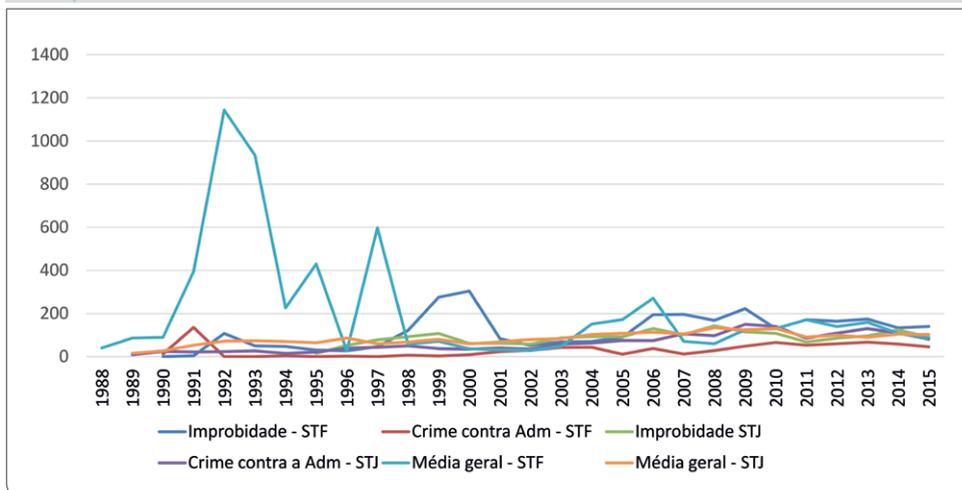
Fonte: FGV, 2017.

É interessante perceber que, embora o número relativo de inquéritos sobre crimes contra administração pública seja alto, o mesmo não pode ser dito com relação às ações penais. Enquanto na alta histórica de 2010 os inquéritos sobre crimes contra a administração pública chegam a representar 56,47% dos inquéritos processados pelo STF, as ações penais sobre o tema são apenas 0,8% do total, no ano de seu pico histórico (2015). Isso pode indicar um baixo percentual de sucesso em inquéritos sobre o tema, que a maior parte das ações penais são instruídas através de outros meios (comissões parlamentares de inquérito, por exemplo), ou, ainda, que na maior parte dos casos o STF acabe declinando sua competência para outros juízos (se, por exemplo, o investigado deixou de possuir foro privilegiado).

Observando o tempo médio que os processos de improbidade e crimes contra a Administração passam conclusos ao relator, tanto no STF quanto no STJ, podemos perceber que a partir de 2002 esse tempo tende a aumentar. Exceto por eventuais picos, até o ano de 2000 não foi comum que esses processos ultrapassassem os cem dias. No ano de 2005, contudo, o tempo médio para litígios de improbidade no STF atingiu o recorde histórico: 193 dias. A partir de 2007, passou a ser normal a variação entre os cinquenta e 150 dias de espera por causa de processos conclusos.

GRÁFICO 28

Tempo médio de conclusão ao relator dos processos de improbidade ou crimes contra a administração pública no STF e no STJ (1988-2015)



Fonte: FGV, 2017.

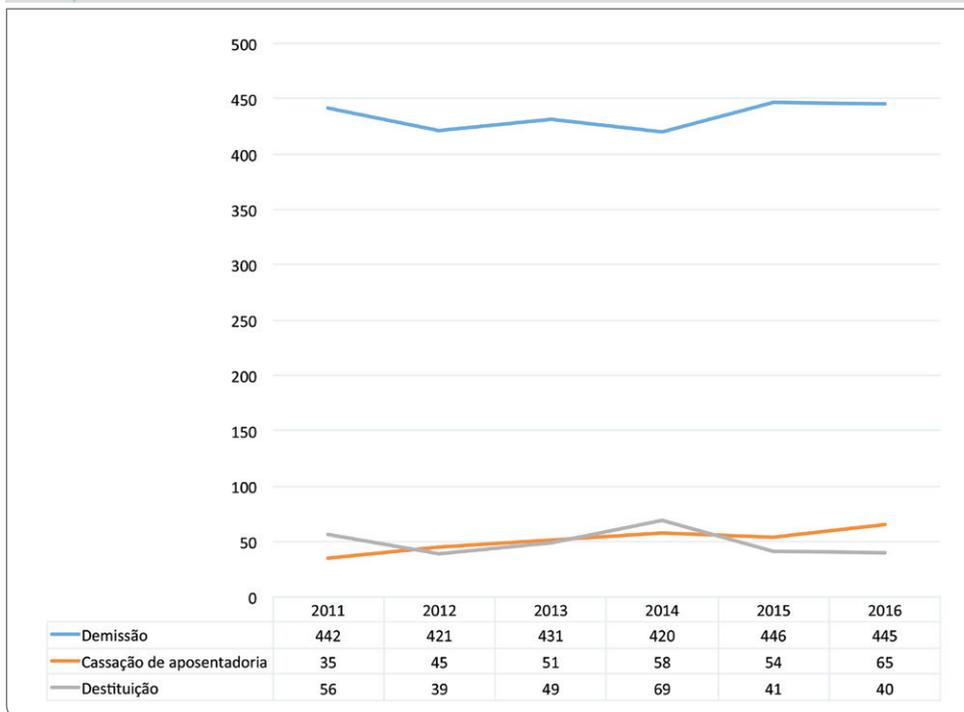
Nota-se, assim, que acompanhando o aumento do número de processos, houve também um aumento do tempo necessário ao seu efetivo julgamento.

### 3.2 Diversificação da Vertente Repressiva do Combate à Corrupção

Assim como a Polícia Federal (PF), subordinada ao Ministério da Justiça, o Tribunal de Contas da União, que realiza o controle externo das contas do governo federal, o Ministério Público e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), responsável por coibir o crime de lavagem de dinheiro, todos descritos no capítulo 2, a CGU tem um papel fundamental no combate à corrupção. Tal órgão é responsável por prestar assistência ao Poder Executivo em assuntos referentes à defesa do patrimônio público e à promoção da transparência, exercendo o controle interno financeiro, auditoria pública, ouvidoria, correição, prevenção, centralizando ações de combate à corrupção.

Uma possibilidade de repressão, dentro das vertentes de combate à corrupção, diz respeito à atuação da CGU na investigação e punição expulsiva que são aplicados a servidores públicos estatutários do Poder Executivo Federal. Nos últimos anos, os números de expulsão vêm se mantendo estáveis, demonstrando a atuação forte da CGU nessa direção.

GRÁFICO 29 Punições expulsivas por ano (2011-2016)



Fonte: FGV, 2017.

Em detalhe, aproximadamente 80,9% das punições expulsivas aplicadas pela CGU foram demissões, números que mantiveram certo padrão desde 2011. E, mais recentemente, em números totais, 550 servidores estatutários do Poder Executivo Federal foram expulsos no ano de 2016. A tabela 1 mostra que, ao analisarmos por estado, proporcionalmente, as unidades federativas que tiveram mais expulsões em relação ao número de servidores ativos foram Amazonas, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Maranhão.

TABELA 1 Punições por unidade federativa

| UF | UF de Exercício |      |      |      |      |      |      | Total de Penas Expulsivas | Qtde. de Servidores Ativos na UF* | Expulsos por mil servidores ativos** |
|----|-----------------|------|------|------|------|------|------|---------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
|    | 2003 a 2010     | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |                           |                                   |                                      |
| AM | 136             | 22   | 16   | 8    | 30   | 17   | 26   | 255                       | 10.242                            | 11,62                                |
| MS | 30              | 18   | 24   | 24   | 4    | 15   | 13   | 128                       | 10.226                            | 9,58                                 |
| SP | 277             | 65   | 55   | 50   | 75   | 78   | 67   | 667                       | 45.520                            | 8,57                                 |

| UF de Exercício |             |      |      |      |      |      |      |                           |                                   |                                      |
|-----------------|-------------|------|------|------|------|------|------|---------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| UF              | 2003 a 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Total de Penas Expulsivas | Qtde. de Servidores Ativos na UF* | Expulsos por mil servidores ativos** |
| MA              | 79          | 18   | 18   | 11   | 5    | 12   | 26   | 169                       | 10.573                            | 8,51                                 |
| MT              | 117         | 12   | 9    | 16   | 8    | 8    | 24   | 194                       | 9.626                             | 8                                    |
| PA              | 118         | 22   | 16   | 21   | 30   | 21   | 30   | 258                       | 18.015                            | 7,77                                 |
| RR              | 37          | 9    | 5    | 12   | 4    | 19   | 10   | 96                        | 7.825                             | 7,54                                 |
| TO              | 24          | 7    | 5    | 8    | 6    | 8    | 4    | 62                        | 5.089                             | 7,47                                 |
| RO              | 93          | 18   | 4    | 10   | 11   | 7    | 14   | 157                       | 8.756                             | 7,31                                 |
| PR              | 119         | 42   | 20   | 27   | 26   | 33   | 11   | 278                       | 23.238                            | 6,84                                 |
| RJ              | 459         | 108  | 108  | 95   | 113  | 97   | 116  | 1096                      | 100.319                           | 6,35                                 |
| CE              | 100         | 16   | 29   | 11   | 19   | 13   | 14   | 202                       | 17.713                            | 5,76                                 |
| DF              | 383         | 57   | 52   | 94   | 60   | 59   | 58   | 763                       | 70.546                            | 5,39                                 |
| AL              | 35          | 9    | 5    | 8    | 6    | 9    | 2    | 74                        | 7.663                             | 5,09                                 |
| GO              | 63          | 6    | 11   | 11   | 9    | 18   | 14   | 132                       | 13.992                            | 4,93                                 |
| BA              | 121         | 17   | 20   | 22   | 16   | 17   | 19   | 232                       | 23.296                            | 4,76                                 |
| PE              | 124         | 16   | 17   | 11   | 32   | 16   | 15   | 231                       | 22.660                            | 4,72                                 |
| ES              | 69          | 7    | 6    | 9    | 10   | 7    | 13   | 121                       | 11.093                            | 4,69                                 |
| SE              | 26          | 3    | 10   | 6    | 1    | 2    | 8    | 56                        | 6.536                             | 4,59                                 |
| AC              | 14          | 4    | 3    | 3    | 0    | 4    | 2    | 30                        | 3.797                             | 4,21                                 |
| AP              | 94          | 3    | 8    | 2    | 14   | 7    | 3    | 131                       | 8.934                             | 4,14                                 |
| SC              | 89          | 5    | 13   | 14   | 13   | 10   | 11   | 155                       | 18.522                            | 3,56                                 |
| PB              | 54          | 6    | 11   | 12   | 3    | 11   | 4    | 101                       | 16.227                            | 2,9                                  |
| RN              | 53          | 5    | 9    | 13   | 3    | 5    | 1    | 89                        | 13.876                            | 2,59                                 |
| MG              | 149         | 22   | 17   | 23   | 29   | 25   | 23   | 288                       | 55.410                            | 2,51                                 |
| RS              | 117         | 12   | 13   | 8    | 19   | 23   | 12   | 204                       | 35.255                            | 2,47                                 |
| PI              | 22          | 4    | 1    | 2    | 1    | 0    | 10   | 40                        | 8.912                             | 2,02                                 |
| Total           | 3.002       | 533  | 505  | 531  | 547  | 541  | 550  | 6209                      | 583.861                           | 5,49                                 |

\*A quantidade de servidores estatutários civis ativos por UF foi obtida pela CGU a partir do quantitativo de servidores ativos constantes do Boletim de Pessoal do MPOG.

Fonte: FGV, 2017.

\*\*Considerando os últimos cinco anos.

No que se refere ao objeto da pesquisa ora objeto deste estudo, é possível enxergar uma forte conexão da atividade da CGU nesse mister com o combate à corrupção. Basta observar que, quanto à fundamentação dessas expulsões, o gráfico 30 demonstra que a maior parte dos servidores, 66,32%, cometeram atos relacionados à corrupção:

GRÁFICO 30 Fundamentação das expulsões



Fonte: FGV, 2017.

Nos termos da Ficha Limpa, os apenados ficam inelegíveis por oito anos, dependendo do tipo de infração cometida. Apenas para esclarecer a parte procedimental dessa vertente repressiva da CGU, vale lembrar que tais sanções são decorrentes de comprovação de condutas irregulares após a condução de Processo Administrativo Disciplinar (PAD), como determina a Lei nº 8.112/1990, que garante direito à ampla defesa e ao contraditório aos envolvidos.

### 3.3 Complexificação do Processo Investigativo e Punitivo: Forças-Tarefas

O crescimento da manifestação do crime organizado como problema internacional e complexo gerou a necessidade de ajustes na forma tradicional de se combater a criminalidade. Um desses ajustes foi o surgimento das forças-tarefas, as quais se mostraram, ao longo das últimas décadas, o melhor sistema para o efetivo combate ao crime organizado, tendo sido empregado contra, por exemplo, a máfia italiana. No Brasil, não foi diferente. Forças-tarefas vêm se tornando cada vez mais comuns. Algumas ganharam notoriedade, como a do Caso Anaconda e a do Caso Banestado. Mais recentemente, ganhou destaque a força-tarefa encarregada da Operação Lava Jato. Em geral, são utilizadas em operações conjuntas da Polícia Federal, do Ministério Público, da Receita Federal, do INSS, do IBAMA e de órgãos congêneres estaduais. Podem ser conceituadas como:

uma equipe de especialistas dotada de meios materiais necessários à consecução de um objetivo específico, de reconhecida complexidade, e que recomende, por certo período de tempo, a coordenação de esforços de um ou mais órgãos, nacionais ou estrangeiros. A força-tarefa terá diretrizes e planos de ação comuns, guiados pelo interesse público na elucidação de infrações relevantes. É sempre um método de organização e distribuição do trabalho (Paludo *et al.*, 2011, p. 28).

Basicamente, esses esforços coordenados surgiram como resposta ao processo de sofisticação do crime organizado. Essas forças-tarefas se aproveitam de técnicas especiais de investigação — e, por isso, é especialmente relevante a discussão, abordada no capítulo 2, sobre a evolução legislativa que deu origem à Lei de Organizações Criminosas. A colaboração premiada, a interceptação telefônica, a ação controlada e a infiltração de agentes policiais são algumas dessas técnicas, todas previstas naquela legislação.

Algumas linhas gerais sobre o funcionamento das forças-tarefas são necessárias para que se compreenda o seu papel na complexificação do combate à corrupção. Apesar de terem objetivo determinado, quando constituídas, não têm prazo fixo. A dimensão da investigação será determinada conforme o seu progresso, podendo crescer como novos fatos surgem e como outros conexos se tornam relevantes para aquela investigação. A solicitação para a constituição de uma força-tarefa pode partir de diferentes órgãos, mas deverá ser endereçada ao Procurador-Geral, sendo necessária a liberação dos órgãos colegiados superiores da instituição (PALUDO *et al.*, 2011, p. 30).

Decidida a sua constituição, ela deverá ser formalizada por meio de um convênio ou de uma portaria conjunta dos órgãos participantes, determinando as provisões administrativas e financeiras necessárias ao funcionamento da força-tarefa. Sua coordenação caberá, usualmente, a um membro do Ministério Público, responsável por conectar os dois elementos essenciais: a investigação e a ação penal. Apesar da conjunção dos esforços, tendo em vista os princípios da cooperação e da eficiência, assim como as diversas vantagens que trazem, os indivíduos mantêm sua filiação à instituição de origem e a divisão de tarefas será feita de acordo com as suas competências originais.

Apesar de as forças-tarefas terem se mostrado bastante efetivas, promoveu-se, em diversos países, uma escalada institucional. Foram criadas organizações reunindo — e isso varia de país a país — competências diversas, como a de inteligência, a de polícia judiciária, a de cooperação internacional, a de agentes aduaneiros e a de fiscalização tributária. Exemplos são a *Direzione Investigativa Antimafia*, na Itália, a *Bundeskriminalamt*, na Alemanha, e o *Serious Fraud Office* (SFO), no Reino Unido (Paludo *et al.*, 2011, p. 26-27). Nesse sentido, a experiência de surgimento e a atuação do SFO, descritas no capítulo 1, representam importante lição para o Brasil.

Entre as forças-tarefas empreendidas, a que alcançou maior dimensão e visibilidade no combate à corrupção foi a Operação Lava-Jato, que até fevereiro de 2017, alcançou os seguintes números: 1.434 procedimentos instaurados; 730 buscas e apreensões; 197 conduções coercitivas; 79 prisões preventivas; 103 prisões temporárias; 6 prisões em flagrante; 131 pedidos de cooperação internacional; 71 acordos de cooperação premiada firmados com pessoas físicas; 9 acordos de leniência e 1 acordo de ajustamento de conduta; 57 acusações criminais contra 260 pessoas diferentes, sendo que em 25 já houve sentença pelos seguintes crimes: corrupção, crimes contra o sistema financeiro internacional, tráfico transnacional de drogas, formação e organização criminosa, lavagem de ativos, entre outros; e 7 acusações de improbidade administrativa contra 38 pessoas físicas e 16 pessoas, pedindo o pagamento de R\$ 12,5 bilhões, valor total do ressarcimento pedido, incluindo multas, R\$ 38,1 bilhões. Até o momento já ocorreram 125 condenações (MPF, 2017).

No Supremo Tribunal Federal, que trata de casos relacionados a pessoas com foro especial por prerrogativa de função, já houve 1.925 manifestações; 171 buscas e apreensões;

156 quebras de sigilo fiscal; 215 quebras de sigilo bancário; 147 quebras de sigilo telefônico; 34 quebras de sigilo telemático; 5 quebras de sigilo de dados; 19 sequestros de bens; 4 sequestros de valores; 85 inquéritos; 413 investigações (em todas as classes processuais); 20 denúncias; 2 aditamentos de denúncias; 68 acusados; 3 ações penais, 49 acordos de delação premiada homologados; e R\$79 milhões repatriados (MPF, 2017).

Os resultados parcialmente obtidos fizeram com que a Lava Jato se consolidasse como a maior operação de investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve.

### 3.4 Conclusão

Com o objetivo de traçar um panorama sobre como a corrupção vem sendo processada e julgada no Brasil, este capítulo envolveu levantamentos censitários sobre a atuação dos tribunais superiores (STF e STJ) e levantamentos sobre a atuação das forças-tarefas e da CGU, priorizando os crimes contra a administração pública e processos de improbidade. Isso nos permite fazer afirmações não só sobre o estado do combate judicial à corrupção nos tribunais de cúpula — cuja esmagadora maioria da atuação se dá em âmbito recursal —, mas também sobre o funcionamento dos tribunais de primeira e segunda instâncias, que estão diretamente conectados com a maior parte dos processos sobre o tema no Brasil. Analisar tais pontas do sistema nos permite fazer inferências mais seguras a respeito do que de fato ocorre no sistema penal brasileiro atualmente e realizar projeções mais informadas a respeito do impacto de potenciais mudanças legislativas para o combate à corrupção, propostas essas que serão mapeadas no capítulo 5 deste relatório.

Já com relação ao levantamento da atuação do STF e STJ, é possível notar a forte tendência de aumento do número de processos por improbidade administrativa e crimes contra a administração pública que ocorre no STJ a partir de 2001, que não dá mostras de arrefecimento. A mesma tendência pode ser observada, em menor escala, no STF quanto aos crimes contra a administração pública. Esses aumentos no número de processos relacionados a esses temas na cúpula do Judiciário sugerem o início de um problema de carga de trabalho. Como a tendência é de crescimento de processos versando sobre corrupção, é importante discutir métodos de gestão e de priorização de ações, para que exista um fluxo constante de casos resolvidos.

Em relação à avaliação realizada pela OEA (2012, p. 38-39) sobre o funcionamento da CGU no Brasil, interessante ponto foi levantado: entre os 441 servidores públicos demitidos por razões relacionadas à corrupção, entre 1993 e 2005, apenas um terço deles foram alvos de persecução criminal. Isso sinaliza a necessidade de uma maior coordenação entre os órgãos públicos responsáveis por processos disciplinares e o Ministério Público, para que esses casos de servidores públicos condenados, administrativamente, por atos de corrupção, sejam também responsabilizados na esfera judicial. Um mecanismo de cooperação que vem sendo muito empregado, por outro lado, são as forças-tarefas, que vêm aumentando significativamente o *enforcement* no combate à corrupção no Brasil. A Operação Lava-Jato constituiu um marco na história das investigações dos crimes de colarinho branco, chegando a R\$ 3,1 bilhões recuperados e mais de 100 condenações em primeira instância. São dados que resultam em otimismo em relação à redução da impunidade no Brasil.



## CAPÍTULO

# 4

## TRANSPARÊNCIA EM CONTAS PÚBLICAS NO ÂMBITO LOCAL NO BRASIL

“Prevenir é melhor do que remediar.”

O velho ditado diz tudo: a prevenção é, sem dúvida, a estratégia que apresenta melhores resultados a custos mais baixos. E a regra também se aplica à prevenção da corrupção.

Apesar de escassas, as políticas de prevenção à corrupção estão sustentadas sobre a transparência e o acesso à informação, instrumentos poderosos para que a corrupção sequer aconteça. Sendo assim, ao realizar o teste da efetividade da Lei de Acesso à Informação nas capitais dos Estados e nos tribunais de contas que as auditam, pretendemos traçar um panorama de implementação da LAI no que diz respeito às licitações, campo altamente suscetível a desvios de recursos.

Avaliar o estado de transparência dos órgãos públicos é, portanto, um importante passo para o combate à corrupção, apesar de não ser o único fator necessário. Este estudo pretende não apenas salientar a importância da transparência nesse combate, mas também se aprofundar em uma área extremamente suscetível à corrupção e à cobrança de propinas: as contratações públicas.

Esta seção do estudo, conduzida pelo Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV DIREITO RIO, produziu uma avaliação de transparência com enfoque nas informações sobre compras públicas no âmbito local no Brasil. Foram elaboradas três avaliações distintas junto as 26 prefeituras das capitais brasileiras e aos 26 Tribunais de Contas que as auditam.

A dificuldade inerente ao estudo da corrupção — entendida genericamente como o uso indevido do poder público para benefício privado — toma proporções ainda maiores quando adentra o campo das compras públicas e de seus processos burocráticos. De acordo com a Transparência Internacional (2014), os gastos com compras públicas somam de 13 a 20% do produto interno bruto mundial, criando um campo fértil para a corrupção quando não há pesos e contrapesos efetivos.

Desta forma, este estudo conduziu uma análise transversal de transparência com foco no combate à corrupção: o controle e a disponibilidade de dados sobre licitações foram avaliados não somente nos órgãos produtores das informações (no caso, as prefeituras), mas também nos órgãos que as controlam por dever constitucional, quais sejam, os Tribunais de Contas. Da mesma forma, também foi avaliada a transparência dos procedimentos licitatórios e dos procedimentos de auditoria (por parte dos TCs).

Desde a aprovação da Lei nº 10.520/2002<sup>1</sup>, que instituiu a modalidade pregão eletrônico para licitações, observou-se um aumento na quantidade e qualidade das informações disponíveis sobre compras públicas. O pregão eletrônico, assim como o governo eletrônico em geral, trazem plena publicidade aos atos públicos, reduzindo a discricionariedade dos agentes públicos e consequentemente a possibilidade de fraudes.

Apesar disso, grandes volumes de compras ainda são realizados pela administração pública por meio de modalidades caracterizadas por uma maior opacidade: a **modalidade concorrência** e o **regime diferenciado de contratações**. Estas modalidades de contratação envolvem gastos maiores, bem como julgamento de critérios subjetivos de qualidade.

Ambas as formas de contratação trazem desafios à transparência. A Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) impõe um caminho burocrático extenso até a contratação e deixa brechas para as mais diversas possibilidades de direcionamento de vencedores. Já o Regime Diferenciado de Contratações, ao flexibilizar contratos sem gerar contrapostos, vem recebendo críticas que até então foram pouco abordadas pela literatura.

A primeira avaliação deste estudo analisa qualitativamente as respostas aos 312 pedidos de acesso à informação enviados. Os tópicos em licitação são analisados comparativamente entre prefeituras e tribunais de contas a partir da disponibilidade de dados demonstrada pelos órgãos e do nível de transparência dos processos anticorrupção, tanto no âmbito do controle interno quanto no de controle externo.

A segunda avaliação analisa a disponibilidade de informações sobre processos licitatórios nos portais de licitação das prefeituras e dos tribunais de contas. A construção desta avaliação levou em conta padrões internacionais de abertura de dados em compras públicas, como o *Open Contracting Partnership* (OCP) e o *Local Government Transparency Code 2014* do governo do Reino Unido.

A terceira avaliação analisa a responsividade dos órgãos ao controle social, ou seja, sua capacidade em responder aos pedidos de informação de forma adequada e dentro do prazo estabelecido pela lei.

Por fim, este estudo traz uma série de recomendações de transparência em licitações, visando fortalecer os elos entre disponibilidade de dados de qualidade e o combate à corrupção nas compras públicas.

## 4.1 Sobre este Estudo

Esta parte do estudo foca em duas das três estruturas de controle existentes no Brasil<sup>2</sup>: o controle administrativo burocrático e o controle público não estatal (ou controle social). Contudo, pretendeu-se ir além da mera análise de cada órgão e construir

- 1 O pregão eletrônico existe na legislação desde a Medida Provisória nº 2.026/2000, posteriormente regulamentado no Decreto nº 3.697. A aprovação da Lei nº 10.520/2002 vem reforçar e ampliar a divulgação e o uso desta modalidade de contratação (Fonseca, 2006).
- 2 Avritzer e Filgueiras (2011) tipificam a estrutura de controle da corrupção no Estado Brasileiro, a qual pode ser tipificada em três modalidades distintas: o controle administrativo-burocrático, exercido pelas agências especializadas, o controle judicial, exercido pelos tribunais e o controle público não estatal, exercido pela sociedade civil. O controle administrativo-burocrático ainda tem outra subdivisão neste estudo, podendo ser controle interno (através de ouvidorias e controladorias) ou controle externo (tribunais de contas e ministérios públicos).

uma avaliação transversal destes controles, avaliando as lacunas de informação sobre licitações no âmbito local identificando entre os órgãos da administração direta e os órgãos de controle a disponibilidade e qualidade dos dados apresentados.

A avaliação da disponibilidade dos dados sobre licitações fundamentou seus critérios nas exigências legais da Lei nº 8.666/93 e na Lei nº 12.527/11. Todavia, de modo a garantir um alinhamento internacional, a avaliação também observou os padrões de divulgação de informações sobre contratos recomendados pela Parceria para Abertura de Contratações (*Open Contracting Partnership*) e pelo Código de Transparência local Britânico .

Esta avaliação revelou o quanto os órgãos da administração pública local, bem como os órgãos de controle externo estão longe de atingir um patamar aceitável de divulgação de dados sobre licitações e de transparência sobre os procedimentos licitatórios (Prefeituras) e de auditoria (Tribunais).

Tornar públicos dados desconexos e incompletos não é suficiente para que se tenha transparência efetiva. A transparência efetiva só se faz presente quando os dados disponibilizados são úteis e compreensíveis para os cidadãos (Fox, 2007; Hood & Heald, 2006; Meijer, 2013; Michener & Bersch, 2013).

## 4.2 Metodologia

A metodologia aplicada nesta avaliação replicou, em grande medida, a metodologia aplicada nas demais avaliações do Programa de Transparência Pública da FGV. Entretanto, algumas adequações foram realizadas de acordo com o escopo e os objetivos da investigação.

Corroborando com a estratégia de avaliação transversal dos dados sobre licitações, avaliamos a disponibilidade das informações sobre licitações junto aos órgãos produtores da informação — Prefeituras — como também junto aos órgãos de controle responsáveis pelas contas das Prefeituras — Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios<sup>3</sup>. Adicionalmente, também avaliamos a transparência em relação aos procedimentos de auditoria conduzidos por esses órgãos sobre as contas municipais.

O esquema a seguir sintetiza os órgãos analisados e as metodologias de pesquisa para cada um dos objetivos dessa avaliação:

| TABELA 2   Objetivos de pesquisa e metodologias utilizadas |  |   |
|--|--|---|
| Objetivos  | Metodologia  |   |
| (1) Avaliação de disponibilidade de dados sobre licitação  | Análise dos portais de licitação   | Envio de um pedido de acesso à informação |
| (2) Avaliação da transparência dos procedimentos           | Envio de cinco pedidos de acesso à informação sobre procedimentos licitatórios |   |

3 No caso de São Paulo, Rio de Janeiro é o Tribunal de Contas do Município e no caso de Belém, Goiânia, Fortaleza e Salvador é o Tribunal de Contas dos Municípios.

## 4.2.1 Metodologia da Avaliação de Transparência Ativa

A transparência ativa é aquela que ocorre quando as informações são disponibilizadas independentemente de requisição por parte do cidadão<sup>4</sup>. Através da LAI, a disponibilização de diversos tipos de dados na internet se tornou obrigatória para os órgãos públicos, o que inclui informações concernentes a procedimentos licitatórios, respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.

Contudo, não basta que uma grande quantidade de informações esteja disponível. De acordo com Michener & Bersch (2013), para haver transparência as informações devem possuir visibilidade e “inferabilidade” (ou seja, prover capacidade de inferir algo sobre os dados). Quesitos como completude e acessibilidade se mostram como condições necessárias para que se tenha visibilidade da informação. Em outras palavras, a informação não deve estar disponível apenas como medida protocolar, em portais online quase inacessíveis, seu acesso deve ser fácil. Já os quesitos que definem “inferabilidade” são a desagregação dos dados, a verificabilidade de sua origem e veracidade, bem como a simplificação dos mesmos, de forma a ficarem inteligíveis — tratam-se de dados que permitam a produção de informações completas.

### 4.2.1.1 Amostra

A amostra de prefeituras e tribunais deste estudo inclui as capitais de todos os estados brasileiros, bem como os Tribunais de Contas que auditam estas prefeituras totalizando 26 prefeituras e 26 tribunais conforme listado abaixo.

| TABELA 3 Objetivos de pesquisa e metodologias utilizadas |  |
|--|--|
| Prefeituras  | Tribunais de Contas                                |
| Prefeitura de Rio Branco                                 | Tribunal de Contas do Estado do Acre               |
| Prefeitura de Maceió                                     | Tribunal de Contas do Estado de Alagoas            |
| Prefeitura de Manaus                                     | Tribunal de Contas do Estado do Amazonas           |
| Prefeitura de Macapá                                     | Tribunal de Contas do Estado do Amapá              |
| Prefeitura de Salvador                                   | Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia         |
| Prefeitura de Fortaleza                                  | Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará         |
| Prefeitura de Vitória                                    | Tribunal de Contas do Espírito Santo               |
| Prefeitura de Goiânia                                    | Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás         |
| Prefeitura de São Luís                                   | Tribunal de Contas do Estado do Maranhão           |
| Prefeitura de Belo Horizonte                             | Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais       |
| Prefeitura de Campo Grande                               | Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul |
| Prefeitura de Cuiabá                                     | Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso        |
| Prefeitura de Belém                                      | Tribunal de Contas dos Municípios do Pará          |
| Prefeitura de João Pessoa                                | Tribunal de Contas do Estado da Paraíba            |
| Prefeitura de Recife                                     | Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco         |

4 Lei nº 12.527/11, art. 8º.

| Prefeituras                  | Tribunais de Contas                               |
|------------------------------|---|
| Prefeitura de Teresina       | Tribunal de Contas do Estado do Piauí             |
| Prefeitura de Curitiba       | Tribunal de Contas do Estado do Paraná            |
| Prefeitura do Rio de Janeiro | Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro |
| Prefeitura de Natal          | Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte         |
| Prefeitura de Porto Velho    | Tribunal de Contas do Estado de Rondônia          |
| Prefeitura de Boa Vista      | Tribunal de Contas do Estado de Roraima           |
| Prefeitura de Porto Alegre   | Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul |
| Prefeitura de Florianópolis  | Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina    |
| Prefeitura de Aracajú        | Tribunal de Contas do Estado do Sergipe           |
| Prefeitura de São Paulo      | Tribunal de Contas do Município de São Paulo      |
| Prefeitura de Palmas         | Tribunal de Contas do Estado de Tocantins         |

Optou-se por analisar a disponibilidade de informações sobre licitações na modalidade concorrência apenas, já que ela abarca objetos complexos e vultos grandes de investimento público, além de não possuir processos informatizados de escolha de vencedores, como é o caso do pregão eletrônico. Com isto, a importância da transparência do processo de compra nessa modalidade licitatória se faz ainda maior.

#### 4.2.1.2 Categorias de análise

A metodologia de análise de transparência ativa utilizada neste relatório partiu da metodologia de Michener (2016), que usa de dupla codificação da disponibilidade dos dados nos portais de transparência ativa dos órgãos avaliados.

Por se tratar de uma avaliação focada em licitações, esta metodologia amplia o escopo de análise de outras metodologias de avaliação utilizadas pelo Programa de Transparência Pública da FGV. Foram seguidos os seguintes passos: (1) levantamento dos portais de licitação; (2) avaliação de acessibilidade; (3) avaliação de disponibilidade de dados.

**TABELA 4** Informações avaliadas em cada uma das categorias de análise

| Essenciais (11 itens) | Desejáveis (10 itens)                     |
|-----------------------|---|
| Acesso ao edital*     | Meio da publicação                        |
| Código                | Data de abertura do processo              |
| Modalidade            | Participantes                             |
| Objeto*               | Vencedor                                  |
| Órgão requerente      | Funcionário responsável                   |
| Data de publicação*   | Valor de aditivos                         |
| Situação              | Acesso a aditivos                         |
| Nome do contratado*   | Acesso à ata de reunião da CPL            |
| CNPJ do contratado    | Acesso ao parecer jurídico sobre o edital |
| Valor contratado*     | Informações sobre recursos                |
| Acesso ao contrato*   |   |

\* Disponibilização estipulada em Lei.

### 4.2.1.3 Pontuação e ranking

A pontuação de cada órgão avaliado se baseou na disponibilidade dos dados essenciais, desejáveis e na existência dos filtros. Contudo, a pontuação das informações desejáveis e dos filtros foi condicionada à porcentagem de itens essenciais presentes. Ou seja, se determinado órgão possui 100% dos dados essenciais, recebe 100% da nota de dados desejáveis e de filtros. Contudo, se, porventura, possui apenas 40% dos dados essenciais, só receberá 40% da nota relativa às outras duas categorias.

Os critérios para construir o ranking se pautaram na pontuação total dos órgãos, tendo como condição para se configurar no 1º grupo o cumprimento de requisitos legais de publicidade. O 2º grupo apresenta um nível mediano de transparência e o 3º não provê informações suficientes para que sejam inferidas ou buscadas outras informações sobre os processos licitatórios na modalidade concorrência.

### 4.2.2 Metodologia da Avaliação de Transparência Passiva

Para os casos em que a informação não está previamente disponível, a LAI também prevê o direito de o cidadão realizar uma solicitação de acesso à informação, estabelecendo mecanismos para os cidadãos enviarem requisições diretamente ao governo, com regras claras e prazos-limite de resposta previamente estipulados. Esta é a chamada transparência passiva.

Foram dois os objetivos desta avaliação de transparência passiva: primeiramente avaliar a capacidade de cumprimento com a LAI e, em segundo lugar, obter dados sobre os procedimentos que auxiliam o gestor e o cidadão na prevenção e detecção de corrupção em processos licitatórios.

#### 4.2.2.1 Amostra

Foram elaboradas 12 perguntas relativas ao tema da transparência em licitações, sendo sete delas direcionadas as 26 Prefeituras e as outras cinco perguntas direcionadas aos 26 Tribunais de Contas que as auditam, totalizando 312 pedidos de acesso à informação planejados.

Os envios válidos podem ser visualizados na Tabela 5.

| TABELA 5 Envios planejados |                   |           |            |
|----------------------------|-------------------|-----------|------------|
|                            | Envios planejados |           |            |
|                            | Órgãos            | Perguntas | Total      |
| Prefeituras                | 26                | 7         | 182        |
| Tribunais de Contas        | 26                | 5         | 130        |
| <b>Total</b>               | <b>52</b>         | <b>12</b> | <b>312</b> |

Os pedidos foram enviados por cinco pesquisadores do CTS que se identificaram como pesquisadores da Escola de Direito da FGV Rio<sup>5</sup>. Foi realizada uma primeira bateria de envios no final de agosto e início de setembro de 2016. Como foram identificados problemas nos envios, foi realizada uma segunda bateria de envios até o final de setembro do mesmo ano por meio de novos canais de emissão.

#### 4.2.2.2 Elaboração das perguntas

A elaboração das perguntas se deu através de um estudo detalhado do processo licitatório e das leis que regem as compras públicas no Brasil. A partir da análise da Lei nº 8.666/93, da Lei nº 12.462/11 e de literatura referente à atuação dos tribunais de contas na fiscalização de processos licitatórios, 12 perguntas foram elaboradas. Os temas de cada pergunta são apresentados na tabela 6.

| TABELA 6 Resumo das perguntas elaboradas |          |                     |   |
|--|----------|---------------------|---|
| Pergunta                                 | Tipo     | Auditados           | Resumo  |
| 1  | Processo | Prefeituras         | Como é feita a verificação de antecedentes das empresas que participam de licitações em obras, cujos projetos executivos foram delegados aos licitantes? Foi pedida explicação e correlatos documentos e legislações que expliquem o processo de verificação, bem como lista de licitações que se enquadram nesta situação nos anos de 2013 a 2015. |
| 2  | Processo | Tribunais de Contas | Quais são os processos, critérios e amostragem para a auditoria de editais de licitação por parte dos Tribunais de Contas? Foram pedidos regulamentos e documentos que estipulem estes quesitos, bem como lista de auditorias motivadas por denúncia de terceiros.  |
| 3  | Dados    | Prefeituras         | Foram pedidos dados sobre licitações sob Regime Diferenciado de Contratações.   |
| 4  | Dados    | Tribunais de Contas | Foram pedidos dados das auditorias de licitações sob o Regime Diferenciado de Contratações.   |
| 5  | Processo | Prefeituras         | Lista de audiências públicas para os casos que se enquadram no art. 39 da Lei nº 8.666/93   |
| 6  | Processo | Prefeituras         | Foi pedido que cada prefeitura disponibilizasse uma lista com as composições das Comissões Permanentes de Licitação nos anos de 2013 a 2015, juntamente com os dados dos membros e publicações relativas à nomeação dos mesmos.   |
| 7  | Dados    | Prefeituras         | Dados sobre licitações em formato aberto e processável por máquina.   |

5 A identificação dos pesquisadores foi realizada com o objetivo de obter o máximo de informações possíveis assumindo que a identificação supracitada levaria a um maior cuidado do órgão público nas respostas aos pedidos de acesso. Mesmo assim, houve casos de omissão, negação e não resposta. Outros experimentos que simulam a atividade de um cidadão comum junto ao órgão já foram realizados em outras avaliações conduzidas pelo PTP.

| Pergunta | Tipo     | Auditados           | Resumo  |
|----------|----------|---------------------|---|
| 8        | Dados    | Tribunais de Contas | Dados sobre licitações em formato aberto e processável por máquina.   |
| 9        | Processo | Tribunais de Contas | Lista e motivações para anulação de processos licitatórios (prefeituras).   |
| 10       | Processo | Prefeituras         | Lista e motivações para anulação de processos licitatórios (tribunais).   |
| 11       | Processo | Prefeituras         | Perguntou-se sobre a existência de programas ou políticas de proteção a denunciante internos, incluindo: documentos que evidenciem as políticas, lista de denúncias, formas de denúncia externa.  |
| 12       | Processo | Tribunais de Contas | Como é o processo de auditoria de processos de compra pública na modalidade de inexigibilidade ou dispensa de licitação em relação à capital do estado? Pediu-se lista de auditorias, pareceres dos Tribunais de Contas e medidas tomadas ou encaminhamentos. |

Os pedidos requisitaram, de forma geral, dados dos anos de 2012 a 2015, ou 2013 a 2015 visando obter informações sobre processos licitatórios desde o início da gestão do atual prefeito.

#### 4.2.2.3 Categorias de Análise

Três foram as métricas avaliadas para formulação de resultados gerais: a taxa de respostas, taxa de precisão e o prazo médio de resposta dos pedidos (Michener *et al.*, 2014). A taxa de respostas é a porcentagem de respostas em relação ao número de pedidos enviados.

Define-se como precisa a resposta que contém um mínimo de correlação e congruência com o objetivo do pedido de acesso à informação. Na realização da pesquisa Transparência Local no Brasil (MICHENER, 2016), foi observada uma tendência dos codificadores de avaliar melhor as respostas nas primeiras análises, pelo desconhecimento de melhores respostas. Os avaliadores, após algumas avaliações, adquiriam maior conhecimento do que poderia ser uma resposta precisa, afetando o rigor da verificação.

Com isto, as respostas continuaram a ser avaliadas por dois codificadores, com a diferença de que foram examinadas em blocos de perguntas, com uma prévia discussão e análise conjunta das respostas recebidas. Só então é que cada codificador, individualmente, fez sua avaliação da pergunta.

Foram utilizadas quatro categorias distintas para a avaliação da precisão: (1) ausente, ganhando zero pontos; (2) precária, ganhando 0,3 pontos; (3) regular, ganhando 0,7 pontos; e (4) precisa, ganhando 1 ponto. A nota final é a média da nota dada pelos dois codificadores. O esquema de pontuação pode ser visualizado na tabela 7.

TABELA 7 Esquema de pontuação de precisão

| (Coder 2 ) |                         | Precisa | Regular | Precária | Ausente |
|------------|-------------------------|---------|---------|----------|---------|
| (Coder 1)  | 1                       | 1       | 0,7     | 0,3      | 0       |
| Precisa    | 1                       | 1       |         |          |         |
| Regular    | 0,7                     | 0,85    | 0,7     |          |         |
| Precária   | 0,3                     | 0,65    | 0,5     | 0,3      |         |
| Ausente    | 0                       | 0,5     | 0,35    | 0,15     | 0       |
|            | Respostas precisas      |         |         |          |         |
|            | Respostas regulares     |         |         |          |         |
|            | Respostas precárias     |         |         |          |         |
|            | Precisão ausente        |         |         |          |         |
|            | Casos foram reavaliados |         |         |          |         |

Foram consideradas como precisas as respostas com pontuação 1 e 0,85; como de precisão regular as respostas com pontuação de 0,5 e 0,7; como de precisão precária as respostas que receberam de 0,15 a 0,35 pontos; e precisão ausente as com zero pontos. As pontuações resultantes de codificações muito distintas foram reavaliadas para se encaixar em alguma das faixas de pontuação citadas anteriormente (combinações precisa vs. ausente e precisa vs. precária).

Por fim, foi avaliado o prazo médio de resposta aos pedidos de acesso à informação realizados aos órgãos, calculado pela média do número de dias entre o envio da solicitação e a resposta para cada órgão.

### 4.3 Resultados

A apresentação dos resultados obtidos neste estudo foi segmentada em três seções de modo a proporcionar uma melhor compreensão e análise dos achados.

A primeira seção explora as respostas dadas aos pedidos de acesso à informação enviados às Prefeituras e aos Tribunais de Contas. Nesta versão mais curta do relatório, iremos analisar quatro de oito tópicos do processo licitatório.

A segunda seção apresenta dois quadros comparativos que evidenciam a disponibilidade de dados nos portais de licitação das prefeituras e tribunais de contas. Em seguida são apresentados dois *rankings* que classificam os portais de licitação das Prefeituras e Tribunais de Contas também conforme a presença ou ausência de dados sobre licitações.

Por fim, a terceira seção traz os resultados de desempenho das Prefeituras e Tribunais de Contas na avaliação de transparência passiva. Os dados são apresentados de forma agregada por meio de gráficos comparativos com as taxas de resposta e precisão. Também são apresentadas tabelas onde os órgãos são classificados a partir das taxas de precisão das respostas.

### Seção 1: análise qualitativa dos tópicos em licitações

Esta seção propõe um aprofundamento em alguns tópicos específicos do processo licitatório no Brasil que vem sendo pouco explorado por estudos tanto da Academia quanto da sociedade civil. O desenvolvimento de cada um dos tópicos se deu por meio da análise das respostas dadas aos pedidos de informação enviados às prefeituras das capitais e aos tribunais de contas, contando também com as taxas de resposta, precisão e tempo de resposta de cada pergunta enviada<sup>6</sup>.

O intuito desta seção é o de levantar tópicos e lacunas para futuros estudos. A qualidade das respostas foi, em geral, insatisfatória, o que trouxe dificuldades à realização de análises completas de cada um dos tópicos, reafirmando a necessidade de uma investigação do tema utilizando-se de metodologias complementares.

#### 4.3.1 Regime Diferenciado de Contratações

Os pedidos de acesso à informação focados no Regime Diferenciado de Contratações são compostos pelas perguntas 3 e 4. Elas fazem parte da análise espelhada de dados entre prefeituras e tribunais, no intuito de obter o máximo de informações possíveis sobre o tópico.

Por ser um regime de contratações bastante flexível em relação aos procedimentos estipulados pela Lei nº 8.666/03, também é objeto de diversas críticas. Uma delas é o efeito incerto sobre a qualidade e a finalização das obras quando contratadas sem o projeto básico. Ao onerar somente a empresa licitante com eventuais aumentos de custo e mudanças no projeto, não é certo que a empresa terá capacidade financeira para levar a cabo<sup>7</sup>.

Com isso, faz-se necessário que o controle desses processos licitatórios, bem como a condução das obras sob esse regime seja minuciosa. Para avaliar a disponibilidade e a qualidade das informações acerca do tema, elaborou-se uma pergunta para as Prefeituras e outra para os Tribunais de Contas. O texto da pergunta é o seguinte:

- 6 Dados gerais sobre taxa de resposta, precisão de resposta e tempo de resposta de cada órgão serão abordados na subseção Avaliação de Transparência Passiva, na seção Avaliação de Transparência.
- 7 VIANNA. **RDC vai causar grande estrago no Brasil, critica Serra**. 29 de Junho de 2011. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,rdc-vai-causar-grande-estrago-no-brasil-critica-serra,738547>>. Acesso em 2 dez. 2016. Nesse mesmo sentido, afirmou o presidente da Associação Paulista de Empresas de Consultoria e Serviços em Saneamento e Meio Ambiente (Apecs) e membro do Sinaenco, Luiz Roberto Gravina Pladevall: "O empreiteiro não vai assumir o prejuízo — afinal, contratou-se um produto inviável de ser contratado. Só gera um bumerangue, que vai para a construtora e volta para o poder público, ao mesmo tempo em que aniquila a engenharia nacional, ao transferir toda a responsabilidade para ela. Custos como o de manutenção ou de operação não ficam esclarecidos no anteprojeto e o resultado é que tudo será judicializado. Sabe-se bem dos problemas da morosidade da Justiça e como isso vai repercutir sobre a suspensão e o término de obras em andamento". Disponível em: <<http://infraestruturaurbana.pini.com.br/solucoes-tecnicas/40/rdc-sofre-criticas-do-setor-da-engenharia-e-arquitetura-que-313517-1.aspx>>. Acesso em 2 dez. 2016.

A Lei 12.642/11 instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas e prevê em seu Art. 9 parágrafo 1 que permite a contratação integrada de empreiteiras e construtoras para a execução de obras com desenvolvimento dos projetos básico e executivo após a contratação. Neste contexto solicitamos uma lista em formato aberto e processável por máquina com as seguintes informações:

Todos os contratos que este órgão firmou amparado na Lei 12.642/11 nos anos de 2013, 2014 e 2015 constando:

1. Nome do responsável pela licitação;
2. Objeto;
3. Valor;
4. Quantidade e valor dos aditivos realizados no mesmo contrato;
5. Link para o Edital.

A pergunta visa a fazer um levantamento de quais foram estes processos de compras públicas para análise detalhada posterior. Ao mesmo tempo, a pergunta direcionada aos Tribunais de Contas visa a compreender em que medida os Tribunais de Contas absorveram as críticas realizadas à Lei nº 12.642/11 e suas posteriores modificações, por meio da auditoria dos processos licitatórios sob esse regime. O texto da pergunta direcionada aos Tribunais foi o seguinte:

Para os anos de 2013, 2014 e 2015: este Tribunal auditou processos licitatórios dentro do Regime Diferenciado (via Lei 12.642/11) realizados pela Prefeitura da capital deste Estado?

Gostaria de ter acesso a uma lista destas auditorias e, para cada uma delas:

1. Link para o edital;
2. Pareceres do Tribunal de Contas;
3. Medidas tomadas ou encaminhamentos.

A taxa de resposta das Prefeituras à pergunta sobre RDC foi alta. Dos 26 envios realizados, 19 foram respondidos (73%), sendo que 12 dessas respostas foram consideradas precisas (46%). A média de dias do envio até o recebimento da resposta foi de dezesseis dias, dentro do prazo legal.

GRÁFICO 31 Tipos de resposta das prefeituras à pergunta sobre RDC (pergunta 3)

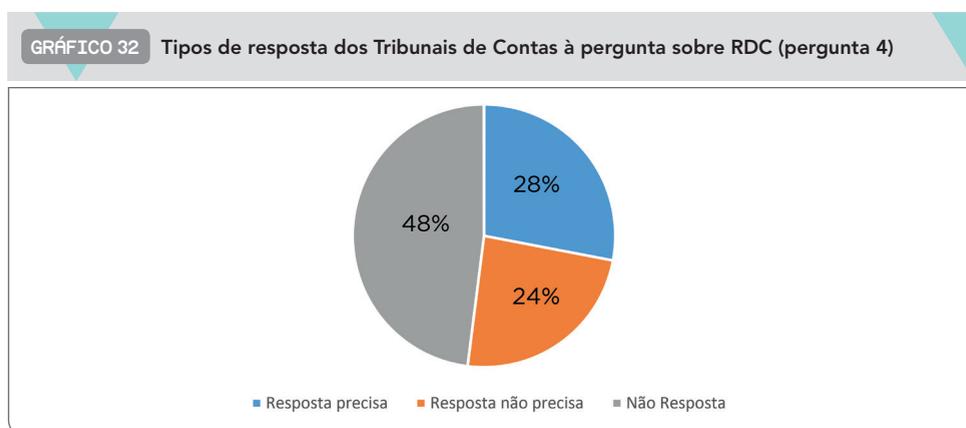


Fonte: FGV, 2017.

Entre as respostas precisas é possível identificar três padrões distintos. O primeiro deles refere-se às prefeituras que negaram a existência de contratos dessa natureza dentro do período requerido, mais precisamente quatro entre as 12 respostas: Vitória, Cuiabá, João Pessoa e Curitiba<sup>8</sup>.

Outras cinco prefeituras enviaram as informações conforme solicitado, com destaque para Fortaleza, que enviou as informações no formato solicitado — lista aberta e em formato processável por máquina. As cidades de São Luís e Recife também enviaram arquivos com as informações — em formato fechado — e Palmas e Teresina enviaram links com as orientações para se obter os dados.

Entre os casos negativos na resposta à pergunta de RDC, a prefeitura de Rio Branco comunicou a existência de custos de postagem e reprodução do material, escolhendo não responder à pergunta. Já a prefeitura de Maceió/AL forneceu resposta genérica que não abordava objetivamente nenhum dos pontos citados.



Fonte: FGV, 2017.

Já em relação à mesma pergunta realizada aos tribunais de contas verificamos uma taxa de resposta inferior à das prefeituras (52%), o que também aconteceu com a taxa de precisão (28%). O prazo médio para as respostas foi de 21 dias.

Entre as seis respostas precisas, cinco delas continham a informação de que aquele tribunal não havia realizado auditoria de licitações realizadas sob o Regime Diferenciado de Contratação. São eles o TC-AM, TC-ES, TC-PE, TM-RJ e TC-SC.

Cabe mencionar a resposta do TC-RO, que orientou consultar o seu Portal de Contas Eletrônico para obter a informação. Contudo, essa prática bastante difundida entre os órgãos públicos não atende à demanda do cidadão; ou seja, de utilizar uma ferramenta de uso interno dos auditores e relatores de processos do tribunal de contas para a consulta do cidadão. Apesar de a página do TC-RO conter informações sobre todos os municípios e o Estado, além de permitir o *download* de

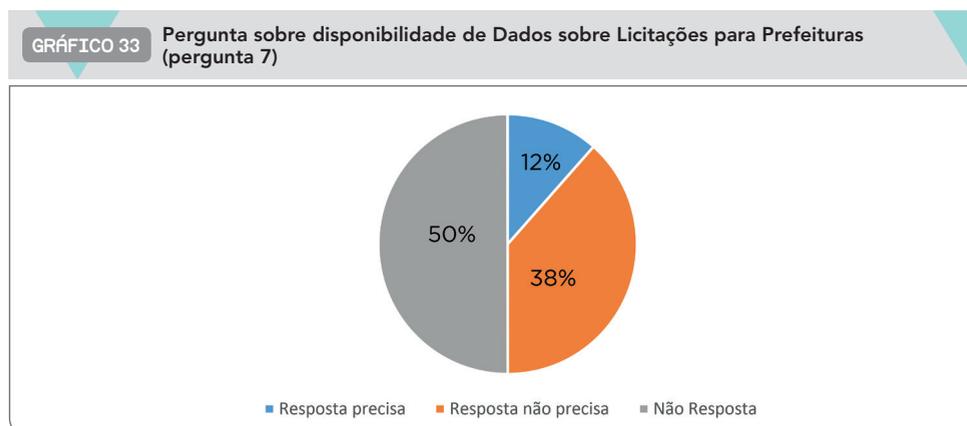
<sup>8</sup> Requer análise posterior a ausência desse tipo de contrato em Curitiba e Cuiabá, cidades-sede da Copa do Mundo de Futebol em 2014, situação em que o RDC foi amplamente utilizado. Esta pesquisa não tem, entretanto, a pretensão de verificar a veracidade das respostas enviadas.

informações sobre contratos e licitações, as informações prestadas não são suficientes para a fiscalização do cidadão, faltando informações relevantes, como valor do contrato, participantes, vencedor, entre outras informações. Esta mesma situação se repetiu para o TC-PB.

### 4.3.2 Dados sobre licitações

Os pedidos focados na obtenção de **Dados sobre licitações** englobam as perguntas 7 e 8. Elas também fazem parte da análise espelhada de dados entre prefeituras e tribunais.

As duas perguntas refletem os critérios analisados na avaliação de transparência ativa. Em suma, foram pedidos, em formato aberto e processável por máquina, todos os itens essenciais mínimos, essenciais detalhados e desejáveis relativos às licitações da prefeitura da capital de cada estado. A única diferença é que o pedido direcionado aos Tribunais de Contas contou com três itens a mais, relativos à presença de auditorias dos processos licitatórios e documentos relacionados. Os resultados gerais para as duas perguntas podem ser visualizados nos gráficos 33 e 34.



Fonte: FGV, 2017.

Apesar de ser uma informação pública e que deveria ser de amplo acesso à população, esta pergunta foi respondida de forma adequada por apenas duas das 26 prefeituras avaliadas. Vale mencionar as prefeituras de Fortaleza e São Paulo, que responderam de forma adequada ao pedido de acesso à informação. Causa especial interesse o fato de que esta pergunta apresentou a taxa mais baixa de resposta se comparada às demais perguntas. Seria possível supor que a complexidade da pergunta — listando inúmeros itens a serem apresentados — fosse utilizada como argumento para a recusa do envio; contudo, apenas duas prefeituras motivaram a recusa dessa forma. Por fim, é possível assumir que trata-se de uma informação muito sensível para a administração pública e que, apesar de não haver empecilho tecnológico ou legal para seu fornecimento, as prefeituras preferem simplesmente ignorar o pedido de acesso conforme demonstrado por esta pesquisa.

GRÁFICO 34 Pergunta sobre disponibilidade de Dados sobre Licitações para Tribunais de Contas



Fonte: FGV, 2017.

Já com relação aos Tribunais de Contas avaliados, apenas o TC-SP enviou a informação solicitada. Apesar de não ser uma obrigação legal o fornecimento de tais dados, houve uma grande quantidade de tribunais que não enviaram quaisquer respostas e, entre os que responderam, apenas um deles o fez de forma adequada. O padrão de respostas para esta pergunta foi o encaminhamento para os portais de licitação ou para as páginas de transparência dos tribunais.

### 4.3.3 Proteção a denunciante

Um dos instrumentos mais importantes de detecção da corrupção é a denúncia. Contudo, sem os devidos incentivos institucionais ela dificilmente ocorre. Entre esses incentivos institucionais, destacam-se o anonimato e a proteção a denunciante, como essenciais para que haja pessoas dispostas a se arriscar expondo esquemas de corrupção (Drew, 2003).

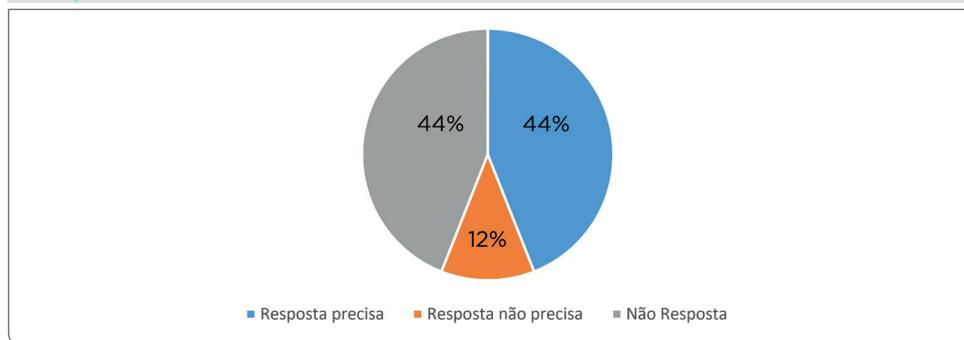
Tendo isto em vista, a presença de proteção a denunciante é o tema da **pergunta 11**, essencial para as fraudes em licitações mais difíceis de detectar ou que não passaram por qualquer avaliação de controle externo. Entende-se que, por melhor que seja a atuação dos Tribunais de Contas e controladorias internas das prefeituras, a discricionariedade dos agentes no processo de compra ainda é grande, até mesmo quando realizado por meio eletrônico.

Com isto, elaborou-se o seguinte pedido de informação:

1. Este órgão possui algum programa de proteção a denunciante internos (funcionários da prefeitura)? Em caso afirmativo, peço que indiquem e enviem:
  - a) Documentos e normas que evidenciam os processos de tratamento de denúncias e de proteção a denunciante da prefeitura.
  - b) Para os anos de 2013, 2014 e 2015, lista com casos ocorridos contendo tipo de denúncia, conteúdo, procedimentos administrativos decorrentes, procedimentos criminais decorrentes, resultado do processo (consequências para o delator e delatado)
2. Este órgão possui mecanismos de denúncia externa (para pessoas de dentro ou fora da prefeitura)? Requisito documentos que evidenciam o funcionamento deste mecanismo, bem como histórico de denúncias externas (número de denúncias, denúncias apuradas e resultado das apurações).

Do total de envios desta pergunta, 56% foram respondidos e 44% das respostas foram consideradas precisas. A alta taxa de precisão desta pergunta se deve ao fato de que 100% das prefeituras responderam que não possuem programa de denunciante — evidenciando tanto a falta de normatização deste tópico quanto a facilidade da pergunta.

**GRÁFICO 35** Tipos de resposta sobre presença de proteção a denunciante nas prefeituras (pergunta 11)



Fonte: FGV, 2017.

Foram sete as prefeituras que responderam que, apesar de não possuírem programas de proteção, possuem canais para denúncia anônima — em sua maioria por meio das ouvidorias. Entre elas estão as prefeituras de Fortaleza, São Paulo, Salvador, Vitória, João Pessoa, Teresina, Florianópolis e Porto Velho. Porto Velho possui, inclusive, um decreto específico para tratamento de denúncias por parte da administração<sup>9</sup>. As prefeituras de Rio Branco, Maceió, São Luís e Natal responderam somente que não possuem tais programas, sem dar informações adicionais.

Em relação aos dados sobre denúncias nos municípios, apenas seis prefeituras forneceram informações, de forma agregada ou não: foram as prefeituras de Salvador, Fortaleza, Vitória, João Pessoa, Florianópolis e São Paulo. Destas prefeituras, somente a de São Paulo forneceu a lista de denúncias conforme requisitado no pedido de informação, através de planilha do Excel com dados desagregados.

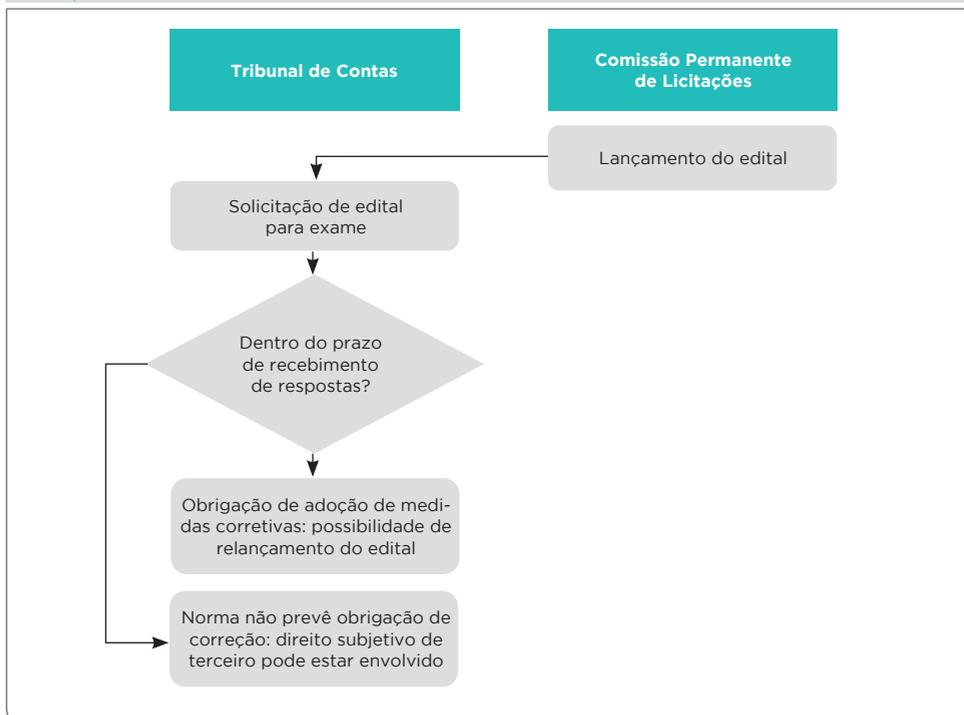
O anonimato para denúncias é um elemento importante de proteção, mas muitas vezes, devido à especificidade da denúncia, não é suficiente. As prefeituras das capitais brasileiras consolidam uma boa prática ao manter ouvidorias para auxiliar na interação com o público, mas passos mais profundos em direção a esta forma de detecção de corrupção ainda não foram dados.

#### 4.3.4 Atuação fiscalizadora dos Tribunais de Contas

A elaboração da **pergunta 2** está no cerne da pesquisa ao avaliar a atuação dos Tribunais de Contas em monitorar e controlar a legalidade do processo licitatório. A vista do tribunal a processos de compras dos governos não é compulsória como as tomadas de contas relativas à execução orçamentária (Fernandes, 2005). O fluxograma deste processo é apresentado na gráfico 36.

<sup>9</sup> Decreto Municipal nº 14.319/2016.

GRÁFICO 36 Solicitação de edital para exame do Tribunal de Contas



Fonte: FGV, 2017.

Com isso, cada tribunal pode ter práticas distintas nesse controle, e esta pergunta visa a esclarecer quais são os procedimentos em relação à legalidade dos editais lançados. O texto da pergunta é o seguinte:

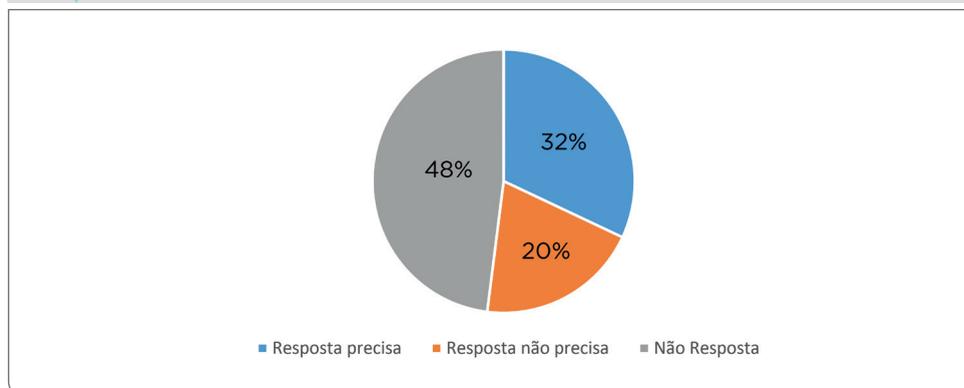
O artigo 113, parágrafo 2º da lei 8.666/93 estipula que os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame a cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.

Uma vez que o exame de editais pelo Tribunal não é compulsório, gostaria de solicitar para os anos de 2013, 2014 e 2015:

1. Como é o processo e quais são os critérios utilizados pelo Tribunal de Contas na escolha dos editais de licitação avaliados?
2. Gostaria de obter acesso a quaisquer documentos e regulamentos que estipulem periodicidade da avaliação, critérios e processos utilizados nesta escolha de editais a serem avaliados pelo Tribunal.
3. Houve casos de exame de edital de concorrência motivados por denúncia de irregularidade? Nos casos positivos, gostaria de ter acesso à documentação relativa a estes processos: conteúdo da denúncia, parecer do tribunal e medida tomada.

Foram ignoradas pelos órgãos públicos 48% das perguntas enviadas, com negativas silenciosas. Outro montante, 52% dos envios, recebeu algum tipo de resposta, sendo que, do total de envios, apenas 32% das respostas foram consideradas precisas.

**GRÁFICO 37** Tipos de resposta sobre auditoria de editais pelo Tribunal de Contas (pergunta 2)



Fonte: FGV, 2017.

Em relação à primeira parte da pergunta, sobre critérios para avaliação de editais, vários foram os tribunais de contas que afirmaram não possuir critérios específicos para auditoria de editais, como o TCE-AC, o TCE-AM<sup>10</sup>.

Os tribunais que responderam que possuem critérios<sup>11</sup> seguiram alguns padrões de resposta. O TCE-CE respondeu que segue “critérios de materialidade e relevância” de maneira geral. O TCE-PB também afirma que as auditorias podem acontecer, mas que não há legislação interna específica que determine critérios e periodicidade. Já os respondentes TCE-AM, TCE-RS, TCE-ES e TCE-SC responderam que seguem critérios de amostragem para escolher os editais avaliados, sendo que somente os TCM-GO, TCE-PA, TCE-ES e TCE-SC fornecem resoluções específicas sobre essa definição.

Sobre as denúncias de irregularidade: o TCE-AM e o TCM-SP dizem que há denúncias, enviando planilha em formato aberto com detalhes. O TCE-ES, TCE-RS e TCE-PB indicam um link geral para encontrar as denúncias, mas oferecem explicação de como encontrar as informações. Já o TCE-MT decidiu por indeferir o pedido, alegando que não é de sua competência responder ao questionamento.

De maneira geral, pode-se afirmar que a atuação do tribunal de contas na auditoria de editais ainda é deixada em segundo plano no campo normativo, dependente da discricionariedade dos agentes do tribunal ou a partir de alguma denúncia.

<sup>10</sup> O TCE-AM também não apresentou critérios, mencionando que este tipo de avaliação obedece ao Capítulo II do Regimento Interno da corte. Contudo, no documento somente é apreciado que o Tribunal possui a competência de apreciar e julgar a legalidade “b) de editais de licitações e concurso público para admissão de pessoal ainda em fase de realização”, não constando informação alguma sobre critérios e periodicidade.

<sup>11</sup> Foram 10 TCs: TCE-AM, TCM-CE, TCE-ES, TCM-GO, TCE-MG, TCE-PB, TCE-PE, TCE-RO, TCE-SC e TCM-SP.

### 4.3.5 Disponibilidade das informações utilizando metodologia de avaliação de transparência ativa

Se as compras públicas são um ponto extremamente sensível à corrupção, a falta de dados nos sites dos governos e a falta de respostas precisas a pedidos de informação confirmam e aprofundam o debate sobre a corrupção: nem todos os mecanismos de controle estão funcionando.

Esta seção apresenta os resultados da avaliação de transparência ativa em licitações. Nela, dois pesquisadores pontuaram conforme os critérios estabelecidos como essenciais e desejáveis para que o cidadão possa efetuar o controle social dos contratos realizados pelo executivo local na modalidade concorrência. A coleta de dados foi realizada ao longo dos meses de agosto e setembro de 2016 conforme a metodologia anteriormente apresentada.

Deve ser ressaltado que 19 das 26 prefeituras analisadas possuem portais de licitação. A prefeitura de Porto Alegre possui um portal que não contém informações sobre concorrência, o que fez com que não figurasse em uma boa posição nesta avaliação. Seis prefeituras possuem apenas um mural com as licitações correntes (Fortaleza, Campo Grande, Teresina, Boa Vista, Porto Alegre e Palmas) e duas delas apresentam links para portais que não funcionam ou parecem ser inexistentes (Rio de Janeiro e Florianópolis).

Ainda que as prefeituras tenham obrigação legal de disponibilizar informações sobre licitações, apenas **seis** Prefeituras avaliadas apresentaram pelo menos 80% das informações essenciais mínimas em seus portais.

A avaliação mostra que a maioria das prefeituras possuem portais de licitação, mas poucas cumprem com todos os requisitos legais previstos em lei. No caso dos TCs, já era esperado uma menor disponibilidade de informações, tendo em vista que não possuem obrigações de transparência em relação a dados de terceiros.

Utilizando este levantamento e de acordo com a metodologia descrita anteriormente, calculou-se o ranking de disponibilidade de informações sobre licitações na modalidade concorrência para as capitais brasileiras, que pode ser visualizado na tabela 8.

| TABELA 8 Capitais dos estados: Ranking de disponibilidade de informações sobre licitações na modalidade concorrência |  |                                 |                              |                              |         |
|--|--|---------------------------------|------------------------------|------------------------------|---------|
| Capitais dos Estados   | Dados essenciais mínimos (máx. 11 pts) | Itens desejáveis* (máx. 10 pts) | Acessibilidade* (máx. 8 pts) | Total de pontos (máx. 33pts) | Posição |
| Salvador - BA  | 10                                     | 4,1                             | 4,55                         | 18,64                        | 1º      |
| Rio Branco - AC  | 9,5                                    | 3,5                             | 5,18                         | 18,14                        | 2º      |
| João Pessoa - PB   | 9,5                                    | 3,9                             | 3,45                         | 16,84                        | 3º      |
| Curitiba - PR  | 9                                      | 2,9                             | 4,09                         | 15,95                        | 4º      |

| Capitais dos Estados | Dados essenciais mínimos (máx. 11 pts) | Itens desejáveis* (máx. 10 pts) | Acessibilidade* (máx. 8 pts) | Total de pontos (máx. 33pts) | Posição |
|----------------------|--|---------------------------------|------------------------------|------------------------------|---------|
| São Paulo - SP       | 8,5                                    | 2,7                             | 4,64                         | 15,84                        | 5º      |
| Recife - PE          | 10                                     | 0,9                             | 4,55                         | 15,45                        | 6º      |
| Maceió - AL          | 8                                      | 1,1                             | 4,36                         | 13,45                        | 7º      |
| São Luís - MA        | 7,5                                    | 1,7                             | 4,09                         | 13,30                        | 8º      |
| Porto Velho - RO     | 9                                      | 1,6                             | 0,82                         | 11,45                        | 9º      |
| Manaus - AM          | 6,5                                    | 0,9                             | 2,95                         | 10,34                        | 10º     |
| Belém - PA           | 7                                      | 0,6                             | 2,23                         | 9,86                         | 11º     |
| Belo Horizonte - MG  | 7                                      | 0,6                             | 1,91                         | 9,55                         | 12º     |
| Vitória - ES         | 6                                      | 1,4                             | 1,64                         | 9,00                         | 13º     |
| Goiânia - GO         | 6                                      | 1,4                             | 1,64                         | 9,00                         | 13º     |
| Aracaju - SE         | 5,5                                    | 0,0                             | 2,50                         | 8,00                         | 14º     |
| Natal - RN           | 6                                      | 0,0                             | 1,64                         | 7,64                         | 15º     |
| Macapá - AP          | 5                                      | 0,0                             | 1,36                         | 6,36                         | 16º     |
| Cuiabá - MT          | 4                                      | 0,4                             | 1,82                         | 6,18                         | 17º     |
| Fortaleza - CE       | 1                                      | 0,0                             | 0,09                         | 1,09                         | 18º     |
| Campo Grande - MS    | 0                                      | 0,0                             | 0,00                         | 0,00                         | 17º     |
| Teresina - PI        | 0                                      | 0,0                             | 0,00                         | 0,00                         | 17º     |
| Rio de Janeiro - RJ  | 0                                      | 0,0                             | 0,00                         | 0,00                         | 17º     |
| Boa Vista - RR       | 0                                      | 0,0                             | 0,00                         | 0,00                         | 17º     |
| Porto Alegre - RS    | 0                                      | 0,0                             | 0,00                         | 0,00                         | 17º     |
| Florianópolis - SC   | 0                                      | 0,0                             | 0,00                         | 0,00                         | 17º     |
| Palmas - TO          | 0                                      | 0,0                             | 0,00                         | 0,00                         | 17º     |

As prefeituras de Salvador, Rio Branco e João Pessoa apresentaram mais de 50% dos itens avaliados na pesquisa de transparência ativa, ficando entre as melhores classificadas na avaliação. As prefeituras de Curitiba, Recife, São Paulo, Maceió, São Luís, Porto Velho, Belém e Belo Horizonte também apresentaram boa pontuação na categoria de itens essenciais (maior ou igual a sete itens presentes).

A disponibilização de dados por parte das prefeituras era esperada uma vez que elas são as próprias produtoras dos dados, além de terem obrigações de transparência bastante claras na Lei de Licitações e na LAI. Entre os melhores portais estão o de Maceió, Rio Branco, Recife e Salvador, com a maioria dos itens essenciais presentes e opções de filtros que facilitam encontrar a informação.

Apesar disso, algumas prefeituras não possuem nenhuma forma de disponibilização desses dados, como as prefeituras do Rio de Janeiro e Florianópolis. No portal da prefeitura de João Pessoa averiguou-se grande disparidade no fornecimento de informações de um registro para o outro.

A prefeitura de Fortaleza conta com uma importante iniciativa de publicidade e gestão de dados através do Fortaleza Dados Abertos, que possui algumas informações sobre licitações. Contudo, a ausência de um portal inteligível para leigos em programação e manipulação de bases de dados fez com que desconsiderássemos estes dados em nossa análise.

Seguindo a perspectiva de uma análise transversal da disponibilidade de informações sobre contratações públicas por parte dos órgãos do executivo local, esta pesquisa também realizou uma avaliação da disponibilidade de informações sobre licitações das capitais dos estados junto aos seus órgãos de controle externo, ou seja, os Tribunais de Contas responsáveis pela auditoria dos gastos públicos daquela prefeitura. O ranking dos portais de licitações dos Tribunais de Contas pode ser visualizado na tabela 9.

**TABELA 9** Tribunais de Contas: Ranking de disponibilidade de informações sobre licitações na modalidade concorrência

| Tribunal | Itens essenciais (máx. 11 pts) | Itens desejáveis* (máx. 10 pts) | Acessibilidade* (máx. 8 pts) | Total de pontos (máx. 29 pts) | Ranking |
|----------|--------------------------------|---------------------------------|------------------------------|-------------------------------|---------|
| TCM CE   | 11                             | 7,0                             | 4,00                         | 22,00                         | 1º      |
| TCE MA   | 9,5                            | 7,3                             | 4,32                         | 21,16                         | 2º      |
| TCE TO   | 9,5                            | 5,2                             | 3,45                         | 18,14                         | 3º      |
| TCE AC   | 9                              | 4,1                             | 4,91                         | 18,00                         | 4º      |
| TCE PR   | 9                              | 4,1                             | 4,91                         | 18,00                         | 4º      |
| TCE MG   | 8                              | 3,6                             | 5,09                         | 16,73                         | 5º      |
| TCE PI   | 9,5                            | 2,6                             | 3,45                         | 15,55                         | 6º      |
| TCE PE   | 8                              | 1,5                             | 3,64                         | 13,09                         | 7º      |
| TCE PB   | 7                              | 1,3                             | 3,18                         | 11,45                         | 8º      |
| TCM PA   | 7                              | 0                               | 1,91                         | 8,91                          | 9º      |
| TCE SE   | 5                              | 0,9                             | 2,73                         | 8,64                          | 10º     |
| TCE AL   | 0                              | 0                               | 0,00                         | 0,00                          | 11º     |
| TCE AM   | 0                              | 0                               | 0,00                         | 0,00                          | 11º     |
| TCE AP   | 0                              | 0                               | 0,00                         | 0,00                          | 11º     |
| TCM BA   | 0                              | 0                               | 0,00                         | 0,00                          | 11º     |
| TCE ES   | 0                              | 0                               | 0,00                         | 0,00                          | 11º     |

| Tribunal | Itens essenciais (máx. 11 pts) | Itens desejáveis* (máx. 10 pts) | Acessibilidade* (máx. 8 pts) | Total de pontos (máx. 29 pts) | Ranking |
|----------|--------------------------------|---------------------------------|------------------------------|-------------------------------|---------|
| TCM GO   | 0                              | 0                               | 0,00                         | 0,00                          | 11º     |
| TCE MS   | 0                              | 0                               | 0,00                         | 0,00                          | 11º     |
| TCE MT   | 0                              | 0                               | 0,00                         | 0,00                          | 11º     |
| TCM RJ   | 0                              | 0                               | 0,00                         | 0,00                          | 11º     |
| TCE RN   | 0                              | 0                               | 0,00                         | 0,00                          | 11º     |
| TCE RO   | 0                              | 0                               | 0,00                         | 0,00                          | 11º     |
| TCE RR   | 0                              | 0                               | 0,00                         | 0,00                          | 11º     |
| TCE RS   | 0                              | 0                               | 0,00                         | 0,00                          | 11º     |
| TCE SC   | 0                              | 0                               | 0,00                         | 0,00                          | 11º     |
| TCM SP   | 0                              | 0                               | 0,00                         | 0,00                          | 11º     |

Apenas seis Tribunais de Contas apresentam ao menos 80% das informações essenciais mínimas. Além disso, 16 tribunais não contavam com um portal de licitações. Vale ressaltar que, por não ter respaldo em qualquer legislação, a avaliação de transparência ativa dos Tribunais de Contas teve por objetivo fornecer um panorama das práticas de transparência desses órgãos e oferecer a este estudo uma base de dados para cruzamento com os dados oferecidos pelas Prefeituras, objeto da análise transversal deste estudo.

Entre os casos positivos estão os dos portais do Tribunal dos Municípios do Ceará (TCM-CE), o Tribunal de Contas Estaduais do Maranhão (TCE-MA) e de Tocantins (TCE-TO). O portal de licitações do TCE-MA possui visualização intuitiva dos dados e, inclusive, fornece o status de envio de documentos da prefeitura ao TCE. Isto significa que se a prefeitura não mantém em dia suas obrigações de transparência junto ao Tribunal de Contas, também está sujeita ao controle social. Já o portal de licitações indicado no TCE-AC possui o mesmo banco de dados de licitações da prefeitura e é bastante completo.

O portal de licitações do TCE-SE possui grande variedade de filtros que facilitam a busca de licitações específicas pelo usuário, contudo, a necessidade de se escolher um órgão específico do qual se quer obter os dados impede uma análise mais geral das informações.

Há também casos de portais completos e intuitivos que estão escondidos do público, seja por dificuldade de se encontrar indicação deles no site, ou pela utilização de siglas que impedem o reconhecimento imediato do conteúdo pelos cidadãos. Um exemplo deste caso foi o do portal de licitações do TCE de Tocantins. Escondido em uma seção do site com barra de rolagem, a plataforma denominada SICAP (**Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública**) contém quase todos os itens essenciais, um grande número de dados fundamentais detalhados e muitos filtros.

### 4.3.6 Responsividade dos órgãos aos pedidos de acesso à informação utilizando metodologia de avaliação de transparência passiva

Os resultados da avaliação de transparência passiva seguem, em linhas gerais, a tendência de respostas já vista em outros estudos do Programa de Transparência Pública da FGV. Uma primeira análise demonstra que os resultados agregados obtidos neste estudo seguiram a mesma tendência de outras avaliações realizadas pelo PTP alcançando 55% de taxa de resposta (168 de 308 envios válidos) e 24% de taxa de precisão (75 respostas entre 308 envios válidos).

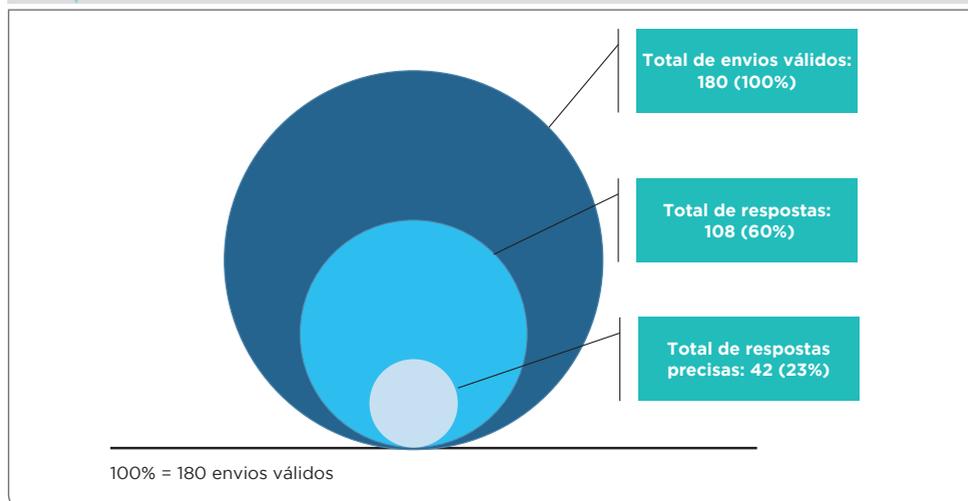
O envio de pedidos de acesso à informação é uma metodologia cujo processo é longo e complexo. Ele depende não só da capacidade técnica dos órgãos em responder questões, mas, antes de tudo, depende do cidadão conseguir enviar suas requisições. Por mais óbvia que essa constatação seja, muitos órgãos públicos não oferecem ferramentas adequadas para que os cidadãos enviem questionamentos. A tabela 10 mostra as razões pelas quais não foi possível enviar alguns dos pedidos de informação na primeira bateria de envios deste estudo, bem como a solução encontrada para o envio.

| Órgão                             | Problema  | Resolução  |
|-----------------------------------|---|--|
| Prefeitura do Rio de Janeiro - RJ | Impossibilidade de concluir o envio do pedido no site 1746.rio.gov.br/          | Buscou-se alguma secretaria da prefeitura que fornecesse publicamente um e-mail dedicada à LAI. Os pedidos foram enviados a este órgão com o pedido de que fossem encaminhados ao órgão responsável, com base no art. 10, § 2o da L12527/11  |
| Prefeitura de Cuiabá - MT         | Limite no número de caracteres do formulário.                                   | Optou-se por enviar os pedidos através do e-mail da ouvidoria.   |
| Prefeitura de Maceió - AL         | e-SIC com problemas   | Buscou-se alguma secretaria da prefeitura que fornecesse publicamente um e-mail dedicada à LAI. Os pedidos foram enviados a este órgão com o pedido de que fossem encaminhados ao órgão responsável. A prefeitura pediu que entrássemos em contato para esclarecer o problema no portal, que foi corrigido após a ligação. |
| Prefeitura de Fortaleza - CE      | e-SIC com problemas quando a Comissão Permanente de Licitações era selecionada. | Em alguns casos os pedidos foram enviados para a secretaria de governo contendo, na primeira linha do pedido, um pedido de encaminhamento para a CLFOR devido à impossibilidade de se endereçar o pedido diretamente a eles pelo sistema. Em outros casos o pedido foi enviado pelo Fale Conosco.                          |
| TCE do Amapá                      | Plataforma de envios dedicada à LAI não funciona.                               | Os pedidos foram enviados pelo Fale Conosco.   |

| Órgão                            | Problema   | Resolução  |
|----------------------------------|--|--|
| Prefeitura de Florianópolis - SC | Site não funcionou.  | Site voltou a funcionar.   |
| TCM do Pará                      | Plataforma de envios dedicada à LAI não funcionou em alguns casos. | Alguns pedidos foram enviados pela Ouvidoria.                                |
| Prefeitura de São Paulo - SP     | Site não funcionou.  | Não foi possível enviar 1 pedido e outro canal de envio não foi encontrado.  |
| Prefeitura de Porto Alegre - RS  | Site não funcionou.  | Não foi possível enviar 1 pedido e outro canal de envio não foi encontrado.  |
| TCE do Tocantins                 | Site não funcionou.  | Não foi possível enviar 2 pedidos e outro canal de envio não foi encontrado. |

Foram enviadas seis perguntas diferentes a 26 Prefeituras, totalizando 180 pedidos de acesso à informação válidos. Desses 180 pedidos, 108 foram respondidos, o que corresponde a uma taxa de resposta de 60%. Dos pedidos enviados, 42 respostas foram avaliadas como precisas. A gráfico 38 mostra os resultados para as prefeituras.

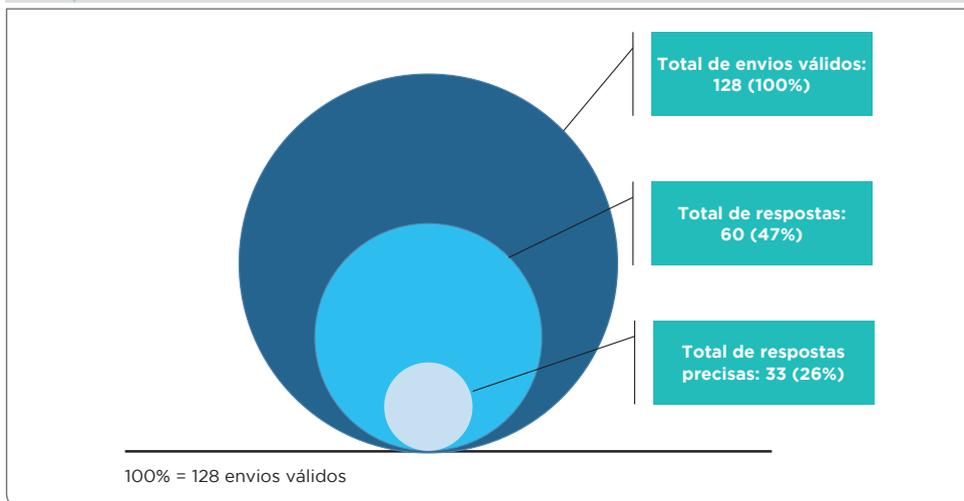
**GRÁFICO 38** Prefeituras das capitais: número de envios, respostas e respostas precisas



Fonte: FGV, 2017.

Com relação aos Tribunais de Contas, foram enviadas cinco perguntas diferentes a 26 Tribunais de Contas, totalizando 128 pedidos de acesso à informação. Desses 128 pedidos, 60 foram respondidos, o que corresponde a uma taxa de resposta de 47%. Dos pedidos enviados, 33 respostas foram avaliadas como precisas.

GRÁFICO 39 Tribunais de Contas: número de envios, respostas e respostas precisas



Fonte: FGV, 2017.

Com relação ao prazo, as Prefeituras levaram em média dezessete dias para responder aos pedidos de acesso, enquanto os Tribunais de Contas levaram em média vinte dias.

Cada uma das prefeituras analisadas neste estudo recebeu de seis a sete pedidos de acesso à informação<sup>12</sup>. Das 26 prefeituras avaliadas, apenas quatro forneceram algum tipo de resposta a 100% dos pedidos de informação enviados. São elas as prefeituras de Belo Horizonte, Salvador, Porto Velho e Maceió. Contudo, a porcentagem de respostas altas não necessariamente se reflete em uma maior quantidade de respostas precisas. Maceió, por exemplo, mesmo respondendo a 100% dos pedidos de acesso, forneceu apenas uma resposta precisa.

Quatro foram as prefeituras que não responderam a nenhum dos pedidos: as prefeituras de Manaus, Macapá, Belém e Campo Grande. Entre as que forneceram algumas respostas, mas sem precisão, estão as prefeituras de Aracaju, Boa Vista e Rio de Janeiro. Os resultados para cada uma das prefeituras podem ser visualizados na tabela 11.

TABELA 11 Prefeituras das capitais: envios válidos, respostas, respostas precisas e número médio de dias para resposta

| Prefeitura       | Envios válidos | Respostas | %    | Respostas precisas | %   | Dias |
|------------------|----------------|-----------|------|--------------------|-----|------|
| Rio Branco - AC  | 7              | 6         | 86%  | 4                  | 57% | 27   |
| Porto Velho - RO | 7              | 7         | 100% | 4                  | 57% | 24   |
| São Paulo - SP   | 6              | 5         | 83%  | 3                  | 50% | 14   |

<sup>12</sup> O período de contabilização de respostas foi finalizado no dia 20 de outubro de 2016. Respostas recebidas após esta data não estão incluídas neste estudo. A título de informação, foram 11 as respostas não incluídas, advindas das prefeituras de Vitória, Florianópolis, Fortaleza, Aracaju, Palmas, João Pessoa e Macapá.

| Prefeitura          | Envios válidos | Respostas | %    | Respostas precisas | %   | Dias |
|---------------------|----------------|-----------|------|--------------------|-----|------|
| Cuiabá - MT         | 7              | 5         | 71%  | 3                  | 43% | 13   |
| Palmas - TO         | 7              | 5         | 71%  | 3                  | 43% | 5    |
| Vitória - ES        | 7              | 5         | 71%  | 3                  | 43% | 20   |
| São Luís - MA       | 7              | 6         | 86%  | 3                  | 43% | 6    |
| Belo Horizonte - MG | 7              | 7         | 100% | 2                  | 29% | 17   |
| Teresina - PI       | 7              | 2         | 29%  | 2                  | 29% | 12   |
| Curitiba - PR       | 7              | 4         | 57%  | 2                  | 29% | 13   |
| Salvador - BA       | 7              | 7         | 100% | 2                  | 29% | 18   |
| João Pessoa - PB    | 7              | 5         | 71%  | 2                  | 29% | 27   |
| Recife - PE         | 7              | 5         | 71%  | 2                  | 29% | 33   |
| Fortaleza - CE      | 7              | 5         | 71%  | 2                  | 29% | 25   |
| Porto Alegre - RS   | 6              | 4         | 67%  | 1                  | 17% | 16   |
| Maceió - AL         | 7              | 7         | 100% | 1                  | 14% | 14   |
| Goiânia - GO        | 7              | 3         | 43%  | 1                  | 14% | 26   |
| Natal - RN          | 7              | 4         | 57%  | 1                  | 14% | 32   |
| Florianópolis - SC  | 7              | 3         | 43%  | 1                  | 14% | 14   |
| Rio de Janeiro - RJ | 7              | 2         | 29%  | 0                  | 0%  | ?    |
| Boa Vista - RR      | 7              | 5         | 71%  | 0                  | 0%  | 5    |
| Aracaju - SE        | 7              | 6         | 86%  | 0                  | 0%  | 5    |
| Manaus - AM         | 7              | 0         | 0%   |                    |     |      |
| Macapá - AP         | 7              | 0         | 0%   |                    |     |      |
| Campo Grande - MS   | 7              | 0         | 0%   |                    |     |      |
| Belém - PA          | 7              | 0         | 0%   |                    |     |      |

É possível notar que um prazo de resposta curto também não é, necessariamente, indicador de melhores respostas. A título de exemplificação, tem-se a prefeitura de Vitória com três respostas precisas e um tempo médio de resposta de vinte dias e, ao mesmo tempo, a prefeitura de Palmas, com prazo médio de resposta de cinco dias.

Os Tribunais de Contas, por sua vez, apresentaram um número maior de órgãos que não responderam a qualquer dos pedidos, totalizando nove Tribunais de Contas que ignoraram por completo os pedidos via Lei de Acesso à Informação no tempo de coleta estipulado neste estudo. Entre os Tribunais de Contas que forneceram alguma resposta, mas nenhuma com precisão, estão o Tribunal de Contas Estaduais do Pará, Paraná e Rio Grande do Norte.

Contudo, na avaliação dos Tribunais de Contas houve um maior número de órgãos com taxa de precisão acima de 50%, o que inclui os Tribunais de Contas Estaduais do Amazonas, do Espírito Santo, de Pernambuco, de Santa Catarina e Roraima e também o Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Os resultados são apresentados na tabela 12.



TABELA 12

**Tribunais de Contas: envios válidos, respostas, respostas precisas e número médio de dias para resposta**

| Tribunal de Contas | Envios válidos | Respostas | %    | Respostas precisas | %   | Dias |
|--------------------|----------------|-----------|------|--------------------|-----|------|
| TCM SP             | 5              | 5         | 100% | 4                  | 80% | 19   |
| TCE AM             | 5              | 4         | 80%  | 3                  | 60% | 47   |
| TCE ES             | 5              | 4         | 80%  | 3                  | 60% | 40   |
| TCE PE             | 5              | 4         | 80%  | 3                  | 60% | 28   |
| TCE SC             | 5              | 5         | 100% | 3                  | 60% | 11   |
| TCE RO             | 5              | 5         | 100% | 3                  | 60% | 17   |
| TCM CE             | 5              | 5         | 100% | 2                  | 40% | 22   |
| TCE PB             | 5              | 5         | 100% | 2                  | 40% | 12   |
| TCE AC             | 5              | 5         | 100% | 1                  | 20% | 16   |
| TCM GO             | 5              | 2         | 40%  | 1                  | 20% | 27   |
| TCE MA             | 5              | 1         | 20%  | 1                  | 20% | 1    |
| TCM RJ             | 5              | 4         | 80%  | 1                  | 20% | 21   |
| TCE RS             | 5              | 5         | 100% | 1                  | 20% | 21   |
| TCE MT             | 5              | 2         | 40%  | 0                  | 0%  | 2    |
| TCM PA             | 5              | 1         | 20%  | 0                  | 0%  | 30   |
| TCE PR             | 5              | 1         | 20%  | 0                  | 0%  | 20   |
| TCE RN             | 5              | 2         | 40%  | 0                  | 0%  | 25   |
| TCE AL             | 5              | 0         | 0%   |                    |     |      |
| TCE AP             | 5              | 0         | 0%   |                    |     |      |
| TCM BA             | 5              | 0         | 0%   |                    |     |      |
| TCE MG             | 5              | 0         | 0%   |                    |     |      |
| TCE MS             | 5              | 0         | 0%   |                    |     |      |
| TCE PI             | 5              | 0         | 0%   |                    |     |      |
| TCE RR             | 5              | 0         | 0%   |                    |     |      |
| TCE SE             | 5              | 0         | 0%   |                    |     |      |
| TCE TO             | 3              | 0         | 0%   |                    |     |      |

Os resultados demonstram que os Tribunais de Contas ainda operam em desconformidade com a legislação. Formas de sanção ao descumprimento da LAI não foram contempladas na legislação, ainda mais se tratando de órgãos autônomos dentro do Poder Legislativo, que é o caso dos Tribunais de Contas.

#### 4.4 Considerações Finais

Os resultados da avaliação de transparência sobre compras públicas conduzidas no âmbito do Plano Nacional Anticorrupção indicam a necessidade de que os órgãos da administração pública local, bem como os órgãos de controle externo estabeleçam novos compromissos para cumprir plenamente com as normas de transparência definidas pela Lei de Acesso à Informação e pela Lei de Licitações e para aproximar-se dos padrões de divulgação internacionais, como, por exemplo, do Reino Unido e da OCP.

Conforme mencionado anteriormente, esta pesquisa trabalha com o conceito de transparência efetiva, ou seja, aquela cuja informação disponibilizada é útil e compreensível ao cidadão (Fox, 2007; Hood & Heald, 2006; Meijer, 2013; Michener & Bersch, 2013). Por essa razão e para dar consistência aos padrões de avaliação das licitações, esta pesquisa empreendeu o esforço de realizar duas avaliações complementares para verificar a disponibilidade de dados sobre licitações de forma transversal tanto nos órgãos produtores da informação, Prefeituras, quanto nos órgãos de controle, os Tribunais de Contas.

A avaliação dos portais de licitação das Prefeituras das capitais brasileiras identificou que nenhuma delas disponibiliza a integralidade das informações essenciais mínimas em seus portais e que apenas **seis** Prefeituras avaliadas apresentaram pelo menos 80% das informações essenciais mínimas em seus portais. Isso demonstra uma lacuna na capacidade de transparência das Prefeituras no que diz respeito ao uso de recurso público na compra de bens e serviços.

Com relação aos órgãos de controle externo, o levantamento observou que 16 tribunais não possuem um portal de licitações. Apesar de ser esperada uma menor incidência de portais, uma vez que os critérios de avaliação, nesse caso, não encontram embasamento legal, cabe notar que a divulgação desses dados se mostra fundamental no combate à corrupção. A ENCCLA, por exemplo, havia listado entre suas ações prioritárias desde 2013 o “desenvolvimento do Sistema de Consulta e Análise de Dados de Contratação com o Poder Público e propor norma para implementação em todos os Tribunais de Contas”, o que demonstra a importância desse tipo de ação no âmbito do combate à corrupção.

Já com relação à avaliação de transparência passiva, o estudo indicou que tanto as Prefeituras quanto os Tribunais de Contas apresentaram resultados próximos aos estudos realizados anteriormente, ou seja, os órgãos da administração pública não atenderam aos requisitos da Lei de Acesso à Informação. Vale mencionar algumas prefeituras onde nem sequer foi possível fazer o envio dos pedidos de acesso, como é o caso das Prefeitura do Rio de Janeiro, Fortaleza e Florianópolis, além do TCE do Amapá e do TCM do Pará.

Por fim, a análise dos oito tópicos em licitação a partir das respostas dadas aos pedidos de acesso à informação apresenta um importante diagnóstico sobre o controle dos processos licitatórios tanto por parte das prefeituras quanto dos tribunais de contas. Isso por que esses órgãos não foram capazes de responder de forma satisfatória a pedidos de acesso que solicitavam listas simples de controle (de auditorias realizadas, de revogações e anulações, de monitoramento de inexigibilidade e dispensa), planilhas com dados completos sobre licitações (apenas o TC-SP respondeu de forma adequada), tabelas com as representações dos TCs em processos licitatórios (apenas 29% responderam de forma precisa), entre outros mecanismos de gestão, controle e acompanhamento que deveriam ser práticas básicas dos órgãos públicos tanto nos seus controles internos quanto nas suas práticas de transparência.

Retomando a pergunta de pesquisa e concluindo o estudo a partir de seus resultados, é possível dizer que, se um cidadão ou organização da sociedade civil quiser ter acesso a informações sobre concorrências realizadas na capital de um estado brasileiro, isso só será possível em 12 das 26 capitais.

A tabela a seguir agrega três levantamentos realizados nesta pesquisa. O primeiro deles é sobre a disponibilidade das informações nos portais das prefeituras; a segunda, nos portais dos tribunais de contas; e, por fim, a disponibilidade via pedidos de acesso à informação.

A comparação entre essas três formas de obtenção da informação forneceu um mapa de disponibilidade de dados sobre licitações na modalidade concorrência nas capitais brasileiras, comparação esta que trouxe algumas conclusões importantes para futuras pesquisas.

A evidência demonstra que parte das prefeituras que não cumprem com a transparência o fazem não necessariamente por dificuldades técnicas ou falta de recursos. Houve casos em que os dados foram gerados e enviados ao órgão de controle externo; por conseguinte, poderiam ser disponibilizados ao público pela própria prefeitura, mas, por outros motivos, a prefeitura deixou de disponibilizá-los, como é o caso das Prefeituras de Fortaleza, Belo Horizonte, Teresina e Palmas.

| TABELA 13 Disponibilidade de dados sobre licitações na modalidade concorrência |                                   |                  |                                  |                       |                  |                                  |       |
|--|-----------------------------------|------------------|----------------------------------|-----------------------|------------------|----------------------------------|-------|
| Prefeitura   |                                   |                  |                                  | Tribunal de Contas    |                  |                                  |       |
|  | Portal                            | Dados no portal? | Dados via Transparência Passiva? | Portal                | Dados no portal? | Dados via Transparência Passiva? | Geral |
| Rio Branco - AC  | Portal das Licitações (TCE AC)    | 100              | 0                                | Portal das Licitações | 100              | 0                                | 😊     |
| Maceió - AL  | Portal da Transparência           | 100              | 50                               | SICAP                 | 0                | 0                                | 😊     |
| Manaus - AM  | Portal da Transparência Municipal | 50               | 0                                | —                     | 0                | 0                                | 😐     |
| Macapá - AP  | Pesquisa de Licitações            | 0                | 0                                | —                     | 0                | 0                                | 😞     |

| Prefeitura                                      |  |     |     | Tribunal de Contas                                     |     |     |   |
|---|--|-----|-----|--|-----|-----|---|
| Salvador - BA                                   | Compras Salvador                           | 100 | 0   | —  | 0   | 50  | 😊 |
| Fortaleza - CE                                  | —  | 0   | 100 | Portal de Licitações dos Municípios                    | 100 | 50  | 😊 |
| Vitória - ES                                    | Portal de Compras - Editais e licitações   | 50  | 0   | —  | 0   | 0   | 😐 |
| Goiânia - GO                                    | Portal da Transparência                    | 50  | 0   | —  | 0   | 50  | 😐 |
| São Luís - MA                                   | Central de Licitações                      | 100 | 0   | Mural de Licitações                                    | 100 | 50  | 😊 |
| Belo Horizonte - MG                             | Portal de Informações e Serviços           | 50  | 50  | Fiscalizando com o TCE                                 | 100 | 0   | 😊 |
| Campo Grande - MS                               | —  | 0   | 0   | —  | 0   | 0   | 😞 |
| Cuiabá - MT                                     | Portal da Transparência                    | 0   | 0   | —  | 0   | 0   | 😞 |
| Belém - PA                                      | Portal de Licitações                       | 50  | 0   | Listagem de Licitação                                  | 50  | 50  | 😐 |
| João Pessoa - PB                                | Portal da Transparência                    | 100 | 0   | SAGRES   | 50  | 0   | 😊 |
| Recife - PE                                     | Portal de Compras                          | 100 | 0   | Tome Conta   | 100 | 0   | 😊 |
| Teresina - PI                                   | Documentos / Licitações (1)                | 0   | 0   | Mural de Licitações                                    | 100 | 0   | 😊 |
| Curitiba - PR                                   | Portal da Transparência                    | 100 | 0   | Portal de Informações                                  | 100 | 0   | 😊 |
| Rio de Janeiro - RJ                             | — (2)                                      | 0   | 0   | —  | 0   | 50  | 😊 |
| Natal - RN                                      | Portal de Compras                          | 50  | 0   | —  | 0   | 0   | 😊 |
| Porto Velho - RO                                | Portal da Transparência                    | 50  | 50  | —  | 0   | 0   | 😊 |
| Boa Vista - RR                                  | Portal da Transparência                    | 0   | 0   | —  | 0   | 0   | 😞 |
| Porto Alegre - RS                               | Portal Transparência e Acesso à Informação | 0   | 0   | —  | 0   | 50  | 😞 |
| Florianópolis - SC                              | Portal da Transparência (2)                | 0   | 0   | —  | 0   | 0   | 😞 |
| Aracaju - SE                                    | Aracaju.compras                            | 50  | 0   | Portal das Prefeituras Municipais do Estado de Sergipe | 50  | 0   | 😊 |
| São Paulo - SP                                  | e-Negócios Cidade SP                       | 100 | 100 | —  | 0   | 100 | 😊 |
| Palmas - TO                                     | Portal da Transparência                    | 0   | 50  | Portal da Transparência                                | 100 | 0   | 😊 |
| 100   | Nível suficiente de informações            |     |     |  |     |     |   |
| 50  | Nível insuficiente de informações          |     |     |  |     |     |   |
| 0   | Ausência de informações                    |     |     |  |     |     |   |
| (1) Disponibiliza somente licitações em aberto. |  |     |     |  |     |     |   |
| (2) Site não funciona                           |  |     |     |  |     |     |   |

As Prefeituras de Fortaleza, Campo Grande, Teresina, Rio de Janeiro, Boa Vista, Porto Alegre<sup>13</sup>, Florianópolis e Palmas não disponibilizam qualquer tipo de informação sobre licitações. Nesses casos, a disponibilização de dados pelos Tribunais de Contas que auditam essas cidades ganha importância ainda maior, por ser o único meio possível de se exercer o controle social.

Alguns destaques negativos são as Prefeituras de Campo Grande, Rio de Janeiro, Boa Vista, Porto Alegre, Florianópolis e Palmas. Nesses casos, não foram disponibilizadas as informações sobre licitações nem por parte das Prefeituras nem por parte dos Tribunais de Contas que as auditam.

Ainda que em alguns casos seja possível que o cidadão tenha acesso às informações sobre licitações pelos portais dos Tribunais de Contas, as deficiências das prefeituras não podem ser consideradas supridas. Elas têm obrigações legais quanto à disponibilização de dados para o público, as quais não vêm sendo adequadamente cumpridas.

<sup>13</sup> Possui informações sobre outras modalidades, mas não sobre concorrência.



## CAPÍTULO

## 5

## O COMBATE À CORRUPÇÃO PELA VIA LEGISLATIVA

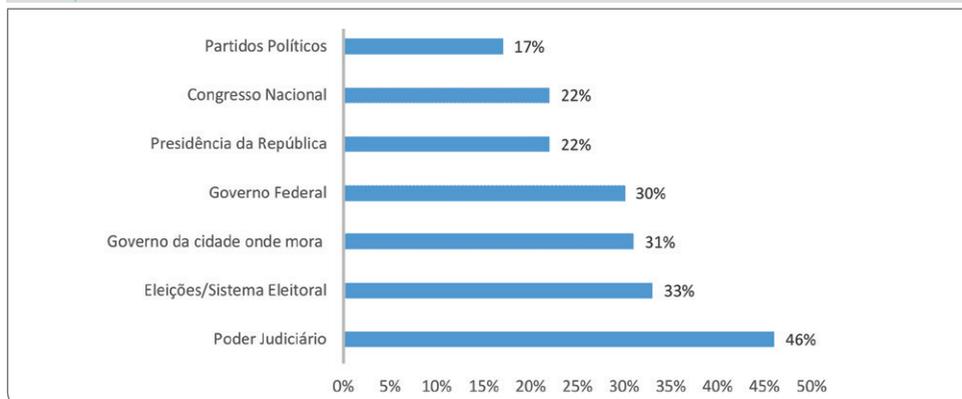
Assim como outros países ricos em recursos naturais, como Uganda, Tanzânia e Moçambique, o Brasil possui altos índices de corrupção, que ajudam a empobrecer a sociedade por meio da diminuição dos recursos a serem repartidos. Essa associação entre elevada quantidade de recursos naturais e corrupção foi testada por Bhattacharyya e Hodler (2010) em uma pesquisa que abordou 124 países, incluindo o Brasil. Os autores constataram que essa previsão teórica é sustentada pelos dados e que os ganhos extraordinários em recursos naturais encorajam os governantes a se envolverem em esquemas de corrupção. No entanto, um contraponto entre essa associação pode ser observado em países como Austrália e Noruega, que, embora também apresentem recursos naturais fartos, mantêm tal tendência controlada através de instituições democráticas sólidas.

Na obra *Why People Obey the Law*, que estuda *compliance* por meio de uma perspectiva normativa, Tyler (2006) concluiu que as pessoas obedecem às leis se acreditarem que tais leis são legítimas, não por temerem as sanções.

If people view compliance with the law as appropriate because of their attitudes about how they should behave, they will voluntarily assume the obligation to follow legal rules. They will feel personally committed to obeying the law, irrespective of whether they risk punishment for breaking the law. This normative commitment can involve personal morality or legitimacy. Normative commitment through personal morality means obeying a law because one feels the law is just; normative commitment through legitimacy means obeying a law because one feels that the authority enforcing the law has the right to dictate behavior.

Na conclusão do livro, o autor sugere que, para que as pessoas obedçam às leis, seria mais efetivo se os sistemas legais se tornassem mais idôneos do que priorizar o agravamento das punições. Para o autor, as pessoas obedecem às leis por identificarem a existência de uma autoridade legítima. Falta de autoridades consideradas legítimas pela população é, sem dúvida, um ponto sensível no Brasil, onde, de acordo com o Índice de Confiança Social, divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope), o índice de confiança da população nas instituições políticas no ano de 2015, em uma escala de 0 a 100%, é de:



GRÁFICO 40 Índice de confiança social 2015 <sup>1</sup>

Fonte: FGV, 2017.

Como demonstrado pela pesquisa desenvolvida pelo Ibope (2015), que contou com 2002 entrevistados espalhados por 142 municípios, as instituições políticas no Brasil apresentam um nível de confiança social extremamente baixo. Nenhuma delas alcançou um índice satisfatório. O Ibope considera que 100% equivalem a muita confiança >; 66%, alguma confiança >; 33%, quase nenhuma confiança; e > 0%, nenhuma confiança. A título de comparação, a mesma pesquisa identificou que o índice de confiança social do corpo de bombeiros e das igrejas é de, respectivamente, 81% e 71%. No ranking sobre a percepção de corrupção no mundo (TI, 2016), estudo realizado anualmente pela Transparência Internacional em 168 países e territórios, o Brasil aparece como o 76º colocado, ao lado de Bósnia e Herzegovina, Burkina Faso, Índia, Tailândia, Tunísia e Zâmbia. O índice do Brasil é de 38, sendo o mínimo considerado como razoável pela TI: 50.

Um agravante ao que foi apresentado é a pesquisa desenvolvida por Ribeiro e Gico Jr. (2011), que utilizou o sistema de responsabilidade tríplice (Administrativa, Penal e Cível) para averiguar o desempenho judicial em casos de corrupção, tendo como recorte os crimes cometidos por servidores públicos. A pesquisa constatou que o desempenho judicial no combate à corrupção é tão insatisfatório que as atividades ligadas à corrupção podem ser consideradas altamente lucrativas, visto que, segundo os dados analisados, a probabilidade de ser efetivamente condenado criminalmente por corrupção é de cerca de 3,17%.

Embora o desempenho do Brasil no combate à corrupção seja considerado insatisfatório, o país possui inúmeros instrumentos legais importantes, a exemplo da Lei Sobre Crimes Financeiros (Lei nº 7.492/1986), Lei de Inelegibilidade (Lei Complementar nº 64/1990), Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), Lei da Lavagem de Dinheiro e Criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Lei nº 9.613/1998), Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135), Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846), entre outras já mencionadas no capítulo 1 deste relatório.

<sup>1</sup> A pesquisa apresenta margem de erro de dois pontos percentuais para mais ou para menos.

Algumas iniciativas internacionais vêm contribuindo para influenciar as agendas domésticas em torno do tema corrupção, inclusive incentivando o aperfeiçoamento da legislação. Entre as principais iniciativas estão: Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 1997, que teve como tema central o combate à corrupção de funcionários públicos em transações comerciais internacionais; a Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA), celebrada em 1996, que tratou da cooperação no combate à corrupção nos países da América; e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, celebrada em 2003.

Esta seção abrange todas as proposições apresentadas no Congresso Nacional em uma análise ampla. Posteriormente, a partir dos estudos desenvolvidos ao longo da pesquisa, serão apresentados alguns exemplos de temáticas e propostas que seriam capazes, segundo as lacunas identificadas, de introduzir inovações relevantes no sistema brasileiro de combate à corrupção.

Nosso objetivo é, portanto, fazer uma radiografia do que está sendo debatido no Congresso sobre corrupção. Partimos do pressuposto de que medidas como tipificação e agravamento de pena, ou mesmo a inclusão do crime de corrupção no rol dos crimes hediondos ou lesa-pátria, não são medidas suficientes para a redução de crimes de corrupção. Tal pressuposto foi corroborado por uma pesquisa realizada pelo Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD/Brasil), que fez uma avaliação da eficácia da Lei de Crimes Hediondos como instrumento de política criminal e constatou que “[...] estatísticas criminais demonstra que não se verifica, na maioria dos crimes, redução nos índices após a edição da Lei, o que por si já indica sua inocuidade” (ILANUD/Brasil, 2005, p. 100). A análise prioriza ideias gerais e exemplifica proposições que procuram enfrentar a corrupção por diversos ângulos, através de estudos teóricos e empíricos e evidências que apontem para a efetividade das medidas propostas.

## 5.1 Metodologia

A partir da concepção teórica sobre o conceito de corrupção, exposto na introdução deste relatório, o primeiro passo dessa etapa empírica foi encontrar uma forma viável para captar as proposições, visto que, conforme o exposto, a corrupção pode ser enfrentada de inúmeras formas. Optamos por fazer uma análise ampla do combate à corrupção e, para obter resultados satisfatórios, pesquisamos uma grande quantidade de palavras-chave no Sistema de Informação Legislativa (Sileg).

Todas as proposições que contavam com pelo menos uma das palavras-chave escolhidas na ementa, explicação da ementa e/ou na indexação, foram coletadas. As palavras escolhidas foram: ‘corrupção’, ‘improbidade administrativa’, ‘suborno’, ‘abuso de poder’, ‘vantagem pessoal’, ‘crime contra a Administração Pública’, ‘(ato ilícito) + ‘agente público’), ‘direito eleitoral’, ‘eleições’, ‘financiamento de campanha’, ‘partidos políticos’, ‘cláusula de barreira’, ‘licitação’, ‘CGU’, ‘TCU’, ‘MP’, ‘PF’, ‘transparência’, ‘ouvidoria’, ‘desvio de recursos’, ‘cartel’, ‘prestação de contas’, ‘responsabilidade fiscal’, ‘delação’, ‘peculato’, ‘concussão’, e ‘prevaricação’.

Pesquisamos pelos tipos de proposições mais comuns, são elas: Projeto de Lei (PL), Projeto de Lei do Senado (PLS), Projeto de Lei da Câmara (PLC), Projeto de Lei Complementar (PLP), Projeto de Resolução, Projeto de Decreto Legislativo (PDC), Proposta de Emenda à Constituição (PEC) e Medida Provisória (MPV), todas em tramitação, tendo algumas sido apensadas à outra proposição com teor semelhante.

Os termos de busca identificaram 2.812 proposições na Câmara dos Deputados e 1.125 no Senado, antes de serem tratados. Esse número elevado ocorreu pelo fato de as palavras elencadas estarem presentes também em proposições não diretamente relacionadas à corrupção. A planilha contava com assuntos diversos como corrupção de menores, corrupção de produtos com fins terapêuticos, medicinais, produtos alimentícios, conselho tutelar, leis de trânsito, entre outros, além de proposições que foram coletadas mais de uma vez por termos diferentes. Foi feita uma primeira análise em que as proposições não relacionadas ao tema foram eliminadas e, em uma segunda análise, foi feita uma leitura mais detalhada da ementa, explicação da ementa e inteiro teor para verificar quais se enquadraram ao objetivo da pesquisa. Por fim, restaram 344 proposições tramitando na Câmara e 98, no Senado.

O recorte temporal estipulado para a coleta das proposições teve início no período pós-Constituição de 1988 e se encerrou em novembro de 2016. Como os projetos anteriores já foram aprovados, transformados em substitutivos ou arquivados, todos os processos ainda em tramitação indexados aos termos de busca acabaram sendo coletados. Identificamos que há alguns projetos pertinentes ao tema tramitando desde a década de 1990, sendo o mais antigo o PL nº 1292/1995, de autoria do senador Lauro Campos (PT-DF), apresentado em 30 de novembro de 1995. Além dessa, 19 proposições tramitam há mais seis anos na Câmara dos Deputados.

As proposições restantes foram classificadas manualmente por meio das seguintes características: 'tema principal', para definir o tema no qual a proposição se enquadra; 'proposta', que mapeia o teor principal do que o legislador propôs para solucionar a questão abordada; e 'punição e/ou detecção e/ou prevenção', classificação adotada pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção (ENCCLA) para definir o propósito de suas ações; nesse caso, os mesmos termos foram aplicados para definir a intenção do que está sendo proposto nos projetos de lei, ou seja: punir, detectar ou prevenir a corrupção<sup>2</sup>. As proposições foram classificadas também por probabilidade de impacto positivo, tendo sido avaliadas de 1 a 3 pela qualidade do texto e relevância do debate perante às lacunas existentes nos instrumentos de combate à corrupção. O estado da tramitação também foi verificado, identificando os avanços e os pareceres que cada proposição obteve.

## 5.2 Mapeamento das proposições sobre corrupção na Câmara e Senado

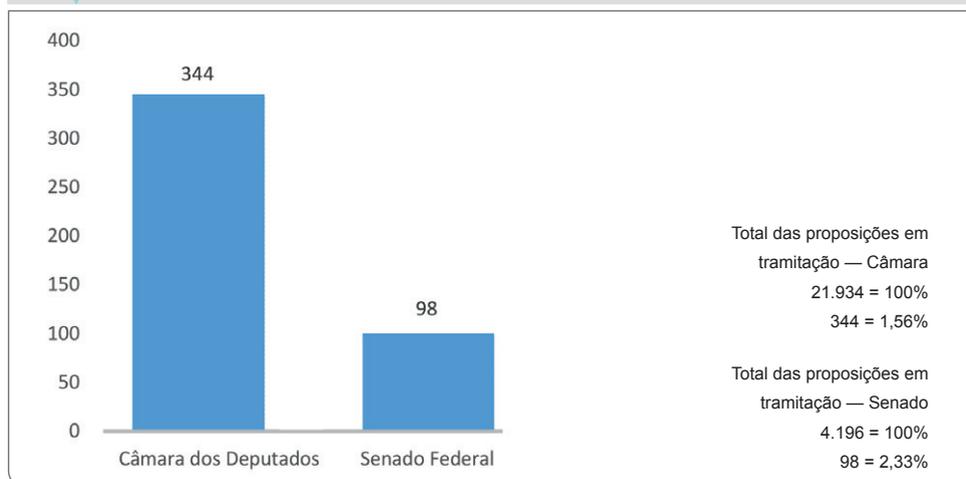
Esse mapeamento tem como objetivo central demonstrar como o Poder Legislativo vem pensando o combate à corrupção: quais são as tendências, os principais temas abordados, as soluções que lhe parecem mais efetivas e o andamento das tramitações. Descobriremos se as propostas apresentadas estão alinhadas com as lacunas

2 Mais detalhes sobre a classificação das ações da ENCCLA podem ser lidos no capítulo 1.

que existem no Brasil e com algumas iniciativas de sucesso que vêm sendo desenvolvidas ao redor do mundo.

O primeiro dado que chama a atenção refere-se ao número de proposições em tramitação nas duas casas legislativas; são 344 na Câmara e 98 no Senado. Embora o número pareça significativo, considerando o número total de proposições que tramitam nas respectivas casas, identificamos que a corrupção é o tema central de apenas 1,56% das proposições na Câmara e 2,33% das proposições do Senado.

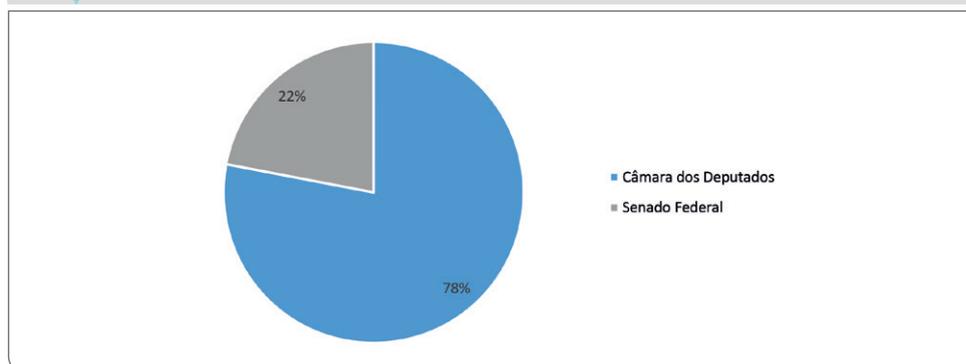
**GRÁFICO 41** Número de proposições em tramitação por casa legislativa



Fonte: FGV, 2017.

Dentro do total das proposições analisadas, 78% estão na Câmara e 22% estão no Senado. Essa diferença se deve ao fato de que o volume de trabalho na Câmara é maior e a tramitação ocorre de forma mais lenta, visto que a Câmara, conhecida como “Casa do Povo”, possui um número maior de parlamentares.

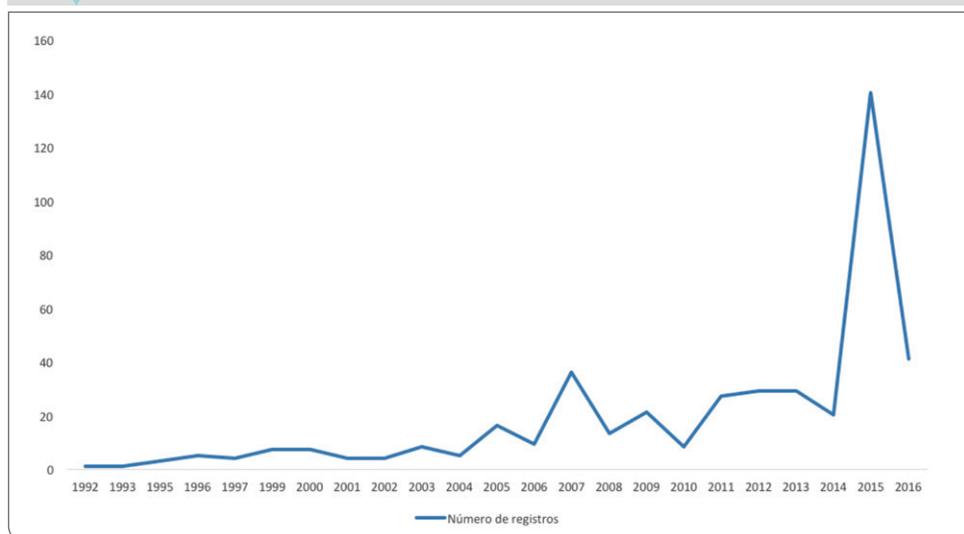
**GRÁFICO 42** Proporção do total das proposições em análise por Casa Legislativa



Fonte: FGV, 2017.

Sobre o ano de apresentação das proposições que ainda estão em tramitação, representado no gráfico 43, é preciso ponderar que muitas das proposições mais antigas já foram aprovadas ou estão arquivadas. Nos anos de 2007 e 2015 existe um pico de projetos ainda em tramitação, o acúmulo de projetos provavelmente se deve ao grande número de proposições que foram apresentados como reflexo do “Mensalão” e da “Operação Lava-Jato”. No ano de 2015 a corrupção foi apontada, pela primeira vez, como o maior problema do país<sup>3</sup>. A pesquisa, realizada pelo Instituto DataFolha, ocorre desde 1998 e é feita por meio de perguntas espontâneas. Dos 3.541 eleitores que foram entrevistados em 185 municípios, 34% mencionaram a corrupção como o maior problema do país, 16% saúde, 10% desemprego, 8% educação e 8% violência.

**GRÁFICO 43** Ano de apresentação das proposições em tramitação nas duas casas legislativas



\*As proposições analisadas na pesquisa foram coletadas até 15/09/2016. Portanto, o número de proposições apresentadas em 2016 não corresponde ao total, devendo ser entendido como uma tendência de queda.

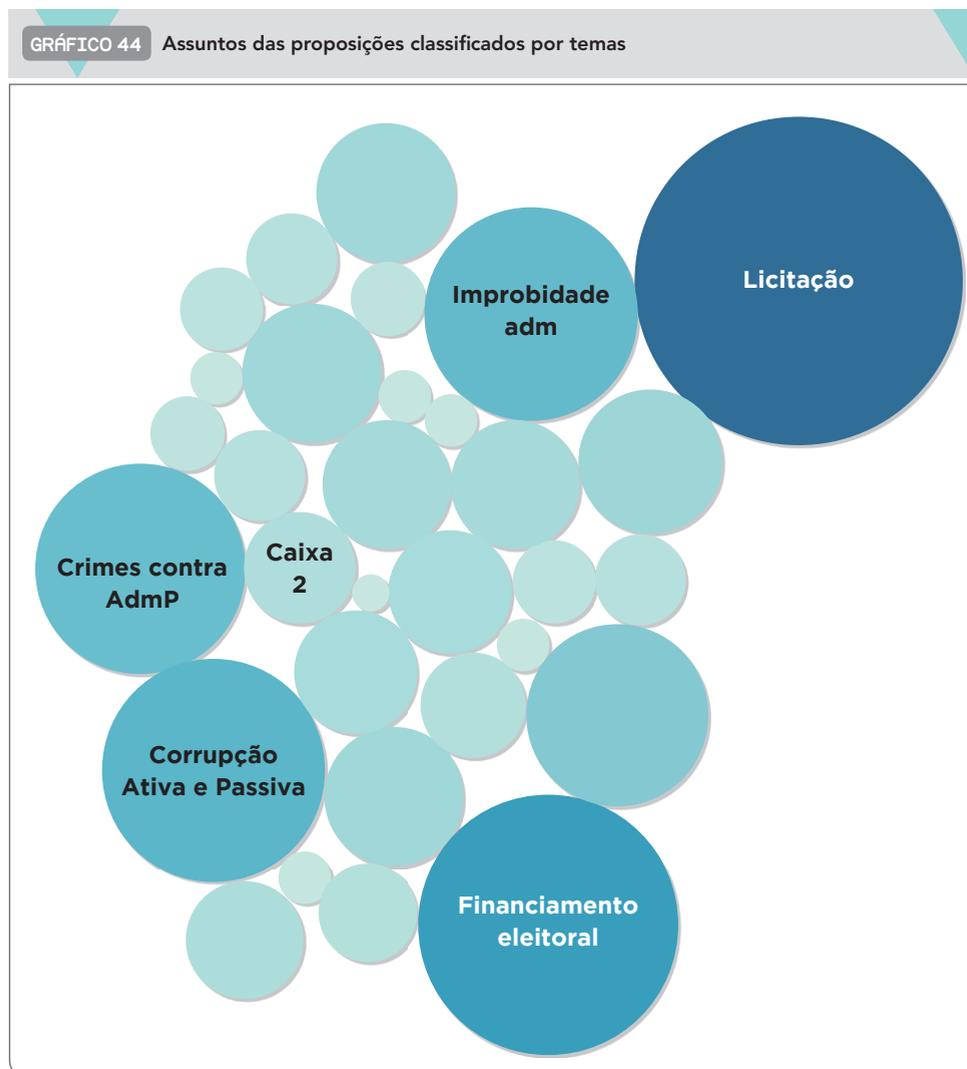
Fonte: FGV, 2017.

Para analisar os dados coletados, desenvolvemos três tipos de classificação: por tema abordado na proposição, por proposta para solucionar a questão abordada e por caráter da proposta, tendo como base a classificação das ações propostas anualmente pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), prevenção, detecção e punição.

As proposições foram agrupadas, conforme o assunto central, nos seguintes termos: Acesso à informação, acordo de leniência, caixa 2, cargos de comissão, colaboração premiada, coleta de provas, Congresso Nacional, conselho/fundo, contas públicas, corrupção ativa e passiva, crimes contra a Administração Pública, Crimes do colarinho branco, Crimes eleitorais, Eleições, Empresas estatais, Enriquecimento ilícito, Financiamento eleitoral, Foro privilegiado, Gastos publicitários, Improbidade

Administrativa, Licitação, Lobby, ONGs, Partidos Políticos, Ritos Processuais, Teste de integridade, tráfico de influência, transição governamental, Tribunais de Contas e Whistleblowing.

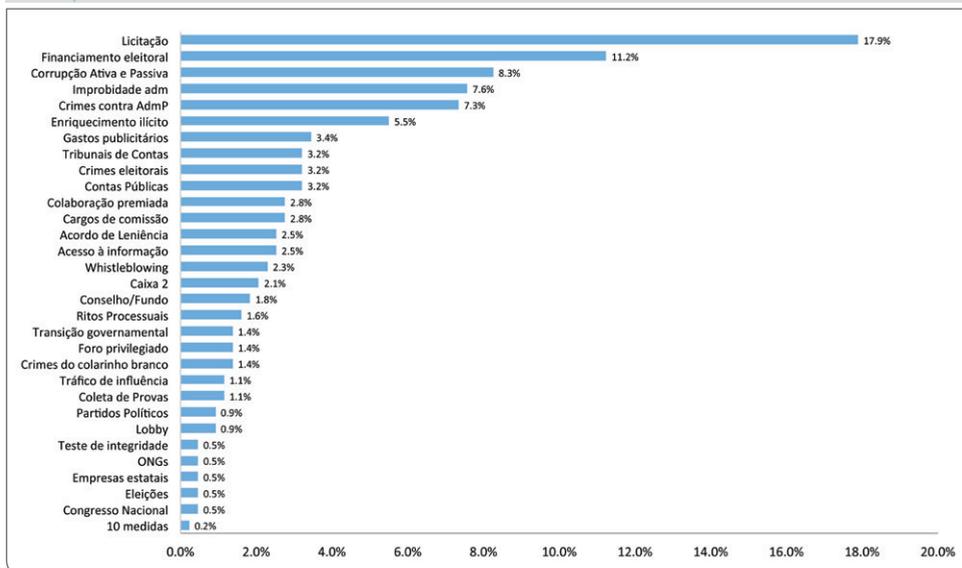
Os gráficos 44 e 45 se referem aos temas abordados nas proposições, os círculos são proporcionais à frequência que tais áreas aparecem na amostra. Vejamos:



Fonte: FGV, 2017.

O gráfico 45 permite a visualização dos temas mais recorrentes nas proposições analisadas. São eles: Licitação(17,9%); Financiamento Eleitoral (11,2%); Corrupção Ativa e Passiva (8,3%); Improbidade Administrativa (7,6%); Crimes contra a Administração Pública (7,3%); e Enriquecimento Ilícito (5,5%). No gráfico 45, os assuntos podem ser verificados por ordem de percentagem.

**GRÁFICO 45** Percentagem dos assuntos das proposições classificados por temas



Fonte: FGV, 2017.

O tema “Licitação” se sobressaiu frente aos demais. Tal fato pode ser justificado pela alta complexidade e dispêndio de recursos que envolvem o processo licitatório. O relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *Preventing Corruption in Public Procurement* (2016), enumera uma série de riscos que envolvem o processo licitatório:

**TABELA 14** Riscos envolvendo o processo licitatório

| Fase Pré-Licitação                              | Riscos  |
|---|---|
| Avaliação de Necessidades e Análise de Mercado  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de avaliação correta das necessidades.</li> <li>Influência de atores externos nas decisões dos agentes públicos.</li> <li>Acordo informal no contrato.</li> </ul>  |
| Planejamento e Orçamento                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mau planejamento.</li> <li>Processo licitatório não alinhado com o processo global de decisões sobre investimentos.</li> <li>Falta de orçamento realista ou deficiência no orçamento.</li> </ul>   |
| Desenvolvimento de Especificações/Requerimentos | <ul style="list-style-type: none"> <li>Especificações técnicas adaptadas para uma empresa específica.</li> <li>Seleção de critérios não definidos objetivamente e antecipadamente.</li> <li>Não exigência de amostras de bens e serviços.</li> <li>Compra de informações sobre as especificações do projeto.</li> </ul> |
| Escolha do Processo de Licitação                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de justificação adequada para a utilização de procedimentos não concorrenciais.</li> <li>Abuso de procedimentos não concorrenciais com base em exceções legais: divisão de contrato, abuso de extrema urgência, modificações não suportadas.</li> </ul>                    |

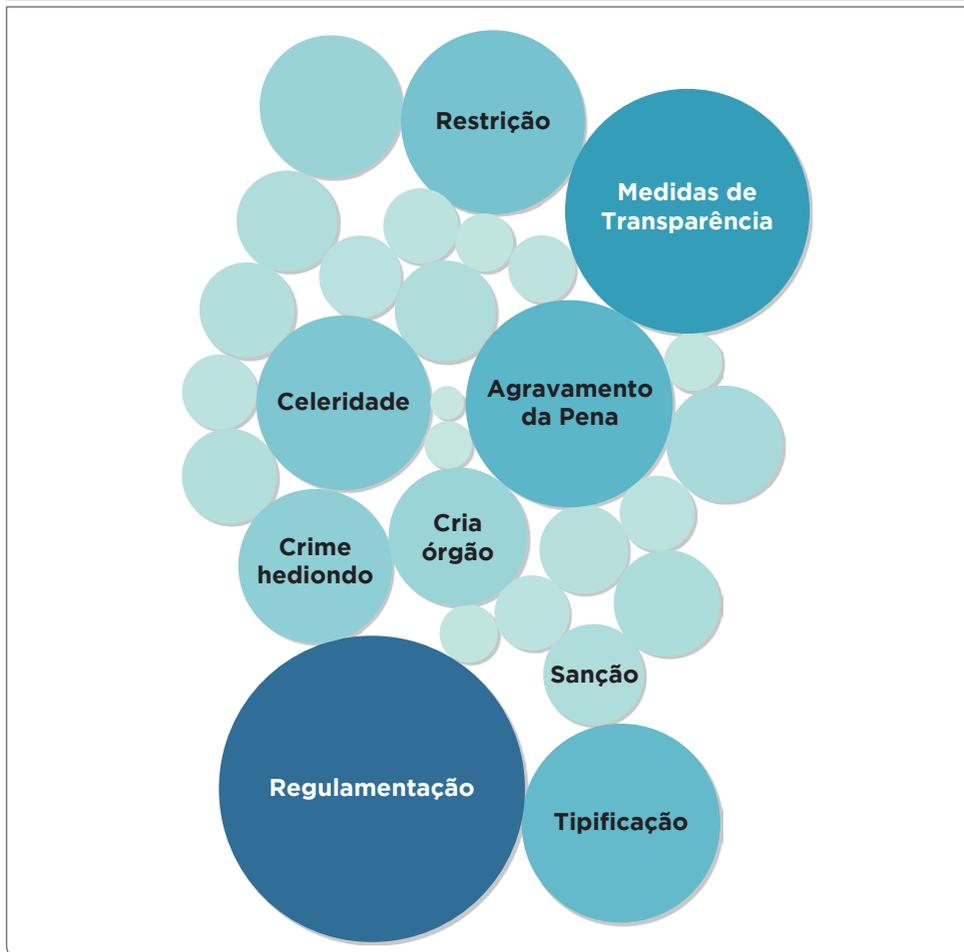
|                                    |                                 |   |
|------------------------------------|---------------------------------|---|
| Fase de Apresentação de Propostas  | Pedidos de Proposta/ Ofertas    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de anúncio público para o convite à apresentação de propostas.</li> <li>• Critérios de avaliação não anunciados.</li> <li>• Informações de aquisição não divulgadas.</li> </ul>   |
|                                    | Envio de Oferta                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de competição ou casos de licitação combinada (rotação, repartição de mercado).</li> </ul>   |
|                                    | Avaliação da Oferta             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflito de interesse e corrupção no processo de avaliação através de:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• familiaridade com os licitantes;</li> <li>• interferência de interesses pessoais presentes ou futuros</li> <li>• inexistência da aplicação do <i>four eyes-principle</i>'.</li> </ul> </li> </ul>  |
|                                    | Adjudicação de Contratos        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Os fornecedores não divulgam dados precisos sobre os custos ou os preços nas suas propostas.</li> <li>• Conflito de interesses e corrupção no processo de aprovação .</li> <li>• Falta de acesso aos registros relativos ao procedimento.</li> </ul>   |
| Fase de Acompanhamento da Execução | Gestão do Contrato/ Performance | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Abusos do fornecedor na execução do contrato, em relação à qualidade, preço e calendário.</i></li> <li>• Alteração substancial das condições do contrato para permitir mais tempo e/ou preços maiores.</li> <li>• Substituição do produto ou trabalho ou serviço por outro de padrão inferior que não cumpre as especificações do contrato.</li> <li>• Roubo de novos ativos antes da entrega ao cliente final ou antes de ser registrado.</li> <li>• A supervisão deficiente de funcionários públicos e/ou colusão entre empreiteiros e funcionários de supervisão.</li> <li>• Subcontratações e parceiros escolhidos de forma não transparente ou não responsável.</li> </ul> |
|                                    | Ordem e Pagamento               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Separação deficiente de funções financeiras e/ou falta de supervisão de funcionários públicos levando a:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• contabilidade falsa e má alocação de custos ou migração de custos entre contratos;</li> <li>• pagamento atrasado de faturas.</li> <li>• Faturamento falso ou duplicado de bens e serviços não fornecidos.</li> </ul> </li> </ul>   |

\**Four eyes-principle*, ou, "princípio dos quatro olhos", trata-se de uma exigência de que dois indivíduos aprovelem alguma ação antes que ela possa ser tomada. Fonte: OCDE, 2016. Tradução livre.

A tabela sintetiza diversos riscos presentes no processo licitatório, como influência indevida, conflito de interesses e riscos de fraude. Embora o relatório não tenha sido direcionado ao Brasil, mas sim baseado em situações que ocorrem em nível mundial, os fatos enumerados são bastante recorrentes no cenário nacional, e o país recebe frequentemente uma série de informações sobre investigações que tentam desarticular esses esquemas. Muitas proposições que estão em tramitação no Congresso sugerem a criação de mecanismos para sanar essas questões.

Enquanto os gráficos anteriores versaram sobre os temas das proposições, os gráficos 46 e 47 referem-se às soluções apresentadas pelo(s) autor(es). Ou seja, são as respostas pensadas pelos legisladores para sanar as questões abordadas. Tais gráficos favorecem uma visão geral sobre as soluções que estão sendo pensadas para o combate à corrupção no Brasil e, conseqüentemente, favorece a enumeração de medidas que ainda não foram pensadas, sobretudo se fizermos um estudo comparado com outros países que buscaram medidas para o combate à corrupção, como foi o caso do Reino Unido, que desenvolveu o *UK Anti-Corruption Plan*, apresentado no capítulo 1.

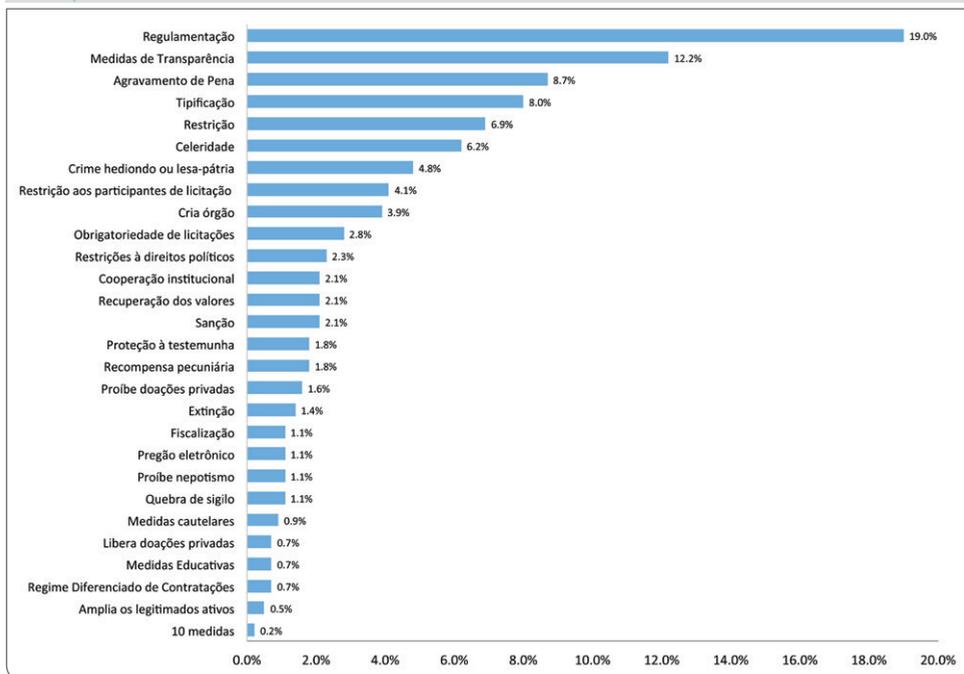
GRÁFICO 46 Propostas mais recorrentes para o combate à corrupção



Fonte: FGV, 2017.

Conforme aponta o gráfico 46, as propostas mais recorrentes foram: **Regulamentação** (19,0%), que reúne proposições que sugerem a criação de inúmeras medidas legais para regulamentar: gastos publicitários; transição governamental; lobby; licitação; eleições; ONGs; acordo de leniência; delação; *whistleblowing*; improbidade administrativa; tráfico de influência, entre outros; **Medidas de Transparência** (12,2%), que inclui propostas que têm como tema: contas públicas; empresas estatais; tribunais de contas; acesso à informação etc. **Agravamento de Pena** (8,7%), com proposições que tratam de: corrupção ativa e passiva; crimes eleitorais; crimes contra a administração pública; enriquecimento ilícito; improbidade administrativa etc.; e **Tipificação** (8,0%), com proposições sobre: corrupção ativa e passiva; caixa 2; crimes eleitorais; enriquecimento ilícito; improbidade administrativa, etc. Muitas delas propõem a transformação da corrupção em crime hediondo ou lesa-pátria. No gráfico 47 é possível visualizar todas as propostas que foram apresentadas pelos parlamentares:

**GRÁFICO 47** Propostas mais recorrentes (%)



Fonte: FGV, 2017.

O gráfico 48 tem como base a classificação das ações propostas anualmente pela ENCCLA<sup>4</sup>, quais sejam, prevenção, detecção e punição:

**GRÁFICO 48** Classificação das proposições (%) de acordo com os critérios de classificação das ações da ENCCLA



Fonte: FGV, 2017.

4 As ações para o ano de 2017 estão disponíveis em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes>>. Acesso em 07/12/2016

Das proposições analisadas, 42,53% têm um caráter **preventivo**, ou seja, buscam criar soluções que antecipem situações de risco e previnam a prática da corrupção, com medidas como: regulamentação; criação de órgãos de fiscalização; cooperação institucional etc.; 34,94% propõem medidas de **punição**, como: tipificação; agravamento de pena; transformação da corrupção em crime hediondo; 10,80% propõem medidas para **detectar** a corrupção, a exemplo de medidas de transparência; regulamentação de delação; recompensa pecuniária para pessoas que denunciam esquemas de corrupção; proteção de testemunhas; ampliação dos legitimados ativos etc. Algumas das proposições foram classificadas em mais de uma categoria devido à amplitude das propostas, 6,90% foram classificadas como prevenção/deteccção; 3,22% como prevenção/punição; 1,15% como prevenção/deteccção/punição e 0,46% como deteccção/punição.

O gráfico 49 mostra quais são os partidos que apresentaram as proposições ainda em tramitação no Congresso, em números absolutos, sem ponderar o tamanho das bancadas:

GRÁFICO 49 Partidos com mais proposições em tramitação sobre corrupção



Fonte: FGV, 2017.

Embora alguns partidos aparentem ter se destacado, como o PMDB, com 14,78%, PT, com 14,53%, e PSB, com 13,05%, alguns fatos devem ser ponderados: primeiro, o tamanho das bancadas, visto que um partido numericamente maior tende a apresentar uma massa maior de proposições; segundo, o fato de que esse gráfico representa apenas os projetos que ainda estão em tramitação. Ainda que essas ponderações tenham que ser levadas em consideração, esses são, de fato, os partidos que possuem mais proposições em tramitação sobre o tema “Corrupção” no momento. Fazendo uma análise do que foi proposto na Legislatura atual (2015-2018), constatamos que a Rede Sustentabilidade se destacou como o partido com melhor média de apresentação de proposições sobre corrupção: 3,5 projetos por parlamentar.

O gráfico 50 mostra quais partidos têm mais proposições em tramitação em relação ao tamanho da bancada:

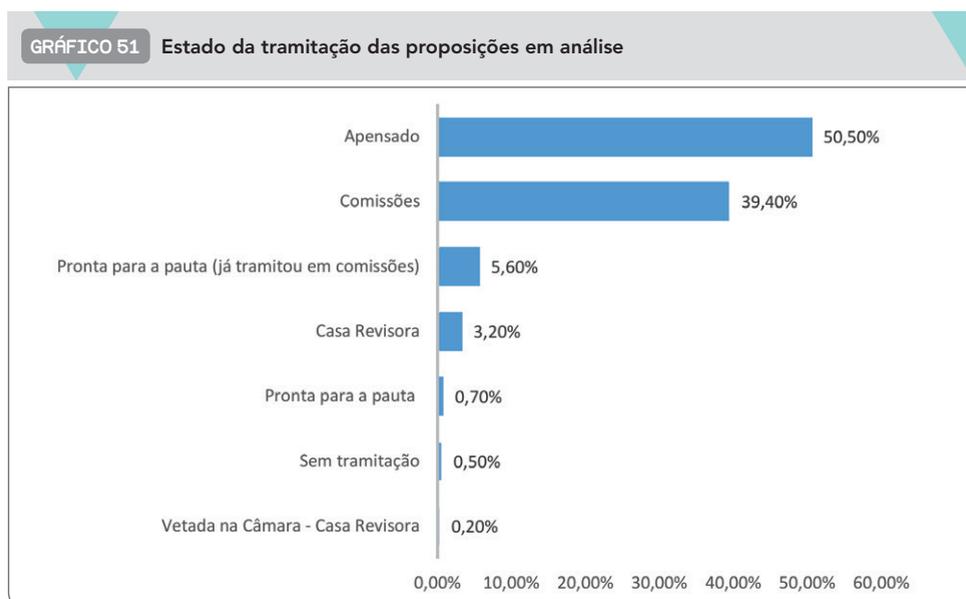


Fonte: FGV, 2017.

Para gerar o gráfico 50, calculamos a média do número de proposições em tramitação voltadas para o combate à corrupção em relação ao tamanho das bancadas. Os dados se referem apenas à Câmara dos Deputados, com a configuração da

legislatura atual (2015-2018). A Rede Sustentabilidade apresentou o melhor resultado, com uma média de 3,5 proposições por deputado, seguida pelo PSOL, com 1,83 proposições por deputado, PPS, com 1,63 proposições por deputado e PV, com 1,33 proposições por deputado. Os demais partidos possuem menos de uma proposição em tramitação por deputado. PTN, PTdoB, PSL, PRP, PMB e PEN não possuem proposições em tramitação sobre o tema na Câmara dos Deputados.

Sobre o estado da tramitação das proposições em análise nesta pesquisa temos:



Fonte: FGV, 2017.

O gráfico 51 demonstra que 50,5% das proposições tramitam apensadas, ou seja, em conjunto com outros projetos semelhantes. Sempre que um parecer é dado em uma das comissões, o relator precisa emitir um parecer único; porém, deve se pronunciar sobre todos os projetos. O relator pode criar um substitutivo ao projeto original elencando propostas de um ou mais projetos ou pode sugerir a aprovação de um dos projetos apensados e a rejeição dos demais. Nas Comissões estão 39,4%, 5,6% estão prontos para a pauta, já tendo obtido aprovação em uma ou mais comissões, 3,2% estão na Casa Revisora, 0,7% estão prontos para a pauta sem terem passado por comissões ou tendo surgido a partir de uma comissão especial, 0,5% ainda não tiveram tramitação e 0,2% estão na Casa Revisora.

### 5.3 Propostas com potencial para combater a corrupção

Em uma pesquisa sobre o caso britânico, Garland (1999) considera que propostas de endurecimento da legislação penal e/ou processual penal tendem a ter um atrativo por serem vistas como respostas firmes e duras capazes de solucionar problemas que geram angústia à população. Segundo o autor, tais propostas criam a ilusão

de que “se está fazendo algo” de forma rápida e eficiente. “De mais a mais, trata-se de um ato soberano que visa a suscitar um largo apoio popular a um preço relativamente baixo e, normalmente, com pouca oposição política genuína” (GARLAND, 1999, p. 74). O autor trata tais iniciativas como “populismo penal”.

Embora muitas vezes o termo “populismo penal” seja usado para crimes contra a vida, por exemplo, em muitos momentos o discurso midiático tende a enfatizar medidas de agravamento da pena ou transformação da corrupção em crime hediondo ou lesa-pátria como sendo soluções efetivas.

A política penal é particularmente suscetível ao populismo, porque há muita preocupação pública com o crime e baixos níveis de conhecimento público sobre a prática da condenação, a eficácia da condenação e a equidade da condenação. Essa combinação de preocupação e falta de conhecimento pode levar os políticos à tentação de promover políticas que promovam a vantagem eleitoral sem fazer muito sobre a criminalidade (Roberts *et al.*, 2003, p. 65).

Quase um quarto das proposições analisadas, 23,30%, propõe medidas como: agravamento da pena, transformação da corrupção em crime hediondo ou lesa-pátria, sanção e tipificação. Embora as leis brasileiras ainda necessitem de aprimoramento, o país já conta com um aparato legislativo que prevê penas para o crime de corrupção, como: a Lei de Lavagem de dinheiro (Lei nº 12.683/12); Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13), que institui a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira; Lei de Defesa e Concorrência (Lei nº 12.529/11). Priorizamos, então, proposições que apresentem perspectivas diferenciadas que visem a combater a corrupção por outros ângulos.

Veremos a seguir algumas vertentes que entendemos como fundamentais para o combate à corrupção com base na pesquisa desenvolvida, acompanhadas de exemplos de proposições legislativas que oferecem uma boa perspectiva para o debate. No entanto, é válido ressaltar que o que estamos destacando é o teor geral das proposições. Defendemos, portanto, que elas sejam debatidas e aprimoradas ou que apenas o teor central seja aproveitado.

### 5.3.1 Transparência

No aparato normativo brasileiro a publicidade na Administração Pública é um princípio estabelecido no § 1º do art. 37 da CF/88:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 1º — A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

O princípio da publicidade leva ao entendimento de que a população tem o direito de conhecer os atos praticados pela Administração Pública para exercer o controle social, e ressalta que as informações devem ter “caráter educativo, informativo ou de orientação social”, ou seja, devem ser disponibilizados de maneira compreensível para o cidadão comum, não demasiadamente técnico.

Existem também normas que preveem a prestação de contas dos gestores públicos à comunidade em geral, a exemplo do art. 70 da CF/88:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

**Parágrafo único:** Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

No entanto, a universalização do acesso à informação ainda tem um longo caminho a ser percorrido no Brasil. É o que aponta o capítulo deste relatório referente à “Avaliação de Transparência”, que fez um levantamento sobre a divulgação de informações a respeito de processos licitatórios em 26 capitais através de metodologia de transparência ativa e verificação dos portais online. Muitos dos pedidos de informação enviados por e-mail para os gestores públicos não foram respondidos ou receberam respostas incompletas. Os portais online também não foram bem avaliados.

A Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, que entrou em vigor em novembro de 2011 com a finalidade de garantir 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 representou um grande avanço; porém, a lei ainda não tem *enforcement*. Embora o agente público ou militar possa ser punido por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nºs 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992, não há, por exemplo, um órgão responsável por supervisionar, de forma independente e exclusiva, as questões voltadas ao acesso à informação, embora a CGU cubra esse papel de modo parcial.

Portanto, embora tenha havido uma evolução relativamente recente no aparato jurídico do tema, ainda há a necessidade de regulamentar o tema de forma mais eficiente. Uma aresta a ser aparada, por exemplo, é o papel da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão responsável pelo incremento da transparência da gestão por meio do controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, que, no governo de Michel Temer, teve sua importância reduzida com a transferência das suas competências para o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. A CGU havia assumido a responsabilidade de implementar a Lei de Acesso à Informação no âmbito da União.

Guillermo O’Donnell (1991) afirma que o governo deve prestar contas dos seus atos com a transparência necessária para que os cidadãos possam avaliar sua gestão mediante procedimentos democráticos, questioná-la ou puni-la em caso de consta-

tação de irregularidade no cumprimento das responsabilidades, como um dos principais aspectos da *accountability*. No entanto, transparência não é algo que pode ser alcançado de maneira simples. Requer uma série de mudanças no plano institucional, criação de novas ferramentas e também uma mudança cultural e de atitude por parte dos gestores responsáveis pela divulgação e publicação de informações.

As proposições em tramitação que destacamos como exemplos de iniciativas que respondem ao diagnóstico feito na pesquisa — e sem que isso signifique a exclusão de outras propostas — são as que tratam da necessidade de aprimoramento da transparência no Brasil como aquelas que propõem que a arrecadação tributária (PL nº 2820/2003) ou as contas dos Municípios (PEC nº 165/2015) fiquem permanentemente à disposição da população por meio de portais de transparência.

### 5.3.2 Licitação

A partir das questões levantadas no capítulo 4, “Transparência em contas públicas no âmbito local no Brasil” destacamos, como exemplos de projetos capazes de dialogar com as questões mais prementes entre aquelas apresentadas, proposições que estabelecem que a Administração Pública deverá manter, na internet, dados atualizados sobre o andamento dos processos de licitação (PL nº 1530/1999) e que tratam, de modo geral, dos princípios da transparência e do acesso à informação nos procedimentos de licitação (PL nº 4225/2015) e proposições com teor voltado para evitar o direcionamento de licitações, como as que propõem a redução da discricionariedade nos processos licitatórios (PL nº 7372/2006).

### 5.3.3 Empresas estatais

O Brasil ganhou destaque na mídia internacional em razão de inúmeros escândalos de corrupção de larga escala que envolveram empresas estatais, a exemplo dos chamados “Mensalão”, “Privataria Tucana” e “Operação Lava-Jato”. Grandes desvios foram postos em prática com o auxílio de esquemas de evasão de divisas. Tais ocorrências são possíveis devido às falhas de transparência, como o fato de os dispêndios de grande parte das estatais não serem lançados sistematicamente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAF), existindo apenas a publicação de balancetes anuais. No Brasil, fazer o acompanhamento contábil de empresas estatais é extremamente desafiador.

Falta especificidade e confiabilidade em dados divulgados pelas empresas, além de falta de clareza na divulgação dos dispêndios. Muitos dados fornecidos não permitem a comparação com anos anteriores e não apresentam todo o conteúdo necessário para viabilizar a compreensão do leitor comum, dificultando a participação da sociedade civil no monitoramento das estatais.

Entre as proposições em tramitação, destacamos como exemplos que atendem às lacunas identificadas na pesquisa, proposições voltadas para a determinação da obrigatoriedade do registro, junto ao (SIAFI), dos dados sobre movimentação financeira e execução orçamentária das empresas estatais (PL nº 1731/2007), assim como outras proposições voltadas para a promoção da transparência em empresas estatais.

### 5.3.4 Atenuação da morosidade da justiça

A justiça brasileira é **cara**<sup>5</sup>, como demonstram dados recentes divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça que mostram que em 2014 as despesas do Poder Judiciário foram equivalentes a 1,2% do Produto Interno Bruto Nacional, equivalendo anualmente a \$110 por habitante, e **lenta**. Dados do Relatório Justiça em Números<sup>6</sup> referentes ao ano de 2015 apontam que existem 99,7 milhões de processos tramitando no Judiciário brasileiro, com 92% ainda tramitando em primeira instância. O relatório demonstrou também que a capacidade da primeira instância é de 27% da demanda, incluindo casos novos + acervo. As causas dessa lentidão estão relacionadas a diversos fatores, como: recursos protelatórios, escassez de funcionários e elevada demanda de processos.

Para combater a morosidade da justiça, destacamos, como exemplos, proposições sobre prioridade aos processos referentes à Lei de Improbidade Administrativa (PL nº 379/1999) e proposições que tratam do impedimento de recursos protelatórios (PL nº 2807/2015). A 4ª das 10 medidas contra a corrupção também trata da eficiência dos recursos no processo penal<sup>7</sup>.

### 5.3.5 Whistleblowing

A palavra *whistle* pode ser traduzida como “assobio” ou “apito”, *whistleblowing* trata-se, portanto, de agentes que dão notícias sobre possíveis infrações. O termo surgiu nos EUA durante a década de 1960 e é entendido, na literatura internacional, como uma ferramenta efetiva para o combate à corrupção. Há dezenas de organizações profissionais que oferecem aos *whistleblowers* auxílio financeiro, social, psicológico e legal.

No *UK Anti-Corruption Plan* enfatiza-se que “[t]emos que oferecer suporte àqueles que ajudam a identificar e desestruturar a corrupção. O Governo está empenhado em assegurar que haja um quadro legislativo forte para incentivar os trabalhadores a falar sobre incidentes de suborno e corrupção sem medo de represálias” (p. 5). *Whistleblowing* é citado nas ações 8 e 9 do plano<sup>8</sup>.

Destacadas, como exemplos que poderiam solucionar essa lacuna, as proposições que tratam da regulação da colaboração de pessoas físicas que, não sendo responsáveis pela infração da ordem econômica, forneçam informações e documentos que comprovem a infração (PLS nº 57/2016; PLS nº 97/2016).

5 Justiça em números 2015: ano-base 2014/Conselho Nacional de Justiça — Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/relatorio-justica-numeros-2015-final-web.pdf>>. Acesso em 18/12/2016

6 Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbfff344931a933579915488.pdf>>. Acesso em: 07/12/2016

7 Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas>>. Acesso em 05/01/2017

8 Action 8: Home Office and BIS to consider what more can be done to incentivise and support whistleblowers in cases of bribery and corruption. Action 9: BIS to evaluate the implementation of whistleblowing provisions introduced through the Enterprise and Regulatory.

### 5.3.6 Delação premiada

A delação premiada é uma espécie de contrato entre justiça e réu. O réu oferece informações substantivas que podem ajudar a elucidar o crime em troca de atenuação da pena. Ao contrário do *whistleblowing*, na delação premiada o informante tem envolvimento com o crime.

Tal instrumento já existe no sistema normativo brasileiro desde 1999. O juiz pode reduzir a pena do delator entre  $\frac{1}{3}$  e  $\frac{2}{3}$  se as informações provarem-se fundamentais para a elucidação do crime.

#### **Artigo 159 (Código Penal Brasileiro):**

“Sequestrar pessoa com o fim de obter, para si ou para outrem, qualquer vantagem, como condição ou preço do resgate: Pena: reclusão de oito a quinze anos.

§ 4º — Se crime é cometido em concurso, **o concorrente que o denunciar à autoridade, facilitando a libertação do sequestrado, terá sua pena reduzida de um a dois terços.”**

#### **Artigo 13 (artigo nº 9.807/99):**

“Poderá o juiz, de ofício ou a requerimento das partes, conceder o perdão judicial e a conseqüente extinção da punibilidade ao acusado que, sendo primário, tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e o processo criminal, desde que dessa colaboração tenha resultado:

- I — a identificação dos demais coautores ou partícipes da ação criminosa;
- II — a localização da vítima com a sua integridade física preservada;
- III — a recuperação total ou parcial do produto do crime.

Parágrafo único: a concessão do perdão judicial levará em conta a personalidade do beneficiário e a natureza, circunstâncias, gravidade e repercussão social do fato criminoso.”

#### **Artigo 14 (artigo nº 9.807/99):**

“O indiciado ou acusado que colaborar voluntariamente com a investigação policial e o processo criminal na identificação dos demais coautores ou partícipes do crime, no caso de condenação, terá sua pena reduzida de um a dois terços.”

Embora esteja prevista nas Leis nº 7.492/86, nº 8.137/90 (art. 16), nº 9.034/95 (art. 6º), nº 9.613/98, nº 9.807/98 (arts. 13 e 14), nº 11.343/06 (art. 41) e Código Penal (CP, art.159), a delação premiada ainda precisa de uma regulação mais clara, visto que os contornos e procedimentos ainda são obscuros, a exemplo das formas de negociação, seus participantes e limites. Destacamos, portanto, a necessidade de discussão de proposições que tratam dessa regulação (PL nº 2755/2015).

## 5.4 Considerações finais

No decorrer do capítulo mostramos que algumas proposições que poderiam gerar impacto positivo no combate à corrupção estão em tramitação desde a década de 1990. Uma das explicações para essa demora se deve à lentidão no processo de tramitação, detalhado no item 2. No entanto, essa lentidão pode ser contornada por acordos partidários ou pela pressão exercida pela população e pela mídia. Alguns projetos que ganharam notoriedade no debate público, como foi o caso das “10 medidas contra a corrupção”, tramitam de modo célere, ainda que possam ser completamente alteradas pelos parlamentares, que possuem liberdade para sugerir emendas e alterações.

O mapeamento das proposições sobre corrupção no Congresso buscou traçar um perfil sobre como o combate à corrupção tem sido pensado no Poder Legislativo, ou seja: o que está sendo priorizado, quais são os temas e as propostas mais recorrentes, qual é a qualidade do que está sendo proposto, qual é o objetivo das medidas etc.

Verificamos que as proposições analisadas mais recorrentes tratam de: Licitação, 17,9%, seguida por Financiamento eleitoral, 11,2% e Corrupção Ativa e Passiva, 8,3%. A alta complexidade e o dispêndio de recursos que envolvem a licitação podem estar no cerne dessa grande frequência de proposições relacionadas ao tema. Além disso, o capítulo deste relatório sobre Análise de Transparência em Processos Licitatórios mostra que ainda existe um longo caminho a seguir em relação à licitação. Existem várias lacunas, sobretudo ligadas à falta de transparência nos processos, que favorecem esquemas de corrupção. Nesse sentido, é positivo observar que esse é o tema de um grande montante de proposições no Congresso.

Associando as proposições sobre licitação ao que foi proposto, temos os seguintes números: 26,56% propõem restrição aos participantes de licitações; 20,31% propõem diversos tipos de regulamentação; 15,63% propõem a obrigatoriedade de processo licitatório em alguns casos; 14,06% propõem medidas de transparência; 7,81% propõem agravamento da pena em casos de fraude no processo de licitação; 6,25% propõem o pregão eletrônico em determinados casos; e o restante propõem o regime diferenciado de contratações, criação de órgão fiscalizador, tipificação ou celeridade.

Sobre as propostas mais recorrentes, se destacaram: regulamentação, com 19%; medidas de transparência, com 12,2%; agravamento de pena, com 8,7%; e tipificação, com 8%. Também classificamos as proposições através das categorias da ENCCLA e constatamos que 42,53% das proposições têm caráter preventivo, 34,94% têm caráter punitivo e 10,80% pretendem criar instrumentos para detectar a corrupção.

Após esse mapeamento foi elaborado um estudo detalhado sobre as proposições e foram destacados tipos de iniciativas atualmente em tramitação cujas propostas caminham na direção apontada pelo diagnóstico produzido por este relatório: delação premiada; *whistleblowing*; foro privilegiado; atenuação da morosidade da justiça; empresas estatais; licitação; e transparência.



## CONCLUSÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

O problema da corrupção no Brasil é grave e figura entre as principais causas de preocupação social<sup>1</sup>. A posição do país nos rankings referentes à percepção da corrupção não melhorou nos últimos anos, embora existam indícios de que o combate à corrupção tenha aumentado de maneira significativa: eventos recentes apontam para o desmascaramento de enormes esquemas de corrupção que envolvem múltiplos órgãos públicos, empresas estatais, políticos em todos os níveis do governo e agentes privados de alto escalão. No entanto, a impressão de que o julgamento do Mensalão representaria um *turning point* se desfez.

É inegável que foram feitos avanços recentes, robustecendo a estrutura legislativa de combate à corrupção no Brasil. Desde 2010, foram aprovadas a Lei de Acesso à Informação, que consagrou e deu instrumentos formais para a efetivação do princípio da transparência pública, a Lei de Organizações Criminosas, que forneceu os mecanismos de investigação responsáveis pela revelação dos esquemas de corrupção que operavam às sombras do poder público e a própria Lei Anticorrupção, que, finalmente, reconheceu a responsabilidade de pessoas jurídicas por atos de corrupção e possibilitou a sua punição. O resultado dessas alterações legislativas, somadas a ajustes institucionais, como a multiplicação das forças-tarefas e o aprimoramento do funcionamento da Controladoria-Geral da União, geraram um acréscimo relevante de detecção e punição de corrupção. Inquéritos se multiplicaram, processos administrativos se disseminaram e processos judiciais sobre corrupção e improbidade administrativa chegaram aos tribunais em números antes inimagináveis.

Ainda assim, o problema permanece. Quando o assunto é esquemas de corrupção, o que já se percebeu é que quanto mais se descobre, mais se há a descobrir. O foco quase que exclusivo no nível federal encobre, ainda, a realidade dos níveis estadual e municipal, onde os mecanismos de controle são ainda mais frágeis. A principal lição que as experiências recentes forneceram é que o ponto nodal da corrupção, no Brasil, são os processos de contratação pública. E já parecem reconhecer isso os parlamentares, cujas proposições sobre o tema são a maioria entre as que tratam da corrupção.

Se são as licitações o principal foco de corrupção no país, necessário se faz verificar o grau de transparência desses processos. Afinal, a transparência é o instrumento capaz de revelar e dissuadir corruptores, mediante a possibilidade de um controle disseminado (social) e concentrado (interno e externo) dos atos que compõem aquele processo. Por esses motivos, decidiu-se realizar avaliações sobre a transparência no tema mais polêmico nos níveis menos explorados: licitação em municípios e tribunais de contas que os fiscalizam.

<sup>1</sup> Pesquisa da Confederação Nacional das Indústrias apontou que a corrupção é a maior preocupação de 65% dos brasileiros, superando outros problemas, como violência e drogas. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/corruptcao-ja-e-a-maior-preocupacao-de-65-dos-brasileiros-diz-pesquisa/>>. Acesso em 6 mar. 2017.



Os resultados apontaram para uma implementação insuficiente, assimétrica e, principalmente, inadequada da Lei de Acesso à Informação em prefeituras e tribunais de contas, revelando um grau diferente de combate à corrupção em estados e municípios. Uma das consequências da falta de transparência em processos licitatórios é a incapacidade de atuação daqueles mecanismos de controle, dos quais depende o combate à corrupção. Se, aos poucos, descobriu-se o tamanho e o alcance dos esquemas de corrupção no governo federal, a atuação destes no nível estadual e federal permanece, em larga medida, desconhecida.

Apesar das alterações legislativas recentes, fica claro que há espaço para melhorias nos mecanismos institucionais necessários para garantir a sua efetiva implementação. E isso é diferente de afirmar que faltam instituições encarregadas de combate à corrupção no Brasil. Ministério Público, Polícia Federal, Controladoria-Geral da União, tribunais de contas são só alguns dos órgãos com essa competência. Da mesma forma que se multiplicaram legislações com efeitos sobre a corrupção, também se tornou, cada vez mais, uma empreitada verdadeiramente multi-institucional. Os esforços de cooperação entre as instituições relevantes se tornam, assim, cada vez mais fundamentais. Dependem delas a coordenação das ações, que se evite repetições e desperdícios e que se empreenda a necessária abordagem multissetorial e multifocal, alcançando todos os níveis da Federação, em ações prioritizadas. Não basta que apenas aqueles órgão com maior destaque na mídia, como o MPF, atuem no combate à corrupção — é necessária uma *whole of government approach*.

Nesse sentido, tem destaque o papel da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. A ENCCLA representou iniciativa inédita de coordenação entre órgãos públicos. Nesse papel de coordenação, foi responsável por múltiplas iniciativas, inclusive algumas das já mencionadas e continua até hoje servindo de fórum para o encontro desses atores e planejamento de ações relevantes. Entretanto, o passar dos tempos gerou problemas. A ENCCLA cresceu e se tornou um fórum grande e numeroso. A restrição de seu funcionamento inicial não foi resolvida e limitações financeiras continuam impedindo que ações mais ambiciosas se concretizem. De outro lado, a precária participação da sociedade civil ameaça a efetiva conclusão das ações planejadas e impede que ela se torne uma iniciativa conhecida, reconhecida e cobrada por parte do público em geral.

É exatamente nessa seara que as lições recentes do Reino Unido são especialmente relevantes para o Brasil. A partir de um longo processo de institucionalização, consolidou-se um eficaz sistema de coordenação entre as diversas instituições responsáveis, de alguma forma, pelo combate à corrupção. Esse sistema se consubstancia em vários elementos de governança, entre os quais o *UK Anti-Corruption Plan*, em relação ao qual desempenham importantes funções o *Anti-Corruption Champion* e a *Joint Anti-Corruption Unit*, atores independentes, capazes de fornecer um ponto focal para o controle da implementação do plano e o apoio financeiro e material necessário para que ele se concretize.

O plano é o instrumento por meio do qual se planejam todas as ações que serão desenvolvidas pelos órgãos encarregados de combater a corrupção. É um verdadeiro eixo de acompanhamento do desenvolvimento da política. Divulgado publicamente, oferece à sociedade uma forma de se cobrar o seu efetivo cumprimento.

Equilibrando-se em quatro eixos — preparar, perseguir, prevenir e proteger —, garante uma abordagem ampla e efetiva no combate a todos os aspectos da corrupção. Dotado de mecanismo de acompanhamento, possibilita que se avaliem quais ações foram concretizadas e quais se encontram atrasadas, responsabilizando diretamente aqueles encarregados pela sua implementação. A ampla participação da sociedade civil na elaboração do plano e no seu acompanhamento sinalizam a importância de canais mais eficientes do que aqueles presentes no Brasil.

Com relação aos instrumentos e legislações do Reino Unido, não se pretende sugerir a cópia acriteriosa para o ordenamento brasileiro. Existem, entretanto, dois instrumentos de grande importância cujos estudos merecem ser conduzidos para verificar possível adoção no *framework* brasileiro de combate à corrupção: regulação da atividade de *lobby* e regulamentação de *whistleblowing*. Respectivamente, essas duas regulações são responsáveis por dar publicidade e moralidade à relação entre políticos e defensores de interesses particulares e por fornecer um sistema adequado para denúncia de irregularidades. São temas, inclusive, que já receberam alguma atenção no Congresso Nacional, indicando o reconhecimento da importância deles. No mais, a experiência e as avaliações internacionais apontam pontos que podem ser aprimorados e merecem mais estudos, como a corrupção no âmbito privado e mecanismos para a recuperação de bens de origem ilícita.

Assim, as recomendações deste plano serão agrupadas em quatro grupos: (i) referente ao aprimoramento dos mecanismos de coordenação para o combate à corrupção; (ii) referente às melhorias consideradas necessárias frente às avaliações de transparência; (iii) referente a algumas lacunas no ordenamento, cujo preenchimento se deve ponderar para que o país tenha um *framework* completo de enfrentamento à corrupção; e (iv) recomendações pontuais.



### **(i) Aprimoramento da coordenação e da sistematização**

Com base no benchmarking inglês, existem alguns pontos de institucionalização que poderiam contribuir para tornar a ENCCCLA ainda mais efetiva, entre os quais:

(i) o aprimoramento institucional da rede, com alocação de funcionários e orçamento próprio, de forma a tornar o órgão permanente e específico para a função;

(ii) indicação de autoridade para ocupar o cargo de responsável pela coordenação dos esforços contra a corrupção, seguindo uma lógica “whole of government”, ou seja, maior integração e cooperação entre os órgãos. A função incluiria a liderança

da ENCCLA, sendo responsável por garantir o seu funcionamento, demandar os órgãos envolvidos o cumprimento e avanço das ações planejadas e por apresentar os resultados anuais ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira, além de gerenciar os esforços de uma maneira integrada nos órgãos de governo;

(iii) Sofisticação do documento de metas em relatórios semestrais, que devem ser publicados, indicando os avanços alcançados e obstáculos enfrentados, de forma a viabilizar o acompanhamento e o controle social por parte de organizações não governamentais, nos moldes do que a Transparência Internacional e Corruption Watch fazem no sistema britânico; em particular, a integração com a sociedade civil, por meio de ONGs e centros de pesquisa relevantes, deve ser garantida em todos os momentos – desde a decisão sobre quais ações a serem adotadas até a fiscalização sobre a sua implementação ou justificativa.

### **(ii) Complementação da estrutura legislativa de combate à corrupção**

Embora, como visto, o Brasil já possua uma estrutura legislativa bastante sofisticada de combate à corrupção, é possível, a partir da experiência internacional, vislumbrar que existe espaço para complementação, o que depende de estudos mais aprofundados a serem desenvolvidos para os seguintes temas: (i) sistemas de proteção ao denunciante cidadão (*Whistleblower*), nos âmbitos públicos e privados; (ii) regulamentação (e/ou registro) da Atividade de lobby; e (iii) responsabilização da corrupção no setor privado.

### **(iii) Efetivar o direito de acesso à informação em processos licitatórios**

Pelo que se viu deste relatório, há necessidade de desenvolvimento de ações que visem tornar disponíveis e acessíveis informações sobre contratos públicos em licitações ocorridas em estados e municípios. Nesse sentido, para que seja possível construir uma cultura de controle social sobre gastos e decisões de compra por órgãos públicos, é importante que desenvolvedores dos portais de transparência respeitem os padrões de abertura de dados e que se atentem para todos os itens necessários ao provimento de transparência efetiva em licitações, conforme a tabela elaborada para este estudo:

**TABELA 15** Informações essenciais e desejáveis para divulgação em licitações

| Desejáveis (10 itens)        | Essenciais (11 itens) |
|------------------------------|-----------------------|
| Meio da publicação           | Acesso ao edital*     |
| Data de abertura do processo | Código                |
| Participantes                | Modalidade            |
| Vencedor                     | Objeto*               |
| Funcionário responsável      | Órgão requerente      |
| Valor de aditivos            | Data de publicação*   |

| Desejáveis (10 itens)                     | Essenciais (11 itens) |
|---|-----------------------|
| Acesso a aditivos                         | Situação              |
| Acesso à ata de reunião da CPL            | Nome do contratado*   |
| Acesso ao parecer jurídico sobre o edital | CNPJ do contratado    |
| Informações sobre recursos                | Valor contratado*     |
|   | Acesso ao contrato*   |

\*Disponibilização estipulada em Lei.

A ação proativa por partes dos órgãos públicos para disponibilizar informações é essencial. Dessa forma, é necessário o desenvolvimento de esquemas de publicação pelos órgãos públicos locais, à semelhança do que acontece no Reino Unido e inspirado nos princípios que guiam o Código de Transparência Local Britânico. Nesse sentido, é importante que existam unidades especializadas e organismos de monitoramento especializados em transparência dentro de órgãos públicos, sem os quais as tentativas de criar planejamentos de longo prazo para a política de acesso à informação e a promoção de boas práticas ficam debilitadas.

Por último, no que se refere à prevenção por meio de transparência, representaria importante avanço a adoção de papel de maior controle por parte dos Ministérios Públicos para garantir o cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos órgãos municipais e órgãos de controle, incluindo os tribunais de conta.

#### **(iv) Criação de uma agenda de combate à corrupção**

Como apontado no capítulo 5, existem mais de 400 proposições que tratam do tema combate à corrupção tramitando na Câmara e Senado. Deve-se criar uma agenda estruturada de debates parlamentares, por áreas temáticas, com o intuito de envolver a sociedade e instituições de prevenção, detecção e punição da corrupção para que se alcancem propostas com maior potencial de impacto na redução da corrupção. A discussão fragmentada e episódica de certas medidas no âmbito do legislativo atua em desfavor da difícil – mas possível – tarefa de construção de agendas com suficiente grau de consenso para que avancem de modo integrado e complementar, tal como a experiência de articulação multi-institucional denominada “Pacto Republicano”, construída em três diferentes ocasiões e tendo produzido um legado de avanço institucional<sup>2</sup>.

2 Nos anos de 2004, 2009 e 2001, o Supremo Tribunal Federal, o Palácio do Planalto e o Congresso Nacional firmaram entendimentos entre as instituições para aprimorar a legislação do país no que se convencionou como Pacto Republicano. Detalhes disponíveis em “Pacto Republicano: parceria entre os Três Poderes a serviço da democracia” <[http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfDestaque\\_pt\\_br&idConteudo=173547](http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfDestaque_pt_br&idConteudo=173547)>, acesso em 16/03/2017.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APPG. **The other side of the coin: the UK and Corruption in Africa**. Londres, mar. 2006. Disponível em: <[http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/other\\_side\\_of\\_the\\_coin\\_PDF.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/other_side_of_the_coin_PDF.pdf)>. Acesso em 4 nov. 2016.
- ABRAMO, C. W.; CAPOBIANCO, E. R. **Licitaciones y contratos públicos**. Nueva sociedad, v. 194, p. 69, 2004.
- ACKERMAN, J. M.; BALLESTEROS, I. E. S. The global explosion of freedom of information laws. **Administrative Law Review**, v. 58, n. 1, 2006, p. 85-130.
- AGÊNCIA SENADO. **Ampliação do RDC favoreceria corrupção, afirma Simon**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/05/15/ampliacao-do-rdc-favoreceria-corrupcao-afirma-simon/>>. Acesso em 13 dez. 2016.
- AIDT, T. S. Economic Analysis of Corruption: A Survey. **Economic Journal** v. 113, n. 8, 2003, p.632-652.
- ALENCAR, C. H. R. A.; GICO, I. Corrupção e Judiciário: A (in)eficácia do sistema judiciário no combate à corrupção. **Revista Direito GV**, v. 7, n. 1, 2011, p. 75-98.
- ALLDRIDGE, P. The UK Bribery Act: “The Caffeinated Younger Sibling of the FCPA”. *Ohio State Law Journal*, v. 73, n. 5, 2012, p. 1181-1216.
- ALLEN & OVERY. **First UK deferred prosecution agreement between the SFO and a bank**. Londres, 14 abr. 2016a. Disponível em: <<http://www.allenoverly.com/publications/en-gb/Pages/First-UK-deferred-prosecution-agreement-between-the-SFO-and-a-bank.aspx>>. Acesso em 7 dez. 2016.
- ALLEN & OVERY. **Second UK Deferred Prosecution Agreement**. Londres, 26 jul. 2016b. Disponível em: <<http://www.allenoverly.com/publications/en-gb/Pages/Second-UK-Deferred-Prosecution-Agreement.aspx>>. Acesso em 7 dez. 2016.
- ALMEIDA, R.; MARIANI, D.; DEMASI, B. O número de partidos políticos no Brasil e no mundo. **Jornal Nexo**, 28 set. 2016. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/grafico/2016/07/04/O-n%C3%BAmero-de-partidos-pol%C3%ADticos-no-Brasil-e-no-mundo>>. Acesso em 2 fev. 2017.
- ANDERSEN, T. B. E-Government as an anti-corruption strategy. **Information Economics and Policy**, v. 21, n. 3, p. 201-210, 2009.
- ASHFORTH, B. E.; ANAND, V. The normalization of corruption in organizations. **Research in organizational behavior**, v. 25, p. 1-52, 2003.
- AZEVEDO, Fernando Antônio. Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político. **Opin. Pública**, v. 12, n. 1, p. 88-113, 2006.

- BANURI, Sheheryar; ECKEL, Catherine C. Experiments in culture and corruption: A review. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 6064, 2012.
- BARRINGTON, R. **What the Champion told us. Transparency International UK**. Londres, 8 out. 2015. Disponível em: <<http://www.transparency.org.uk/what-the-champion-told-us/>>. Acesso em 20 nov. 2016.
- BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. **Government information quarterly**, v. 27, n. 3, p. 264-271, 2010. BHATTACHARYYA, S.; HODLER, R. Natural resources, democracy and corruption. **European Economic Review**, v. 52, n. 4, 2010, p. 608-621.
- BINHAM, C.; WARREL, H. City scandals prompt review of UK anti-bribery standards. **Financial Times**. Londres, 11 jun. 2014. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/34bbffc6-f186-11e3-a2da-00144feabdc0>>. Acesso em 18 nov. 2016.
- BLANCHET, L. A. A Lei Federal nº 12.813/2013 e os conflitos de interesse. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 2, n. 2, 2015, p. 167-176.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. São Paulo: Editora UNB – Imprensa Oficial, 2010.
- BORGES, M. C. M. A efetividade do controle da gestão fiscal e sua relação com as sanções impostas aos administradores públicos pela Lei nº 1.028/2000. **Revista do TCU**, n. 101, 2004, p. 32-36.
- BURLE, C.; CÓRDOVA, Y.; VENTURINI, J.; BARROS, M. 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. **Open Data Research Symposium**. 2015, Ottawa.
- CABINET OFFICE. **Freedom of Information Statistics: Implementation in Central Government**, 2016. Disponível em: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/517909/freedom-of-information-statistics-2015-Q4-annual\\_\\_1\\_.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/517909/freedom-of-information-statistics-2015-Q4-annual__1_.pdf)>. Acesso em 6 dez. 2016.
- CALLAND, R.; NEUMAN, L. **Making the Access to Information Law Work: The Challenges of Implementation**. Nova York: Columbia University Press, 2007.
- CARSON, L. D.; PRADO, M. M. **Mapping Corruption & its Institutional Determinants in Brazil**. 2014.
- CGU. **Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas>>. Acesso em 14 fev. 2017.
- CHRISTOFOLETTI, R. Ethical Risks, Informers, Whistleblowers, Leaks and Clamor for Transparency. **Brazilian Journalism Research**, v. 12, n. 2, p. 54-73, 2016.

- CONSENTINO, L. O Controle Externo do TCU e suas funções accountability no debate da qualidade da democracia. IN: MOISÉS, J. A. **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade**. Rio de Janeiro: Konrad AdenauerStiftung, 2014.
- CUERVO-CAZURRA, A. **The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency**. Oxford: Oxford Press, 2014.
- D'URSO, L. F. B. A Nova Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal. **Novos Estudos Jurídicos**, n. 12, 2001, p. 9-12.
- DEPARTMENT OF BUSINESS, INNOVATION & SKILLS. **Register of People with Significant Control**: Guidance for Companies, Societates Europaeae and Limited Liability Partnerships, 2016.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **Local Government Transparency Code**, 2015. Disponível em: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/408386/150227\\_PUBLICATION\\_Final\\_LGTC\\_2015.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/408386/150227_PUBLICATION_Final_LGTC_2015.pdf)>. Acesso em 7 dez. 2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Editora Jurídico Atlas, 2006.
- DREW, Kirstine. Whistleblowing and corruption: An initial and comparative review. **PSIRU**, London, 2003.
- ENCCLA. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, O que é o whistleblower?** Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/noticias/o-que-e-o-whistleblower>>. Acesso em 7 dez 2016..
- EVENETT, S. J.; HOEKMAN, B. M. Government procurement: market access, transparency, and multilateral trade rules. **European Journal of Political Economy**, v. 21, n. 1, p. 163-183, 2005.
- FERNANDES, J. U. J. Controle das licitações pelo Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 239, p. 95-110, 2005.
- FIGUEIRÊDO, C. M. C. Ética na gestão pública e exercício de cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de accountability. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. IN: **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Adinistración Pública**, Lisboa, Portugal, 2002.
- FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opin. Pública**, v. 15, n. 2, p. 386-421, 2009.
- FIUZA, E. P. S.; MEDEIROS, B. A. **A agenda perdida das compras públicas: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional**. 1990 — Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2014.
- FONSECA, Francisco. Mídia, poder e democracia: teoria e práxis dos meios de comunicação. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, n. 6, p. 41-69, 2011.
- FONSÊCA, Marco Adriano Ramos. Pregão eletrônico: uma análise de sua evolução histórico-legislativa e das inovações decorrentes do Decreto nº 5.450/2005. **Jus Navigandi**, 2006.

- FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.
- FREIRE, M. **Virando ministério, CGU tem o mesmo desafio de antes: garantir verba**. UOL. São Paulo, 23 maio 2016. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/05/23/efetivada-como-ministerio-cgu-tem-o-mesmo-desafio-de-antes-garantir-verba.htm>>. Acesso em 24 jan. 2017.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Financial System Abuse, Financial Crime and Money Laundering — Background Paper**. Washington DC, 12 fev. 2001. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/ml/2001/eng/O21201.pdf>>. Acesso em 31 dez. 2017.
- GAFI. **Mutual Evaluation Report — Brazil**. Paris, 25 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf>>. Acesso em 26 jan. 2017.
- GARLAND, D. As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, n. 13: p. 59-80, 1999.
- GATTO, R. A. A atuação do Ministério Público em face da Lei nº 8.429/92 (Lei Anticorrupção). **Justita**, v. 55, n. 161, 1993, p. 54-60.
- GLOBAL WITNESS. **A first look at the UK beneficial ownership data**. Londres, 8 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.globalwitness.org/en/blog/first-look-uk-beneficial-ownership-data/>>. Acesso em 6 dez. 2016.
- GOERTZ, G. **Social science concepts: A user's guide**. Princeton University Press, 2006.
- HERRMANN, I. **Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho**. Instituto Teotônio Vilela, 1998.
- HOOD, C.; HEALD, D. **Transparency: The key to better governance?** Oxford University Press for The British Academy, 2006.
- HOUSE OF COMMONS. **Development and Trade: Cross departmental Working**. Londres, 22 nov. 2007. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=IQPjCdZ6zZIC&pg=RA1-PA34&lpg=RA1-PA34&dq=hilary+benn+champion+corruption&source=bl&ots=Pj43k3T7iq&sig=LKHrV7XLmU2gQiiiVGVof40vk94&hl=pt-#v=onepage&q=hilary%20benn%20champion%20corruption&f=false>>. Acesso em 4 nov. 2016.
- IBOPE. Índice de confiança social 2015. Disponível em: <[http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics\\_brasil.pdf](http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf)>. Acesso em 10 jan. 2017.
- ILANUD/ BRASIL (Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente). **A lei de crimes hediondos como instrumento de política criminal** (Relatório final de pesquisa). São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.prsp.mpf.mp.br/prdc/area-de-atuacao/torviolpolsist/RelILANUD.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2017.
- INFOPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. — junho de 2014. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em 17 fev. 2017.

- JAIN, A. K. Corruption: A Review. **Journal of Economic Surveys** v.15, n. 1, 2001, p. 71-120.
- JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: Editora Universidade Federal Fluminense, 1999.
- JONAS, A.; ALMEIDA, G. W. Oligarquia, mídia e dominação política na Bahia. **Organ. Soc.**, v. 11, n. 30, p. 103-115, 2004.
- KAFRUNI, S. TCU identifica fraudes em pregões eletrônicos que atendem governo federal. **Correio Braziliense**, 22 de abril de 2015. Disponível em: <[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2015/04/22/internas\\_economia,480202/tcu-identifica-fraudes-em-pregoes-eletronicos-que-atendem-governo-federal.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2015/04/22/internas_economia,480202/tcu-identifica-fraudes-em-pregoes-eletronicos-que-atendem-governo-federal.shtml)>. Acesso em 19 dez. 2016.
- KARATZIOS, J. A. É inconstitucional pena máxima dos crimes de corrupção. **Conjur**, 11 jun. 2008. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2008-jun-11/inconstitucional\\_pena\\_maxima\\_crimes\\_corrupcao](http://www.conjur.com.br/2008-jun-11/inconstitucional_pena_maxima_crimes_corrupcao)>. Acesso em 17 jan. 2017.
- KEANE, J. **Monitory democracy?**. The future of representative democracy, p. 212, 2011.
- KILTGAARD, R. **International cooperation against corruption**. IMF/World Bank, Finance and Development, v. 35, n. 1, 1998.
- KIM, S.; KIM, H. J.; LEE, H. An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN. **Government Information Quarterly**, v. 26, n. 1, p. 42-50, 2009.
- KOLSTAD, I.; WIIG, A. Is transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? **World Development**. v. 37, n. 3, p. 521-532, 2009.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; OLIVERI, C.; TEIXEIRA, M. A. C. Do Controle Interno ao Controle Social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, 2012, p. 54-67.
- LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, n. 43, jul-ago 2009, p. 737-772.
- MAHONEY, J.; KIMBALL, E.; KOIVU, K. L. The logic of historical explanation in the social sciences. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 1, p. 114-146, 2009.
- MAURO, P. Corruption and Economic Growth. **Quarterly Journal of Economics** v. 110, n. 3, 1995, p. 681-712.
- MEIJER, Albert. Understanding the complex dynamics of transparency. **Public Administration Review**, v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013.
- MICHENER, G (Org.). **Transparência Local no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.
- MICHENER, G. How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws. **Governance: an international Journal of Policy, Administration and Institutions**, v. 28, n. 1, 2015, p. 77-94.
- MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.

- MILITÃO, E. Entenda o que é o Regime Diferenciado de Contratações. **Congresso em Foco**. Publicado em: 11 de maio de 2011. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/copa-do-mundo-de-2014/entenda-o-que-e-o-regime-diferenciado-de-contratacoes/>>. Acesso em 24 nov. 2016.
- MISANGYI, V. F.; WEAVER, G. R.; ELMS, H. Ending corruption: The interplay among institutional logics, resources, and institutional entrepreneurs. **Academy of Management Review**, v. 33, n. 3, p. 750-770, 2008.
- MORANO, C. B. O regime diferenciado de contratação e a Lei nº 12.462/2011. **Revista de Direito Público**, v. 8, n. 1, 2013, p. 67-82.
- MOTTA, C. P. C. As leis de licitação e de responsabilidade fiscal em seus aspectos de transparência, controle e fiscalização. **Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado**, n. 8, 2007, p. 1-24.
- NYE, J. S. Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis. **American Political Science Review** v. 61, n. 2, 1967, p. 417-427.
- O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, n. 31, 1991.
- OCDE. **Phase 3 report on implementing the OECD anti-bribery convention on Brazil**, 2014. Disponível em: <<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Brazil-Phase-3-Report-EN.pdf>>. Acesso em 17 jan. 2017.
- OCDE. **Report on the application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in international business transactions**, 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/41515077.pdf>>. Acesso em 4 nov. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Guidelines for fighting bid rigging in public procurement**. 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf>>. Acesso em 24 nov. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Preventing Corruption in Public Procurement**. 2016.
- OEA. **Mechanism for follow-up on the implementation of the Inter-American Convention Against Corruption – Final Report on the Federative Republic of Brazil**. Washington DC, 10 set. 2012. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/english/bra.htm>>. Acesso em 17 jan. 2017.
- OLIVEIRA, R. C. R. A expansão do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) e o futuro das licitações e contratações públicas. **Portal Direito do Estado**, nº 91. Publicado em: 27 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rafael-carvalho-rezende-oliveira/a-expansao-do-regime-diferenciado-de-contratacoes-publicas-rdc-e-o-futuro-das-licitacoes-e-contratacoes-publicas>>. Acesso em 20 fev. 2017.
- ONU. **Review of the Implementation of the United Nations Convention against Corruption – Brazil**, 3 nov. 2015. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/country-profile/CountryProfile.html?code=BRA>>. Acesso em 17 jan. 2017.

- PAES, E. B. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 4, 2011, p. 407-423. PALUDO, J; LIMA, C. F. S.: ARAS, V. **Forças-Tarefas: Direito Comparado e Legislação aplicável**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.
- PELLEGRINI, L.; GERLAGH, R. **Corruption's Effect on Growth and its Transmission Channels**. *Kyklos* v. 57, n. 3, 2004, p. 429-456.
- PICKLES, E. **Sir Eric Pickles speech on tackling corruption**. Londres, 14 out. 2016. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/speeches/sir-eric-pickles-speech-on-tackling-corruption>>. Acesso em 19 nov. 2016.
- PRACA, S. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. **Opin. Pública**, v. 17, n. 1, 2011, p. 137-162.
- PUBLIC CONCERN AT WORK. **Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK**, 2013a. Disponível em: <<http://www.pcaw.org.uk/content/4-law-policy/2-whistleblowing-commission/2-whistleblowing-commission-report/wbc-report-final.pdf>>. Acesso em 6 dez. 2016.
- \_\_\_\_\_. **The UK Whistleblowing report**, 2013b. Disponível em: <<http://www.pcaw.org.uk/files/The%20Whistleblowing%20Report%20FINAL.pdf>>. Acesso em 6 dez. 2016.
- REINO UNIDO. **Combating International Corruption: UK Action Plan for 2006/07**, 2006. Disponível em: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100402154549/http://www.justice.gov.uk/publications/docs/uk-action-plan-corruption-2006-7.pdf>>. Acesso em 3 nov. 2016.
- \_\_\_\_\_. **UK 2nd Anti-Corruption Plan**. Londres, 18 dez. 2007. Disponível em: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090609003228/http://www.berr.gov.uk/files/file44214.pdf>>. Acesso em 3 nov. 2016.
- \_\_\_\_\_. **UK Foreign Bribery Strategy**, 2010. Disponível em: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/238485/7791.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238485/7791.pdf)>. Acesso em 4 nov. 2016.
- \_\_\_\_\_. **The Bribery Act (2010) Guidance**, 2011. Disponível em: <<https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>>. Acesso em 6 nov. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Serious and Organised Crime Strategy**, 2013. Disponível em: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/248645/Serious\\_and\\_Organised\\_Crime\\_Strategy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/248645/Serious_and_Organised_Crime_Strategy.pdf)>. Acesso em 3 nov. 2016.
- \_\_\_\_\_. **UK Anti-Corruption Plan**, 2014. Disponível em: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/388894/UKantiCorruptionPlan.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388894/UKantiCorruptionPlan.pdf)>. Acesso em 4 nov. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Progress Update on the UK Anti-Corruption Plan**, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/uk-anti-corruption-plan-progress-update>>. Acesso em 6 dez. 2016.

- RIOS, J.A. Argumento e papéis da corrupção. IN: OLIVEIRA, E. (Org.). **Criminologia crítica**. Belém: Edições Cejup, 1990.
- ROBERTS, J. V. **Penal Populism and Public Opinion: Lessons Form Five Countries**. New York: Oxford University Press, 2003.
- RODRIGUES, C. **Implementing Access to Information: A Practical Guide for Operationalising Access to Information Laws**, Commonwealth Human Rights Initiative, 2008.
- RODRIGUES, K. F. Relações civis-militares e as leis de acesso à informação na América Latina e no Brasil. 2013, 107f. **Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas**, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro.
- ROSE, C. **International Anti-Corruption Norms: their creation and influence on domestic legal systems**. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B. J. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**. Nova York: Cambridge University Press, 2016.
- SANDHOLTZ, W.; KOETZLE, W. Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade. **International Studies Quarterly**, v. 44, 2000, p. 31-50.
- SANTOS, A. Crítica ao processo de contratação de obras públicas no Brasil. **IX Encontro Nacional de Tecnologia do Meio Ambiente Construído**. Foz do Iguaçu: ENTAC, 2002.
- SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. IN: DIAMOND, L. J.; PLATTNER, M. F. (Eds.). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Boulder Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.
- SCHIO, S. M. G.; PINZON, N. G. A Aplicabilidade da LC nº 135/2010 no combate à corrupção. **Estudos Eleitorais**, v. 9, n. 3, 2014, p. 116-137.
- SØREIDE, T. **Corruption in public procurement**. Causes, consequences and cures. Chr. Michelsen Intitute, 2002.
- TANZI, V. Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures. **Staff Papers**, v. 45, n. 4, p. 559-594, 1998.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption perception Index 2015**. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>>. Acesso em 6 dez. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Whistleblowing in Europe: legal protections for whistleblowers in the EU**, 2013. Disponível em: <[http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing\\_in\\_europe\\_legal\\_protections\\_for\\_whistleblowers\\_in\\_the\\_eu](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu)>. Acesso em 6 dez. 2016.
- TRANSPARENCY INTERNACIONAL UK. **Corruption in the UK part one: National Opinion Survey, 2010**. Disponível em: <<https://www.transparency.org.uk/publications/corruption-in-the-uk-part-one-national-opinion-survey/>>. Acesso em 3 nov. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Corruption in the UK part two: Assessment of key sectors, 2011a**. Disponível em: <<https://www.transparency.org.uk/publications/corruption-in-the-uk-part-two-assessment-of-key-sectors/>>. Acesso em 3 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Corruption in the UK part three**: National Integrity System Assessment, 2011b. Disponível em: <<https://www.transparency.org.uk/publications/corruption-in-the-uk-part-three> – part-three – -nis-study/>. Acesso em 3 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Corruption in the UK: overview and policy recommendations**, 2011c. Disponível em: <<https://www.transparency.org.uk/publications/corruption-in-the-uk-overview-policy-recommendations/>>. Acesso em 3 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Does the UK need an Anti-Corruption Agency?**, 2012. Disponível em: <<http://www.transparency.org.uk/publications/policy-paper-series-4-does-the-uk-need-an-anti-corruption-agency/>>. Acesso em 11 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Anti-Corruption Scorecard** – a mid-term assessment of the UK coalition government's record on tackling corruption, 2013. Disponível em: <<http://www.transparency.org.uk/publications/anti-corruption-scorecard/>>. Acesso em 4 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Why we still need an anti-corruption champion** – and what more they need to do. Londres, 1 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.transparency.org.uk/why-we-still-need-an-anti-corruption-champion-and-what-more-they-need-to-do/>>. Acesso em 19 out. 2016.

TYLER, T. R. **Why People Obey the Law**. Princeton University Press, 2006.

VALORECONÔMICO. **Corrupção em compras públicas é a que mais cresce**. Publicado em 16 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/mensalao/2791072/corruptao-em-compras-publicas-e-que-mais-cresce>>. Acesso em 25 nov. 2016.

VENTURA, O. A. F. **Rigidez ou flexibilidade governamental? Discursos anticorrupção e pró-eficiência sobre contratações com orçamento sigiloso**. 2016.

VIANNA. **RDC vai causar grande estrago no Brasil, critica Serra**. São Paulo, 29 de jun. de 2011. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,rdc-vai-causar-grande-estrago-no-brasil-critica-serra,738547>>. Acesso em 20 fev. 2017.

WILLEMANN, M. M. O controle de licitações e contratos administrativos pelos Tribunais de Contas. **Revista de Direito Processual Geral**, Rio de Janeiro, n. 64, 2009, p. 228-246.

WORLD BANK. **Helping Countries Combat Corruption**: The Role of the World Bank. Washington DC: World Bank, 1997.

## LISTA DE SIGLAS

- AAPPG** *Africa All-Party Parliamentary Group*
- AC** Ação cível
- ACA** Agência Anticorrupção
- ACO** Ação Cível Ordinária
- ACP** Ação Civil Pública
- ACU** *Anti-Corruption Unit*
- AI** Agravo de Instrumento
- ARE** Agravo em Recurso Extraordinário
- CEP** Comissão de Ética Pública
- CF** Constituição Federal
- CPS** *Crown Prosecution Service*
- CGU** Controladoria-Geral da União
- COAF** Conselho de Controle de Atividades Financeiras
- CP** Código Penal
- DCLG** *Dept. of Communities and Local Governments*
- DEM** Democratas
- DPA** *Deferred Prosecution Agreement*
- DRCI** Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
- ENCCLA** Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
- FGV** Fundação Getúlio Vargas
- FOCCO** Fórum de Combate à Corrupção
- FOIA** *Freedom of Information Act*
- GAFI** Grupo de Ação Financeira
- GGI** Gabinete de Gestão Integrada
- GPAC** *Global Programme Against Corruption*
- HC** *Habeas Corpus*
- Ibope** Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
- ICO** *Information Commissioner's Office*
- ILANUD** Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente
- Inq** Inquérito
- INSS** Instituto Nacional do Seguro Social
- LAI** Lei de Acesso à Informação
- LC** Lei Complementar
- LRF** Lei de Responsabilidade Fiscal
- MARCCO** Movimento Articulado de Combate à Corrupção
- MP** Ministério Público
- MPF** Ministério Público Federal
- MPV** Medida Provisória
- MS** Mandado de Segurança
- NAO** *National Audit Office*
- NCA** *National Crime Agency*
- NHS** *National Health Services*
- NIS** *National Integrity System*
- OACU** *Overseas Anti-Corruption Unit*
- OCDE** Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OCP** *Open Contracting Partnership*
- OEA** Organização de Estados Americanos
- ONG** Organização Não Governamental
- ONU** Organização das Nações Unidas
- PCdoB** Partido Comunista do Brasil

## LISTA DE SIGLAS

|   |  |
|---|--|
| <b>PCAW</b> <i>Public Concern at Work</i>   | <b>PSD</b> Partido Social Democrático  |
| <b>PDC</b> Projeto de Decreto Legislativo   | <b>PSDB</b> Partido da Social Democracia Brasileira                          |
| <b>PDT</b> Partido Democrático Trabalhista  | <b>PSOL</b> Partido Socialismo e Liberdade                                   |
| <b>PEC</b> Proposta de Emenda à Constituição  | <b>PV</b> Partido Verde  |
| <b>PEN</b> Partido Ecológico Nacional   | <b>RDC</b> Regime Diferenciado de Contratações                               |
| <b>Pet</b> Petição  | <b>RE</b> Recurso Extraordinário   |
| <b>PF</b> Polícia Federal   | <b>REDE</b> Rede Sustentabilidade  |
| <b>PFL</b> Partido da Frente Liberal  | <b>Rcl</b> Reclamação  |
| <b>PHS</b> Partido Humanista da Solidariedade   | <b>RHC</b> Recurso em <i>habeas corpus</i>                                   |
| <b>PIB</b> Produto Interno Bruto  | <b>SD</b> Solidariedade  |
| <b>PIDA</b> <i>Public Interest Disclosure Act</i>   | <b>SFO</b> <i>Serious Fraud Office</i>                                       |
| <b>PL</b> Projeto de Lei  | <b>SIAF</b> Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal |
| <b>PLC</b> Projeto de Lei da Câmara   | <b>Sileg</b> Sistema de Informação Legislativa                               |
| <b>PLP</b> Projeto de Lei Complementar  | <b>SL</b> Suspensão de Liminar   |
| <b>PLS</b> Projeto de Lei do Senado   | <b>SOCA</b> <i>Serious Organized Crime Agency</i>                            |
| <b>PMB</b> Partido da Mulher Brasileira   | <b>STJ</b> Superior Tribunal de Justiça                                      |
| <b>PMDB</b> Partido do Movimento Democrático Brasileiro   | <b>STF</b> Supremo Tribunal Federal  |
| <b>PNLD</b> Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro | <b>TCE</b> Tribunal de Contas Estadual                                       |
| <b>PP</b> Partido Progressista  | <b>TCM</b> Tribunal de Contas Municipal                                      |
| <b>PPS -Partido Popular Socialista</b>  | <b>TCU</b> Tribunal de Contas da União                                       |
| <b>PT</b> Partido dos Trabalhadores   | <b>TI</b> Transparência Internacional  |
| <b>PTB</b> Partido Trabalhista Brasileiro   | <b>TI-UK</b> <i>Transparency International United Kingdom</i>                |
| <b>PTC</b> Partido Trabalhista Cristão  | <b>TJ</b> Tribunal de Justiça  |
| <b>PR- Partido da República</b>   | <b>TRF</b> Tribunal Regional Federal   |
| <b>PRB</b> Partido Republicano Brasileiro   | <b>PMDB</b> Partido do Movimento Democrático Brasileiro                      |
| <b>PROS</b> Partido Republicano da Ordem Social   |  |
| <b>PSB</b> Partido Socialista Brasileiro  |  |
| <b>PSC</b> Partido Social Cristão   |  |

## **DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL: PRIMEIROS PASSOS PARA UM PLANO NACIONAL ANTICORRUPÇÃO**

O enfrentamento permanente da corrupção no Brasil depende do encontro de interesses e competências institucionais. As condições para que os inúmeros órgãos que formam o sistema de integridade nacional conjuguem esforços não são simples de se atingir. Este é o propósito do estudo desenvolvido pela FGV Direito Rio e patrocinado pelo Prosperity Fund, do Reino Unido: apresentar o diagnóstico institucional de parte da estrutura brasileira de combate à corrupção e com isso contribuir com os fundamentos do esperado Plano Nacional Anticorrupção.

Esse esforço interdisciplinar de pesquisa combinou 1) a análise da experiência de combate à corrupção no Reino Unido ao longo dos últimos dez anos, 2) a avaliação da evolução legislativa e institucional do Brasil na luta contra a corrupção, 3) o estudo sobre os instrumentos judiciais e respectivas respostas do STF e STJ sobre a investigação e punição de crimes contra a Administração Pública e de improbidade administrativa, 4) a avaliação sobre transparência em processos licitatórios em prefeituras e tribunais de contas e, por fim, 5) a análise sobre as atuais proposições do Congresso Nacional em resposta à expectativa popular de combate à corrupção.”

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-85-63265-84-5



9 788563 265845