

MECANISMO DE ACOMPANHAMENTO
DA IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO
INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO
Vigésima Reunião da Comissão de Peritos
De 10 a 14 de setembro de 2012
Washington, DC

OEA/Ser.L.
SG/MESICIC/doc.330/12 rev. 4
14 setembro 2012
Original: português

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

RELATÓRIO FINAL

(Aprovado na Sessão Plenária de 14 de setembro de 2012)

RESUMO DO RELATÓRIO

Este relatório apresenta a análise integral da implementação na República Federativa do Brasil do artigo III, parágrafo 9, da Convenção Interamericana contra a Corrupção, correspondente a “órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas”, selecionado pela Comissão de Peritos do MESICIC para a Quarta Rodada; das boas práticas informadas por esses órgãos; e do acompanhamento da implementação das recomendações formuladas ao Estado na Primeira Rodada.

A análise foi realizada no âmbito da Convenção, do Documento de Buenos Aires, do Regulamento da Comissão e das metodologias por ela aprovadas para a realização das visitas *in loco* e para a Quarta Rodada, inclusive os critérios ali estabelecidos para orientar a análise sobre tratamento igualitário para todos os Estados Partes, equivalência funcional e o propósito tanto da Convenção como do MESICIC de promover, facilitar e fortalecer a cooperação entre os Estados Partes na prevenção, detecção, punição e erradicação da corrupção.

Para a efetivação da análise contou-se com a resposta da República Federativa do Brasil ao questionário e com as informações coletadas pela Secretaria Técnica, além de uma nova e importante fonte de informação, a visita *in loco*, entre 20 e 23 de março de 2012, dos membros do Subgrupo de Análise do Brasil, constituído pela República Dominicana e pelo Uruguai, com o apoio da Secretaria Técnica; nessa ocasião foi possível precisar, esclarecer e complementar as informações prestadas pelo Brasil e ouvir opiniões de organizações da sociedade civil, do setor privado, de associações profissionais, de acadêmicos e de pesquisadores sobre temas úteis para a análise, o que contribuiu para que a Comissão dispusesse de informações objetivas e completas sobre esses temas.

A análise dos órgãos de controle superior destinou-se, de acordo com o disposto na metodologia para a Quarta Rodada, a determinar se esses órgãos dispõem de uma estrutura jurídica, se essa estrutura é adequada para os propósitos da Convenção e se há resultados objetivos; e levando em conta os aspectos observados, formularam-se as recomendações pertinentes ao Estado analisado.

Os órgãos de controle do Brasil analisados neste relatório são: a Controladoria-Geral da União (CGU); o Tribunal de Contas da União (TCU); o Departamento de Polícia Federal (DPF); o Ministério Público Federal (MPF); e o Supremo Tribunal Federal (STF).

Algumas das recomendações formuladas ao Brasil, para sua consideração, com relação aos órgãos mencionados acima sugerem propósitos como os que se destacam a seguir.

Com respeito à CGU, fortalecê-la, garantindo-lhe os recursos humanos e financeiros necessários para o adequado cumprimento de suas funções; e considerar a possibilidade de efetuar os ajustes necessários à legislação a fim de ampliar os efeitos da declaração de inidoneidade, de maneira que a pessoa punida continue proibida, por um prazo razoável, de licitar, contratar e manter contratos com a Administração Pública, nos três Poderes e em todas as esferas de governo, bem como de tornar obrigatória a alimentação do “Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas” e sua observância.

No âmbito da análise do TCU, considerar a possibilidade de criação de um Conselho dos Tribunais de Contas; manter atualizado o cadastro de inabilitados pelo TCU para exercer cargo ou função de confiança e considerar a possibilidade de efetuar os ajustes normativos necessários para que esse cadastro seja de consulta obrigatória para a Administração Pública; e prosseguir e intensificar os esforços da Advocacia Geral da União (AGU) no sentido de aumentar o nível de recuperação efetiva para o erário público das multas aplicadas e dos débitos imputados pelo TCU.

Com relação ao DPF, considerar a possibilidade de adotar a lei orgânica da Polícia Federal; estabelecer uma unidade do “Serviço de Repressão a Desvios de Recursos Públicos” do DPF nos Estados brasileiros que dela ainda não dispõem, e continuar a aumentar a capacidade técnica e institucional do DPF para investigar os casos de corrupção ativa ou suborno de funcionários públicos, nacionais ou estrangeiros, por parte de indivíduos ou empresas.

No que se refere ao MPF, estabelecer em sua estrutura orgânica uma unidade de ouvidoria e também uma unidade especializada na investigação, persecução e processo de atos de corrupção.

Quanto ao STF e ao Poder Judiciário, considerar a possibilidade de implementar reformas no sistema de recursos judiciais ou buscar outros mecanismos que permitam agilizar a conclusão dos processos no Poder Judiciário e o início da execução da sentença, a fim de evitar a impunidade dos responsáveis por atos de corrupção; buscar as maneiras que julgue apropriadas de garantir que o “foro por prerrogativa de função” não seja utilizado para que agentes políticos supostamente responsáveis por atos de corrupção se esquivem da ação da justiça; e considerar, como uma das maneiras de agilizar o julgamento de atos de corrupção e improbidade administrativa, a possibilidade de criação de órgãos especializados na matéria no âmbito do Poder Judiciário.

As boas práticas sobre as quais o Brasil prestou informação referem-se, sucintamente, ao “Cadastro Empresa Pró-Ética”, que busca incentivar a criação de um ambiente de integridade no setor privado; e ao “Observatório da Despesa Pública”, que contribui tanto para a finalidade de apoiar o melhoramento da gestão pública no que se refere ao aumento da eficácia dos programas de governo, dos procedimentos e das despesas, quanto para identificar situações de risco ou de violação da integridade de processos e serviços.

Quanto ao acompanhamento das recomendações formuladas ao Brasil na Primeira Rodada, que a Comissão julgou que requeriam atenção adicional nos relatórios da Segunda e Terceira Rodadas, com base na metodologia da Quarta Rodada, e levando em conta a informação prestada pelo Brasil na resposta ao questionário e na visita *in loco*, definiu-se que recomendações haviam sido implementadas satisfatoriamente; quais requeriam atenção adicional; e quais precisavam ser reformuladas; e computaram-se as que permanecem vigentes, o que figura como anexo 1 do relatório.

Três importantes avanços considerados pela Comissão na implementação das recomendações foram: a promulgação e entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação; a preparação e realização das etapas locais, municipais, estaduais, regionais e nacional da Primeira Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL); e as atividades da AGU em matéria de recuperação efetiva dos montantes das multas estabelecidas pelo TCU (que passaram de 2,10% em 2008 para 25,08% em 2011).

Por outro lado, algumas das recomendações formuladas ao Brasil na Primeira Rodada, que permanecem vigentes ou que foram reformuladas, sugerem propósitos como: dispor uma norma jurídica que estabeleça um regime em matéria de conflitos de interesses que se aplique aos três poderes e níveis de governo, incluindo-se, quando seja cabível, restrições adequadas para aqueles que deixem de exercer cargo público; regulamentar as condições, procedimentos e outros aspectos relacionados com a divulgação, quando pertinente, das declarações juramentadas de renda, ativos e passivos, dos servidores públicos; continuar trabalhando com os Estados e municípios, bem como com os Poderes Judiciário e Legislativo, para que disponham de seus próprios regulamentos para a aplicação da Lei de Acesso à Informação; e fortalecer a política de arquivos, especialmente no âmbito dos Estados e municípios, como maneira de garantir que os pedidos de informação não sejam recusados unicamente com base na inexistência de informação que o Estado deveria produzir e manter.

**COMISSÃO DE PERITOS DO MECANISMO DE ACOMPANHAMENTO DA
IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO**

**RELATÓRIO REFERENTE À IMPLEMENTAÇÃO NA REPÚBLICA FEDERATIVA DO
BRASIL DA DISPOSIÇÃO DA CONVENÇÃO SELECIONADA PARA SER ANALISADA
NA QUARTA RODADA E SOBRE O ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES
FORMULADAS AO PAÍS NA PRIMEIRA RODADA¹**

INTRODUÇÃO

1. Conteúdo do Relatório

[1] O presente relatório fará referência, em primeiro lugar, à análise integral da implementação na República Federativa do Brasil da disposição da Convenção Interamericana contra a Corrupção selecionada pela Comissão de Peritos do Mecanismo de Acompanhamento (MESICIC) para a Quarta Rodada de Análise. A disposição selecionada é a prevista no Artigo III, Parágrafo 9º, da Convenção, relativa aos “órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas”.

[2] Em segundo lugar, fará referência às boas práticas que o Estado analisado desejou voluntariamente compartilhar em relação aos órgãos de controle superior objeto de análise deste relatório.

[3] Em terceiro lugar, conforme acordado pela Comissão de Peritos do MESICIC em sua Décima Oitava Reunião, em cumprimento à recomendação 9, a, da Terceira Reunião da Conferência dos Estados Partes no MESICIC, este relatório versará sobre o acompanhamento da implementação das recomendações formuladas à República Federativa do Brasil pela Comissão de Peritos do MESICIC no relatório da Primeira Rodada e que tenham sido consideradas objeto de atenção adicional nos relatórios da Segunda e da Terceira Rodada, que encontram-se publicados na seguinte página na “Internet”:
<http://www.oas.org/juridico/portuguese/bra.htm>

2. Ratificação da Convenção e vinculação ao Mecanismo

[4] De acordo com o registro oficial da Secretaria-Geral da OEA, a República Federativa do Brasil ratificou a Convenção Interamericana contra a Corrupção em 10 de julho de 2002 e depositou o respectivo instrumento de ratificação em 24 de julho de 2002.

[5] Adicionalmente, a República Federativa do Brasil assinou a Declaração sobre o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção em 9 de agosto de 2002.

I. RESUMO DA INFORMAÇÃO RECEBIDA

1. Resposta da República Federativa do Brasil

[6] A Comissão gostaria de registrar a colaboração recebida da República Federativa do Brasil em todo o processo de análise e, em especial, da Controladoria-Geral da União (CGU); essa colaboração se mostrou clara, entre outros aspectos, na resposta ao questionário e na disponibilidade sempre presente

¹ Este relatório foi aprovado pela Comissão, em conformidade com o disposto nos artigos 3, alínea g), e 25, do Regulamento e Normas de Procedimento, na sessão plenária realizada no dia 14 de setembro de 2012, no âmbito de sua Vigésima Reunião, realizada na sede da OEA, em Washington D.C., Estados Unidos, de 10 a 14 de setembro de 2012.

para esclarecer ou completar seu conteúdo, bem como no apoio à realização da visita *in loco* a que se faz referência no parágrafo seguinte deste relatório. O Brasil enviou, juntamente com sua resposta, as disposições e documentos que julgou pertinentes. Essa resposta e as referidas disposições e documentos podem ser consultados em http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic4_bra.htm.

[7] A Comissão gostaria de deixar registrado também que o Estado analisado outorgou sua anuência para a visita *in loco*, em conformidade com o previsto na disposição 5 da *Metodologia para a Realização das Visitas In Loco*.² A visita *in loco* foi realizada de 20 a 23 de março de 2012 pelos representantes da República Dominicana e do Uruguai, na qualidade de integrantes do subgrupo de análise, contando para isso com o apoio da Secretaria Técnica do MESICIC. A informação coletada nessa visita e a respectiva agenda constam das seções correspondentes deste relatório, em conformidade com o que preceitua a disposição 34 da *Metodologia para a Realização das Visitas In Loco*.

[8] Para a análise, a Comissão levou em conta as informações prestadas pelo Brasil até 23 de março de 2012, além das que foram oferecidas e solicitadas pela Secretaria, bem como pelos integrantes do subgrupo de análise, para o cumprimento de suas funções, de acordo com o *Regulamento e Normas de Procedimento*; a *Metodologia para a Análise da Implementação da Disposição da Convenção Interamericana contra a Corrupção Seleccionada na Quarta Rodada*; e a *Metodologia para a Realização das Visitas In Loco*. Essas informações podem ser consultadas na página <http://www.oas.org/juridico/portuguese/Combate.htm>.

2. Documentos e informações recebidos de organizações da sociedade civil ou, entre outros, de organizações do setor privado; associações profissionais; acadêmicos e pesquisadores

[9] A Comissão não recebeu, no prazo fixado no calendário da Quarta Rodada, nenhum documento de organizações da sociedade civil, em conformidade com o disposto no artigo 34, *b*, do Regulamento da Comissão.

[10] Não obstante isso, por ocasião da visita *in loco* realizada ao Estado analisado de 20 a 23 de março de 2012, coletaram-se informações de organizações da sociedade civil e do setor privado, de associações profissionais, acadêmicos e pesquisadores, que foram convidados a participar de reuniões para essa finalidade, conforme determina a disposição 27 da *Metodologia para a Realização das Visitas in Loco*, cuja relação se inclui na agenda dessa visita, que figura como anexo deste relatório. Essas informações constam das seções correspondentes do relatório, naquilo que se mostra pertinente para seus propósitos.

II. ANÁLISE, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA IMPLEMENTAÇÃO PELO ESTADO PARTE DA DISPOSIÇÃO DA CONVENÇÃO SELECIONADA PARA A QUARTA RODADA

ÓRGÃOS DE CONTROLE SUPERIOR, A FIM DE DESENVOLVER MECANISMOS MODERNOS PARA PREVENIR, DETECTAR, PUNIR E ERRADICAR AS PRÁTICAS CORRUPITAS (ARTIGO III, PARÁGRAFO 9, DA CONVENÇÃO)

² Documento SG/MESICIC/doc.276/11 rev. 2, disponível em: http://www.oas.org/juridico/portuguese/met_inloco.pdf.

[11] A República Federativa do Brasil dispõe de um conjunto de órgãos de controle superior³ cujo objetivo é desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas, entre os quais cumpre salientar: a Controladoria-Geral da União (CGU); o Tribunal de Contas da União (TCU); o Departamento de Polícia Federal (DPF); o Ministério Público Federal (MPF); o Supremo Tribunal Federal (STF); o Conselho Nacional de Justiça (CNJ); o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); a Advocacia Geral da União (AGU); a Comissão de Ética Pública (CEP); e o Ministério da Justiça (MJ).

[12] A seguir, são apresentadas informações sucintas acerca dos propósitos e funções dos cinco órgãos selecionados pela República Federativa do Brasil que serão analisados neste relatório.

[13] A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Poder Executivo Federal, diretamente vinculado à Secretaria da Presidência da República, responsável pelas funções de controle interno, correição, ouvidoria e prevenção da corrupção. Além de fiscalizar o uso do dinheiro público e promover auditorias, a CGU também é responsável por desenvolver ações voltadas para o fomento da transparência e a prevenção da corrupção. O objetivo da CGU não é somente detectar casos de corrupção, outrossim, antecipando-se a eles, visa desenvolver meios para prevenir a sua ocorrência. Esse órgão também abrange a função de correição, que consiste nas atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos, e à aplicação das devidas penalidades. Além de seu órgão central, localizado no Distrito Federal, a CGU também possui representações em todas as demais unidades da federação brasileira, em decorrência das suas ações descentralizadas.

[14] Em relação ao Tribunal de Contas da União (TCU), a Constituição Federal de 1988 prevê o controle externo da Administração Pública Federal pelo Congresso Nacional, com o apoio do TCU. O Tribunal de Contas da União desempenha papel auxiliar junto ao Congresso Nacional em duas frentes. Primeiro, o órgão elabora parecer prévio sobre as contas do governo para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. O relatório de auditoria deve ser preparado 60 dias antes de o Congresso Nacional receber as contas do governo. Segundo, o Tribunal de Contas da União presta assessoramento permanente ao Congresso Nacional na execução orçamentária. A Constituição Federal de 1988 confere ao Congresso Nacional e às comissões parlamentares poderes para solicitar a realização de vistorias e auditorias específicas pelo Tribunal de Contas da União. O Congresso Nacional frequentemente pede ao Tribunal de Contas da União a designação de auditores da instituição para suas investigações. O TCU também participa, a pedido das diversas comissões parlamentares, em audiências públicas.

[15] O Tribunal de Contas da União tem a prerrogativa de impor sanções. As sanções podem incluir multas e declarações de inabilitação para ocupar cargo ou função pública por um determinado período de tempo, assim como declarações de inidoneidade de fornecedores que praticam irregularidade em

³ A Metodologia aprovada para a Quarta Rodada de Análise (documento SG/MESICIC/doc.289/11 rev.2) estabelece o seguinte, em sua Seção IV, referindo-se ao artigo III, parágrafo 9º da Convenção (órgãos de controle superior): “Com relação à disposição acima, se analisará se as medidas consideradas pelos Estados Partes sobre a matéria são ‘destinadas a criar, manter e fortalecer’ órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas, conforme dispõe o artigo III, parágrafo 9, da Convenção.- Para essa finalidade, em primeiro lugar, se tomará nota dos órgãos de controle superior do respectivo país, pertinentes para os propósitos da citada disposição da Convenção de prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas.- Em segundo lugar, considerando que nos Estados que integram o MESICIC existem numerosos órgãos de controle superior aos quais foram confiados os propósitos acima mencionados, cada país selecionará quatro ou cinco desses órgãos, considerando sua importância institucional e que as funções a eles atribuídas abrangem um ou vários dos objetivos de prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas que gerem responsabilidade disciplinar, administrativa, patrimonial ou civil, e penal.”

licitação pública. O TCU pode definir sanções financeiras resultantes de infrações cometidas por agentes públicos e sua responsabilização por quaisquer prejuízos decorrentes da conduta irregular, mediante a aplicação de multas e ressarcimento obrigatório dos prejuízos correspondentes. Como o Tribunal de Contas da União não tem poderes de execução penal, o órgão mantém uma estreita articulação com o Ministério Público para assegurar que os casos de improbidade administrativa envolvendo recursos públicos sejam devidamente encaminhados.

[16] O Departamento de Polícia Federal (DPF) é responsável por apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento 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 e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei.

[17] É responsável também pelo policiamento das vias marítimas, dos aeroportos e das zonas fronteiriças, e atua, ainda, como polícia judiciária da União. Também realiza, desde sua criação em 1944, atividades de prevenção ao tráfico e contrabando de drogas e investiga crimes interestaduais ou federais, assim como conflitos agrários. Apesar de ser subordinado ao Ministério da Justiça, o Departamento de Polícia Federal tem autonomia plena para investigar crimes que estejam em sua esfera.

[18] O Ministério Público Federal (MPF) integra o Ministério Público da União (MPU), que compreende também o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). O MPU e os ministérios públicos estaduais formam o Ministério Público brasileiro (MP).

[19] Cabe ao MP a defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, da ordem jurídica e do regime democrático. As funções do MP incluem também a fiscalização da aplicação das leis, a defesa do patrimônio público e o zelo pelo efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos assegurados na Constituição. A instituição ingressa com ações em nome da sociedade, oferece denúncias criminais e deve ser ouvida em todos os processos em andamento na Justiça Federal que envolvam interesse público relevante, mesmo que não seja parte na ação.

[20] O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) tem como atribuição o controle externo administrativo e financeiro do Ministério Público, tanto no nível federal quanto no estadual. É presidido pelo Procurador-Geral da República e é composto por membros de Ministérios Públicos federais e estaduais, advogados e assessores externos nomeados pelo Congresso Nacional.

[21] Compete ao CNMP o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe, entre outras atribuições: i) zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; ii) zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas; e iii) receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa.

[22] O Supremo Tribunal Federal (STF) é o órgão de cúpula do Poder Judiciário, e a ele compete, precipuamente, a guarda da Constituição, conforme definido na Constituição Federal.

[23] O Supremo Tribunal Federal é composto por 11 ministros vitalícios que são nomeados pelo Presidente e aprovados pelo Senado Federal e, entre suas principais atribuições está a de julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da própria Constituição e a extradição solicitada por Estado estrangeiro.

[24] Na área penal, destaca-se a competência para julgar, nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República, entre outros. Em grau de recurso, sobressaem-se as atribuições de julgar, em recurso ordinário, o habeas corpus, o mandado de segurança, o habeas data e o mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão, e, em recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida contrariar dispositivo da Constituição.

[25] O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é órgão chave no aumento da transparência e da fiscalização no Judiciário, sendo responsável pelo controle externo de operações administrativas e financeiras de todas as autoridades judiciárias. Suas principais funções são garantir a autonomia do Judiciário sem descumprir as regras aplicáveis a tribunais e juízes.

[26] O CNJ pode estabelecer regras, recomendações e diretrizes para regular as operações administrativas e financeiras das autoridades judiciais. Também é responsável pela investigação e punição de irregularidades no Judiciário (p. ex. mau uso dos recursos públicos, irregularidades em contratos e licitações e acessos indevidos). Procedimentos disciplinares administrativos no judiciário partem do Conselho Nacional de Justiça. Tais ações podem se iniciar a partir de reclamações ou investigações disciplinares ex officio que surgem com relação a juízes e magistrados.

1. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)

1.1. Existência e disposições de uma estrutura jurídica e/ou de outras medidas

[27] A Controladoria-Geral da União (CGU) conta com um conjunto de disposições que constituem sua estrutura jurídica e com outras medidas referentes, entre outros, aos aspectos seguintes:

[28] A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, estabelece que à CGU, órgão integrante da estrutura da Presidência da República, compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal (Lei nº 10.683/03, art. 17).

[29] A Lei nº 10.683/2003 estabelece ainda que cabe à CGU dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde. Sempre que constatar omissão da autoridade competente, cumpre à CGU requisitar a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos outros, e avocar aqueles já em curso em órgão ou entidade da Administração Pública Federal, para corrigir-lhes o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível (Lei nº 10.683/03,

art. 18, *caput* e §1º), ou, conforme o caso, representar ao Presidente da República para apurar a omissão das autoridades responsáveis (Lei nº 10.683/03, art. 18, §2º).

[30] Nos casos em que se configurem improbidade administrativa e naqueles em que seja recomendável a indisponibilidade de bens, a CGU deverá encaminhá-los à Advocacia-Geral da União (AGU)⁴ para providências quanto ao ressarcimento ao erário e outras a cargo daquele órgão. Do mesmo modo, a CGU provocará, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal (DPF) e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas (Lei nº 10.683/03, art. 18, §3º).

[31] A CGU tem como titular o Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, cargo de livre nomeação e exoneração por parte do Presidente da República. As amplas atribuições do Ministro Chefe da CGU encontram-se estabelecidas no parágrafo 5º do artigo 18 da Lei 10.683/03. A estrutura básica da CGU é constituída por: Gabinete, Assessoria Jurídica, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação de Controle Interno, Secretaria-Executiva, Corregedoria-Geral da União (CRG), Ouvidoria-Geral da União (OGU) e duas Secretarias, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) (Lei nº 10.683/03, art. 18, §1º).

[32] O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo vinculado à CGU, tem como finalidade sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública, e estratégias de combate à corrupção e à impunidade (Decreto nº 4.923/03, art. 1º). Suas atribuições incluem: contribuir para a formulação de políticas, diretrizes e projetos; sugerir melhorias e a incorporação de procedimentos internos; e executar estudos e elaborar estratégias para consolidar propostas legislativas e administrativas de forma a combater a corrupção e mobilizar a sociedade civil (Decreto nº 4.923/03, art. 2º). O Conselho é presidido pelo Ministro de Estado Chefe da CGU e é composto por 20 membros representantes da Administração Pública Federal e da sociedade⁵ (Decreto nº 4.923/03, art. 3º).

[33] Instituída pela Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, a Comissão de Coordenação de Controle Interno,⁶ órgão colegiado de coordenação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal,⁷ tem por objetivo promover a integração e homogeneizar entendimentos dos respectivos órgãos e unidades.

⁴ Art. 131 da Constituição Federal: “A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. § 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. § 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos. § 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei”.

⁵ O Conselho é composto paritariamente por representantes da sociedade civil organizada e representantes do Governo Federal (Lei 10.683/03, art. 17, § 2º). A composição específica do Conselho é definida no artigo 3º do Decreto nº 4.923/03. Para conhecer a composição atual, ver: <http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Composicao.asp>

⁶ O artigo 9º do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro 2000, estabelece a composição dessa Comissão.

⁷ Além da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, que na condição de órgão central exerce a supervisão técnica dos demais órgãos do Poder Executivo, integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal os órgãos setoriais, que são aqueles de controle interno que integram a estrutura do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil (Lei nº 10.180/01, art. 22).

[34] A Comissão de Coordenação de Correição,⁸ instância colegiada com funções consultivas, foi instituída pelo Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005 e tem por objetivo fomentar a integração e uniformizar entendimentos dos órgãos e unidades que integram o Sistema de Correição da Administração Pública Federal.⁹

[35] Para o exercício de suas atribuições, a CGU conta com a realização de concursos públicos para o preenchimento do seu Quadro de Pessoal efetivo (Constituição, art. 37, inciso II e Lei nº 8.112/90, art. 10), constituído de servidores da Carreira de Finanças e Controle, os Analistas de Finanças e Controle (AFC), de nível superior, e os Técnicos de Finanças e Controle (TFC), de nível médio. Além dos servidores que compõem o quadro de servidores efetivos, constituem também a força de trabalho da CGU servidores de outros órgãos e carreiras do serviço público, requisitados para ocuparem cargos em comissão e funções de confiança, de livre escolha e exoneração (Constituição, art. 37, inciso II e Lei nº 8.112/90, arts. 9º e 35). Durante a visita *in loco*, informou-se que na CGU trabalhavam, em março de 2012, 1640 AFCs e 700 TFCs.

[36] Para o ingresso mediante concurso público, os candidatos devem cumprir, em primeiro lugar, os requisitos estabelecidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, válidos para todos os servidores públicos federais. Os candidatos são submetidos à sindicância de vida pregressa durante a realização do concurso público. Adicionalmente, na qualidade de servidores públicos federais, os integrantes da carreira da CGU possuem a garantia constitucional de estabilidade após três anos de efetivo exercício e somente perderão o cargo nas hipóteses estabelecidas no artigo 41 da Constituição Federal.

[37] Com relação ao regime disciplinar, os servidores estão sujeitos aos ditames da Lei nº 8.112/90, que se aplica a todos os servidores civis da União, incluindo suas autarquias e fundações públicas, e impõe responsabilidade civil, penal e administrativa ao servidor que exercer irregularmente suas funções, prevendo, ainda, penalidades disciplinares. Internamente, também estão sujeitos ao Código de Conduta Profissional do servidor da Controladoria-Geral da União, elaborado pela Comissão de Ética do Órgão, e à Portaria nº 292, de 17 de fevereiro de 2010, que regulou o regime de dedicação exclusiva para os ocupantes dos cargos de Analista e Técnico de Finanças e Controle, conforme estabelecido na Lei nº 11.890, de 24 de novembro de 2008, pelo qual o servidor fica impedido de praticar outra atividade remunerada, ressalvadas as situações previstas na norma. Os servidores da alta administração, que são Ministros de Estado, titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), nível seis, estão sujeitos, ainda, ao Código de Conduta da Alta Administração Federal.

[38] Em relação a mecanismos de controle interno sobre sua atuação, na qualidade de servidores do Poder Executivo Federal, os servidores da CGU encontram-se submetidos ao Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, estabelecido pelo Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005 e regulamentado pela Portaria CGU nº 335, de 30 de maio de 2006.

⁸ A composição e as competências dessa Comissão são estabelecidas, respectivamente, nos artigos 3º e 4º do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Ver: <http://www.cgu.gov.br/Correicao/OQueE/sistema-correicao-comissao-coordenacao.asp>.

⁹ O Sistema de Correição da Administração Pública Federal é integrado pela CGU (Órgão Central do Sistema); pelas unidades específicas de correição para atuação junto aos Ministérios (unidades setoriais); pelas unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios, bem como de suas autarquias e fundações públicas (unidades seccionais); e pela Comissão de Coordenação de Correição (Decreto nº 5.480/05, art. 2º). As unidades setoriais integram a estrutura da CGU e estão a ela subordinadas (Decreto nº 5.480/05, art. 2º, § 1º). As unidades seccionais ficam sujeitas à orientação normativa da CGU e à supervisão técnica das respectivas unidades setoriais (Decreto nº 5.480/05, art. 2º, § 2º).

[39] Em termos de manuais, a resposta do país analisado ao Questionário da Quarta Rodada informa detalhadamente sobre a existência de diversos manuais e coletâneas para as várias áreas de atuação da CGU.¹⁰ Por exemplo, para as funções de controle interno, citam-se os relativos às Auditorias Anuais de Contas e Tomada de Contas Especial¹¹ e a Instrução Normativa SFC nº 1/2001, entre outros. Para as funções de correição, destacam-se o Manual de Procedimentos Administrativos da Corregedoria-Geral da União¹² e o Guia de Processo Administrativo Disciplinar.¹³

[40] Em termos de capacitação, além da Política de Capacitação dos Servidores em exercício na CGU, estabelecida pela Portaria nº 527, de 11 de abril de 2008,¹⁴ a resposta do país analisado ao Questionário da Quarta Rodada apresenta uma ampla quantidade de ações e programas de treinamento, tanto de funcionários do órgão quanto da sociedade civil, dentre os quais destacam-se: a Escola Virtual da CGU,¹⁵ o Programa CAPACITA,¹⁶ o Programa de Formação de Membros em Processo Administrativo Disciplinar,¹⁷ o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público,¹⁸ o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública,¹⁹ além de diversas atividades de promoção da integridade junto ao setor privado²⁰ e atividades de capacitação e conscientização sobre a Lei de Acesso à Informação.²¹

[41] Quanto à implementação de sistemas ou tecnologias modernas para facilitar o desenvolvimento dos seus trabalhos, a CGU conta com o sistema informatizado “Ativa”, onde são registradas todas as demandas de ações de controle da SFC, bem como os resultados encontrados, inclusive das unidades regionais. O sistema também é utilizado pela SPCI, para registro de realização de ações de Prevenção e Combate à Corrupção, e pela Corregedoria-Geral da União, para a execução de atividades de correição. Além disso, a Corregedoria conta com um “Sistema de Gestão de Processos Disciplinares” (CGU-PAD)²² e com um Projeto “Gestão Eletrônica de Documentos”, implantado em julho de 2011.

[42] No campo da produção de Informações Estratégicas, instituiu-se, em dezembro de 2008, o Observatório da Despesa Pública (ODP), unidade voltada à aplicação de metodologia científica, apoiada em tecnologia da informação de ponta, para a produção de informações que visam subsidiar e acelerar a tomada de decisões estratégicas, por meio do monitoramento dos gastos públicos.²³

[43] Com vistas à informação do cidadão acerca de seus objetivos, funções e atividades, a CGU dispõe em seu sítio eletrônico²⁴ sua Carta de Serviços²⁵, que objetiva facilitar e ampliar o acesso do cidadão aos serviços e estimular sua participação no monitoramento do setor público. Também estão disponíveis no sítio da CGU canais de denúncias,²⁶ bem como várias informações sobre a atuação do órgão, inclusive

¹⁰ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, pp. 16-17 e 26-27, disponível em:

http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_resp.pdf.

¹¹ Disponíveis em <http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/AuditoriasAnuaisPrestConta/index.asp> e <http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/TomadasContasEspecial/>.

¹² http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_CGU_manual.pdf

¹³ <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/GuiaPAD/>

¹⁴ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 37.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 32 e 33, e www.escolavirtual.cgu.gov.br/.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 15 e 35.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 23 e 24.

¹⁸ *Ibid.*, p. 30.

¹⁹ *Ibid.*, p. 30.

²⁰ *Ibid.*, pp. 31 e 32.

²¹ *Ibid.*, p. 31.

²² <http://www.cgu.gov.br/cgupad/>

²³ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, pp. 107 a 115 e <http://www.cgu.gov.br/ODP/index.asp>.

²⁴ <http://www.cgu.gov.br>

²⁵ <http://www.cgu.gov.br/carta-servicos-cidadao/Index.asp>

²⁶ <http://www.cgu.gov.br/denuncias/>

cartilhas e materiais de orientação.²⁷ Adicionalmente, a CGU possui perfis oficiais em duas redes sociais na Internet (Twitter²⁸ e Facebook²⁹).

[44] Cumpre destacar ainda que a Ouvidoria-Geral da União (OGU), órgão integrante da estrutura da CGU, é responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. A OGU também tem a competência de coordenar tecnicamente o segmento de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, bem como de organizar e interpretar o conjunto das manifestações recebidas e produzir indicativos quantificados do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal.

[45] Quanto à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a CGU está sujeita à prestação de contas anual ao órgão de controle interno, exercido pela Secretaria de Controle Interno da Casa Civil da Presidência da República, devido à jurisdição desse órgão de controle (Constituição, arts. 70 e 74; e Decreto nº 7.688/12, art. 21). O controle externo da CGU é exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), nos termos dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal.

[46] O orçamento para execução das atividades da CGU é garantido por meio do Orçamento Geral da União, constante da Lei Orçamentária Anual. Os recursos orçamentários para a manutenção das atividades da Controladoria-Geral da União provêm do Programa de Governo 1173 (Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção), que tem como objetivo específico desenvolver as atividades do sistema de controle interno, prevenir a corrupção, combater a impunidade e ampliar a transparência da gestão pública. O Programa está inserido no Plano Plurianual do Governo Federal e possui diversas ações que visam garantir a funcionalidade da Controladoria no cumprimento de sua missão institucional. A resposta do Brasil ao questionário apresenta informação detalhada sobre a dotação orçamentária que a Lei Orçamentária Anual vem destinando para algumas dessas ações nos últimos anos, bem como a alocação das verbas orçamentárias da CGU.³⁰

[47] Em relação aos mecanismos de coordenação para harmonizar suas funções com as de outros órgãos de controle ou poderes públicos, informou-se durante a visita *in loco* que a CGU assinou acordos e protocolos de cooperação com diversos órgãos, tais como: a Secretaria da Receita Federal,³¹ o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) do Ministério da Fazenda³² e o Ministério Público Federal (MPF).³³ A CGU firmou também o protocolo de intenções para integrar a Rede de Controle da Gestão Pública (RCGP), coordenada pelo TCU³⁴ e faz parte da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), coordenada pelo Ministério da Justiça.³⁵

[48] Durante a visita *in loco*, os servidores da CGU informaram ainda que as relações do órgão com a Polícia Federal e com o Ministério Público se dão quando verificam a existência ou a probabilidade de existência de um delito. Nesses casos, a CGU encaminha solicitações à Advocacia-Geral da União

²⁷ <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/>

²⁸ <http://twitter.com/cguonline>

²⁹ <https://www.facebook.com/cguonline>

³⁰ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, pp. 37 e 38.

³¹ Segundo informação, esse acordo permite que a CGU possa obter informação fiscal ou de gastos de cartões de crédito corporativos de um servidor público sem a necessidade de decisão judicial.

³² Com base nesse acordo, o COAF encaminha à CGU informações sobre operações financeiras atípicas de servidores públicos federais.

³³ Ver a seção 4.1 para maiores detalhes sobre a cooperação entre o MPF e a CGU.

³⁴ <http://www.rededecontrole.gov.br/>

³⁵ <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7AE041E8ITEMID3239224CC51F4A299E5174AC98153FD1PTBRIE.htm>

(AGU) e ao Ministério Público para que essas entidades solicitem o bloqueio dos bens do investigado. A AGU também é acionada nos casos em que se necessita decisão judicial para ter acesso aos dados bancários do investigado, ou demais dados protegidos por sigilo (fiscal, telegráfico, telefônico, etc). Além disso, mencionaram a parceria que possuem com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nos temas de gestão de riscos e fortalecimento do controle interno preventivo. Esta parceria foi considerada fundamental, por exemplo, para a edição de normativas regulatórias para as transferências voluntárias aos municípios.

[49] Quanto à transparência e prestação de contas, a CGU conta com importantes ferramentas,³⁶ dentre elas, o Portal da Transparência do Governo Federal³⁷ e a Página de Transparência Pública da CGU.³⁸

1.2. Adequação da estrutura jurídica e/ou de outras medidas

[50] A Controladoria-Geral da União (CGU) conta com um conjunto de disposições e/ou de outras medidas pertinentes para os propósitos da Convenção, algumas delas descritas de maneira sucinta na seção 1.1 deste relatório. A Comissão, apesar disso, julga oportuno formular algumas observações a elas relacionadas:

[51] Em primeiro lugar, durante a visita *in loco*, informou-se que, embora tenha sido criada pela Lei nº 10.180/01, a Comissão de Coordenação de Controle Interno ainda não está funcionando. Esclareceu-se, no entanto, que as unidades de controle interno se articulavam entre si e com as de outros órgãos, buscando a padronização dos entendimentos. Como exemplo, foi citado o trabalho de harmonização de entendimentos realizado sobre os contratos de terceirização de serviços. No entanto, levando em conta a importância de se contar com essa instância de coordenação, responsável, entre outros aspectos, pela homogeneização das interpretações sobre os procedimentos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a Comissão formulará recomendação nesse sentido (ver recomendação 1.4.1 na seção 1.4 deste relatório).

[52] Em segundo lugar, a Comissão toma nota da página eletrônica do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção³⁹ e sugere que o Estado analisado a mantenha permanentemente atualizada, garantindo a publicação das agendas e atas das reuniões realizadas. A Comissão formulará recomendação a esse respeito (ver recomendação 1.4.2 na seção 1.4 deste relatório).

[53] Em terceiro lugar, a resposta do Brasil ao questionário presta informações sobre o número de funcionários em exercício na CGU.⁴⁰ Com base nessas informações, a Comissão observou que o número de funcionários em exercício no órgão passou de 2.625 para 2.489, entre 2009 e 2010. Durante a visita *in loco*, informou-se que em março de 2012 a CGU contava com 2.340 funcionários em exercício e que mais da metade dos cargos existentes na CGU não estavam preenchidos.⁴¹

[54] Também durante a visita *in loco*, explicou-se que o último concurso público do órgão havia sido realizado em 2008 e que, desde então, muitos funcionários se aposentaram ou deixaram a CGU para trabalhar em órgãos do Poder Judiciário ou do Poder Legislativo, especialmente o TCU, buscando melhor qualidade de vida, em virtude de que o TCU, entre outros, não somente lhes oferece melhor remuneração, mas também um horário de trabalho reduzido (7 horas diárias) em comparação

³⁶ Para maiores detalhes sobre essas ferramentas, ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, pp. 27 a 29.

³⁷ <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

³⁸ <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/index.jsp?CodigoOrgao=20125&TipoOrgao=2&consulta=0>

³⁹ <http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Documentos.asp>

⁴⁰ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 36.

⁴¹ A lotação aprovada em Lei para o Quadro de Pessoal da CGU é de 5.000 servidores - 3.000 AFC e 2.000 TFC.

com a CGU, que integra a carreira do Poder Executivo Federal. Informou-se, ademais, que se havia autorizado o início do processo de concurso para 250 vagas na CGU e que o certame seria concluído no segundo semestre de 2012. Com base no exposto e levando em conta a importância do trabalho da CGU e a necessidade de que se disponham dos recursos humanos e financeiros⁴² necessários para o adequado cumprimento de suas funções, a Comissão formulará uma recomendação a esse respeito (ver recomendação 1.4.3 na seção 1.4 deste relatório).⁴³

[55] Em quarto lugar, durante a visita *in loco*, informou-se sobre a expansão das unidades de Ouvidoria no Poder Executivo Federal, que passaram de 40 em 2002 para 175 no início de 2011, bem como sobre a existência de um guia de orientações para a implantação de unidades de ouvidoria.⁴⁴ No entanto, a Comissão verificou a inexistência de uma norma jurídica que estabeleça princípios e diretrizes gerais para esses órgãos bem como que ainda não havia sido lançado o manual de rotinas e procedimentos da OGU, previsto em seu plano de trabalho 2011/2012.⁴⁵ Levando em conta o exposto e a ainda maior relevância que a OGU e as unidades de ouvidoria passaram a ter com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, a Comissão formulará recomendações a esse respeito (ver recomendações 1.4.4 e 1.4.5 na seção 1.4 deste relatório).

[56] Por último, a Comissão observa a existência de um grande número de acordos e processos de cooperação entre a CGU e diversos órgãos de controle. No entanto, não se identificou a existência de uma cooperação institucionalizada da CGU e da Comissão de Ética Pública (CEP), órgão responsável, entre outros, por investigações e sanções éticas. Nesse sentido, a Comissão julga benéfico que esses órgãos estabeleçam canais institucionais de cooperação e coordenação de suas atividades. A Comissão formulará recomendação a esse respeito (ver recomendação 1.4.6 na seção 1.4 deste relatório).

1.3. Resultados da estrutura jurídica e/ou de outras medidas

[57] Mediante a resposta do Estado analisado ao questionário e a visita *in loco*, coletaram-se informações relativas aos resultados da CGU, dentre as quais se destacam as seguintes.

[58] Em primeiro lugar, a resposta do Estado analisado⁴⁶ salienta os resultados relativos às funções de prevenção de atos de corrupção da CGU e à participação da sociedade civil e do setor privado nos esforços destinados a essa finalidade, como a organização e a realização das etapas local, municipal, regional, estadual e federal da Primeira Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL).⁴⁷ Também se destacam as ações em matéria de prevenção da corrupção no âmbito de diversos programas e atividades, como o Programa CAPACITA,⁴⁸ o Programa “Olho Vivo no Dinheiro

⁴² Na seção IV do Relatório de Gestão da CGU (Exercício 2011), informa-se que “As principais dificuldades encontradas para o pleno alcance das metas fixadas para o exercício, como já explicitado, decorreram da escassez crônica de recursos humanos decorrente da perda de servidores e da reposição insuficiente, assim como dos limites orçamentários e para despesas com diárias e passagens impostos, decisões estas que não estão na alçada dos gestores da CGU”. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2011.pdf

⁴³ O Brasil informou que a CGU já está adotando medidas que contribuam para a retenção de seus servidores, como por exemplo, a minuta de Portaria de Flexibilização de Horário dos servidores e a Nota Técnica que propõe a indenização de servidores que trabalham em regiões remotas, as quais são apresentadas em http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_CGU_minuta.pdf e http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_CGU_nota.pdf.

⁴⁴ <http://www.cgu.gov.br/ouvidoria/Destaques/20120227-cartilha.asp>

⁴⁵ http://www.cgu.gov.br/eventos/2011_reuniao-geral-ouvidorias-publicas/plano-de-trabalho-2011-2012-texto.pdf

⁴⁶ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 27 a 35 e 88 a 92.

⁴⁷ <http://www.consocial.cgu.gov.br/>. Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 33 a 34 e 89 a 92.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 15 e 35.

Público”⁴⁹ e o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública⁵⁰ bem como diversas atividades de promoção da integridade junto ao setor privado⁵¹ (inclusive o “Cadastro Empresa Pró-Ética”⁵² e o lançamento do manual “A Responsabilidade Social das Empresas no Combate à Corrupção”⁵³) e atividades de divulgação, capacitação e conscientização sobre a Lei de Acesso à Informação.⁵⁴

[59] A Comissão considera que as informações acima servem para mostrar que a CGU desenvolveu ações de prevenção de corrupção, em cumprimento às funções que a ela cabem nessa área.

[60] Em segundo lugar, com respeito às funções de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, na resposta do Estado analisado salientam-se as cinco principais linhas de atuação do órgão entre 2007 e 2011: Avaliação da Execução de Programas de Governo, Auditoria de Contas, Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, Ações Investigativas e Auditoria de Projetos Internacionais.⁵⁵

[61] Em linhas gerais, das informações prestadas, pode-se verificar que as atividades do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos foram consideravelmente reduzidas, principalmente entre 2010 e 2011. Por sua vez, a Avaliação da Execução de Programas de Governo e a Auditoria de Contas tiveram aumento considerável. Esses dados parecem indicar uma mudança na atuação do órgão para um controle mais preventivo, buscando orientar os gestores federais e ajudá-los a definir e adotar, no momento devido, as medidas corretivas necessárias, o que foi confirmado pelos representantes da CGU durante a visita *in loco*, embora também tivessem ressaltado a importância de seu trabalho no controle interno posterior.

[62] Quanto à Avaliação da Execução de Programas de Governo, na resposta do Estado analisado⁵⁶ informa-se que em 2010 a CGU concluiu 4.380 ações de controle nessa linha de atuação, distribuídas em 79 ações governamentais, 34 das quais foram encaminhadas aos Secretários Executivos e Ministros responsáveis pela política pública avaliada, após o compromisso dos gestores de adotar planos de providências para solucionar os problemas identificados.

[63] Quanto ao Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, na resposta do Estado analisado⁵⁷ informa-se que em 2010 foram fiscalizados 1.931 municípios (34,7% do total dos municípios brasileiros), o que representou um valor de aproximadamente R\$ 16,8 bilhões de recursos federais aplicados em pequenos e médios municípios.

[64] Quanto às Ações Investigativas, na resposta do Estado analisado⁵⁸ apresentam-se dados sobre a análise de um total de 3.033 denúncias e a conclusão de 1.613 ações de controle durante o ano de 2010. Também se apresentam dados sobre as ações de controle específicas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).⁵⁹ Informa-se ainda que os relatórios apresentados pela CGU são encaminhados aos Ministérios gestores, aos demandantes e ao Tribunal de Contas da União e que,

⁴⁹ *Ibid.*, p. 30.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 30.

⁵¹ *Ibid.*, p. 31 e 32.

⁵² Mais informações sobre o Cadastro em: <http://www.cgu.gov.br/empresaproetica/index.asp>.

⁵³ <http://www.cgu.gov.br/PrevencaoDaCorrupcao/AreasAtuacao/IntegridadeEmpresas/index.asp>.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 31.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 15 (Tabela 2).

⁵⁶ *Ibid.*, p. 17.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 17.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 17.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 18.

dependendo da gravidade das situações encontradas, também se envia a informação à Polícia Federal e ao Ministério Público para investigação e processo penal. No entanto, não se prestou informação mais detalhada sobre o número total desses últimos casos, embora a resposta do Estado analisado efetivamente preste informação sobre a participação da CGU em diversas operações especiais em coordenação com a Polícia Federal e o Ministério Público, entre outros órgãos.⁶⁰ Cumpre salientar que durante a visita *in loco*, os representantes da sociedade civil e os acadêmicos coincidiram no sentido de que o trabalho da CGU foi fundamental para muitas dessas operações especiais, as quais, em virtude de sua grande visibilidade, geram um forte apoio público ao órgão e às demais instituições participantes.

[65] Quanto à Auditoria de Contas, a resposta do Estado analisado presta informações sobre a Tomada de Contas Especial (TCE).⁶¹ Salienta-se na resposta⁶² que, entre 2002 e 2011, foram analisadas, no total, 16.039 TCEs e que, destas, 3.702 foram encaminhadas ao órgão de origem, enquanto 12.337 foram certificadas e enviadas ao Tribunal de Contas da União, representando um retorno potencial ao erário público de R\$ 7,7 bilhões.

[66] A Comissão considera que as informações acima servem para mostrar que a CGU desenvolveu ações de controle interno, em cumprimento às funções que a ela cabem nessa área.

[67] Em terceiro lugar, na resposta do Estado analisado⁶³ informa-se sobre os resultados da Corregedoria-Geral da União, relativos às funções disciplinares do órgão, inclusive que, no período de 2003 a 2011, 3.533 servidores federais foram expulsos do serviço público, sendo 3.013 demissões; 304 destituições de cargo em comissão; e 216 perdas de aposentadoria. Segundo a informação prestada na resposta, 56,2% dos casos de expulsão estão relacionados com a prática de corrupção.

[68] Também durante a visita *in loco* prestaram-se as seguintes informações,⁶⁴ além das constantes da referida resposta: o número de procedimentos disciplinares instaurados passou de 69 em 2007 para 88 em 2011; o número de investigações preliminares, de 930 em 2007 para 1.242 em 2011; o número de procedimentos disciplinares relevantes de que se fez o acompanhamento, de 645 em 2007 para 1.788 em 2011; e o número de inspeções correcionais realizadas, de 39 em 2007 para 38 em 2011.

[69] A Comissão considera que as informações acima servem para mostrar que a CGU conduziu investigações e impôs sanções disciplinares com relação a atos de corrupção, em cumprimento às funções que a ela cabem nessa área. Apesar disso, não foram prestadas informações relativas às investigações sobre aspectos importantes desses atos, como quantas delas tiveram a execução das sanções de demissão comprometidas pela prescrição, motivo por que a Comissão formulará recomendação a esse respeito (ver recomendação 1.4.7 do capítulo II deste relatório).⁶⁵

⁶⁰ *Ibid.*, p. 21 a 23.

⁶¹ A TCE é um instrumento de que dispõe a Administração Pública para possibilitar o ressarcimento de eventuais prejuízos que lhe forem causados, sendo o processo revestido de rito próprio e somente instaurado depois de esgotadas as demais medidas administrativas para reparação do dano. Os processos são instaurados nos próprios órgãos onde ocorreu o prejuízo e, antes de serem encaminhados ao TCU, são analisados e certificados pela Controladoria-Geral da União.

⁶² Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 19 a 21 (Tabelas 3 a 5).

⁶³ *Ibid.*, p. 24 a 26 (Tabelas 7 e 8).

⁶⁴ Ver http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_cgu_resumo.pdf

⁶⁵ O Brasil informou que, de 01/01/2007 até 10/09/2012, a CGU julgou um total de 114 procedimentos disciplinares. O número total de penalidades prescritas registradas nesse período foi 19, sendo 8 advertências, 5 suspensões, 4 demissões de cargo efetivo, 1 cassação de aposentadoria e 1 destituição de cargo em comissão.

[70] Por fim, a resposta do Estado analisado também menciona os resultados do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), a cargo da CGU, órgão responsável por consolidar e publicar essas informações em uma página eletrônica permanente.⁶⁶ Informa-se que o número de sanções divulgadas por meio do Cadastro passou de 1.063 em 2008 para 3.757 em 2010.⁶⁷

[71] A Comissão considera que a criação do Cadastro é uma importante inovação por parte da CGU. No entanto, considera também que dois importantes fatores podem impactar sua eficácia: 1) a alimentação do CEIS e sua consulta não são obrigatórias para toda a Administração Pública nos três Poderes e níveis de governo; e 2) a base legal da punição é o que determina o âmbito de sua aplicação, o que pode fazer com que uma empresa punida pelo Governo Federal possa contratar com governos estaduais ou municipais, por exemplo.⁶⁸ Nesse sentido, durante a visita *in loco*, os representantes da CGU informaram sobre a existência do Projeto de Lei 6.826/2010,⁶⁹ que prevê responsabilidade administrativa e civil das pessoas jurídicas por atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e outras medidas. Esse Projeto de Lei estabelece especificamente que a pessoa jurídica declarada inidônea será proibida de licitar, contratar e manter contratos com a administração pública, nos três Poderes e em todas as esferas de governo, por um prazo entre dois e dez anos. A Comissão formulará recomendação a esse respeito (ver recomendação 1.4.8 do capítulo II deste relatório).

1.4. Conclusões e recomendações

[72] Com base na análise integral realizada com relação à Controladoria-Geral da República nos parágrafos anteriores, a Comissão formula as conclusões e recomendações seguintes.

[73] **O Brasil considerou e aprovou medidas destinadas a manter e fortalecer a Controladoria-Geral da União, de acordo com o disposto na seção 1 do capítulo II deste relatório.**

[74] Em vista dos comentários formulados nessa seção, a Comissão sugere que o Estado analisado considere as recomendações seguintes.

- 1.4.1. Instalar a Comissão de Coordenação de Controle Interno e divulgar informações sobre os resultados de suas reuniões e outras atividades por meio da *Internet* (ver seção 1.2. do capítulo II deste relatório).
- 1.4.2. Manter permanentemente atualizada a página eletrônica do Conselho de Transparência e Combate à Corrupção, garantindo a publicação das agendas e atas das reuniões realizadas (ver seção 1.2. do capítulo II deste relatório).

⁶⁶ <http://www.portaltransparencia.gov.br/ceis>. Nos termos do parágrafo único do artigo 1º da Portaria CGU Nº 516, de 15 de março de 2010, o CEIS conterà o registro das seguintes sanções: “I - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, conforme disposto no art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93; II - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, conforme disposto no art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/93; III - impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, conforme disposto no art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002; IV - proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios e incentivos, conforme disposto no art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992; V - proibição de participar de licitações e de contratar com o Poder Público, conforme disposto no art. 81, § 3º, da Lei nº 9.504, de 1997; VI - declaração de inidoneidade pelo Tribunal de Contas da União, conforme disposto no art. 46 da Lei nº 8.443, de 1993; e VII - outras sanções previstas em legislações específicas ou correlatas com efeitos previstos no caput do artigo 1º”.

⁶⁷ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 26.

⁶⁸ O Brasil informou que o Parecer n.º 87 da Advocacia-Geral da União (aprovado pelo Despacho n.º 1.071/2011), apoiado em farta doutrina e jurisprudência, firma o entendimento de que as penas aplicadas às empresas e pessoas físicas, no âmbito da Lei nº 8.666/93, abrangem toda Administração Pública brasileira.

⁶⁹ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>

- 1.4.3. Fortalecer a CGU, garantindo-lhe os recursos financeiros e humanos necessários ao adequado cumprimento de suas funções, inclusive buscando implementar um plano de retenção de funcionários (ver seção 1.2. do capítulo II deste relatório).
- 1.4.4. Considerar a possibilidade de estabelecer uma norma jurídica que disponha princípios e diretrizes gerais para as atividades da OGU e das unidades de ouvidoria dos órgãos do Poder Executivo Federal (ver seção 1.2. do capítulo II deste relatório).
- 1.4.5. Publicar e divulgar o manual de rotinas e procedimentos da OGU (ver seção 1.2. do capítulo II deste relatório).
- 1.4.6. Estabelecer canais institucionais de cooperação e coordenação das atividades da CGU e das da CEP (ver seção 1.2. do capítulo II deste relatório).
- 1.4.7. Aprimorar as informações estatísticas relativas às investigações disciplinares iniciadas pela Corregedoria-Geral da União, que possibilitem estabelecer quantas tiveram a execução das sanções de demissão comprometidas pela prescrição (ver seção 1.3. do capítulo II deste relatório).
- 1.4.8. Considerar a possibilidade de efetuar os ajustes necessários à legislação a fim de ampliar os efeitos da declaração de inidoneidade, de maneira que a pessoa punida continue proibida, por um prazo razoável, de licitar, contratar e manter contratos com a Administração Pública, nos três Poderes e em todas as esferas de governo, e de tornar obrigatória a alimentação do “Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas” e sua observância (ver seção 1.3. do capítulo II deste relatório).

2. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

2.1. Existência e disposições de uma estrutura jurídica e/ou de outras medidas

[75] O Tribunal de Contas da União (TCU) conta com um conjunto de disposições que constituem sua estrutura jurídica e com outras medidas referentes, entre outros, aos aspectos seguintes:

[76] A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 70, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.⁷⁰ Estabelece, também, que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do TCU. As competências constitucionais privativas do Tribunal constam dos artigos 71 a 74 e 161 da Constituição.

[77] A Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443, de 16 de julho de 1992) estabelece em seu artigo 1º as competências do TCU, dentre as quais se destacam as seguintes: *“I- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração 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 dano ao Erário; II - proceder, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas ou das respectivas comissões, à fiscalização contábil, financeira,*

⁷⁰ A Constituição estabelece ainda a existência de Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como de Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (Constituição, art. 75).

orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades referidas no inciso anterior; III - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos termos do art. 36 desta Lei; (...) VIII - representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades, inclusive as de Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente” (Lei 8.443/92, art. 1º); Além disso, o TCU pode aplicar sanções e decidir sobre denúncias e consultas encaminhadas no âmbito de sua competência, bem como expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade (Lei 8.443/92, art. 3º).⁷¹

[78] O TCU tem jurisdição própria e privativa em todo o território nacional, a qual abrange, entre outros: toda pessoa física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie bens e valores públicos federais; aqueles que causarem perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em dano ao Erário; e responsáveis pela aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio ou instrumento congêneres (Lei 4.483/92, arts. 4º e 5º).

[79] O julgamento conclusivo de determinado processo de tomada ou prestação de contas anual, observados os princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, é formalizado por meio de acórdão. Das deliberações proferidas pelo Tribunal cabe recurso ao próprio TCU. As modalidades de recursos estão previstas nos artigos 32-35 e 48 da Lei Orgânica do TCU.

[80] Quanto à sua autonomia e independência, a resposta do país analisado ao Questionário da Quarta Rodada,⁷² dispõe que “apesar de sua incumbência constitucional de auxiliar o Congresso Nacional, não existe nenhum vínculo hierárquico entre o TCU e o Poder Legislativo. Trata-se, o Tribunal, de um órgão de extração constitucional, independente e autônomo”. Cita-se também decisão do STF nesse sentido.

[81] Nos termos do artigo 73 da Constituição Federal, o TCU é composto por nove ministros.⁷³ Três ministros são nomeados pelo Presidente da República, sendo dois deles escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, sujeitos à aprovação pelo Senado Federal. Os outros seis ministros são escolhidos pelo Congresso Nacional: três pelo Senado Federal e três pela Câmara dos Deputados. Os ministros são vitalícios, apesar de haver uma idade para aposentadoria compulsória, estabelecida aos 70 anos, e têm as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos membros do Superior Tribunal de Justiça. Ainda integram o Tribunal quatro auditores selecionados mediante concurso público, que substituem os ministros nos afastamentos, impedimentos e em casos de vacância do cargo, bem como um Ministério Público especializado, chefiado por um Procurador-Geral (Constituição, art. 130).

[82] Para o exercício de suas atribuições, o TCU conta com a realização de concursos públicos para o preenchimento do seu Quadro de Pessoal efetivo (Constituição, art. 37, inciso II e Lei nº 8.112/90, art. 10), constituído de servidores da Carreira de Controle Externo (Auditores, Técnicos e Auxiliares de Controle Externo). Em 2010, o TCU contava com um total de 2.648 servidores efetivos.⁷⁴

⁷¹ As competências legais do Tribunal de Contas da União, compiladas pelo próprio Tribunal, podem ser encontradas no seguinte endereço: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucional_competencias/competencias.pdf

⁷² Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 40.

⁷³ O parágrafo 1º do artigo 73 da Constituição Federal estabelece os requisitos necessários para o cargo de Ministro do TCU.

⁷⁴ O quadro completo de servidores se encontra disponível na p. 41 da resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada.

[83] Tal como os servidores da CGU, os candidatos devem cumprir os requisitos estabelecidos pela Lei nº 8.112/90 para o ingresso mediante concurso público e, uma vez aprovados e nomeados, possuem garantia constitucional de estabilidade após três anos de efetivo exercício (Constituição, art. 41).

[84] Com relação ao regime disciplinar, os servidores do TCU também estão sujeitos aos ditames da Lei nº 8.112/90. Estão sujeitos ainda aos deveres e vedações específicos estabelecidos pelo Código de Ética dos Servidores do TCU (Resolução-TCU nº 226, de 27 de maio de 2009).⁷⁵

[85] Em termos de manuais, o TCU conta, entre outros, com as Normas de Auditoria do Tribunal (Portaria TCU nº 280, de 10/12/2010), que estabelece padrões técnicos e de comportamento para que os trabalhos sejam realizados com segurança, qualidade e consistência. O TCU possui também Padrões de Auditoria e outras normas e manuais utilizados pelos servidores.⁷⁶ Há, ainda, roteiros e guias específicos para uso exclusivo do pessoal do TCU nas atividades de auditoria.

[86] A capacitação dos servidores do TCU está a cargo do Instituto Serzedello Corrêa (ISC),⁷⁷ criado em 1992 pela Lei Orgânica do TCU (Art. 88). A resposta do país analisado ao Questionário da Quarta Rodada apresenta informação sobre a evolução dos eventos educacionais promovidos pelo ISC e da participação de servidores do TCU nos eventos, entre 2006 e 2009.⁷⁸

[87] Quanto à implementação de sistemas ou tecnologias modernas para facilitar o desenvolvimento dos seus trabalhos, a resposta do país analisado ao Questionário da Quarta Rodada dispõe que “*As auditorias do TCU são executadas mediante o uso de ferramenta informatizada desenvolvida pelo próprio Tribunal. Trata-se do sistema Fiscalis, que organiza todos os papéis de trabalho utilizados desde o planejamento da auditoria até a geração eletrônica do relatório final*”.⁷⁹ Informa-se, ainda, sobre a implantação do sistema de gestão processual, denominado e-TCU, e sobre a inauguração de um novo datacenter na sede do TCU.⁸⁰

[88] Para informar os cidadãos acerca de suas atividades, o TCU possui uma página web,⁸¹ bem como outros canais de comunicação na Internet como o Twitter⁸², Facebook⁸³ e a divulgação de vídeos por meio do YouTube.⁸⁴ Também estão disponíveis no sítio do TCU diversos portais com informações sobre a atuação do órgão,⁸⁵ inclusive cartilhas e outras diversas publicações.⁸⁶ O TCU desenvolve ainda programas como o Diálogo Público,⁸⁷ iniciativa que busca, entre outros, incentivar a participação ativa de representantes da sociedade na fiscalização de recursos públicos e melhorar a comunicação entre os órgãos de controle, os gestores públicos e a sociedade.

⁷⁵ Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/Codigo_etica_servidores.pdf

⁷⁶ Os padrões de auditoria e outras normas e manuais do TCU podem ser consultados em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria

⁷⁷ <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/isc>

⁷⁸ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, pp. 41 e 42.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 41.

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 50 e 51.

⁸¹ <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>

⁸² <http://twitter.com/#!/AgenciaTCU>

⁸³ <http://www.facebook.com/TCUoficial>

⁸⁴ <http://www.youtube.com/user/AgenciaTCU>

⁸⁵ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 49.

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 49 e 50.

⁸⁷ http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/dialogo_publico

[89] Cumpre destacar ainda que o TCU conta com uma unidade de Ouvidoria,⁸⁸ responsável pelo recebimento de denúncias e pela promoção de um canal de diálogo entre o TCU e a sociedade, fazendo a mediação entre o cidadão e a Administração Pública.

[90] Quanto à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, durante a visita *in loco*, os representantes do TCU informaram que o órgão possui uma secretaria de controle interno e uma corregedoria. Informou-se ainda que o controle externo do TCU é exercido pelo Congresso Nacional, por meio da Comissão Mista de Orçamento e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

[91] Quanto ao orçamento, durante a visita *in loco*, os representantes do Tribunal informaram que o orçamento para execução das atividades do TCU é resultado de negociações com o Poder Executivo (por meio da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento) para que suas demandas sejam incluídas no Orçamento Geral da União, constante da Lei Orçamentária Anual. A resposta do Brasil ao questionário apresenta informação sobre a evolução do orçamento do TCU nos últimos anos.⁸⁹

[92] Em relação aos mecanismos de coordenação para harmonizar suas funções com as de outros órgãos de controle ou poderes públicos, o TCU mantém acordos de cooperação técnica com vários órgãos das diferentes esferas de governo, tais como: a CGU, a Advocacia Geral da União, (AGU), o Supremo Tribunal Federal (STF), a Secretaria da Receita Federal, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), entre outros.⁹⁰

[93] Adicionalmente, a resposta do Estado analisado dispõe que “*por iniciativa do TCU, foi criada a Rede de Controle da Gestão Pública (RCGP), que é um centro decisório interorganizacional que visa aprimorar a efetividade da função de controle do Estado sobre a gestão pública. A partir da celebração do Protocolo de Intenções, em 25/03/2009, iniciou-se à efetivação da RCGP por meio da realização de oficinas de trabalho em Brasília e a implantação de redes nos estados. O principal objetivo da RCGP é desenvolver ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social, ao compartilhamento de informações e documentos, ao intercâmbio de experiências e à capacitação dos seus quadros. Assinaram o Protocolo de Intenções as autoridades máximas de 17 instituições federais*”.⁹¹ Durante a visita *in loco*, os representantes do TCU citaram, como um dos resultados da RCGP, a criação do Cadastro Integrado de Condenações por Ilícitos Administrativos (CADICON).⁹²

[94] Por fim, cumpre destacar a cooperação e coordenação de atividades do TCU e da AGU. Nos termos do artigo 61 da Lei Orgânica do TCU, cabe ao Ministério Público do TCU promover, por intermédio da AGU, ou conforme o caso, perante os dirigentes das entidades jurisdicionadas do Tribunal, as medidas necessárias para a cobrança judicial de débitos ou multas decorrentes de acórdãos condenatórios do TCU.

2.2. Adequação da estrutura jurídica e/ou de outras medidas

[95] O Tribunal de Contas da União (TCU) conta com um conjunto de disposições e/ou de outras medidas pertinentes para os propósitos da Convenção, algumas delas descritas de maneira sucinta na

⁸⁸ http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/ouvidoria/sobre_ouvidoria

⁸⁹ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 47.

⁹⁰ A lista completa se encontra disponível na resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 48.

⁹¹ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, pp. 48 e 49.

⁹² <https://contas.tcu.gov.br/cadicon>

seção 2.1. A Comissão, apesar disso, julga oportuno formular algumas observações a elas relacionadas.

[96] Em primeiro lugar, no decorrer da visita *in loco*, tanto os representantes do TCU como os da sociedade civil salientaram a falta de uniformidade e as dificuldades de harmonização dos procedimentos do TCU e dos Tribunais de Contas dos Estados, em virtude de sua autonomia e das diferenças de interpretação das normas de controle.⁹³ Nesse sentido, mencionaram a existência de duas Propostas de Emenda Constitucional (PEC),⁹⁴ que buscam unificar as normas de controle externo bem como criar um órgão de controle administrativo, financeiro e disciplinar dos tribunais de contas, o denominado Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC), na linha do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Informou-se ainda que o grande desafio para a aprovação do CNTC reside na dificuldade de se obter um consenso sobre sua constituição.⁹⁵ Levando em conta o exposto e a necessidade de que se disponha de um órgão de controle externo e de harmonização de procedimentos dos tribunais de contas, a Comissão formulará recomendação a esse respeito (ver recomendação 2.4.1 na seção 2.4 deste relatório).

[97] Em segundo lugar, a Comissão observa que entre as sanções que o TCU pode aplicar encontram-se a inabilitação de uma pessoa para exercer cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública, por cinco a oito anos (Lei nº 8.443/92, art. 60), e a proibição (ou declaração de inidoneidade) de um licitante para participar de licitações no âmbito da Administração Pública Federal por até cinco anos (Lei nº 8.443/92, art. 46). Também o artigo 272 do Regulamento Interno do TCU determina que o Tribunal mantenha cadastro específico das sanções aplicadas. Nesse sentido, a Comissão considera importante que, tal como o CADICON, continuem a ser mantidos permanentemente atualizados dois cadastros no âmbito do TCU: o Cadastro de Inabilitados para ocupar cargo ou função pública,⁹⁶ e o Cadastro de Inidôneos,⁹⁷ com informações sobre pessoas físicas e jurídicas declaradas inidôneas pelo TCU para contratar com a administração pública; e ainda que sejam efetuados os ajustes normativos necessários para que ambos os cadastros sejam de consulta obrigatória por parte da Administração Pública. A Comissão formulará recomendações nesse sentido (ver recomendações 2.4.2 e 2.4.3 na seção 2.4 deste relatório).

[98] Em terceiro lugar, a Comissão considera importante que se amplie o poder punitivo do TCU nos casos de declaração de inidoneidade, para que a proibição não se restrinja a licitações na Administração Pública Federal, mas se estenda a qualquer tipo de contratação no âmbito de toda a Administração Pública, seus três poderes e níveis de governo. Isso evitaria, por exemplo, que empresas condenadas pelo TCU possam contratar com estados e municípios, desse modo burlando os efeitos da sanção (ver recomendação 2.4.4 na seção 2.4 deste relatório).

2.3. Resultados da estrutura jurídica e/ou de outras medidas

[99] Mediante a resposta do Estado analisado ao questionário e a visita *in loco*, recolheram-se informações relativas aos resultados do TCU, entre as quais se destacam as seguintes.

⁹³ Durante a visita *in loco*, os representantes das organizações da sociedade civil, especialmente a “AMARRIBO”, foram muito críticos à atuação dos Tribunais de Contas dos Estados.

⁹⁴ PEC 28/2007 (<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=346395>) e PEC 30/2007 (http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=80566).

⁹⁵ Os que apóiam a PEC 28/2007 defendem que o CNTC seja constituído majoritariamente por membros dos Tribunais de Contas, enquanto que os que defendem uma participação mais ampla da sociedade civil apóiam a PEC 30/2007.

⁹⁶ <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/responsabilizacao/inabilitados>

⁹⁷ <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/responsabilizacao/inidoneos>

[100] Em primeiro lugar, na resposta do Brasil ao questionário⁹⁸ presta-se informação sobre o número de processos de cobrança executiva e os respectivos montantes encaminhados aos órgãos executores entre 2006 e 2010. Em 2006, foram formalizados 2.112 processos no valor de R\$ 354 milhões; em 2007, 1.747 processos no valor de R\$ 600 milhões; em 2008, 2.987 processos no valor de R\$ 1.582 milhões; em 2009, 2.497 processos no valor de R\$ 1.227 milhões; e em 2010, 2.559 processos no valor de R\$1.427 milhões.

[101] Durante a visita *in loco*, o representante da AGU prestou outras informações sobre a efetiva recuperação desses montantes por parte do órgão: R\$ 1.306 milhões em 2008; R\$ 1.467 milhões em 2009; R\$ 2.085 milhões em 2010; e R\$ 2.930 milhões em 2011.⁹⁹ Ainda segundo o representante da AGU, o número de ações de execução teve um grande aumento a partir de 2008 em virtude da demanda reprimida.¹⁰⁰ Informou ainda que a taxa de recuperação de multas aplicadas pelo TCU passou de 2,10% em 2008 para 25,08% em 2011.¹⁰¹ Os participantes da visita *in loco* enfatizaram que os acordos extrajudiciais com os condenados e o parcelamento do valor das multas foram componentes importantes da estratégia para aumentar o nível de recuperação desses recursos. Em virtude do êxito das ações da AGU, muitos gestores se aproximam de maneira espontânea do órgão para negociar a dívida.¹⁰²

[102] Levando em conta o exposto, a Comissão considera muito importantes os avanços da AGU no que se refere à recuperação efetiva dos montantes das multas oriundas do TCU. No entanto, a Comissão observa que o montante recuperado ainda corresponde a somente um quarto do valor total das multas. Nesse sentido, a Comissão formulará recomendação para que a AGU dê continuidade aos esforços e à estratégia de recuperação efetiva dos montantes para o erário público (ver recomendação 2.4.5 na seção 2.4 deste relatório).

[103] Em segundo lugar, a Comissão toma nota das informações prestadas pelo TCU sobre os resultados obtidos nas funções fiscalizadora,¹⁰³ informativa¹⁰⁴ e sancionadora,¹⁰⁵ entre outras. Em quase todas as informações prestadas, pode-se notar o aumento nos últimos cinco anos da atividade do Tribunal. Por exemplo, o número de processos (auditoria, inspeção, consultas, denúncias, etc.) passou de 6.135 em 2006 para 8.019 em 2010. Ainda em 2006, somente 13 pessoas tinham sido inabilitadas para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e 23 empresas proibidas de participar de licitações na Administração Pública Federal pelo TCU. Esses números passaram para 103 e 109, respectivamente, em 2010.¹⁰⁶

[104] A Comissão considera que os dados acima servem para mostrar que o TCU exerceu suas funções com os resultados constantes das informações prestadas.

⁹⁸ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 42.

⁹⁹ Ver: http://www.oas.org/juridico/portuguese/bra_panel5_AGU.ppt.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² O Brasil informou que a AGU celebrou acordo, homologado pelo Poder Judiciário, que possibilitou o recebimento parcelado de R\$ 468 milhões. Esse valor se refere à condenação imposta pelo TCU aos diversos responsáveis pelo desvio de recursos federais ocorridos durante a construção do Fórum trabalhista de São Paulo. Trata-se da maior recuperação de ativos ilícitos da história do Brasil.

¹⁰³ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 43.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 44 e 45.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 45.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 45.

2.4. Conclusões e recomendações

[105] Com base na análise integral conduzida com relação ao Tribunal de Contas da União (TCU) nos parágrafos anteriores, a Comissão formula as seguintes conclusões e recomendações:

[106] O Brasil considerou e aprovou medidas destinadas a manter e fortalecer o Tribunal de Contas da União, de acordo com o exposto na seção 1 do Capítulo II deste relatório.

[107] Em vista dos comentários formulados nessa seção, a Comissão sugere que o Estado analisado considere as recomendações que se seguem:

- 2.4.1. Considerar a possibilidade de criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas como órgão de controle administrativo, financeiro e disciplinar desses tribunais, garantindo-lhe os recursos humanos e financeiros necessários para o adequado cumprimento de suas funções (ver seção 2.2. do capítulo II deste relatório).
- 2.4.2. Continuar a manter permanentemente atualizado o cadastro de inabilitados pelo TCU para exercer cargo ou função de confiança e considerar a possibilidade de efetuar os ajustes normativos necessários para que esse cadastro seja de consulta obrigatória pela Administração Pública (ver seção 2.2. do capítulo II deste relatório).
- 2.4.3. Continuar a manter permanentemente atualizado o cadastro público dos declarados inidôneos pelo TCU e proibidos de participar de licitação na Administração Pública Federal e considerar a possibilidade de efetuar os ajustes normativos necessários para que esse cadastro seja de consulta obrigatória pela Administração Pública (ver seção 2.2. do capítulo II deste relatório).
- 2.4.4. Considerar a possibilidade de ampliar o poder punitivo do TCU nos casos de declaração de inidoneidade para que a sanção disposta no artigo 46 da Lei Orgânica do TCU não se restrinja a licitações na Administração Pública Federal, mas se estenda a qualquer tipo de contratação no âmbito de toda a Administração Pública, seus três poderes e níveis de governo (ver seção 2.2. do capítulo II deste relatório).
- 2.4.5. Prosseguir e intensificar os esforços da AGU no sentido de aumentar o nível de recuperação efetiva para o erário público das multas aplicadas e dos débitos imputados pelo TCU (ver seção 2.3. do capítulo II deste relatório).

3. O DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL (DPF)

3.1. Existência e disposições de uma estrutura jurídica e/ou de outras medidas

[108] O Departamento de Polícia Federal (DPF) conta com um conjunto de disposições que constituem sua estrutura jurídica e com outras medidas referentes, entre outros, aos seguintes aspectos:

[109] A Constituição Federal do Brasil de 1988 estabelece, em seu artigo 144, que o DPF é um órgão permanente, organizado e mantido pela União¹⁰⁷ e estruturado em carreira, incumbido, entre outros, de “I

¹⁰⁷ Presente em todos os estados brasileiros, o DPF possui 27 Superintendências instaladas nas capitais das Unidades da Federação, todas elas Unidades Gestoras, executando seus próprios orçamentos, 97 delegacias em diversos municípios de importância estratégica, 15 delegacias especiais de policiamento marítimo, fluvial e lacustre, 18 postos avançados e 2 centros de treinamento intensivo. A Polícia Federal também está presente no exterior com 13 adidências policiais sediadas

- apurar infrações penais¹⁰⁸ contra a ordem política e social ou em detrimento 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 e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; (...); IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União” (Constituição, art. 144, § 1º e Decreto nº 6.061/07, anexo I, art. 29).¹⁰⁹

[110] Nos termos do artigo 2º do Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, o DPF faz parte da estrutura organizacional do Ministério da Justiça e é composto por: uma Diretoria-Executiva, uma Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado, uma Corregedoria-Geral, uma Diretoria de Inteligência Policial, uma Diretoria Técnico-Científica, uma Diretoria de Gestão de Pessoal e uma Diretoria de Administração e Logística Policial.¹¹⁰

[111] Adicionalmente, o artigo 1º do Regimento Interno do DPF, estabelecido pela Portaria MJ nº 2.877, de 30 de dezembro de 2011, dispõe que o DPF conta com “*com autonomia orçamentária, administrativa e financeira, [sendo] diretamente subordinado ao Ministro de Estado da Justiça*”.

[112] A Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado do DPF possui, entre outras, as seguintes unidades responsáveis pela investigação de atos de corrupção: a Divisão de Repressão a Crimes Contra o Patrimônio e ao Tráfico de Armas, a Divisão de Repressão a Crimes Financeiros e a Coordenação-Geral de Polícia Fazendária (Regimento Interno do DPF, art. 2º). Além disso, foi criado em 2012, o “Serviço de Repressão a Desvios de Recursos Públicos” (SRDP), subordinado à Coordenação-Geral de Polícia Fazendária da Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado. O SRDP possui delegacias especializadas em combater os desvios de recursos públicos em 17 Estados e no Distrito Federal.

[113] O DPF é chefiado por um Diretor-Geral, nomeado em comissão e da livre escolha e exoneração do Presidente da República (Decreto nº 73.332/73, art. 1º). As principais decisões no âmbito do DPF são tomadas pelo Conselho Superior de Polícia, entidade de deliberação coletiva destinada a orientar as atividades policiais e administrativas em geral e a opinar nos assuntos de relevância institucional. A composição do Conselho é estabelecida pelo art. 10 do Regimento Interno do DPF.

[114] Quanto ao seu quadro funcional, o ingresso nas carreiras que compõem o DPF é realizado através de concurso público (Constituição, art. 37, inciso II e Lei nº 8.112/90, art. 10), com exceção dos seus dirigentes, nomeados para cargos em comissão, de livre escolha e exoneração (Constituição, art. 37, inciso II e Lei nº 8.112/90, arts. 9º e 35). O DPF conta com 13.952 servidores, sendo 11.334 servidores policiais e 2.618 servidores administrativos. Na qualidade de servidores públicos federais, os integrantes da carreira do DPF possuem a garantia constitucional de estabilidade após três anos de efetivo exercício (Constituição, art. 41, *caput*).

na Argentina, Bolívia, Colômbia, Paraguai, Uruguai, Suriname, África do Sul, França, Portugal, Itália, Estados Unidos, Reino Unido e Peru.

¹⁰⁸ De acordo com o artigo 5º do Código de Processo Penal, nos crimes de ação pública (tais como os delitos de corrupção) os inquéritos policiais serão iniciados: “I - de ofício; II - mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo” ou, ainda, em caso de prisão em flagrante. Do indeferimento do pedido de instauração de inquérito, cabe recurso para o chefe de Polícia (Código de Processo Penal, art. 5º, § 2º).

¹⁰⁹ O DPF possui atribuições adicionais estabelecidas pelo seu Regimento Interno (art. 1º, incisos V e VI). Além disso, cabem, ainda, ao DPF outras atribuições estabelecidas por leis diversas.

¹¹⁰ O Capítulo II do Regimento Interno do DPF traz uma lista exaustiva da estrutura organizacional do órgão e suas respectivas competências.

[115] Como servidores públicos federais, os dirigentes e integrantes das carreiras do DPF estão sujeitos ao mesmo regime de incapacidades e incompatibilidades e de responsabilidade por suas ações estabelecidos, entre outros, pela Constituição e pela Lei nº 8.112/90, bem como demais normas éticas. Além disso, contam com regras próprias estabelecidas pela Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965.

[116] Com relação aos mecanismos de controle interno sobre a atuação dos servidores do DPF, o Regimento Interno do DPF estabelece em seus artigos 14 e 29, respectivamente, as competências da Corregedoria-Geral de Polícia Federal e do Corregedor-Geral do DPF.

[117] O controle externo da atividade policial é exercido pelo Ministério Público (Constituição, art. 129, inciso VII). A Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) disciplina o exercício desse controle.

[118] Quanto à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do DPF, informou-se durante a visita *in loco* que o DPF conta com um assessor de controle interno e também que está submetido à assessoria de controle interno do Ministério da Justiça, bem como às fiscalizações da própria CGU e do TCU.

[119] Em termos de capacitação do pessoal, o DPF conta com uma Academia Nacional de Polícia, à qual incumbe, entre outros, formar, atualizar, aperfeiçoar e especializar o pessoal da DPF, bem como difundir a doutrina policial e estabelecer intercâmbio com instituições nacionais e estrangeiras.¹¹¹

[120] De acordo com a informação apresentada na resposta do país analisado ao Questionário da Quarta Rodada,¹¹² “em 2010, a Academia promoveu a formação de 593 novos policiais federais e 97 servidores do Departamento Penitenciário Federal. Houve ainda a qualificação profissional de 11.273 servidores, dos quais 4.337 foram submetidos a eventos de capacitação continuada na modalidade presencial e 6.936 às rotinas EAD (...)”.

[121] Adicionalmente, durante a visita *in loco*, os representantes da DPF apresentaram o plano de capacitação específico sobre investigação de desvios de recursos públicos, que prevê a realização de quatro atividades no decorrer de 2012.¹¹³

[122] Informou-se, ainda, durante a visita *in loco*, que o DPF participa do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD), coordenado pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) do Ministério da Justiça. Criado em 2004 como uma recomendação da ENCCCLA, o PNLD constitui um plano integrado de capacitação e treinamento de agentes públicos e de orientação à sociedade, otimizando a utilização de recursos públicos e disseminando uma cultura de prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro no Brasil.¹¹⁴

[123] Em termos de manuais, a resposta do país analisado ao Questionário da Quarta Rodada informa que¹¹⁵ “em 2011, foi lançada a primeira edição do Manual de Investigação de Desvio de Recursos

¹¹¹ A Instrução Normativa DG/DPF Nº 13 de 2005 define as competências da Academia Nacional de Polícia em seu artigo 119.

¹¹² Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 55.

¹¹³ http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_dpf_plano.pdf

¹¹⁴ Para maiores informações sobre o PNLD, ver:

<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJFFC0396EITEMIDB1AD49ADA3F64808A018683CB1132E96PTBRIE.htm>

¹¹⁵ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, pp. 55 e 56.

Públicos, elaborado por equipe coordenada por servidores da Divisão de Polícia Fazendária do DPF, cujo objeto abrange a investigação do crime de corrupção e outros delitos relacionados”.

[124] Com vistas à informação do cidadão acerca de seus objetivos, funções e atividades, o DPF dispõe em seu sítio eletrônico¹¹⁶ sua Carta de Serviços¹¹⁷, que objetiva facilitar e ampliar o acesso do cidadão aos serviços e estimular sua participação no monitoramento do setor público, promovendo a melhoria da qualidade do atendimento. Também estão disponíveis no sítio do DPF canais de denúncias¹¹⁸, individualizados pelo tipo de crime, bem como informações e orientações sobre diversos outros serviços, bem como uma Pesquisa de Satisfação¹¹⁹, com objetivo de avaliar a percepção do cidadão em relação à qualidade dos serviços. Adicionalmente, o DPF possui perfis oficiais em três redes sociais na Internet (Twitter¹²⁰, Facebook¹²¹ e Youtube¹²²).

[125] Em relação à maneira por que se garantem os recursos orçamentários necessários ao seu funcionamento, informou-se durante a visita *in loco* que, a cada ano, com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada, a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) elabora proposta orçamentária para o ano seguinte conjuntamente com os Ministérios, entre eles o da Justiça ao qual pertence o DPF. Assim, o Departamento de Polícia Federal elabora proposta orçamentária conjuntamente com o Ministério da Justiça. A proposta enviada pelo Ministério é, então, incluída na proposta de Lei Orçamentária Anual, de iniciativa do Poder Executivo e apreciada pelo Congresso Nacional. O quadro a seguir apresenta a evolução do orçamento do DPF desde 2007:

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------|------|------|------|------|
| Dotação orçamentária (bilhões de R\$) | 3,07 | 3,69 | 3,9 | 4,11 | 4,27 |

Fonte: Departamento de Polícia Federal (visita in loco)

[126] Além dos recursos do Orçamento Geral da União, o DPF possui fontes de arrecadação de receitas próprias relacionadas com: Imigração, Segurança Privada, SINARM e Produtos Químicos. Para a administração de suas receitas próprias foi instituído, pela Lei Complementar nº 89/97, o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal (FUNDAPOL). O quadro a seguir apresenta a evolução das receitas do FUNAPOL nos últimos três anos, em milhões de reais:

| 2008 | | 2009 | | 2010 | |
|----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|
| Estimada | Realizada | Estimada | Realizada | Estimada | Realizada |
| 233 | 299 | 388 | 306 | 291 | 385 |

Fonte: Relatório de Gestão 2010 do Departamento de Polícia Federal.

[127] Em relação aos mecanismos de coordenação para harmonizar suas funções com as de outros órgãos de controle ou poderes públicos, o DPF firmou o protocolo de intenções para integrar a Rede de

¹¹⁶ <http://www.dpf.gov.br/>

¹¹⁷ <http://www.dpf.gov.br/institucional/carta-de-servicos/>

¹¹⁸ <http://www.dpf.gov.br/servicos/fale-conosco/denuncias>. O parágrafo 3º do artigo 5º do Código de Processo Penal dispõe que “qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, está obrigada a solicitar a instauração de inquérito”.

¹¹⁹ <http://www.dpf.gov.br/institucional/pesquisa-de-satisfacao/>

¹²⁰ <http://twitter.com/agenciapf>

¹²¹ <http://www.facebook.com/departamentodepoliciafederal>

¹²² <http://www.youtube.com/PFnaTela>

Controle da Gestão Pública (RCGP), coordenada pelo TCU¹²³ e faz parte também da ENCCLA, coordenada pelo Ministério da Justiça.¹²⁴ Os representantes do DPF durante a visita *in loco* informaram também que o órgão tem uma ampla parceria (não institucionalizada) com a CGU e que firmaram um termo de cooperação técnica com a Procuradoria-Geral da República, para a utilização do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA)¹²⁵ desenvolvido pelo MPF. Adicionalmente, o DPF trabalha no estabelecimento de um banco de dados sobre desvios de recursos públicos e também do Sistema de Gestão da Atividade de Polícia Judiciária (“Sistema e-Pol”), o qual deverá estar integrado em 2013 com o “Sistema Único” do Ministério Público e posteriormente com o “Sistema PJe” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

[128] Quanto à transparência e prestação de contas, a resposta do país analisado ao Questionário da Quarta Rodada dispõe que:¹²⁶ “(...) foi criado pela Portaria nº 3.746, de 17 de dezembro de 2004, o Programa de Transparência do Ministério da Justiça. O programa, que abrange o Departamento de Polícia Federal, tem a finalidade de facilitar o acompanhamento, pela sociedade, dos atos e gastos do Ministério, bem como de aperfeiçoar os mecanismos internos de prevenção e controle, de modo a assegurar plenamente a regularidade de toda atividade administrativa desenvolvida pelo Ministério.(...)As Portarias nº 1.417 e 1.418, ambas de 27 de julho de 2005, regulam de forma pormenorizada as ações do Programa de Transparência, no que se refere à divulgação de informações e análise e aperfeiçoamento dos mecanismos preventivos de controle da atividade administrativa do Ministério. O Programa, desenvolvido no âmbito do Gabinete do Ministro, é coordenado pela força-tarefa instituída pela mesma Portaria que o criou”.

3.2. Adequação da estrutura jurídica e/ou de outras medidas

[129] O Departamento de Polícia Federal (DPF) conta com um conjunto de disposições e/ou de outras medidas pertinentes para os propósitos da Convenção, algumas delas descritas de maneira sucinta na seção 3.1. A Comissão, apesar disso, julga oportuno formular algumas observações a elas relacionadas.

[130] Em primeiro lugar, a Comissão observa a inexistência de uma lei orgânica da polícia federal, que estruture a carreira do DPF bem como determine as atribuições e requisitos específicos para o acesso aos cargos efetivos e de direção (“em comissão”) do órgão, inclusive o cargo de Diretor-Geral. A Comissão toma nota da existência de um projeto de lei nesse sentido, apresentado pelo Poder Executivo em 2009, que se encontra em discussão na Câmara dos Deputados.¹²⁷ A Comissão formulará uma recomendação a esse respeito (ver recomendação 3.4.1 na seção 3.4 deste relatório).

[131] Em segundo lugar, a Comissão observa que o “Serviço de Repressão a Desvios de Recursos Públicos” do DPF, de criação recente, está presente em 17 dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal. A Comissão considera importante que essa unidade do DPF seja instituída nos demais nove estados brasileiros e que se garantam a essas importantes unidades especializadas na investigação de atos de corrupção, tanto as já existentes como as futuras, os recursos humanos e financeiros necessários

¹²³ <http://www.rededecontrole.gov.br/>

¹²⁴ <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7AE041E8ITEMID3239224CC51F4A299E5174AC98153FD1PTBRIE.htm>

¹²⁵ O Sistema SIMBA é um conjunto de processos, módulos e normas para a padronização de dados bancários (encriptados) entre instituições financeiras e órgãos governamentais. Para mais informações: <http://www.dpf.gov.br/servicos/sigilo-bancario/o-que-e-o-simba/>.

¹²⁶ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, pp. 57 e 58.

¹²⁷ Projeto de Lei nº 6.493/2009. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=461541>.

ao adequado cumprimento de suas funções. A Comissão formulará uma recomendação a esse respeito (ver recomendação 3.4.2 na seção 3.4 deste relatório).

[132] Em terceiro lugar, a Comissão sugere que o DPF aumente ainda mais sua capacidade técnica e institucional para investigar os casos de corrupção ativa ou suborno de funcionários públicos, nacionais ou estrangeiros, por parte de indivíduos ou empresas (ver recomendação 3.4.3 na seção 3.4 deste relatório).

[133] Em quarto lugar, dada a importância de que o DPF disponha de um órgão de controle interno destinado a promover sua qualidade, além de nele incentivar a participação do cidadão, a Comissão insta o Estado analisado a que crie a ouvidoria do DPF, garantindo-lhe os recursos humanos e financeiros necessários ao adequado cumprimento de suas funções. A Comissão formulará uma recomendação a esse respeito (ver recomendação 3.4.4 na seção 3.4 deste relatório).

[134] Em quinto lugar, a Comissão observa que a lei complementar a que alude o inciso VII do artigo 129 da Constituição ainda não foi promulgada. O fato de não dispor de normas claras de atuação poderia afetar o trabalho de controle externo do DPF a cargo do MPF. A Comissão formulará uma recomendação a esse respeito (ver recomendação 3.4.5 na seção 3.4 deste relatório).

3.3. Resultados da estrutura jurídica e/ou de outras medidas

[135] Mediante a resposta do Estado analisado ao questionário e a visita *in loco*, recolheram-se informações relativas aos resultados do DPF, entre os quais se destacam as seguintes.

[136] Na resposta do Brasil ao questionário,¹²⁸ presta-se informação sobre um grande número de operações especiais do DPF no combate aos desvios de recursos públicos e de inteligência, que resultaram na prisão de 2.357 pessoas em 2010, 124 delas funcionários públicos, inclusive o Governador do Distrito Federal e o Governador do Estado do Amapá, entre outros. A resposta do Brasil ao questionário¹²⁹ também apresenta as tabelas a seguir com informações sobre os resultados das operações realizadas e o número de inquéritos policiais, desagregadas por modalidade de crime:

[137] *Operações DPF*

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011* |
|--|------|------|------|------|------|------|-------|
| <i>Operações realizadas</i> | 67 | 167 | 188 | 235 | 288 | 270 | 256 |
| <i>Servidores públicos presos</i> | 219 | 385 | 310 | 396 | 183 | 124 | 260 |
| <i>Policiais federais presos</i> | 09 | 11 | 15 | 07 | 04 | 05 | 04 |
| <i>Total de prisões</i> | 1407 | 2673 | 2876 | 2475 | 2663 | 2734 | 2085 |

* *Dados consolidados até 01/11/2011*

Fonte: <http://www.dpf.gov.br/agencia/estatisticas>

¹²⁸ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 64-65.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 64-65.

[138] *Evolução do número de inquéritos policiais*

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Peculato</i> | 1.247 | 1.291 | 1.294 | 1.749 | 1.373 | 1.114 | 1.462 |
| <i>Concussão</i> | 119 | 107 | 160 | 123 | 135 | 116 | 116 |
| <i>Corrupção Passiva</i> | 348 | 495 | 656 | 596 | 851 | 409 | 544 |
| <i>Tráfico de Influência</i> | 67 | 79 | 71 | 178 | 94 | 57 | 48 |
| <i>Corrupção Ativa</i> | 293 | 275 | 474 | 509 | 929 | 286 | 374 |

Fonte: Departamento de Polícia Federal.

[139] “Ao fim de 2011 estavam em andamento no Departamento de Polícia Federal 25.811 inquéritos policiais relativos aos crimes apresentados no quadro acima, na seguinte distribuição: Peculato - 16.404, Concussão – 1.950, Corrupção Passiva – 3.557, Tráfico de Influência – 556 e Corrupção Ativa – 3.344”.

[140] Durante a visita *in loco* foram prestadas informações complementares acerca do número de “inquéritos” policiais concluídos sobre os aludidos crimes nos últimos cinco anos. Dos 5.161 inquéritos instaurados, relativas ao crime de peculato, 5.109 foram concluídas; dos 496 inquéritos de concussão instaurados, 490 foram concluídos; dos 1.284 inquéritos de corrupção passiva, 1.151 foram concluídos; dos 221 inquéritos de tráfico de influência, 206 foram concluídos; e dos 904 inquéritos de corrupção ativa, 867 foram concluídos.¹³⁰

[141] A Comissão observa que, das informações prestadas na referida tabela, se pode verificar que as investigações de atos de corrupção tiveram considerável aumento entre os anos 2005 e 2009, mas que essa tendência se interrompeu em 2010; os números voltaram a subir em 2011, embora em níveis menores que em 2008. Por outro lado, a tabela “Operações DPF” apresenta uma tendência de aumento do número de pessoas presas nas operações do DPF, o que poderia justificar a redução do número de investigações em 2010 e 2011, em virtude da complexidade dessas investigações.

[142] Por último, a Comissão reconhece o considerável empenho do DPF na instauração e conclusão da investigação de atos de corrupção no Brasil. O trabalho do DPF nesse campo foi também reconhecido, durante a visita *in loco* ao Brasil, por acadêmicos e representantes da sociedade civil, que destacaram a imagem favorável desse órgão junto à opinião pública brasileira, após a repercussão das diversas operações realizadas pelo DPF ao longo dos anos, algumas das quais redundaram na prisão de pessoas públicas e privadas de grande notoriedade.

3.4. Conclusões e recomendações

[143] Com base na análise integral conduzida nos parágrafos anteriores sobre a Polícia Federal, a Comissão formula as seguintes conclusões e recomendações.

[144] **O Brasil considerou e adotou medidas destinadas a manter e fortalecer a Polícia Federal, de acordo com o disposto na seção 1 do capítulo II deste relatório.**

[145] Em vista dos comentários formulados na referida seção, a Comissão sugere que o Estado analisado considere a recomendações seguintes:

¹³⁰ http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_dpj_estadis.pdf

- 3.4.1. Considerar a possibilidade de adotar a lei orgânica da Polícia Federal (ver seção 3.2. do capítulo II deste relatório).
- 3.4.2. Criar uma unidade do “Serviço de Repressão a Desvios de Recursos Públicos” do DPF nos estados brasileiros que delas ainda não disponham e garantir a essas importantes unidades especializadas na investigação de atos de corrupção, tanto as já existentes como as futuras, os recursos humanos e financeiros necessários ao adequado cumprimento de suas funções (ver seção 3.2. do capítulo II deste relatório).
- 3.4.3. Aumentar ainda mais a capacidade técnica e institucional do DPF para investigar os casos de corrupção ativa ou suborno de funcionários públicos, nacionais ou estrangeiros, por parte de indivíduos ou empresas (ver seção 3.2. do capítulo II deste relatório).
- 3.4.4. Criar a Ouvidoria do DPF, garantindo-lhe os recursos humanos e financeiros necessários ao adequado cumprimento de suas funções (ver seção 3.2. do capítulo II deste relatório).
- 3.4.5. Considerar a possibilidade de regulamentar, em lei complementar, a previsão constitucional, de maneira que o Ministério Público possa dispor de normas claras de atuação em seu trabalho de controle externo do DPF (ver seção 3.2. do capítulo II deste relatório).

4. O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF)

4.1. Existência e disposições de uma estrutura jurídica e/ou de outras medidas

[146] O Ministério Público Federal (MPF) conta com um conjunto de disposições que constituem sua estrutura jurídica e com outras medidas referentes, entre outros, aos seguintes aspectos.

[147] A Constituição Federal do Brasil de 1988 estabelece, em seu artigo 127, que o Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, sendo-lhe assegurada autonomia funcional e administrativa¹³¹ (Constituição, art. 127, § 2º).

[148] Nos termos do artigo 128 da Constituição Federal, o MPF integra o Ministério Público da União (MPU), que compreende também o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). O MPU e os ministérios públicos estaduais formam o Ministério Público brasileiro.

[149] Dentre as funções constitucionais do Ministério Público estabelecidas pelo artigo 129 da Constituição Federal destacam-se as de: “*promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei*” (Constituição, art. 129, inciso I); “*promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*” (Constituição, art. 129, inciso III); “*requeritar diligências investigatórias e a instauração de inquérito*”

¹³¹ Para a consecução de suas atribuições constitucionais e legais, o MPF conta com autonomia funcional, administrativa e financeira, nos termos do artigo 22 da Lei Complementar nº 75 de 1993: “*Ao Ministério Público da União é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, cabendo-lhe: I – propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, bem como a fixação dos vencimentos de seus membros e servidores; II – prover os cargos de suas carreiras e dos serviços auxiliares; III – organizar os serviços auxiliares; IV – praticar atos próprios de gestão*”.

policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais” (Constituição, art. 129, inciso VIII); “exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas”(Constituição, art. 129, inciso IX).”

[150] Adicionalmente, as funções e atribuições institucionais específicas do MPU são estabelecidas nos Capítulos I, II, III e IV do Título I de sua lei orgânica (Lei Complementar nº 75 de 1993), incumbindo especialmente ao MPF, dentre outras funções, as de: *“instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos”* (Lei Complementar nº 75/93, art. 38, inciso I); *“requisitar diligências investigatórias e instauração de inquérito policial, podendo acompanhá-los e apresentar provas”* (Lei Complementar nº 75/93, art. 38, inciso II); *“requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas”* (Lei Complementar nº 75/93, art. 38, III), e; *“fiscalizar a execução da pena, nos processos de competência da Justiça Federal e da Justiça Eleitoral”* (Lei Complementar nº 75/93, art. 38, inciso VII).

[151] Nos termos do inciso I do artigo 37 da Lei Complementar nº 75/93, cabe ao MPF atuar, especificamente, nas causas de competência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e dos Juizes Federais, e dos Tribunais e Juizes Eleitorais.

[152] O Ministério Público detém competência para promover a ação penal pública nos crimes de ação pública (Código de Processo Penal, art. 24). A principal orientação relativa à competência penal do MPF encontra-se no artigo 109 da Constituição, que dispõe sobre as causas que compete à Justiça Federal julgar. Essa regra alcança enorme variedade de crimes, que, por sua vez, estão definidos no Código Penal¹³² e em outras leis ordinárias.¹³³ Os incisos IV e V estabelecem as principais atribuições relativas à corrupção contra os órgãos federais, nos seguintes termos: *“Art. 109. Aos juizes federais compete processar e julgar: [...] IV – os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral; V – os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente.”*¹³⁴

[153] O artigo 8º da lei Complementar nº 75/93, dispõe adicionalmente sobre os amplos poderes que detém os membros do MPU para o exercício de suas atribuições.

[154] Durante a visita *in loco*, os representantes do Ministério Público informaram que o MPF conta com seis Câmaras de Coordenação e Revisão, órgãos setoriais de coordenação, de integração e de revisão do exercício funcional na instituição (Lei Complementar nº 75/93, art. 58), às quais compete,

¹³² Entre os crimes contra a Administração Pública definidos no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40), destacam-se: Peculato (art. 312); Emprego irregular de verbas ou rendas públicas (art. 315); Concussão (art. 316); Corrupção passiva (art. 317); Prevaricação (art. 319); Advocacia administrativa (art. 321); Tráfico de influência (art. 332); Corrupção ativa (art. 333); Corrupção ativa em transação comercial internacional (art. 337-B), e; Tráfico de influência em transação comercial internacional (art. 337-C).

¹³³ Destacam-se, entre outras, a Lei nº 9.613 de 1998 que estabelece o crime de lavagem de dinheiro, a Lei nº 8.429 de 1992 que estabelece os atos passíveis de punição por improbidade administrativa.

¹³⁴ O Brasil informou que a Lei 9.613/98 sofreu importantes alterações, pela Lei 12.683/2012 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm, tornando o sistema de combate à lavagem de ativos ainda mais adequado às exigências das convenções e tratados internacionais, na medida em que aboliu o rol de crimes antecedentes, fez expressa referência aos crimes praticados no exterior (art. 2º, II), tratou detalhadamente da alienação antecipada de bens (art. 4º) e incluiu as Juntas Comerciais como órgãos também sujeitos a obrigações (art. 9º, XIII).

entre outros: “I - promover a integração e a coordenação dos órgãos institucionais que atuem em escritórios ligados ao setor de sua competência, observado o princípio da independência funcional; (...); IV - manifestar-se sobre o arquivamento de inquérito policial, inquérito parlamentar ou peças de informação, exceto nos casos de competência originária do Procurador-Geral; (...); VII - decidir os conflitos de atribuições entre os órgãos do Ministério Público Federal” (Lei Complementar nº 75/93, art. 62).

[155] Para os temas relacionados ao combate à corrupção, destacam-se a 2ª Câmara (Criminal e Controle Externo da Atividade Policial) e a 5ª Câmara (Patrimônio Público e Social e Improbidade Administrativa). Durante a visita *in loco*, informou-se ainda que, em 2010, a 2ª Câmara estabeleceu o “Grupo de Trabalho de Enfrentamento à Corrupção, Apropriação e Desvio de Verbas Federais nos Municípios”, como órgão de assessoramento e coordenação no que tange ao combate à corrupção de verbas federais repassadas aos Municípios. Um dos objetivos desse Grupo de Trabalho é estabelecer uma parceria com órgãos públicos, tais como a Controladoria Geral da União (CGU) e a Corregedoria Geral da Polícia Federal e entre outros, para a coleta de dados e documentação.¹³⁵

[156] Em setembro de 2010, o MPF e a CGU assinaram um protocolo de cooperação técnica visando ampliar e reforçar a articulação e a integração de suas ações para o enfrentamento de crimes de corrupção em todo o país envolvendo recursos federais, bem como permitir cruzamentos entre as bases de dados das duas instituições, ou entre outras bases de dados a que tiverem acesso, visando à identificação de situações irregulares e a efetividade nas ações de combate a essas situações. O acordo prevê ainda que o MPF dê conhecimento à CGU das ações penais propostas com base nas suas auditorias e fiscalizações; que o MPF forneça as informações solicitadas pela CGU para instrução de processos e trabalhos; e que a CGU forneça ao Ministério Público informações e documentos relevantes para a responsabilização criminal de pessoas envolvidas em atos de corrupção. Além disso, o MPF e a CGU possuem convênio firmado em 2004, que estabelece parceria entre os órgãos na área cível, envolvendo, prioritariamente, as ações de improbidade e defesa do patrimônio público. Esse convênio envolve, sobretudo, a 5ª Câmara do MPF e a Secretaria Federal de Controle Interno da CGU.

[157] O MPF tem por chefe o Procurador-Geral da República (Lei Complementar nº 75/93, art. 45), que é nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira,¹³⁶ maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução (Constituição, art. 128, § 1º). O Procurador-Geral de República somente poderá ser destituído por iniciativa do Presidente da República, precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal (Constituição, art. 128, § 2º).

¹³⁵ O Brasil informou que no ano 2000, a partir do encaminhamento de informações do MPF à Advocacia-Geral da União (AGU), esta última, em conjunto com o Ministério da Justiça brasileiro (DRCI/MJ) deu início a procedimento de recuperação de ativos, no montante de US\$ 6,8 milhões, desviados dos cofres públicos brasileiros pelo então Juiz Nicolau dos Santos Neto, perante o Poder Judiciário suíço. A restituição dos valores ao Estado brasileiro foi concluída pelo Poder Judiciário suíço. Também em conjunto com o MPF e o DRCI/MJ, a AGU logrou o bloqueio de cerca de US\$ 30 milhões no Caso Propinoduto em contas bancárias na Suíça, produto de atos de corrupção praticados por fiscais da Receita Estadual do Rio de Janeiro.

¹³⁶ Desde 2001, a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) realiza consulta para elaboração de lista tríplice de candidatos. Primeiro é feita a votação interna na instituição, depois a ANPR encaminha ao Presidente da República uma lista com os três nomes mais votados. A norma constitucional não obriga o Presidente a escolher o Procurador-Geral da República dentre os integrantes desta lista tríplice.

[158] O Senado Federal tem a competência privativa de processar e julgar o Procurador-Geral da República nos crimes de responsabilidade¹³⁷ (Constituição, art. 52, inciso II). No caso de crimes comuns, o Procurador-Geral da República só poderá ser processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal (Lei Complementar nº 75/93, art. 18, inciso II, alínea a).

[159] O Conselho Superior é o órgão máximo de deliberação colegiada do MPF. Presidido pelo Procurador-Geral da República, é composto por dez subprocuradores-gerais, aí incluídos o Procurador-Geral da República e o Vice-Procurador-Geral da República, que o integram como membros natos (Lei Complementar nº 75/93, art. 54). Cabe ao Conselho, entre outras atribuições estabelecidas pelo artigo 57 da Lei Complementar nº 75/93, elaborar e aprovar as normas e os regulamentos que irão reger a Instituição (ex.: definir critérios para a distribuição de inquéritos e procedimentos; aprovar a proposta orçamentária do MPF), estabelecer regras e decidir questões relacionadas à carreira (ex.: normas para o concurso de ingresso na carreira; critérios para as promoções por merecimento e para a formação da lista de antiguidade; realização de correições e sindicâncias etc.).

[160] A carreira do MPF é constituída pelos cargos de Subprocurador-Geral da República, Procurador Regional da República e Procurador da República (Lei Complementar nº 75/93, art. 44). Além desses, o MPF conta com outros servidores em sua estrutura administrativa, integrantes das carreiras de Analista Processual e Técnico Processual, regulamentadas pela Portaria PGR/MPU nº 286, de 2007. Em novembro de 2011, o MPF contava com a força de trabalho de 897 membros e 7.933 servidores efetivos.

[161] O ingresso na carreira do Ministério Público é feito mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação (Constituição, art. 129, § 3º e Lei Complementar nº 75/93, arts. 186 e 187). O concurso será realizado, obrigatoriamente, quando o número de vagas exceder a dez por cento do quadro e, facultativamente, a juízo do Conselho Superior do MPF (Lei Complementar nº 75/93, art. 186, parágrafo único).

[162] Os membros do MPF, após estágio probatório de dois anos, só poderão perder o cargo por sentença judicial transitada em julgado (Constituição, art. 128, § 5º, inciso I, alínea a, e Lei Complementar nº 75/93, art. 17, I). Além disso, não poderão ser transferidos senão a seu pedido ou com seu consentimento ou, ainda, por motivo de interesse público, mediante decisão do Conselho Superior, por voto de dois terços de seus membros, assegurada ampla defesa (Constituição, art. 128, § 5º, inciso I, alínea b e Lei Complementar nº 75/93, art. 17, inciso II).

[163] A Constituição atribui ainda ao Ministério Público tratamento jurídico e garantias análogas às dos juízes, com a finalidade de permitir que exerçam suas funções sem se sujeitar a influências indevidas. Entre essas garantias se destaca a da independência funcional¹³⁸ (Constituição, art. 127, § 1º).

¹³⁷ Os crimes de responsabilidade do Procurador-Geral da República são os seguintes, nos termos da Lei nº 1.079 de 1950, “1) emitir parecer, quando, por lei, seja suspeito na causa; 2) recusar-se à prática de ato que lhe incumba; 3) ser patentemente desidioso no cumprimento de suas atribuições; 4) proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.” (Lei nº 1.079/50, art. 40, inciso I). Constituem, também, crimes de responsabilidade do Procurador-Geral da República, ou de seu substituto quando no exercício da chefia do Ministério Público da União, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas (Lei nº 1.079/50, art. 40-A, inciso I).

¹³⁸ Em relação à independência funcional dos Membros do Ministério Público, a resposta do país analisado ao Questionário da Quarta Rodada dispõe que: “O princípio da independência funcional significa que cada um dos procuradores, no exercício de suas funções, tem inteira autonomia, devendo sujeitar-se apenas às leis do país e às provas de cada caso. Em decorrência disso, se vários integrantes do Ministério Público Federal atuarem em um mesmo processo, cada um deles é livre para emitir sua

[164] Quanto a vedações e incompatibilidades, o parágrafo 5º do artigo 128 da Constituição Federal estabelece uma série de proibições aos membros do Ministério Público. Adicionalmente, as leis processuais brasileiras prevêm casos de impedimento e suspeição. O processo administrativo para apuração de responsabilidades, bem como as sanções às quais estão sujeitos os membros do Ministério Público encontram-se descritos no Capítulo III do Título III da Lei Complementar nº 75/93 (artigos 236 a 265).

[165] Quanto à maneira de atuação, a resposta do país analisado ao Questionário da Quarta Rodada¹³⁹ dispõe que “*Os membros do MP podem agir de duas maneiras: de ofício ou mediante provocação. Age de ofício quando resolve instaurar procedimento investigatório por iniciativa própria, a partir do conhecimento que tiver de alguma irregularidade ou de alguma situação que requeira a intervenção do órgão. Com base nos elementos que coletar nessa atividade, o membro do MP terá autonomia para decidir se arquivava a investigação, se a envia a outro órgão público que seja competente para o caso ou se promove a ação judicial apropriada*”. *A outra forma de agir ocorre por provocação de terceiros, sejam eles diretamente interessados nos fatos ou não. É comum que, diante do conhecimento de determinado fato ou situação potencialmente irregular, os próprios cidadãos representem ao Ministério Público e lhe solicitem providências(...)*”

[166] Nos casos em que o membro do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, solicite o arquivamento do inquérito policial ou quaisquer peças de informação, o artigo 28 do Código de Processo Penal dispõe que “*o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender*”.¹⁴⁰ No entanto, por força do disposto no artigo 62, IV, da Lei Complementar nº 75/93 (Lei Orgânica do MPU), a revisão das promoções de arquivamento é feita pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, órgão colegiado.

[167] Os membros do MPF possuem diversos manuais de atuação, dentre os quais se destacam o manual sobre quebra de sigilos fiscal e bancário¹⁴¹ e o manual de orientação quanto ao funcionamento de forças-tarefas no âmbito do MPF,¹⁴² ambos elaborados pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU).

[168] A ESMPU, criada pela Lei nº 9.628 de 1998, tem como objetivos principais: promover o aperfeiçoamento e atualização constante dos membros e servidores do MPU; iniciar novos integrantes do MPU no desempenho de suas funções institucionais; desenvolver projetos e programas de pesquisa na área jurídica e; zelar para que o MPU seja reconhecido como instituição essencial à função jurisdicional do Estado brasileiro (Lei nº 9.628/98, art. 3º). Para a consecução de seus objetivos, a Escola promove, em todo o país, atividades acadêmicas como cursos de aperfeiçoamento, oficinas, seminários, simpósios,

convicção pessoal acerca do caso, desde que o faça de maneira fundamentada, com base nas provas e nas leis do país. Em decorrência desse princípio, a hierarquia, no Ministério Público Federal, só é considerada com relação a atos administrativos e de gestão”.

¹³⁹ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, pp. 67 e 68.

¹⁴⁰ O mesmo sucederia nos casos em que a investigação criminal seja feita pelo próprio Ministério Público, de acordo com o artigo 15 da Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) nº 13, de 2 de outubro de 2006.

¹⁴¹ Disponível em: <http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/manuais-de-atuacao/Quebra%20de%20Sigilo%20-%204a%20Revisao.pdf>

¹⁴² Disponível em: <http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/manuais-de-atuacao/Manual%20de%20Atuacao%20-%20Forcas-tarefas.pdf>

congressos e programas de pós-graduação, bem como realiza os cursos de ingresso e vitaliciamento e para promoção de membros do MPU (Constituição, art. 129, § 4º).¹⁴³

[169] Durante a visita *in loco*, os representantes do Ministério Público informaram sobre o Sistema Integrado de Informações do MPF (“Sistema Único de Informações” ou “Único”), que controla a gestão do fluxo processual do MPF. Criado para agilizar e unificar o trâmite de documentos judiciais e administrativos, o sistema permite a integração nacional do MPF, visando aumentar a transparência, a celeridade e a segurança na tramitação dos processos. O Sistema Único provê uma série de ferramentas tecnológicas inovadoras para as atividades institucionais do MPF, tais como certificação digital, assinatura eletrônica, indexação textual, pautas informatizadas, geração de consultas estatísticas, importação de dados dos processos do judiciário e o acesso ao sistema remotamente. Informou-se, também, que os módulos Judicial e Administrativo do Sistema estão implantados em todas as Procuradorias das Repúblicas nos Estados (1ª Instância) e que as Procuradorias Regionais da República (2ª Instância) também contam com o módulo Administrativo implantado. A próxima etapa do projeto é a implantação do módulo Judicial na 2ª Instância, bem como de ambos módulos na Procuradoria-Geral da República (3ª Instância).

[170] Para informar os cidadãos acerca de suas atividades, o MPF possui uma página web,¹⁴⁴ bem como outros canais de comunicação como o rádio,¹⁴⁵ a televisão,¹⁴⁶ a divulgação de vídeos na internet por meio do YouTube¹⁴⁷ e do Twitter.¹⁴⁸ Diversas informações acerca das atribuições e formas de atuação do MPF podem ainda ser encontradas na cartilha “Por Dentro do MPF¹⁴⁹”. O MPF desenvolve ainda programas como o Escola Cidadã,¹⁵⁰ iniciativa que visa mostrar à comunidade estudantil do Distrito Federal, por meio de palestras, cartilhas, painéis, peças, vídeos, multimídia e documentos, a história e atuação do Ministério Público Federal como defensor da sociedade.

[171] Além disso, a resposta do país analisado ao Questionário da Quarta Rodada¹⁵¹ dispõe que: “*Com o objetivo de expandir a capacidade do cidadão de participar da fiscalização e da avaliação de suas ações, o Ministério Público Federal desenvolveu um Portal da Transparência¹⁵². Por meio dele, é possível consultar dados institucionais, como o orçamento anual e os repasses financeiros mensais; as despesas com membros e servidores ativos; as licitações e os contratos em andamento; o nome dos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, dos servidores com funções gratificadas ou comissionadas, dos servidores de cargos comissionados, dos trabalhadores terceirizados e dos servidores cedidos de outros órgãos da administração pública, entre outras informações*”.

[172] O controle externo do Ministério Público, tanto do MPU quanto dos MPs estaduais, é exercido pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).^{153,154} A Constituição Federal, em seu artigo

¹⁴³ Para maiores detalhes sobre as atividades da Escola Superior do Ministério Público da União (ESPMU), ver: <http://www3.esmpu.gov.br/>

¹⁴⁴ <http://www.pgr.mpf.gov.br/>

¹⁴⁵ <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/radio>

¹⁴⁶ <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/televisao>

¹⁴⁷ <http://www.youtube.com/tvmpf>

¹⁴⁸ http://www.twitter.com/@MPF_PGR

¹⁴⁹ <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/comunicacao-mpf/publicacoes/por-dentro-mpf.pdf>

¹⁵⁰ <http://www.pgr.mpf.gov.br/conheca-o-mpf/visitacao-a-pgr/memorial-do-mpf/escola-cidada>

¹⁵¹. Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 70.

¹⁵² <http://www.transparencia.mpf.gov.br/>

¹⁵³ <http://www.cnmp.gov.br>

¹⁵⁴ “O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: I - o Procurador-Geral da República, que o preside; II - quatro membros do Ministério Público da

130-A, § 2º, atribuiu ao CNMP o exercício do controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus Membros e lhe conferiu, entre outros, os deveres de: “*I - zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas; III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; IV - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano*”.

[173] Quanto à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do MPU, a Lei Complementar nº 75/93 determina que “*será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, segundo o disposto no Título IV, Capítulo I, Seção IX, da Constituição Federal, e por sistema próprio de controle interno. (Lei Complementar nº 75/93, art. 23, § 2º). A citada Lei determina, ainda, que, o MPU deverá prestar contas anualmente dentro de sessenta dias da abertura da sessão legislativa do Congresso Nacional (Lei Complementar nº 75/93, art. 23, § 3º).*

[174] Com relação aos mecanismos de controle interno sobre a atuação dos membros do MPF, a Lei Complementar nº 75/93 dispõe que a Corregedoria Geral do MPF é o órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos seus membros (Lei Complementar nº 75/93, art. 63). Dentre as atribuições do Corregedor-Geral do MPF estabelecidas pelo artigo 65 da Lei Complementar nº 75/93, se destacam as de “*II - realizar, de ofício, ou por determinação do Procurador-Geral ou do Conselho Superior, correições e sindicâncias, apresentando os respectivos relatórios; III - instaurar inquérito contra integrante da carreira e propor ao Conselho Superior a instauração do processo administrativo consequente*”.

[175] Além disso, a Constituição Federal determina que “*leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público*” (Constituição, art. 130-A, § 5º).

[176] Durante a visita *in loco*, informou-se sobre a Resolução CNMP nº 64, de 1º de dezembro de 2010, que determina a implantação das Ouvidorias no Ministério Público dos Estados, da União e no âmbito do CNMP. Informou-se, ainda, que a Portaria PGR/MPF nº 658, de 2 de dezembro de 2011, instituiu uma Comissão encarregada de elaborar, no prazo de 60 dias, um anteprojeto de lei de complementar e uma proposta administrativa de criação da Ouvidoria do MPF. Após consulta pública nacional, via internet,

União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras; III - três membros do Ministério Público dos Estados; IV - dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça; V - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VI - dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal”. (Constituição Federal, Art. 130-A).

de 12 a 25 de março de 2012, o anteprojeto de lei complementar foi entregue pela Comissão ao Procurador-Geral da República no dia 29 de março 2012.

[177] Em relação à maneira por que se garantem os recursos orçamentários necessários ao seu funcionamento, a Constituição Federal determina que o “*Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias*” (Constituição, art. 127, § 3º e Lei Complementar nº 75/93, art. 23). No exercício da sua autonomia financeira, o MPF elabora proposta orçamentária conjuntamente com os outros ramos que compõem o Ministério Público da União (MPU). A proposta enviada pelo MPU é, então, incluída na proposta de Lei Orçamentária Anual, de iniciativa do Poder Executivo e apreciada pelo Congresso Nacional. O quadro a seguir apresenta a evolução do orçamento do Ministério Público Federal desde 2006:

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|------|------|------|------|------|
| Dotação orçamentária (bilhões de R\$) | 1,43 | 1,75 | 1,89 | 2,15 | 2,28 |

Fonte: <http://www.planejamento.gov.br>

[178] Em relação aos mecanismos de coordenação para harmonizar suas funções com as de outros órgãos de controle ou poderes públicos, além do mencionado protocolo firmado com a CGU, o MPF firmou o protocolo de intenções para integrar a Rede de Controle da Gestão Pública (RCGP), coordenada pelo TCU.¹⁵⁵ Além disso, o MPF faz parte também da ENCCLA, coordenada pelo Ministério da Justiça.¹⁵⁶

[179] Informou-se, também, durante a visita *in loco*, sobre o projeto de modernização da gestão administrativa do MPF, lançado em 2010.¹⁵⁷ A visão da instituição, conforme o mapa estratégico apresentado,¹⁵⁸ é ser reconhecida, até 2020, nacional e internacionalmente, pela excelência na promoção da justiça, da cidadania e no combate ao crime e à corrupção. O objetivo estratégico do MPF no combate à criminalidade e à corrupção é o de assegurar a apuração e persecução célere e eficaz dos ilícitos penais e atos de improbidade administrativa, reduzindo a impunidade e a incidência de condutas criminosas e ímprobos.¹⁵⁹

4.2. Adequação da estrutura jurídica e/ou de outras medidas

[180] O Ministério Público Federal (MPF) conta com um conjunto de disposições e/ou de outras medidas pertinentes para os propósitos da Convenção, algumas delas descritas de maneira sucinta na seção 4.1. A Comissão, apesar disso, julga oportuno formular algumas observações a elas relacionadas.

[181] Em primeiro lugar, no decorrer da visita *in loco*, os representantes do MPF informaram que há uma falta de definição clara sobre as competências de investigação do Ministério Público,¹⁶⁰ em

¹⁵⁵ <http://www.rededecontrole.gov.br/>

¹⁵⁶ <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7AE041E8ITEMID3239224CC51F4A299E5174AC98153FD1PTBRIE.htm>

¹⁵⁷ http://www.oas.org/juridico/portuguese/bra_panel8_MPF.pdf

¹⁵⁸ http://www.transparencia.mpf.gov.br/licitacoes-contratos-e-aquisicoes/licitacoes/pgr/2011/docs-concorrenca/mapa_estrategico_final_ok%20Concorrenca%2002.pdf

¹⁵⁹ http://www.transparencia.mpf.gov.br/licitacoes-contratos-e-aquisicoes/licitacoes/pgr/2011/docs-concorrenca/descricao_objetivos%20concorrenca%2002.pdf

¹⁶⁰ Embora não sejam recentes, os questionamentos à atuação do Ministério Público em investigações criminais estiveram em evidência com a apresentação, inclusive, da ação direta de inconstitucionalidade (Adin) nº 4.220 ao STF, por parte da

virtude de o Supremo Tribunal Federal (STF) não ter ainda tomado uma posição definitiva sobre o tema.¹⁶¹ No âmbito federal, pareceria existir, então, uma divisão de opiniões: para uns, o MPF tem “poderes constitucionais implícitos” para investigar. Para outros, com base no artigo 144 da Constituição Federal, a Polícia Federal tem exclusividade nesse tipo de atividade.

[182] Por se tratar de tema de ordem constitucional, a Comissão não formulará recomendação ao país analisado sobre o assunto, mas toma nota das preocupações expostas pelos representantes do Ministério Público e aguarda com interesse a decisão do STF a esse respeito.

[183] Em segundo lugar, embora a Comissão observe a existência de importantes grupos de trabalho de combate à corrupção criados no âmbito do MPF, como o “Grupo de Trabalho de Enfrentamento à Corrupção, Apropriação e Desvio de Verbas Federais nos Municípios”, não se verificou a existência de uma unidade especializada na instituição a cargo desses crimes. Dada a crescente sofisticação dos atos de corrupção e a conseqüente complexidade de sua investigação, persecução e processo, a Comissão entende que seja benéfico que o Estado analisado considere a criação de uma unidade especializada no MPF, para fazer frente a esse tipo de crime, com o objetivo de garantir que a investigação seja mais eficaz. A Comissão formulará uma recomendação a esse respeito (ver recomendação 4.4.1 na seção 4.4 deste relatório).

[184] Em terceiro lugar, dada a importância de que o MPF disponha de um órgão de controle interno destinado a promover a qualidade da instituição e de nela promover a participação do cidadão, a Comissão insta o Estado analisado a que dê cumprimento ao parágrafo 5º do artigo 130-A da Constituição Federal e à resolução CNMP nº 64/10 e a que, com base no anteprojeto de lei complementar submetido à consideração do Procurador-Geral da República, crie a Ouvidoria do MPF, a ela garantindo os recursos humanos e financeiros necessários ao adequado cumprimento de suas funções. A Comissão formulará uma recomendação a esse respeito (ver recomendação 4.4.2 na seção 4.4 deste relatório).

4.3. Resultados da estrutura jurídica e/ou de outras medidas

[185] Mediante a resposta do Estado analisado ao questionário e a visita *in loco*, recolheram-se informações relativas aos resultados do MPF, entre os quais se destacam as seguintes.

[186] Na resposta do Brasil ao questionário,¹⁶² prestam-se as informações que se seguem:

Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e apoiada pela Advocacia Geral da União (AGU), bem como da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 37/2011, que se encontra em análise na Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

¹⁶¹ Ao analisar o *habeas corpus* (HC) 91661, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal reconheceu, por unanimidade, a competência do Ministério Público para investigar em circunstâncias especiais, como em casos que envolvam a atividade policial. A relatora do HC, a ministra aposentada Ellen Gracie, citou os artigos 129 e 144 da Constituição e afirmou que “é perfeitamente possível que o órgão do Ministério Público promova a colheita de determinados elementos de prova que demonstrem a existência da autoria e da materialidade de determinado delito. Tal conclusão não significa retirar da Polícia Judiciária as atribuições previstas constitucionalmente, mas apenas harmonizar as normas constitucionais (arts. 129 e 144) de modo a compatibilizá-las para permitir não apenas a correta e regular apuração dos fatos supostamente delituosos, mas também a formação da opinião delicti”.

¹⁶² Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 64-65.

Síntese de investigações iniciadas e em curso pelo MPF

| Questionário | Crerios utilizados | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Total |
|--|--|------|------|------|------|-------|-------|
| - Total de investigações iniciadas sobre Corrupção e Improbidade Administrativa | Procedimento administrativo, peça informativa, PIC e ICP instaurados com o Assunto: Corrupção e Improbidade Administrativa | 2903 | 2921 | 3196 | 5734 | 9400 | 24154 |
| - Total de investigações em curso | Distribuições ativas remanescentes a cada ano com o assunto: Improbidade e Corrupção | 6172 | 7331 | 8278 | 9050 | 10209 | 41040 |
| - Total de investigações iniciadas, informando quantas chegaram à instância competente para adotar essa decisão; | Oferecimento de denúncia ou propositura de ação de improbidade administrativa no âmbito de autos extrajudiciais | 390 | 415 | 735 | 765 | 1094 | 3399 |

[187] Com base nessa informação, a Comissão nota um crescimento considerável na atuação do MPF no que se refere ao número de investigações iniciadas ou em curso sobre corrupção e improbidade administrativa. No entanto, essa informação não se encontra desagregada o suficiente de maneira a propiciar uma análise integral que permita, por exemplo, dispor de dados sobre crimes específicos ou sobre as investigações iniciadas nos últimos cinco anos, relativas a crimes de corrupção, que tenham sido suspensas ou tenham prescrito ou sido arquivadas, sem que tenha sido proferida uma decisão de mérito.

[188] Nesse sentido, no decorrer da visita *in loco*, os representantes do MPF informaram que não tinha sido possível prestar a informação complementar solicitada em virtude de o “Sistema Único” estar ainda em fase de implantação. Salientaram, no entanto, que o Ministério Público de Primeira Instância já se acha inserido em ambos os módulos do Sistema (Judicial e Administrativo) e que o Ministério Público de Segunda Instância dispõe, no momento, do módulo Administrativo do Sistema implantado; acrescentaram que se continua a dar andamento à incorporação do Ministério Público de Segunda Instância e da Procuradoria-Geral da República (Terceira Instância). A esse respeito, foi entregue o cronograma em que se prevê que o Sistema estará implantado em todas as instâncias até o final de 2012 e reunirá as informações dos processos tanto do MPF como dos Ministérios Públicos estaduais. A Comissão formulará uma recomendação a esse respeito (ver recomendação 4.4.3 na seção 4.4 deste relatório).

[189] Sem prejuízo do acima exposto, é necessário que o MPF integre o “Sistema Único” com cada um dos sistemas do Poder Judiciário, que dispõe de pelo menos 210 sistemas informáticos diferentes. Ademais, quanto à interoperacionalidade entre o Sistema Informático do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), denominado “Sistema PJe”, e o “Sistema Único”, também se informou no decorrer da visita *in loco*, que a infra-estrutura de comunicação entre ambos os sistemas já foi concluída nas Procuradorias da República da Quarta Região e que se está trabalhando na implementação dessa infra-estrutura nas procuradorias das demais regiões (Primeira, Segunda, Terceira e Quinta). O CNMP e o CNJ também vêm se empenhando na harmonização das respectivas tabelas de classificação de processos/trâmites, com a finalidade de compatibilizar as respectivas informações.

[190] Os representantes do MPF, ainda por ocasião da visita *in loco*, explicaram o motivo da existência de um menor número de investigações efetuadas na instância competente para a tomada de decisão, em comparação com o número de investigações em tramitação. Entre os motivos, citaram os seguintes: 1) a necessidade de que se disponha de provas “robustas”, bem feitas e elaboradas, em virtude da sofisticação

dos crimes relacionados com a corrupção e a conseqüente dificuldade de prová-los; 2) o difícil acesso ao sigilo fiscal e bancário dos acusados, o que impede a rapidez das investigações (embora exista jurisprudência em contrário, em geral, o Ministério Público necessita autorização judicial para ter acesso a essa informação); e 3) a interpretação judicial ampla da garantia constitucional do *habeas corpus* “preventivo” que determina o encerramento de investigações, ainda que não impliquem ameaça à liberdade do acusado, sem o “*contraditório*”, ou seja, sem a concreta possibilidade concedida a cada parte de ser ouvida e de poder conhecer e contestar as petições.

[191] Levando em conta o acima exposto, a Comissão espera que, uma vez implantado na totalidade o “Sistema Único” e integrado com os diferentes sistemas do Poder Judiciário, o Estado analisado possa prestar informações completas sobre os resultados do MPF na matéria. Isso contribuiria para que a Comissão disponha de informação desagregada que lhe permita realizar uma avaliação integral dos resultados objetivos gerados pela aplicação da estrutura jurídica e de outras medidas existentes no MPF, com relação, no que seja pertinente, à implementação do artigo III, parágrafo 9 da Convenção. A Comissão formulará uma recomendação a esse respeito (ver recomendação 4.4.4 na seção 4.4 deste relatório).

[192] Durante a visita *in loco* também se teve a oportunidade de contar com a participação de um pesquisador dessa área, que apresentou um estudo¹⁶³ em que analisou a expulsão de 441 servidores públicos por razões relacionadas com a corrupção no período de 1993 a 2005. Em seu estudo, o investigador observa que somente um terço dos 441 servidores demitidos administrativamente é processado criminalmente.¹⁶⁴

[193] Por sua vez, os representantes do MPF explicaram na visita *in loco* que o baixo número de ações penais nesses casos se devia a algumas dificuldades, entre as quais citaram o difícil acesso ou mesmo a proibição do acesso às investigações disciplinares dos órgãos. Os membros do Ministério Público afirmaram que muitos órgãos mantêm ações judiciais contra o MPF para que não lhe seja franqueado o acesso a essa informação; e que a jurisprudência exige que seja esgotado o procedimento administrativo para que tal informação lhe seja prestada. Esse problema se deve, na opinião dos representantes do Ministério Público entrevistados, a uma oposição cada vez maior ao poder de investigação da instituição, à luz de sua independência e autonomia. A Comissão formulará uma recomendação a esse respeito (ver recomendação 4.4.5 na seção 4.4 deste relatório).

4.4. Conclusões e recomendações

[194] Com base na análise integral realizada com relação ao Ministério Público Federal nos parágrafos anteriores, a Comissão formula as seguintes conclusões e recomendações:

[195] O Brasil considerou e aprovou medidas destinadas a manter e fortalecer o Ministério Público Federal, de acordo com o disposto na seção 1 do capítulo II deste relatório.

[196] Em vista dos comentários formulados nessa seção, a Comissão sugere que o Estado analisado considere as recomendações a seguir.

¹⁶³ “Corrupção e Judiciário: A (In)Eficácia do Sistema Judicial no Combate à Corrupção”, disponível em: http://www.consocial.cgu.gov.br/uploads/biblioteca_arquivos/153/arquivo_ffc425de74.pdf.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 88.

- 4.4.1. Criar, no âmbito da estrutura orgânica do MPF, uma unidade especializada na investigação, persecução e processo de atos de corrupção (ver seção 4.2. do capítulo II deste relatório).
- 4.4.2. Criar a Ouvidoria do MPF e a ela garantir os recursos humanos e financeiros necessários ao adequado cumprimento de suas funções (ver seção 4.2. do capítulo II deste relatório).¹⁶⁵
- 4.4.3. Concluir a implantação, em todas as instâncias, dos módulos administrativo e judicial do “Sistema Único de Informação” do MPF; e promover a integração desse sistema com os sistemas do Poder Judiciário (ver seção 4.3. do capítulo II deste relatório).
- 4.4.4. Continuar os esforços no sentido de produzir informações completas sobre os resultados do MPF na matéria, como o número de investigações de atos de corrupção iniciadas, desagregadas por crime, que possibilitem identificar quantas se encontram em curso; quantas se acham suspensas e as razões da suspensão (inclusive o *habeas corpus* “preventivo”); quantas prescreveram por não terem sido concluídas nos prazos estabelecidos; quantas foram arquivadas sem que sobre elas tenha sido proferida uma decisão de mérito; quantas se acham em condições de permitir que, com base nelas, se possa proferir uma decisão de mérito sobre o caso investigado; e quantas foram encaminhadas para o tribunal competente para que a decisão fosse proferida (ver seção 4.3. do capítulo II deste relatório).
- 4.4.5. Fortalecer a cooperação entre os órgãos encarregados de investigações disciplinares de funcionários públicos (“*corregedorias*”) e o MPF, com a finalidade de tornar mais efetivo o trabalho do MPF no processo penal contra funcionários públicos que estejam sendo investigados por atos de corrupção no âmbito administrativo (ver seção 4.3. do capítulo II deste relatório).

5. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF)

5.1. Existência e disposições de uma estrutura jurídica e/ou de outras medidas

[197] O Supremo Tribunal Federal (STF) conta com um conjunto de disposições que constituem sua estrutura jurídica e com outras medidas referentes, entre outros, aos aspectos seguintes:

[198] A Constituição Federal do Brasil de 1988 estabelece, em seu artigo 102, as competências do STF, as quais estão divididas em: originárias (inciso I), nas quais o STF atua como juízo único e definitivo; e recursais, que podem ser ordinárias (inciso II) ou extraordinárias (inciso III).

[199] Dentro do sistema constitucional brasileiro, na qualidade de órgão de cúpula do Poder Judiciário, o STF funciona tanto como órgão de última instância recursal no que diz respeito às questões constitucionais, quanto como tribunal constitucional no controle abstrato de normas.

[200] Na área penal, destaca-se a competência originária para julgar, nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República, entre outros.

¹⁶⁵ O Brasil informou que, em 30 de agosto de 2012, por meio da Portaria PGR/MPF nº 519, foi criada a Ouvidoria do Ministério Público Federal.

[201] Na sua competência recursal ordinária o STF julga o crime político e o habeas corpus, mandado de segurança, habeas data e o mandado de injunção, decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, quando a decisão tiver sido denegatória. Na sua competência recursal extraordinária o STF analisa as decisões dos tribunais inferiores que impliquem em violação à Constituição, sendo o órgão máximo do chamado controle difuso de constitucionalidade.

[202] Quanto a sua estrutura funcional, o artigo 101 da Constituição Federal estabelece que o STF é composto por onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada. Os Ministros do STF são nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal (Constituição, art. 101, parágrafo único). A aposentadoria dos Ministros é compulsória aos setenta anos de idade. O Senado Federal tem a competência privativa de processar e julgar os Ministros do STF nos crimes de responsabilidade¹⁶⁶ (Constituição, art. 52, inciso II).

[203] O Plenário, as Turmas e o Presidente são os órgãos do Tribunal (Regimento Interno do STF, art. 3º). O Presidente e o Vice-Presidente são eleitos pelo Plenário do Tribunal, dentre os Ministros, e têm mandato de dois anos (Regimento Interno do STF, art. 2º). Cada uma das duas Turmas é constituída por cinco Ministros e presidida pelo mais antigo dentre seus membros, por um período de um ano, vedada a recondução, até que todos os seus integrantes hajam exercido a Presidência, observada a ordem decrescente de antiguidade (Regimento Interno do STF, art. 4º, *caput* e § 1º).

[204] As decisões, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, podem ser tomadas monocraticamente (Presidente ou Ministro) ou de forma colegiada (Plenário ou Turmas). A divisão de competências acerca da responsabilidade da tomada de decisão, baseada em diversos fatores (tipo da ação, competência originária ou recursal do Tribunal, existência de “foro por prerrogativa de função” das partes, origem da decisão questionada, se for o caso, etc), está definida, exaustivamente, no Regimento Interno do STF.

[205] O artigo 103-A da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, possibilita o STF aprovar, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, súmula com efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

[206] A Emenda Constitucional nº 45/2004 incluiu, ainda, a necessidade de a questão constitucional trazida nos recursos extraordinários possuir repercussão geral¹⁶⁷ para que fosse analisada pelo Supremo Tribunal Federal.

[207] Além dos Ministros, acima citados, o STF conta ainda com outros servidores em sua estrutura administrativa, selecionados através de concurso público, integrantes das carreiras de Analista e Técnico Judiciários. Em outubro de 2011, o STF contava com a força de trabalho de 567 Analistas e 529 Técnicos, totalizando 1.096 servidores efetivos. Além disso, o STF conta com 578 cargos e funções comissionadas, sendo 537 ocupados por servidores com vínculo com a administração. Atualmente, o STF conta com o auxílio de 16 magistrados instrutores, especialmente convocados para a prática de atos de instrução dos inquéritos criminais e ações penais originários, nos termos da Lei nº 12.019/2009.

¹⁶⁶ Lei nº 1.079 de 1950.

¹⁶⁷ A finalidade do instituto da Repercussão Geral é delimitar a competência do STF, no julgamento de recursos extraordinários, às questões constitucionais com relevância social, política, econômica ou jurídica, que transcendam os interesses subjetivos da causa, além de uniformizar a interpretação constitucional sem exigir que o STF decida múltiplos casos idênticos sobre a mesma questão constitucional.

[208] Em termos de capacitação dos seus quadros, a resposta do país analisado ao Questionário da Quarta Rodada apresenta uma ampla quantidade de ações e programas de treinamento realizadas entre 2008 e 2010.¹⁶⁸

[209] Para informar os cidadãos acerca de suas atividades, o STF possui uma página web,¹⁶⁹ um sistema STF Push de notícias,¹⁷⁰ bem como outros canais de comunicação como a Rádio Justiça,¹⁷¹ a TV Justiça¹⁷² e a divulgação de vídeos na internet por meio do YouTube¹⁷³ e do Twitter.¹⁷⁴ O STF também possui uma ampla gama de publicações.¹⁷⁵ Dentre as quais, destacam-se: “A Constituição e o Supremo¹⁷⁶”, “Temas Penais - Coletânea de Jurisprudência do STF em Temas Penais¹⁷⁷”, “Extradição¹⁷⁸”, além de informativos semanais¹⁷⁹ e temáticos.¹⁸⁰ Ainda, o STF mantém um Portal de Atendimento¹⁸¹ com várias informações e serviços destinados a advogados e ao público em geral.

[210] Além disso, a resposta do país analisado ao Questionário da Quarta Rodada¹⁸² dispõe que “*Quanto à transparência em sua gestão, o Supremo Tribunal Federal desenvolveu um Portal da Transparência.*¹⁸³ *Por meio deste portal, é possível consultar dados institucionais, como o orçamento anual e os repasses financeiros mensais; as licitações e os contratos em andamento; os postos de trabalho e suas respectivas remunerações entre outras informações*”.

[211] O controle externo do Poder Judiciário é exercido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹⁸⁴ criado pela Emenda Constitucional nº 45/04. A Constituição Federal, em seu artigo 103-B, § 4º, atribuiu ao CNJ o exercício do controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juizes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: “*I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a*

¹⁶⁸ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 76 e 77 (Tabela 33).

¹⁶⁹ <http://www.stf.jus.br/>

¹⁷⁰ <http://stf.jus.br/portal/push/autenticarUsuario.asp>

¹⁷¹ <http://www.radiojustica.jus.br/>

¹⁷² <http://www.tvjustica.jus.br/>

¹⁷³ <http://www.youtube.com/stf>

¹⁷⁴ http://twitter.com/@STF_oficial

¹⁷⁵ <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioAtual.asp>

¹⁷⁶ <http://stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>

¹⁷⁷ http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/Temas_penais.pdf

¹⁷⁸ <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/EXT.pdf>

¹⁷⁹ <http://stf.jus.br/portal/informativo/pesquisarInformativo.asp>

¹⁸⁰ <http://stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=publicacaoInformativoTema>

¹⁸¹ <http://www.stf.jus.br/portal/atendimentoStf/apresentacao.asp>

¹⁸² Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 70.

¹⁸³ <http://stf.jus.br/portal/contaPublicaCompra/>

¹⁸⁴ <http://www.cnj.jus.br>

disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa”.

[212] O CNJ é composto por 15 membros eleitos por um período de 2 anos com a possibilidade de uma reeleição. O CNJ compreende o Presidente do Supremo, que ocupa a presidência do Conselho, oito juízes e magistrados de diferentes níveis do sistema judiciário, dois Membros do Ministério Público (um federal e um estadual), dois advogados nomeados pela Ordem dos Advogados do Brasil e dois cidadãos de “notável conhecimento jurídico e reputação ilibada”, escolhidos pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados (Constituição, art. 103-B).

[213] A resposta do país analisado faz referência a uma série de decisões do CNJ no âmbito do exercício de seus poderes normativos,¹⁸⁵ entre elas a proibição do nepotismo e a adoção de um Código de Ética da Magistratura.¹⁸⁶ Informa, ainda, sobre as diversas ações do Conselho com o objetivo de melhorar a eficácia do Judiciário, destacando-se o estabelecimento de unidades de controle interno nas instituições¹⁸⁷ e o lançamento da Estratégia Nacional de Gestão,¹⁸⁸ visando reduzir o acúmulo de casos pendentes, bem como o desenvolvimento e expansão do uso de tecnologias da informação pelo Poder Judiciário.

[214] Destaca-se, ainda, a publicação “Justiça em Números¹⁸⁹” como fruto dos esforços de integrar os sistemas de informação do Poder Judiciário¹⁹⁰ e a criação do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa.¹⁹¹

[215] O CNJ possui uma ouvidoria¹⁹² para receber as reclamações sobre o funcionamento do sistema judicial como um todo, inclusive do próprio conselho. O Conselho também conta com uma Corregedoria Nacional de Justiça,¹⁹³ responsável pelos procedimentos disciplinares administrativos no Poder Judiciário, cujos trabalhos em prol do combate a corrupção no Poder Judiciário foram reconhecidos pelo representante da Ordem dos Advogados do Brasil e das demais organizações da sociedade civil durante a visita *in loco*.¹⁹⁴

[216] A resposta do país analisado ainda dispõe que “*Mais recentemente, a Resolução nº 102/2009 do Conselho Nacional de Justiça introduz um maior grau de transparência no uso de recursos públicos e*

¹⁸⁵ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, pp. 78 y 79.

¹⁸⁶ <http://www.cnj.jus.br/codigo-de-etica-da-magistratura>

¹⁸⁷ Resolução nº 86/2009 do Conselho Nacional de Justiça.

¹⁸⁸ Resolução nº 70/2009 do Conselho Nacional de Justiça.

¹⁸⁹ <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros>

¹⁹⁰ Resolução nº 46/2007 do Conselho Nacional de Justiça.

¹⁹¹ http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php e Resolução nº 46/2007 do Conselho Nacional de Justiça.

¹⁹² <http://www.cnj.jus.br/ouvidoria-page>

¹⁹³ <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/corregedoriainst>

¹⁹⁴ Durante a visita *in loco*, destacou-se uma importante decisão do STF de fevereiro de 2012, a qual reconhece que a Corregedoria do CNJ pode iniciar uma investigação contra magistrados – ou reclamar processo administrativo já em andamento nas cortes locais – sem precisar fundamentar essa opção.

na tomada de decisões dos órgãos do judiciário, por meio da publicação periódica de orçamentos, contratos, custos com pessoal, salários, etc.”.¹⁹⁵

[217] Em relação à maneira por que se garantem os recursos orçamentários necessários ao seu funcionamento, a Constituição Federal assegura ao Poder Judiciário a autonomia administrativa e financeira e determina que o “*Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias*” (Constituição, art. 99, § 1º). No exercício da sua autonomia financeira, o STF elabora proposta orçamentária conjuntamente com os outros Tribunais Superiores. A proposta enviada pelo STF, que deverá respeitar os limites definidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, é, então, incluída na proposta de Lei Orçamentária Anual, de iniciativa do Poder Executivo e apreciada pelo Congresso Nacional. O quadro a seguir apresenta a evolução do orçamento do Supremo Tribunal Federal desde 2006:

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Dotação orçamentária (milhões de R\$) | 316 | 441 | 479 | 580 | 510 |

Fonte: <http://www.planejamento.gov.br>

5.2. Adequação da estrutura jurídica e/ou de outras medidas

[218] O Supremo Tribunal Federal (STF) conta com um conjunto de disposições e/ou de outras medidas pertinentes para os propósitos da Convenção, algumas delas descritas de maneira sucinta na seção 5.1. A Comissão, apesar disso, julga oportuno formular algumas observações a elas relacionadas.

[219] Em primeiro lugar, durante a visita *in loco*, explicou-se sucintamente o sistema de recursos judiciais no Brasil. O juiz singular (primeira instância) é responsável pela coleta das provas e pela análise dos fatos e do direito. A sentença de primeira instância pode ser revisada por meio de recurso ordinário, por um órgão colegiado (segunda instância), que procederá ao exame dos fatos e do direito. Da decisão do órgão colegiado pode-se recorrer ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) (terceira instância) por meio de recurso especial, que analisará a questão de direito em lei federal. Da decisão do STJ também se pode recorrer ao STF (quarta instância), por meio do chamado recurso extraordinário, que analisará unicamente questões constitucionais.

[220] Durante a visita *in loco* mencionou-se que, em virtude da variedade de temas da Constituição Federal, muitos conflitos podem ser “constitucionalizados”, ou seja, quase todos os temas podem chegar ao STF, o que sobrecarrega os Ministros e funcionários dessa corte (em 2010, por exemplo, o STF recebeu 72.000 novos processos).¹⁹⁶ Nesse sentido, informou-se também que quase 50% dos processos judiciais no Brasil não são concluídos na segunda instância, o que se reflete em um alto número de recursos às instâncias superiores (STJ e STF).

[221] Durante a referida visita, mencionou-se também que, caso sejam utilizados todos os recursos disponíveis, será necessário que o processo penal esgote as quatro instâncias judiciais para ser considerado concluído e inapelável (“*trânsito em julgado*”). O artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal dispõe que “*ninguém será considerado culpado até o ‘trânsito em julgado’ de sentença penal condenatória*”. Nesse sentido, segundo a jurisprudência do STJ e do STF, a execução da sentença penal somente pode ser iniciada quando se esgotem todos os recursos.

¹⁹⁵. Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 79.

¹⁹⁶ http://www.oas.org/juridico/portuguese/bra_panel11.ppt.

[222] Também se informou, no decorrer da visita *in loco*, que se vem buscando uma reforma do sistema de recursos no Brasil e que há propostas legislativas para minimizar o problema do “*trânsito em julgado*” (a conclusão final dos processos), a fim de evitar a prescrição dos crimes. Uma dessas propostas é a Proposta de Emenda Constitucional 15/2011, que prevê a extinção dos recursos especial e extraordinário e a criação de ações rescisórias originárias no STJ e no STF, o que na prática significaria que os processos seriam concluídos na segunda instância judicial.

[223] A Comissão, embora reconheça que se trata de um tema de natureza constitucional, dada sua importância e transcendência para o combate à impunidade dos acusados de atos de corrupção, formulará recomendação ao Estado analisado (ver recomendação 5.4.1 na seção 5.4 deste relatório).

[224] Cumpre salientar que, com exceção do representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB),¹⁹⁷ todos os participantes da sociedade civil, inclusive os acadêmicos,¹⁹⁸ criticaram fortemente, durante a visita *in loco*, as consequências da existência de quatro instâncias judiciais no Brasil; todos consideraram que isso contribui, na realidade, para que uma sentença definitiva (inapelável) seja quase inalcançável, levando com frequência à prescrição das causas e, portanto, à impunidade dos acusados de atos de corrupção. Esses representantes da sociedade civil, bem como os membros do Ministério Público que participaram da visita *in loco* coincidiram em que era necessária uma reforma para dar mais eficácia ao STF, como a Proposta de Emenda Constitucional 15/2011.

[225] Em segundo lugar, também durante a visita *in loco*, observou-se a existência de um problema em relação à competência originária do STF de julgar, nos crimes comuns, os membros do Congresso e as altas autoridades enumeradas na Constituição Federal.¹⁹⁹ O chamado “foro por prerrogativa de função” implica em que uma denúncia contra um parlamentar, por exemplo, só seja recebida depois de deliberação do plenário do STF, um processo considerado rígido e longo. O “foro por prerrogativa de função” implica também em que as ações penais e investigações sejam transferidas ao STF quando o parlamentar é eleito (ou quando as demais autoridades tomem posse nos respectivos cargos); e que sejam devolvidas à primeira instância quando o parlamentar ou a autoridade deixa o cargo, o que provoca atrasos consideráveis nos processos, segundo os representantes do STF e do CNJ presentes à visita *in loco*.

[226] Esses representantes informaram que em decisão recente o STF recusou a solicitação de um parlamentar acusado que renunciou ao cargo para que seu processo regressasse à primeira instância, o que os Ministros consideraram um “abuso de direito”, dando continuidade ao processo no STF.

¹⁹⁷ O representante da OAB declarou que a instituição não crê que a Proposta de Emenda Constitucional 15/2011 solucione o problema do STF, que seria a estrutura para considerar os casos sobre os quais tem competência originária. O representante declarou que o percentual de revisão das sentenças de primeira e segunda instâncias por parte dos tribunais superiores é elevado em virtude, entre outros motivos, da baixa qualidade das decisões. No entanto, ponderou que a tendência é que esse percentual se reduza em consequência das ações de controle de eficiência implementadas pelo CNJ, que já não permite que um magistrado, por exemplo, passe mais de dez anos com um processo sem julgá-lo. Informou ainda que a OAB apresentará proposta de criação de um corpo administrativo para a gestão dos tribunais, porquanto, em sua opinião, os atrasos se devem muitas vezes ao fato de que os juízes perdem muito tempo administrando as respectivas varas ou tribunais quando deveriam estar julgando.

¹⁹⁸ Durante a visita *in loco*, se teve a oportunidade de contar com a participação de um pesquisador na matéria, que apresentou um estudo em que analisou a expulsão de 441 servidores públicos por razões relacionadas com a corrupção, no período de 1993 a 2005. Nesse estudo, o pesquisador observa que a eficácia judicial penal e civil (“Lei de Improbidade Administrativa”) dos casos estudados foi de 3,17% e 1,59%, respectivamente. Ver: “Corrupção e Judiciário: A (In)Eficácia do Sistema Judicial no Combate à Corrupção”, disponível em: http://www.consocial.cgu.gov.br/uploads/biblioteca_arquivos/153/arquivo_ffc425de74.pdf.

¹⁹⁹ Constituição, artigo 102, inciso I, alínea b.

[227] A Comissão também toma nota do estudo realizado pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB),²⁰⁰ que informa que, de 1988 a 2007, 130 processos de competência originária do STF tramitavam no Tribunal (44 deles relativos a crimes contra a administração pública) e que, desses processos, nenhum havia resultado em sentença condenatória de agente político.²⁰¹ Com base nessa informação, a Comissão considera importante que o Estado analisado busque as maneiras que julgue apropriadas de garantir que o “foro por prerrogativa de função” não seja utilizado para que agentes políticos supostamente responsáveis por atos de corrupção se esquivem da justiça. A Comissão formulará recomendação a esse respeito (ver recomendação 5.4.2 na seção 5.4 deste relatório).

[228] Nesse mesmo sentido, cumpre salientar que o representante da OAB e os das demais organizações da sociedade civil presentes à visita *in loco* também foram muito críticos em relação à figura do “foro por prerrogativa de função” no Brasil, que, em sua opinião, contribui para a sensação de impunidade de agentes políticos acusados de corrupção.

[229] Em terceiro lugar, ainda durante a visita *in loco*, a Comissão teve a oportunidade de ouvir os representantes do CNJ²⁰² e do órgão de controle interno do STF, e sugere que prossigam no aprimoramento das unidades de controle interno do Poder Judiciário, assegurando que cumpram os requisitos dispostos na resolução 86/2009 do CNJ. A Comissão formulará recomendação a esse respeito (ver recomendação 5.4.3 na seção 5.4 deste relatório).

5.3. Resultados da estrutura jurídica e/ou de outras medidas

[230] Por meio da resposta do Estado analisado ao questionário e da visita *in loco*, coletaram-se informações relativas aos resultados do STF, entre as quais se destacam as seguintes.

[231] Na resposta do Brasil ao questionário²⁰³ presta-se informação sobre o número de processos relativos a atos de corrupção e improbidade administrativa no STF.

[232] Segundo essa informação, em 2010, o STF julgou 83 recursos em processos relacionados a atos de corrupção e improbidade administrativa. Nesse período a Corte não julgou nenhuma ação penal relacionada à matéria. Por sua vez, nos primeiros oito meses de 2011, o STF julgou 102 processos (cinco ações penais e 95 recursos) relacionados a esses temas.

²⁰⁰ Disponível em: http://www.amb.com.br/portal/docs/noticias/estudo_corrupcao.pdf.

²⁰¹ O Brasil informou que o citado estudo da AMB desconsidera o fato de que, até o ano de 2001 (Emenda Constitucional nº 35/01), nenhuma ação penal originária, contra parlamentar federal, poderia tramitar na Suprema Corte sem a antecedente autorização do Congresso Nacional. Autorização, essa, que nunca foi dada pelo Poder Legislativo. Por outro lado, também não se fez referência a alguns processos julgados pela Suprema Corte, como a Ação Penal 307, na qual um ex-Presidente e outras autoridades foram processadas, entre outros crimes, por corrupção passiva.

²⁰² Os representantes do CNJ apresentaram os resultados de um importante e exaustivo estudo realizado com base em um questionário sobre a existência e a adequação das unidades de controle interno dos tribunais estaduais. Determinou-se a aplicação da resolução 86/2009 no sentido de que os tribunais que delas não dispusessem criassem as unidades de controle interno. Segundo os representantes do CNJ, todos os Tribunais contam com essa unidade. No entanto, as unidades de controle interno devem obedecer às diretrizes e requisitos estabelecidos na referida resolução, para o que ainda há desafios, um deles a localização institucional dessas unidades de acordo com a Sentença 1.074/2009 do TCU. Ainda com base no estudo do CNJ, constatou-se que algumas unidades de controle interno eram integradas por unicamente três funcionários e outras por 38. Curiosamente, os Tribunais com mais recursos orçamentários dispunham em geral de estrutura de controle interno menos desenvolvida do que Tribunais de Estados com menos recursos. Ver: http://www.oas.org/juridico/portuguese/bra_panel13_CNJ.ppt.

²⁰³ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 75 e 76 (Tabela 32).

[233] Em 2010, 169 processos dessa natureza deram entrada no STF (sete ações penais e 162 recursos), ao passo que nos primeiros oito meses de 2011 o número de novos processos foi de 117 (11 ações penais e 106 recursos).

[234] Nos primeiros oito meses de 2011, 89 processos transitaram em julgado, ao passo que em 2010 esse número chegou a 67. Até 31 de agosto de 2011 tramitavam no STF 36 processos relativos a atos de corrupção (30 ações penais e seis recursos) e 213 processos relativos a improbidade administrativa (uma ação penal e 212 recursos).

[235] Durante a visita *in loco*, o representante do STF também informou que, em junho de 2011, 136 deputados e senadores se encontravam sob investigação ou em julgamento no STF (embora não necessariamente por atos de corrupção, mas também por violação de normas eleitorais e crimes fiscais). Informou-se também que um Ministro de Tribunal superior respondia a uma ação penal por corrupção.²⁰⁴

[236] Com base nessa informação e tendo presente o mencionado na seção anterior com relação ao exorbitante número de processos que o STF recebe a cada ano, a Comissão observa um aumento positivo do número de processos relativos a corrupção e improbidade administrativa julgados no STF entre 2010 e 2011. No entanto, essa informação não é completa e desagregada o suficiente para uma análise integral que permita, por exemplo, confirmar ou não se ainda é válida a informação apresentada no estudo de 2007 da AMB, citado na seção anterior, de que nenhum agente político foi condenado pela Suprema Corte desde 1988. Para essa finalidade, a Comissão necessitaria dispor de informações sobre processos relacionados a atos de corrupção, desagregados por crime, nos casos de competência tanto originária como recursal do STF; se essas decisões resultaram em imputação de responsabilidade/sanção ou em absolvição; o número de casos prescritos ou de extinção de responsabilidade por não se haver chegado a decisão nos prazos estabelecidos; o montante das sanções pecuniárias impostas; e se houve ressarcimento ao erário público. A Comissão formulará recomendação a esse respeito (ver recomendação 5.4.4 na seção 5.4 deste relatório).

[237] Ainda durante a visita *in loco*, teve-se a oportunidade de ouvir os representantes do CNJ, que informaram sobre as dificuldades para a coleta de informações estatísticas dos Tribunais, uma vez que o Poder Judiciário como um todo (Tribunais Federais e Estaduais) conta com pelo menos 210 sistemas informáticos diferentes; e sobre a necessidade de que todos utilizem a mesma tabela de assuntos para sistematizar essas informações. No entanto, também se informou sobre os avanços do CNJ na implementação de seu sistema informático, denominado “Sistema PJe”. Em resposta a um pedido dos membros do Subgrupo e da Secretaria Técnica do MESICIC, o CNJ encaminhou, posteriormente, outras informações sobre resultados nessa área,²⁰⁵ embora o próprio documento advirta que as informações podem estar incompletas em virtude das dificuldades antes mencionadas.²⁰⁶

[238] Das informações prestadas, observa-se que no âmbito da Justiça Federal o STJ recebeu quatro denúncias relacionadas a atos de corrupção e lavagem de dinheiro em 2011. O número total de denúncias recebidas nos Tribunais Regionais Federais foi de 229 no mesmo período. O STJ não julgou nenhum processo relativo a esses temas em 2011, ao passo que os Tribunais Regionais julgaram 53 processos, 30 deles em definitivo. Foram condenados definitivamente 14 acusados; e três processos prescreveram. As informações também revelam que se encontram ainda em tramitação, nos Tribunais Regionais, 1.137 processos na matéria.

²⁰⁴ http://www.oas.org/juridico/portuguese/bra_panel11.ppt

²⁰⁵ http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_cnj.pdf

²⁰⁶ *Ibid.*

[239] Com relação a processos relativos a improbidade administrativa, informa-se que em 2011 o STJ não recebeu nenhuma denúncia, ao passo que o número total de denúncias recebidas pelos Tribunais Regionais Federais foi de 571. Os Tribunais Regionais Federais julgaram nesse período 79 processos, quatro deles definitivamente, ao passo que o STJ julgou um processo em definitivo.

[240] O tempo médio para o julgamento dos processos relativos a improbidade administrativa foi de aproximadamente cinco anos nos Tribunais Regionais Federais e o número total de condenações foi de 181. Não foram apresentados os tempos médios do STJ nos casos relativos a improbidade administrativa.

[241] Entre 2010 e 2011, nos casos de competência originária, o STJ emitiu seis decisões declarando a prescrição da ação penal. Nesse mesmo período, observa-se que os Tribunais Regionais Federais declararam prescritas 28 ações penais, embora essa informação não esteja completa em virtude de dois dos cinco Tribunais Regionais Federais não terem apresentado seus números.

[242] As informações prestadas pelo CNJ apresentam ainda os mesmos dados citados anteriormente com relação aos Tribunais Estaduais bem como dados gerais sobre os recursos a serem devolvidos ao erário público com base nas sentenças dos tribunais. No entanto, não são prestadas informações sobre quanto desses recursos foi efetivamente recuperado a favor do Estado.

[243] Com base nessas informações, a Comissão observa em geral uma média elevada de tempo para o julgamento dos processos relativos a improbidade administrativa no âmbito dos Tribunais Regionais Federais. A situação é ainda mais grave nos Tribunais Estaduais, o que resulta em um elevado número de decisões declarando a prescrição da ação penal. A Comissão considera que o Estado analisado deveria buscar maneiras de agilizar o julgamento de crimes relativos a atos de corrupção e improbidade administrativa, a fim de evitar a impunidade daqueles que os praticam. Nesse sentido, a Comissão sugere ao Estado analisado considerar a criação de órgãos especializados na matéria no âmbito do Poder Judiciário e formulará recomendação a esse respeito (ver recomendação 5.4.5 na seção 5.4 deste relatório).

[244] Finalmente, levando em conta as dificuldades apresentadas pelo CNJ para prestar informações completas sobre resultados nesta área, a Comissão apóia os esforços do órgão por avançar na implantação do “Sistema PJe” e na compilação das estatísticas referentes ao STJ e aos Tribunais Federais e Estaduais. A Comissão também espera que, tão logo o “Sistema PJe” seja totalmente implantado e integrado com os diferentes sistemas do Poder Judiciário, o Estado analisado possa prestar informações completas sobre os resultados na matéria, o que contribuiria para que a Comissão dispusesse de informação desagregada que lhe permita realizar uma avaliação integral quanto aos resultados objetivos decorrentes da aplicação da estrutura jurídica e de outras medidas vigentes no Poder Judiciário, com relação, no que a ele seja pertinente, à implementação do artigo III, parágrafo 9, da Convenção. A Comissão formulará recomendação a esse respeito (ver recomendação 5.4.4 na seção 5.4 deste relatório).

5.4. Conclusões e recomendações

[245] Com base na análise integral realizada com respeito ao Supremo Tribunal Federal nos parágrafos anteriores, a Comissão formula as seguintes conclusões e recomendações:

[246] O Brasil considerou e adotou medidas destinadas a manter e fortalecer o Supremo Tribunal Federal, de acordo com o disposto na seção 1 do capítulo II deste relatório.

[247] Em vista dos comentários formulados na referida seção, a Comissão sugere que o Estado analisado considere as recomendações seguintes:

- 5.4.1. Considerar a possibilidade de implementar reformas no sistema de recursos judiciais ou buscar outros mecanismos que permitam agilizar a conclusão dos processos no Poder Judiciário e o início da execução da sentença, a fim de evitar a impunidade dos responsáveis por atos de corrupção (ver seção 5.2. do capítulo II deste relatório).²⁰⁷
- 5.4.2. Continuar buscando as maneiras que julgue apropriadas para garantir que o “foro por prerrogativa de função” não seja utilizado para que agentes políticos supostamente responsáveis por atos de corrupção se esquivem da ação da justiça (ver seção 5.2. do capítulo II deste relatório).²⁰⁸
- 5.4.3. Prosseguir no aprimoramento das unidades de controle interno do Poder Judiciário, assegurando que cumpram os requisitos dispostos na resolução 86/2009 do CNJ (ver seção 5.2. do capítulo II deste relatório).²⁰⁹
- 5.4.4. Continuar os esforços no sentido de produzir informação completa sobre os resultados do Poder Judiciário, inclusive os casos de competência originária e recurso do STF, sobre a punição de práticas corruptas que dão origem a responsabilidade penal ou civil, desagregados por crime, de maneira a possibilitar a determinação do número de casos relativos a corrupção e/ou improbidade administrativa que tenham resultado em: (i) imputação de responsabilidade ou punição; (ii) não imputação de responsabilidade ou absolvição; (iii) prescrição ou extinção da responsabilidade por não se haver adotado a decisão nos prazos estabelecidos; (iv) determinação do montante das sanções pecuniárias impostas e do montante efetivamente ressarcido ao erário público (ver seção 5.3. do capítulo II deste relatório).²¹⁰
- 5.4.5. Considerar, como uma das maneiras de agilizar o julgamento de atos de corrupção e de improbidade administrativa, a possibilidade de criação de órgãos especializados na matéria no âmbito do Poder Judiciário, a fim de evitar a impunidade daqueles que os

²⁰⁷ O Brasil informou que o Supremo Tribunal Federal determina a imediata execução da sentença penal condenatória, sempre que observado o abuso no direito de defesa do acusado (Precedentes: AI 831.636-AgR-ED-ED, da relatoria do Ministro Ayres Britto; RE 628.582-AgR-ED, da relatoria do Ministro Dias Toffoli; AI 711.309-AgR-ED-ED, da relatoria do Ministro Celso de Mello).

²⁰⁸ O Brasil informou que o Supremo Tribunal Federal, atento a possíveis manobras dos réus detentores de foro por prerrogativa de função, já decidiu que a renúncia ao mandato parlamentar não pode ser “utilizada como subterfúgio para deslocamento de competências constitucionalmente definidas” (Ação Penal nº 396, da relatoria da Ministra Cármen Lúcia).

²⁰⁹ Nesse sentido, o Brasil informou que a estrutura administrativa implementada pelo atual Presidente do STF (Ministro Ayres Britto), contemplou uma unidade de Controle Interno subordinada exclusivamente à Presidência da Corte.

²¹⁰ O Brasil apresentou os seguintes esclarecimentos com relação a esta recomendação: “*Esclarecemos que o Supremo Tribunal Federal não é originariamente competente para o julgamento de ações civis por ato de improbidade administrativa, praticadas por acusado detentor de foro por prerrogativa de função. Precedentes: AI 556.727-AgR, da relatoria do Ministro Dias Toffoli; AI 678.927-AgR, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski; AI 506.323-AgR, da relatoria do Ministro Celso de Mello. Registramos também que o atual Presidente do STF e do CNJ implementou, como meta e objetivo de gestão, a prioridade de julgamento dos processos de improbidade administrativa e ressarcimento ao erário, por meio de programas de monitoramento e acompanhamento dessas causas*”.

cometam em virtude da prescrição da ação (ver seção 5.3. do capítulo II deste relatório).²¹¹

III. BOAS PRÁTICAS

[248] Em conformidade com o disposto na seção V da *Metodologia para a Análise da Implementação da Disposição da Convenção Interamericana contra a Corrupção Seleccionada na Quarta Rodada* e na *Estrutura* aprovada pela Comissão para os relatórios dessa Rodada, mencionam-se a seguir as boas práticas que o Estado analisado definiu e se propôs partilhar com os demais países integrantes do MESICIC, por considerar que podem ser benéficas para seus objetivos.

- Com relação à Controladoria-Geral da União (CGU)

[249] “Cadastro Empresa Pro-Ética²¹²”: projeto que tem o objetivo de incentivar o setor privado a adotar políticas e ações desejadas e necessárias para se criar um ambiente de integridade no setor privado, que reduza os riscos de ocorrência de fraude e corrupção e aumente a confiança nas relações entre a Administração Pública e as empresas.

[250] “Observatório da Despesa Pública (ODP)²¹³”: iniciativa construída sobre os pilares da capacitação humana, da aplicação de metodologia científica e apoiada em tecnologia da informação, o ODP possui a capacidade de produzir informação e conhecimento para subsidiar e acelerar os gestores na tomada de decisões estratégicas, por meio do monitoramento dos gastos públicos utilizando de forma inovadora o cruzamento de grande volume de dados das mais variadas fontes, que servem tanto ao propósito de apoiar a melhoria da gestão pública no sentido de aumento da eficiência de programas de governo, procedimentos e gastos, como de identificar situações de risco ou de violação à integridade de processos e serviços.

[251] Para obter mais informações sobre a matéria, consulte a resposta do Estado analisado, Anexo II, páginas 95 a 107.

IV. ACOMPANHAMENTO DOS AVANÇOS E INFORMAÇÕES E DESDOBRAMENTOS REFERENTES À IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NO RELATÓRIO POR PAÍS DA PRIMEIRA RODADA DE ANÁLISE

[252] A Comissão considerará a seguir os avanços e as informações e desdobramentos ocorridos no Brasil com relação às recomendações por ela formuladas bem como às medidas por ela sugeridas para implementação nos relatórios da Primeira Rodada, e que tenha considerado que exigiam atenção adicional nos relatórios da Segunda e Terceira Rodadas;²¹⁴ conforme seja pertinente, tomará nota das que tenham sido consideradas satisfatoriamente e das que necessitem mais atenção por parte do Estado analisado e, caso julgue cabível, se referirá à vigência dessas recomendações e medidas e a sua

²¹¹ O Brasil informou que Supremo Tribunal Federal validou Lei Estadual que criou Vara especializada para o processo e julgamento de delitos cometidos por organização criminosa (ADI 4414, da relatoria do Ministro Luiz Fux). Decisão que, certamente, motivou a edição da Lei Federal nº 12.694/2012, a qual dispõe sobre o processo e o julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes praticados por organizações criminosas.

²¹² <http://www.cgu.gov.br/empresaproetica/cadastro-pro-etica/index.asp>

²¹³ <http://www.cgu.gov.br/odp/index.asp>

²¹⁴ Disponíveis em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/bra.htm>.

consideração ou reformulação, de acordo com o disposto na seção VI da metodologia aprovada pela Comissão para a Quarta Rodada.²¹⁵

[253] A Comissão também tomará nota nesta seção do relatório das dificuldades que o Estado analisado tenha salientado para a implementação das mencionadas recomendações e medidas bem como da cooperação técnica que o referido Estado tenha solicitado para essa finalidade.

1. NORMAS DE CONDUTA E MECANISMOS PARA TORNAR EFETIVO SEU CUMPRIMENTO (ARTIGO III, PARÁGRAFOS 1 E 2, DA CONVENÇÃO)

1.1. Normas de conduta para prevenir conflitos de interesses e mecanismos para tornar efetivo seu cumprimento

Recomendação:

Fortalecer a implementação de leis e sistemas regulatórios em relação a conflitos de interesses, assegurando que sejam aplicáveis a todos os funcionários públicos, a fim de permitir a aplicação prática e efetiva de um sistema de ética pública.

Medida a) sugerida pela Comissão, que requer atenção adicional nos termos previstos nos relatórios da Segunda e Terceira Rodadas:

- *Levando em consideração as iniciativas legislativas existentes, considerar incluir, em um único conjunto de normas, um regime em matéria de conflito de interesses que se aplique à generalidade dos funcionários públicos, no sentido de permitir tanto aos servidores públicos como aos administrados ou usuários conhecer com exatidão seus deveres e direitos e, ao mesmo tempo, eliminar as lacunas existentes na cobertura dos regulamentos atuais. Tal medida, entretanto, não impediria a existência de normas dirigidas a setores que por sua especificidade possam requerer um tratamento especializado ou o estabelecimento de normas mais restritivas (a fundamentação desta medida encontra-se na seção 1.1.2 do capítulo II do relatório da Primeira Rodada).*

[254] Em sua resposta,²¹⁶ o Estado analisado presta as informações que se seguem com respeito à medida anterior:

[255] *“Com relação às recomendações acima, importante ressaltar que se encontra em tramitação no Congresso Nacional brasileiro projeto de lei dessa natureza - PL 7528/2006, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. O andamento do Projeto de Lei em questão pode ser acompanhado diretamente no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados por meio do link: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=334907>.*

[256] *Conforme já destacado em relatórios de avaliação anteriores, o fato de o Brasil ainda não dispor de legislação específica sobre o conflito de interesses não significa que o tema não seja disciplinado no ordenamento jurídico pátrio. Muito pelo contrário: existem no Brasil diversos normativos com disposições de prevenção e repressão ao conflito de interesses, entre os quais se destacam: o Código de*

²¹⁵ A lista das recomendações que, após esta análise, ainda requeiram atenção especial ou tenham sido reformuladas figura no Anexo I deste Relatório.

²¹⁶ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 78 e 79.

Conduta da Alta Administração Federal, Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8429/92 (Art. 9º, II, VIII e IX e Art. 11, XII), Lei de Licitações – Lei 8666/93 (Art. 9º, III e Art. 91), Estatuto dos Servidores Públicos Federais - Lei 8112/90 (incisos X, XI e XII do art. 117), e Código Penal (Arts. 321, 332 e 337-C)”.

[257] Quanto às informações prestadas na resposta do Estado analisado, a Comissão observa que a legislação mencionada foi devidamente analisada e encontra-se detalhada na seção 1.1.1. do relatório da Primeira Rodada, páginas 5 a 13.

[258] Além disso, na visita *in loco*, informou-se que se esperava que o Projeto de Lei 7528/2006 pudesse ser incluído em um período extraordinário de sessões da Câmara dos Deputados, o que se supunha que ocorresse ainda em 2012. Uma semana depois da realização da visita *in loco*, informou-se que o PL 7528/2006 havia sido aprovado com modificações na Câmara dos Deputados, sendo posteriormente enviado ao Senado Federal para deliberações nessa casa legislativa. Também se salientou que se encontram em tramitação no Congresso Nacional três projetos de lei e sete propostas de modificação do Regulamento Interno da Câmara dos Deputados com o objetivo de regulamentar as atividades de *lobby*, em especial com relação ao PL 1202/2007.

[259] A Comissão toma nota do importante avanço na tramitação do Projeto de Lei 7528/2006, interrompida por quase quatro anos (de fevereiro de 2008 a abril de 2012) na Câmara dos Deputados. A Comissão espera que se agilize a consideração desse projeto de lei pelo Senado Federal e que o Brasil disponha da regulamentação necessária sobre a questão do conflito de interesses no âmbito do Poder Executivo Federal. Por outro lado, levando-se em conta que a medida também se destinava a que os demais poderes (Legislativo e Judiciário) dispusessem de regulamentação sobre conflito de interesses, a Comissão considera igualmente de grande importância os avanços em matéria de propostas legislativas que buscam regulamentar as atividades de *lobby* e espera que o Brasil disponha proximamente de regulamentação a esse respeito.

[260] A Comissão toma nota dos passos dados pelo Estado analisado para dar andamento à implementação da medida a) da recomendação da seção 1.1 do capítulo IV deste relatório bem como da necessidade de que continue a dispensar atenção a essa medida, levando em conta que ambos os projetos de lei antes mencionados ainda não tiveram sua tramitação concluída, de maneira a transformar-se em norma jurídica, e o fato de que não se registrou progresso algum por parte do Poder Judiciário nessa área, principalmente no que refere à regulamentação da participação de juízes em atividades financiadas por empresas privadas.

Medida b) sugerida pela Comissão, que requer atenção adicional nos termos previstos nos relatórios da Segunda e Terceira Rodadas:

- *Estabelecer ou fortalecer, conforme aplicável, mecanismos destinados a monitorar e resolver casos de conflitos de interesses, de modo a cobrir a totalidade dos funcionários públicos, de acordo com a recomendação anterior* (a fundamentação desta medida encontra-se na seção 1.1.2 do capítulo II do relatório da Primeira Rodada).

[261] Em sua resposta, ²¹⁷ o Estado analisado presta as seguintes informações com respeito à medida anterior:

²¹⁷ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 83.

[262] “*O Brasil continua fortalecendo seus mecanismos destinados a monitorar e resolver casos de conflito de interesses, em especial mediante aplicação de penalidades a servidores públicos que incorram em transgressão às situações de conflito de interesses elencadas na Lei 8112/90 (...)*”

[263] Transcrevem-se ademais os incisos X a XII do artigo 117 da Lei 8.112/90 e apresentam-se dados sobre os servidores públicos expulsos no âmbito do Poder Executivo Federal em virtude das proibições estabelecidas pelos aludidos incisos da Lei 8.112/90.

[264] Quanto às informações prestadas na resposta do Estado analisado, a Comissão observa que a legislação mencionada foi devidamente analisada e encontra-se detalhada na seção 1.1.1 do relatório da Primeira Rodada, páginas 5 a 13.

[265] Nesse sentido, a Comissão toma nota dos passos dados pelo Estado analisado para dar andamento à implementação da medida b) da recomendação da seção 1.1 do capítulo IV deste relatório bem como da necessidade de que continue a dispensar atenção a essa medida, levando em conta que, embora a Comissão reconheça as importantes realizações da CGU em matéria de investigação e expulsão de servidores públicos do Poder Executivo Federal, por violação das regras de conflitos de interesses constantes dos incisos X a XII do artigo 117 da Lei 8.112/90, a Comissão considera que a medida sugerida tem alcance mais amplo e se refere à gestão integral de casos de conflitos de interesses, ou seja, ao estabelecimento ou fortalecimento de mecanismos para que se possa monitorar bem como orientar e resolver as consultas sobre casos particulares de conflitos de interesses. Nesse sentido, seria importante dispor de informações sobre o fortalecimento das atividades da Comissão de Ética Pública e da Comissão de Ética dos Agentes Públicos da Presidência e Vice-Presidência da República, entre outras. Também se carece de informação sobre a criação desses mecanismos de gestão de conflitos de interesses no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Medida c) sugerida pela Comissão, que requer atenção adicional nos termos previstos nos relatórios da Segunda e Terceira Rodadas:

- *Estabelecer, em outros casos aplicáveis, restrições adequadas para os que deixem de desempenhar um cargo público, tais como a proibição de atuar nos assuntos em que interveio em razão de sua competência, ou junto às entidades com as quais esteve vinculado recentemente por um prazo de tempo razoável* (a fundamentação desta medida encontra-se na seção 1.1.2 do capítulo II do relatório da Primeira Rodada).

[266] Ver acima a análise da medida a) sugerida pela Comissão ao Estado analisado com respeito à recomendação da seção 1.1 do capítulo IV deste relatório, a qual também se aplica a esta medida.

1.2. Normas de conduta e mecanismos para assegurar a guarda e o uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos

Recomendação:

Continuar fortalecendo a implementação das normas de conduta para assegurar a guarda e o uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções.

Medida sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos nos relatórios da Segunda e Terceira Rodadas:

- *Fortalecer os mecanismos de controle em geral de forma a garantir, ainda mais, a aplicação eficaz das sanções impostas* (a fundamentação desta medida encontra-se na seção 1.2.2 do capítulo II do relatório da Primeira Rodada).

[267] Em sua resposta,²¹⁸ o Estado analisado presta informações e apresenta novos desdobramentos com respeito à medida anterior, da qual a Comissão destaca, como passos que lhe permitem constatar que foi considerada satisfatoriamente, os seguintes:

[268] *"O Brasil continua fortalecendo seus mecanismos de controle, conforme se pode observar nos números da atuação (sanções impostas, economia potencial de recursos) dos órgãos de controle superior selecionados para avaliação na 4ª Rodada, em especial Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União.*

[269] *Além dos órgãos de controle superior selecionados, importante destacar também a efetividade das ações ajuizadas pela Advocacia Geral da União (AGU), que tem por objetivo reaver dinheiro desviado dos cofres públicos e para garantir a integridade do patrimônio público(...)"*.

[270] A Comissão toma nota da consideração satisfatória pelo Estado analisado da medida única da recomendação da seção 1.2 do capítulo IV deste relatório, levando em conta especialmente as realizações da AGU em matéria de recuperação efetiva dos montantes das multas decorrentes do TCU (que passaram de 2,10% em 2008 para 25,08% em 2011), tal como descritas acima na seção 2.3 do capítulo II deste relatório.

1.3. Medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes sobre os atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento

Recomendação:

Fortalecer as normas e mecanismos que exigem que os funcionários públicos informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento.

Medida a) sugerida pela Comissão, que requer atenção adicional nos termos previstos nos relatórios da Segunda e Terceira Rodadas:

- *Continuar com medidas para o fortalecimento da proteção dos funcionários públicos que denunciem atos de corrupção de boa-fé, visando protegê-los de ameaças ou represálias das que possam ser vítima em consequência do cumprimento desta obrigação* (a fundamentação desta medida encontra-se na seção 1.3.2 do capítulo II do relatório da Primeira Rodada).

[271] Em sua resposta,²¹⁹ o Estado analisado presta informações e apresenta novos desdobramentos com respeito à medida anterior, da qual a Comissão destaca, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os que se seguem:

²¹⁸ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 84.

²¹⁹ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 85 e 86.

[272] – A promulgação, em 18 de novembro de 2011, da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) que agrega o artigo 126-A ao Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei nº 8.112/90), que determina: “*Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública*”.

[273] – A ação 14 da ENCCLA que deverá ser implementada em 2012:²²⁰ “*Mapear e analisar o tratamento dado a testemunhas, noticiantes, informantes e colaboradores, no ordenamento jurídico brasileiro e pelo direito comparado, nas esferas cível, penal e administrativa, bem como nos projetos de lei em andamento, com vistas a identificar as lacunas na legislação para eventual elaboração de anteprojeto de lei*”.

[274] A Comissão toma nota dos passos dados pelo Estado analisado para dar andamento à implementação da medida a) da recomendação da seção 1.3 do capítulo IV deste relatório bem como da necessidade de que continue a dispensar atenção a essa medida, levando em conta a informação obtida durante a visita *in loco* de que ainda não foram iniciados os estudos necessários à preparação e apresentação do anteprojeto de lei de denunciante, e ainda da necessidade da conclusão de sua tramitação para converter-se em norma jurídica.

Medida b) sugerida pela Comissão, que requer atenção adicional nos termos previstos nos relatórios da Segunda e Terceira Rodadas:

- *Conscientizar os funcionários públicos em relação aos propósitos do dever de denunciar às autoridades competentes os atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento (a fundamentação desta medida encontra-se na seção 1.3.2 do capítulo II do relatório da Primeira Rodada).*

[275] Em sua resposta, o Estado analisado não se referiu à medida b) da recomendação da seção 1.3 do capítulo IV deste relatório. Portanto, a Comissão toma nota da necessidade de que o Brasil dispense atenção adicional a sua implementação.

2. SISTEMAS PARA A DECLARAÇÃO DAS RECEITAS, ATIVOS E PASSIVOS (ARTIGO III, PARÁGRAFO 4, DA CONVENÇÃO)

Recomendação:

Fortalecer os sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos.

Medida a) sugerida pela Comissão, que requer atenção adicional nos termos previstos nos relatórios da Segunda e Terceira Rodadas:

- *Regular as condições, procedimentos e outros aspectos relacionados à divulgação pública, quando for o caso, das declarações das receitas, ativos e passivos, respeitados os princípios fundamentais do ordenamento jurídico da República Federativa do Brasil (a fundamentação desta medida encontra-se na seção 2.2 do capítulo II do relatório da Primeira Rodada).*

²²⁰ <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7AE041E8ITEMID70EFA6233CEA4B8DAA9C160F6EB41BA9PTBRIE.htm>

[276] Em sua resposta, o Estado analisado não se referiu à medida a) da recomendação da seção 1.3 do capítulo IV deste relatório. Portanto, a Comissão toma nota da necessidade de que o Brasil dispense atenção especial a sua implementação.

[277] No entanto, a Comissão toma nota de que o Regulamento da Lei de Acesso à Informação (Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012) no âmbito do Poder Executivo Federal apresenta um importante avanço normativo em matéria de transparência pública ao determinar a publicação da *“remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada (...)”* (Decreto nº 7.724/2012, art. 7º, § 3º, inciso VI).

Medida b) sugerida pela Comissão, que requer atenção adicional nos termos previstos nos relatórios da Segunda e Terceira Rodadas:

- *Tipificar o delito de enriquecimento ilícito* (a fundamentação desta medida encontra-se na seção 2.2 do capítulo II do relatório da Primeira Rodada).

[278] Em sua resposta,²²¹ o Estado analisado presta informações e apresenta novos desdobramentos com respeito à medida anterior, da qual a Comissão destaca, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os seguintes:

[279] *“O Brasil tem repreendido, eficazmente, o enriquecimento, conforme apresentado nos relatórios de progresso e na resposta à Terceira Rodada de avaliação do MESICIC. Contudo, cumpre ressaltar que o Projeto de Lei 5586/2005, que tipifica o crime de enriquecimento ilícito, encontra-se ainda em tramitação no Congresso Nacional. O andamento do Projeto de Lei em questão pode ser acompanhado diretamente no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados por meio do link: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=292771>”*.

[280] A Comissão toma nota dos passos dados pelo Estado analisado para dar andamento à implementação da medida b) da recomendação da seção 2 do capítulo IV deste relatório bem como da necessidade de que continue a dispensar atenção a essa medida, levando em conta que o projeto de lei antes referido ainda não teve sua tramitação concluída para converter-se em norma jurídica.

Medida c) sugerida pela Comissão, que requer atenção adicional nos termos previstos nos relatórios da Segunda e Terceira Rodadas:

- *Otimizar os sistemas de análise do conteúdo das declarações de receitas, ativos e passivos, com o objetivo de que as mesmas sirvam também como uma ferramenta útil para a detecção e prevenção de conflitos de interesses e crimes, quando for o caso* (a fundamentação desta medida encontra-se na seção 2.2 do capítulo II do relatório da Primeira Rodada).

[281] Em sua resposta,²²² o Estado analisado presta informações e apresenta novos desdobramentos com respeito à medida anterior, da qual a Comissão destaca, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os seguintes.

²²¹ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 85 e 86.

²²² Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 86 e 87.

[282] “Desde o ano de 2009, a Controladoria-Geral da União, por meio da Secretaria de Prevenção à Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), implementou o Exame Sistemático de Declarações de Bens e Rendias, que visa justamente a acompanhar a evolução patrimonial dos agentes públicos. Por meio dessa ação, que é executada continuamente, é selecionada uma amostra de servidores públicos federais que terão suas declarações recolhidas à CGU e analisadas.

[283] Cada declaração é analisada de acordo com critérios que avaliam tanto a possibilidade de enriquecimento ilícito, quanto da existência de vínculos que representem eventuais conflitos de interesse ou indícios de crimes. Desta forma, a análise do conteúdo da declaração pode vir a desencadear tanto uma Sindicância Patrimonial, procedimento destinado à apuração de indícios de evolução patrimonial incompatível, quando uma Sindicância Investigativa ou um Processo Administrativo Disciplinar, que seriam os procedimentos adequados para a averiguação de casos de conflitos de interesses ou crimes. Após investigação preliminar no âmbito da SPCI, tais casos são encaminhados à Corregedoria-Geral da União (CRG), responsável pela instauração dos processos citados.

[284] O monitoramento de eventuais casos de conflitos de interesses também é realizado pela SPCI no âmbito de outras ações, como o cruzamento periódico de dados do cadastro de servidores públicos com a base de dados das empresas e seus funcionários. Esse monitoramento permite, por exemplo, identificar situações em que um servidor ligado a um órgão público é sócio cotista de uma empresa prestadora de serviços ao mesmo órgão. Nesses casos, após investigação preliminar específica, os casos são igualmente submetidos à CRG”.

[285] A Comissão toma nota dos passos dados pelo Estado analisado para dar andamento à implementação da medida c) da recomendação da seção 2 do capítulo IV deste relatório bem como da necessidade de que continue a dispensar atenção a essa medida, levando em conta que não se prestou informação sobre como a Comissão de Ética Pública (CEP) partilha com a CGU, por exemplo, informações sobre conflitos de interesses constantes das declarações confidenciais de informação que lhe são apresentadas. Lamentavelmente, nenhum representante da CEP esteve presente durante a visita *in loco* para esclarecer este importante ponto.

Medida d) sugerida pela Comissão, que requer atenção adicional nos termos previstos nos relatórios da Segunda e Terceira Rodadas:

- Fortalecer as disposições relacionadas com a verificação do conteúdo de tais declarações, de tal maneira que o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União possam contar com procedimentos que permitam impulsionar a efetivação de tal verificação respeitados os princípios fundamentais do ordenamento jurídico da República Federativa do Brasil (a fundamentação desta medida encontra-se na seção 2.2 do capítulo II do relatório da Primeira Rodada).

[286] Em sua resposta,²²³ o Estado analisado presta informações e apresenta novos desdobramentos com respeito à medida anterior, da qual a Comissão destaca, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os seguintes.

[287] “O Exame Sistemático de Declarações de Bens e Rendias, conforme exposto na resposta ao item 2c), é o principal instrumento implementado para que ocorra a verificação efetiva das declarações entregues por servidores públicos federais.

²²³ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 87 e 88.

[288] *Trata-se de um monitoramento contínuo das declarações entregues, realizado de forma permanente e de ofício pela SPCI/CGU, independente do recebimento de denúncias ou de procedimentos específicos de investigação.*

[289] *Assim, é possível realizar um acompanhamento efetivo da evolução patrimonial dos agentes, e desencadear processos disciplinares cuja motivação reside exclusivamente no descompasso entre patrimônio e renda auferida, sem que seja necessário identificar uma atuação ilegal específica do servidor, conforme preconiza a lei no 8.429, de 1992.*

[290] *A análise das declarações representa tarefa complexa, na qual o analista precisa avaliar uma série de hipóteses e critérios subjetivos para identificar indícios de enriquecimento ilícito, não sendo possível realizar o acompanhamento de toda a massa de servidores públicos federais, que totaliza atualmente mais de 600 mil pessoas. Assim, o acompanhamento é realizado por amostragem, em quantidade limitada pela capacidade operacional da CGU.*

[291] *Contudo, vale destacar que o trabalho realizado, em que pese incidir diretamente sobre um número reduzido de servidores, produz efeitos sobre a totalidade do universo considerado. Como o ato de corrupção tem quase sempre a vantagem patrimonial indevida como objetivo principal, a possibilidade de ter sua evolução patrimonial analisada em profundidade tende a ser um significativo fator de dissuasão para o servidor. Assim, a ação descrita impacta a percepção do risco de condutas ilegais, contribuindo para prevenir a ocorrência da corrupção”.*

[292] A Comissão toma nota dos passos dados pelo Estado analisado para dar andamento à implementação da medida d) da recomendação da seção 2 do capítulo IV deste relatório bem como da necessidade do fortalecimento específico da capacidade operacional da CGU para que se possa ampliar o número de funcionários responsáveis pela verificação do conteúdo das declarações de bens e renda.

[293] Conseqüentemente, em matéria de sistemas para a declaração de receitas, ativos e passivos, a medida d) sugerida pela Comissão ao Estado analisado, com respeito à recomendação da seção 1.1 do capítulo IV deste relatório, é reformulada da seguinte maneira (ver Anexo I, recomendação 2, medida d):

[294] - Reforçar os recursos humanos da CGU de maneira que este órgão possa fortalecer ainda mais sua capacidade de verificação do conteúdo dessas declarações.

3. ÓRGÃOS DE CONTROLE SUPERIOR RELACIONADOS COM AS DISPOSIÇÕES SELECIONADAS (ARTIGO III, PARÁGRAFOS 1, 2, 4 e 11, DA CONVENÇÃO)

[295] A recomendação formulada nesta seção foi considerada satisfatoriamente atendida e, portanto, não requer atenção adicional.

4. MECANISMOS PARA ESTIMULAR A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NOS ESFORÇOS PARA PREVENIR A CORRUPÇÃO (ARTIGO III, PARÁGRAFO 11, DA CONVENÇÃO)

4.1. Mecanismos de participação em geral

[296] A Comissão não formulou recomendações nesta seção.

4.2. Mecanismos de acesso à informação

Recomendação:

Continuar fortalecendo os mecanismos para o acesso à informação pública.

Medida sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos nos relatórios da Segunda e Terceira Rodadas:

- Considerar a conveniência de integrar e sistematizar em um só diploma normativo as disposições que garantem o acesso à informação pública (a fundamentação desta medida encontra-se na seção 4.2.2 do capítulo II do relatório da Primeira Rodada).

[297] Em sua resposta,²²⁴ o Estado analisado presta informações e apresenta novos desdobramentos com respeito à medida anterior, da qual a Comissão destaca, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os seguintes:

[298] *“A Lei 12.527, publicada em 18 de novembro de 2011, atende a medida proposta pela Comissão ao consolidar, em um único normativo, o acesso à informação pública no Brasil.*

[299] *A Lei de Acesso a Informação, como é conhecida, é de larga abrangência, pois inclui os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo –incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público - e também as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e todas as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Mesmo as entidades privadas sem fins lucrativos estão sujeitas a esta lei, quando recebem recursos públicos para execução de ações de interesse público.*

[300] *A Lei garante ao cidadão o acesso a informação íntegra, autêntica e atualizada. O acesso é gratuito, respeitada a possibilidade de pedido ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados na reprodução de documentos. A 12.527 garante também orientação sobre como solicitar e onde encontrar o que precisa; conhecimento dos canais de comunicação com o órgão detentor da informação; acesso facilitado aos portadores de deficiências; e a criação de um serviço de informações ao cidadão em cada órgão público, o qual será responsável pelo recebimento dos requerimentos e atendimento ao público, inclusive no que diz respeito à tramitação de documentos. Ademais, o normativo estabelece condutas ilícitas e respectivas punições para servidores que prejudicarem o acesso público a informação.*

[301] *Além disso, prevê obrigações de transparência ativa para que os cidadãos possam ter rápido acesso às informações de maior demanda, sem ter que passar pelo processo de requisição. Isso inclui a publicação das informações mais demandadas pelos usuários, o que dá um caráter dinâmico à prestação proativa de dados, instruções, documentos e outras solicitações. Essas informações devem estar disponíveis na Internet, com ferramenta de busca disponível e, de modo a facilitar a análise das informações, devem dar ao interessado a possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, assim como oferecer formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina para possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos.*

²²⁴ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 88 e 89.

[302] *Os procedimentos e prazos para solicitação de informação junto às instituições previstas na Lei estão claramente estabelecidos na Lei. Se a informação for negada, é direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso. Também é direito o pedido de recurso, em 3 (três) instâncias.*

[303] *Entre os casos em que uma informação for negada estão as hipóteses de sigilo, as quais foram revistas pela Lei 12.527. Como consequência dessa revisão, reduziu-se as hipóteses em que uma informação pode ser classificada como sigilosa e o tempo em que permanecem nessa condição. Ademais, foi eliminada a possibilidade de sigilo eterno de uma informação e estabelecido que as informações ou documentos relacionados a condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso(...)*”.

[304] Também durante a visita *in loco* os representantes da Casa Civil e da CGU prestaram informações sobre as realizações do Estado analisado na preparação do regulamento da Lei de Acesso no âmbito do Poder Executivo Federal (publicado em 16 de maio de 2012, mediante o Decreto nº 7.724) bem como amplas informações sobre as atividades de promoção da cultura de acesso à informação e capacitação de funcionários públicos antes da entrada em vigor da lei, em 16 de maio de 2012, entre as quais se destacam as seguintes.

[305] – A realização, em julho de 2011, do "Seminário Internacional sobre Acesso a Informação: Desafios de Implementação”, organizado pela CGU em parceria com a UNESCO.

[306] – A criação de um site específico pela CGU sobre Acesso a Informação,²²⁵ com conteúdo amplo, inclusive perguntas e respostas, para servidores e cidadãos.

[307] – A produção e difusão pela CGU da Cartilha intitulada “Acesso à Informação Pública”, que elucida diversos pontos da Lei de Acesso à Informação Pública e destaca aspectos e vantagens de uma cultura de acesso, em detrimento à cultura do segredo.

[308] – A promoção pela CGU, de cursos presenciais para o treinamento dos funcionários dos Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) e de cursos e à distância para todos os demais servidores públicos federais.

[309] – A realização de pesquisa-diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro,²²⁶ que tem por objetivo subsidiar o desenvolvimento permanente de ações de conscientização e capacitação dos servidores públicos.

[310] – A realização de diagnóstico sobre o papel das Ouvidorias dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal²²⁷ a fim de também prepará-las para a implantação da Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas.

[311] – O desenvolvimento de sistema eletrônico de recebimento e tramitação dos pedidos de acesso a informação (Sistema e-SIC).²²⁸

²²⁵ <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacoes/index.asp>

²²⁶ Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/SumarioPesquisaAcessoInformacao/SUMARIO_FINAL.pdf

²²⁷ Disponível em: http://www.cgu.gov.br/eventos/2012_OGU_IIReuniaoGeral/arquivos/Sumario_Executivo_Relatorio_Diagnostico_das_Ouvidorias.pdf

[312] Informou-se ademais que, embora não tivessem sido destinados recursos especificamente para a implementação da Lei de Acesso no orçamento de 2012, por decisão da própria Presidenta da República, os Ministérios decidiram conferir prioridade ao tema. Os representantes da CGU informaram ainda que uma boa parte dos novos servidores a serem contratados por concurso em 2012 (entre 30 e 40 novos servidores) se dedicará à Lei de Acesso à Informação.

[313] Os representantes das organizações da sociedade civil (ABRAJI, Artigo 19 e AMARRIBO) ressaltaram, por sua vez, durante a visita *in loco*, de maneira unânime, a importância para o Brasil da nova Lei de Acesso à Informação, que consideraram um marco no país e que fortalecerá a luta contra a corrupção. Referiram-se, no entanto, a que ainda subsiste o que denominaram “cultura do sigilo” por parte dos servidores públicos, especialmente no âmbito dos Estados e municípios, bem como à inexistência de uma política de arquivos, especialmente nesses últimos. Nesse sentido, citaram casos de prefeitos que, ao concluir seus mandatos, destruíram as informações sobre sua gestão.

[314] Os representantes da sociedade civil destacaram também os esforços da CGU por melhorar o acesso à informação na esfera do Poder Executivo Federal e à necessidade de que os governos atuem como indutores do valor da transparência e do acesso à informação e incentivem a sociedade a exigir esse direito, por meio de campanha específica de conscientização sobre o direito de acesso à informação pública. Os representantes da ABRAJI e Artigo 19 mencionaram especificamente a inexistência de previsão orçamentária para a implementação da Lei de Acesso em 2012 e o fato de não se haver criado uma rubrica específica para essa finalidade no orçamento nacional. O representante da Artigo 19 mencionou ainda a ausência de um órgão especializado e independente para a aplicação da Lei de Acesso, e a necessidade de que o órgão recursal seja independente.

[315] A Comissão toma nota da consideração satisfatória pelo Estado analisado da medida única da recomendação da seção 4.2 do capítulo IV deste relatório, levando em conta a promulgação e a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação e de seu regulamento no âmbito do Poder Executivo Federal, bem como dos importantes avanços liderados pela CGU para sua promoção e implementação.

[316] A Comissão considera, no entanto, que o país poderia avançar ainda mais na matéria e recomenda que continue trabalhando com os Estados e municípios, bem como com os Poderes Judiciário e Legislativo, para que disponham de seus próprios regulamentos para a aplicação da Lei de Acesso e, principalmente, que desses regulamentos constem regras claras sobre as respectivas instâncias de recurso às recusas de acesso e pedidos de desclassificação de informação. A Comissão também recomenda ao Estado analisado que aprimore sua política de arquivos, especialmente no âmbito dos Estados e municípios, como maneira de garantir que os pedidos de informação não sejam recusados unicamente com base na inexistência de informação que o Estado deveria produzir e manter.

[317] Conseqüentemente, em matéria de mecanismos para o acesso à informação, a medida sugerida pela Comissão ao Estado analisado, com respeito à recomendação da seção 4.2 do capítulo IV deste relatório, é reformulada da seguinte maneira (ver Anexo I, recomendação 4.2, medidas a) e b)):

[318] a) Continuar trabalhando com os Estados e municípios, bem como com os Poderes Judiciário e Legislativo, para que disponham de seus próprios regulamentos para a aplicação da Lei de Acesso e, principalmente que desses regulamentos constem regras claras sobre as respectivas instâncias de recurso às recusas de acesso e de pedidos de desclassificação de informação.

[319] b) Fortalecer a política de arquivos, especialmente no âmbito dos Estados e municípios, como maneira de garantir que os pedidos de informação não sejam recusados unicamente com base na inexistência de informação que o Estado deveria produzir e manter.

4.3. Mecanismos de consulta

Recomendação:

Continuar fortalecendo os mecanismos de consulta.

Medida sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos nos relatórios da Segunda e Terceira Rodadas:

- *Continuar estimulando a utilização dos mecanismos existentes para permitir a consulta dos setores interessados em relação com o desenho de políticas públicas e a elaboração de projetos de lei, decretos ou resoluções nos diferentes organismos do Estado (a fundamentação desta medida encontra-se na seção 4.3.2 do capítulo II do relatório da Primeira Rodada).*

[320] Em sua resposta,²²⁹ o Estado analisado presta informações e apresenta novos desdobramentos com respeito à medida anterior, da qual a Comissão destaca, como passos que lhe permitem constatar que foi considerada satisfatoriamente, os seguintes.

[321] – A criação, a partir de 2003, de 19 novos conselhos deliberativos e consultivos nacionais, com participação de organizações da sociedade civil, que atuam na formulação e fiscalização de políticas públicas, como o Conselho Nacional de Política Cultural.

[322] – A criação, a partir de 2004, de mais de 28.000 conselhos municipais, que atuam na supervisão da execução de programas federais nos municípios.

[323] – A realização de diversas conferências nacionais com vistas à avaliação e estabelecimento de diretrizes para o melhoramento contínuo de políticas públicas de diversas áreas, destacando-se especialmente a realização das etapas local, municipal, regional, estatal e federal da Primeira Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL).²³⁰ A conferência, com 150 mil participantes, mobilizou um total de cerca de um milhão de pessoas em todas as etapas preparatórias.²³¹

[324] A Comissão toma nota da consideração satisfatória pelo Estado analisado da medida única da recomendação da seção 4.3 do capítulo IV deste relatório, levando em conta especialmente os avanços registrados na utilização de seus mecanismos em vigor (conselhos e conferências nacionais), para permitir a consulta por parte dos setores interessados na formulação de políticas públicas, especialmente em matéria de transparência e controle social, por meio da realização da Primeira CONSOCIAL.²³²

²²⁹ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 87 e 88.

²³⁰ <http://www.consocial.cgu.gov.br/>. Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 33 a 34 e 89 a 92.

²³¹ <http://www.consocial.cgu.gov.br/noticias/comeca-a-etapa-nacional-da-1-consocial/>

²³² O documento com as 80 propostas que resultaram da etapa nacional da CONSOCIAL encontra-se publicado em: http://www.consocial.cgu.gov.br/uploads/biblioteca_arquivos/224/arquivo_c82af7c4ac.pdf.

4.4 Mecanismos para estimular a participação na gestão pública

[325] A recomendação formulada nesta seção foi considerada satisfatoriamente atendida e, portanto, não requer atenção adicional.

4.5 Mecanismos de participação no acompanhamento da gestão pública

[326] A recomendação formulada nesta seção foi considerada satisfatoriamente atendida e, portanto, não requer atenção adicional.

5. ASSISTÊNCIA E COOPERAÇÃO (ARTIGO XIV DA CONVENÇÃO)

Recomendações formuladas pela Comissão sobre cuja implementação não há informação ou que exigem atenção adicional, nos termos previstos no relatório da Segunda e Terceira Rodadas:

Recomendação 5.1:

Estabelecer uma legislação sobre assistência recíproca e continuar a negociar acordos bilaterais na matéria, bem como fazer parte de outros instrumentos internacionais pertinentes que facilitem tal assistência (a fundamentação desta recomendação encontra-se na seção 5.1.2 do capítulo II do relatório da Primeira Rodada).

[327] Em sua resposta,²³³ o Estado analisado presta informações e apresenta novos desdobramentos com respeito à medida anterior, da qual a Comissão destaca, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os seguintes:

[328] – A promulgação, em janeiro de 2008, da Convenção Interamericana sobre Assistência Mútua em Matéria Penal.

[329] – A existência de acordos de cooperação jurídica em matéria penal com o Canadá, Colômbia, Estados Unidos, México, Panamá, Peru e Suriname.

[330] – O envio de propostas de acordos de cooperação jurídica em matéria penal à Bolívia e ao Paraguai bem como a análise da proposta de acordo submetida pela Costa Rica.

[331] – O envio ao Congresso Nacional, em 2011, do acordo de cooperação jurídica em matéria penal negociado com El Salvador.

[332] Também durante a visita *in loco* informou-se sobre a existência de três iniciativas para regulamentar internamente a assistência jurídica mútua no Brasil (o Projeto de Lei do Senado nº 326 de 2007; o Projeto de Código de Processo Civil; e o Projeto de Código Penal), bem como sobre a publicação da Portaria Interministerial nº 501, de 21 de março de 2012, que define a tramitação de cartas rogatórias e pedidos de assistência direta, ativos e passivos, em matéria penal e civil, na ausência de acordo de cooperação jurídica internacional bilateral ou multilateral.

[333] A Comissão toma nota dos passos dados pelo Estado analisado para dar andamento à implementação da recomendação 5.1 do capítulo IV deste relatório, levando em conta que as iniciativas legislativas em vigor a que anteriormente se fez referência ainda não tiveram sua tramitação concluída para converter-se em norma jurídica.

²³³ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 93.

Recomendação 5.2:

Continuar os esforços de intercambiar cooperação técnica com outros Estados Partes em relação às formas e aos meios mais efetivos para prevenir, detectar, investigar e punir atos de corrupção (a fundamentação desta recomendação encontra-se na seção 5.2.2 do capítulo II do relatório da Primeira Rodada).

[334] Em sua resposta,²³⁴ o Estado analisado presta informações e apresenta novos desdobramentos com respeito à medida anterior, da qual a Comissão destaca, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os seguintes:

[335] *“O Brasil continua envidando esforços para estabelecer acordos bilaterais de cooperação técnica, os quais incluem, em seu escopo, intercâmbio de formas e meios para prevenir, investigar, detectar e punir atos de corrupção.*

[336] *Foram promulgados, de janeiro de 2010 a janeiro de 2012, 8 (oito) Acordos de Cooperação Técnica com Estados Partes da Convenção Interamericana Contra a Corrupção, entre os quais República Dominicana, Barbados, Granada, Guatemala, Trinidad e Tobago, Canadá, Chile e Equador”.*

[337] A Comissão toma nota dos passos dados pelo Estado analisado para dar andamento à implementação da recomendação 5.2 do capítulo IV deste relatório, levando em conta que os acordos mencionados são, em geral, acordos-quadro de cooperação técnica, e que seria importante dispor de informações sobre as iniciativas do Brasil de partilhar com outros Estados Partes suas experiências e boas práticas no combate à corrupção.

Recomendação 5.3:

Determinar e priorizar áreas específicas nas quais o Brasil considere que necessita cooperação técnica de outros Estados Partes ou de instituições multilaterais de cooperação para fortalecer suas capacidades de prevenir, detectar, investigar e punir atos de corrupção (a fundamentação desta recomendação encontra-se na seção 5.2.3 do capítulo II do relatório da Primeira Rodada).

[338] Em sua resposta, o Estado analisado não se referiu à recomendação 5.3. Portanto, a Comissão toma nota da necessidade de que o Brasil dispense atenção adicional a sua implementação.

6. AUTORIDADES CENTRAIS (ARTIGO XVIII DA CONVENÇÃO)

[339] A Comissão não formulou recomendações nesta seção.

7. RECOMENDAÇÕES GERAIS

Recomendações formuladas pela Comissão sobre cuja implementação não há informação ou que exigem atenção adicional, nos termos previstos no relatório da Segunda e Terceira Rodadas:

Recomendação 7.2:

Selecionar e desenvolver procedimentos e indicadores, conforme aplicável, que permitam verificar o acompanhamento das recomendações estabelecidas neste relatório e comunicar o assunto à

²³⁴ Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quarta Rodada, p. 93.

Comissão por meio da Secretaria Técnica. Para os fins indicados, poderá levar em conta a lista de indicadores mais generalizados, aplicáveis ao Sistema Interamericano que estiverem disponíveis para a seleção indicada por parte do Estado analisado, publicada pela Secretaria Técnica da Comissão no sítio web da OEA, bem como informações decorrentes da análise dos mecanismos que forem desenvolvidos de acordo com a recomendação 7.3 seguinte.

Recomendação 7.3:

Desenvolver, quando for apropriado e quando ainda não houver, procedimentos para analisar os mecanismos mencionados neste relatório, bem como as recomendações constantes do mesmo.

[340] Em sua resposta, o Estado analisado não se referiu às recomendações 7.2 e 7.3. Portanto, a Comissão toma nota da necessidade de que o Brasil dispense atenção adicional a sua implementação.

ANEXO I

RECOMENDAÇÕES VIGENTES E REFORMULADAS SOBRE OS TEMAS ANALISADOS NA PRIMEIRA RODADA

1. NORMAS DE CONDUTA E MECANISMOS PARA TORNAR EFETIVO SEU CUMPRIMENTO (ARTIGO III, PARÁGRAFOS 1 E 2, DA CONVENÇÃO)

1.1. Normas de conduta para prevenir conflitos de interesses e mecanismos para tornar efetivo seu cumprimento

Recomendação:

Fortalecer a implementação de leis e sistemas regulatórios em relação a conflitos de interesses, assegurando que sejam aplicáveis a todos os funcionários públicos, a fim de permitir a aplicação prática e efetiva de um sistema de ética pública.

Medidas sugeridas:

- a) Levando em consideração as iniciativas legislativas existentes, considerar incluir, em um único conjunto de normas, um regime em matéria de conflito de interesses que se aplique à generalidade dos funcionários públicos, no sentido de permitir tanto aos servidores públicos como aos administrados ou usuários conhecer com exatidão seus deveres e direitos e, ao mesmo tempo, eliminar as lacunas existentes na cobertura dos regulamentos atuais. Tal medida, entretanto, não impediria a existência de normas dirigidas a setores que por sua especificidade possam requerer um tratamento especializado ou o estabelecimento de normas mais restritivas.
- b) Estabelecer ou fortalecer, conforme aplicável, mecanismos destinados a monitorar e resolver casos de conflitos de interesses, de modo a cobrir a totalidade dos funcionários públicos, de acordo com a recomendação anterior.
- c) Estabelecer, em outros casos aplicáveis, restrições adequadas para os que deixem de desempenhar um cargo público, tais como a proibição de atuar nos assuntos em que interveio em razão de sua competência, ou junto às entidades com as quais esteve vinculado recentemente por um prazo de tempo razoável.

1.2. Normas de conduta e mecanismos para assegurar a guarda e o uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos

A recomendação formulada nesta seção foi considerada satisfatoriamente atendida e, portanto, não requer atenção adicional.

1.3. Medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes sobre os atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento

Recomendação:

Fortalecer as normas e mecanismos que exigem que os funcionários públicos informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento.

Medidas sugeridas:

- a) Continuar com medidas para o fortalecimento da proteção dos funcionários públicos que denunciem atos de corrupção de boa-fé, visando protegê-los de ameaças ou represálias das que possam ser vítima em consequência do cumprimento desta obrigação.
- b) Conscientizar os funcionários públicos em relação aos propósitos do dever de denunciar às autoridades competentes os atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento.

2. SISTEMAS PARA A DECLARAÇÃO DAS RECEITAS, ATIVOS E PASSIVOS (ARTIGO III, PARÁGRAFO 4, DA CONVENÇÃO)

Recomendação:

Fortalecer os sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos.

Medidas sugeridas:

- a) Regular as condições, procedimentos e outros aspectos relacionados à divulgação pública, quando for o caso, das declarações das receitas, ativos e passivos, respeitados os princípios fundamentais do ordenamento jurídico da República Federativa do Brasil.
- b) Tipificar o delito de enriquecimento ilícito.
- c) Otimizar os sistemas de análise do conteúdo das declarações de receitas, ativos e passivos, com o objetivo de que as mesmas sirvam também como uma ferramenta útil para a detecção e prevenção de conflitos de interesses e crimes, quando for o caso.
- d) Reforçar os recursos humanos da CGU de maneira que o órgão possa fortalecer ainda mais sua capacidade de verificar o conteúdo dessas declarações.

3. ÓRGÃOS DE CONTROLE SUPERIOR RELACIONADOS COM AS DISPOSIÇÕES SELECIONADAS (ARTIGO III, PARÁGRAFOS 1, 2, 4 e 11, DA CONVENÇÃO)

A recomendação formulada nesta seção foi considerada satisfatoriamente atendida e, portanto, não requer atenção adicional.

4. MECANISMOS PARA ESTIMULAR A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NOS ESFORÇOS PARA PREVENIR A CORRUPÇÃO (ARTIGO III, PARÁGRAFO 11, DA CONVENÇÃO)

4.1. Mecanismos de participação em geral

A Comissão não formulou recomendações nesta seção.

4.2. Mecanismos de acesso à informação

Recomendação:

Continuar fortalecendo os mecanismos para o acesso à informação pública.

Medidas sugeridas:

- a) Continuar trabalhando com os Estados e municípios, bem como com os Poderes Judiciário e Legislativo, para que disponham de seus próprios regulamentos para a aplicação da Lei de Acesso e, principalmente que desses regulamentos constem regras claras sobre as respectivas instâncias de recurso às recusas de acesso e de pedidos de desclassificação de informação.
- b) Fortalecer a política de arquivos, especialmente no âmbito dos Estados e municípios, como maneira de garantir que os pedidos de informação não sejam recusados unicamente com base na inexistência de informação que o Estado deveria produzir e manter.

4.3. Mecanismos de consulta

A recomendação formulada nesta seção foi considerada satisfatoriamente atendida e, portanto, não requer atenção adicional.

4.4 Mecanismos para estimular a participação na gestão pública

A recomendação formulada nesta seção foi considerada satisfatoriamente atendida e, portanto, não requer atenção adicional.

4.5 Mecanismos de participação no acompanhamento da gestão pública

A recomendação formulada nesta seção foi considerada satisfatoriamente atendida e, portanto, não requer atenção adicional.

5. ASSISTÊNCIA E COOPERAÇÃO (ARTIGO XIV DA CONVENÇÃO)

Recomendação 5.1:

Estabelecer uma legislação sobre assistência recíproca e continuar a negociar acordos bilaterais na matéria, bem como fazer parte de outros instrumentos internacionais pertinentes que facilitem tal assistência.

Recomendação 5.2:

Continuar os esforços de intercambiar cooperação técnica com outros Estados Partes em relação às formas e aos meios mais efetivos para prevenir, detectar, investigar e punir atos de corrupção.

Recomendação 5.3:

Determinar e priorizar áreas específicas nas quais o Brasil considere que necessita cooperação técnica de outros Estados Partes ou de instituições multilaterais de cooperação para fortalecer suas capacidades de prevenir, detectar, investigar e punir atos de corrupção.

6. AUTORIDADES CENTRAIS (ARTIGO XVIII DA CONVENÇÃO)

A Comissão não formulou recomendações nesta seção.

7. RECOMENDAÇÕES GERAIS

Recomendação 7.1:

A recomendação formulada nesta seção foi considerada satisfatoriamente atendida e, portanto, não requer atenção adicional.

Recomendação 7.2:

Selecionar e desenvolver procedimentos e indicadores, conforme aplicável, que permitam verificar o acompanhamento das recomendações estabelecidas neste relatório e comunicar o assunto à Comissão por meio da Secretaria Técnica. Para os fins indicados, poderá levar em conta a lista de indicadores mais generalizados, aplicáveis ao Sistema Interamericano que estiverem disponíveis para a seleção indicada por parte do Estado analisado, publicada pela Secretaria Técnica da Comissão no sítio web da OEA, bem como informações decorrentes da análise dos mecanismos que forem desenvolvidos de acordo com a recomendação 7.3 seguinte.

Recomendação 7.3:

Desenvolver, quando for apropriado e quando ainda não houver, procedimentos para analisar os mecanismos mencionados neste relatório, bem como as recomendações constantes do mesmo.

ANEXO II

**AGENDA DA VISITA *IN LOCO* À
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

| <u>Terça-Feira, 20 de março de 2012</u> | |
|--|---|
| 8h00 – 9h00 | Reunião de coordenação entre os representantes dos Estados membros do Subgrupo e a Secretaria Técnica (<i>Hotel Comfort Inn Brasília</i>). |
| 9h30 – 11h00 | Reuniões com organizações da sociedade civil e/ou, entre outros, com organizações do setor privado, associações profissionais, acadêmicos ou pesquisadores. |
| | Tema: <ul style="list-style-type: none">• A perspectiva da sociedade civil sobre a implementação da nova Lei de Acesso à Informação (Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011). |
| | Participantes: <i>Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI)</i> Fernando Rodrigues, Diretor <i>Artigo 19</i> Arthur Serra Massuda, Coordenador de Projetos <i>Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO) – Capítulo Brasileiro da Transparência Internacional.</i> Lizete Verillo, Diretora de Combate à Corrupção Jorge Sanchez, Presidente do Conselho Administrativo |
| 11h00 – 12h45 | Reuniões com organizações da sociedade civil e/ou, entre outros, com organizações do setor privado, associações profissionais, acadêmicos ou pesquisadores. (<i>Continuação</i>) |

| | |
|---------------|---|
| | <p>Temas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Desafios para a investigação, processo e punição de atos de corrupção no Brasil.• Os órgãos de controle e o combate à corrupção no Brasil.• Eficácia judicial em matéria de prevenção e combate à corrupção no Brasil.• Perspectiva da sociedade civil sobre o papel dos órgãos de controle na gestão da ética e no combate à corrupção no Brasil.• Cooperação entre o setor privado e os órgãos de controle superior. |
| | <p><u>Participantes:</u></p> <p><i>Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)</i> Paulo Henrique Falcão Brêda, Presidente da Comissão Especial de Combate à Corrupção.</p> <p><i>Fundação Getúlio Vargas (FGV)</i> Fernando Abrucio, Professor e Pesquisador <i>Pesquisador</i> Carlos Higino Ribeiro de Alencar, Secretário de Transparência do Distrito Federal, autor de estudo sobre a eficácia judicial em Brasil em matéria de prevenção e combate à corrupção.</p> <p><i>Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO) – Capítulo Brasileiro da Transparência Internacional.</i> Jorge Sanchez, Presidente do Conselho Administrativo <i>Instituto Ethos</i> Caio Magri, Gerente Executivo de Políticas Públicas Lisandra Arantes, Coordenadora de Políticas Públicas</p> |
| 12h45 – 14h15 | Almoço |
| 14h15 – 15h45 | Painel 1: Controladoria-Geral da União (CGU) |
| | <p>Tema:</p> <ul style="list-style-type: none">• Resultados em relação ao cumprimento de suas funções.• Mecanismos de prestação de contas. |
| | <p><u>Participantes:</u></p> <p><i>Representante da Secretaria-Executiva da CGU</i></p> |

| | |
|---------------|--|
| | <p>Jaine Mailda Pena Cirqueira, Chefe da Assessoria Especial de Gestão de Projetos <i>Representante da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas da CGU</i></p> <p>Mário Vinicius Claussen Spinelli, Secretário da SPCI <i>Representante da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU</i></p> <p>Ronald da Silva Balbe, Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle <i>Representantes da Corregedoria-Geral da União da CGU</i></p> <p>Waldir João Ferreira da Silva Júnior, Corregedor-Adjunto da Área Social</p> <p>Antonio Nóbrega, Chefe de Gabinete <i>Representante da Ouvidoria-Geral da União da CGU</i></p> <p>José Eduardo Elias Romão, Ouvidor-Geral</p> |
| 15h45 – 17h00 | Painel 2: Controladoria-Geral da União (CGU) |
| | <p>Temas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Harmonização e coordenação de funções com outros órgãos de controle (Tribunal de Contas da União, Comissão de Ética Pública, Ministério Público Federal, entre outros).• Exceções ao âmbito de funções da CGU. |
| | <p><u>Participantes:</u></p> <p><i>Representante da Corregedoria-Geral da União da CGU</i></p> <p>Waldir João Ferreira da Silva Júnior, Corregedor-Adjunto da Área Social</p> <p><i>Representante da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU</i></p> <p>Ronald da Silva Balbe, Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle</p> <p><i>Representante da unidade de controle interno de uma entidade da Administração Pública Federal direta.</i></p> <p>Jerri Eddie Xavier Coelho, Secretário de Controle Interno da Secretaria Geral da Presidência da República</p> <p><i>Representante da unidade de controle interno de uma entidade da Administração Pública Federal indireta.</i></p> <p>Silas Roberto de Souza, Chefe de Auditoria da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)</p> |
| 17h00 – 17h45 | Painel 3: Controladoria-Geral da União (CGU) |

| | |
|---|--|
| | <p>Temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos e ações de fortalecimento institucional. • Normas internas para o cumprimento de suas funções (manual de procedimento da Ouvidoria-Geral da União). • Regime orçamentário. |
| | <p><u>Participantes:</u></p> <p><i>Representante da Secretaria-Executiva da CGU</i> Jaíne Mailda Pena Cirqueira, Chefe da Assessoria Especial de Gestão de Projetos</p> <p><i>Representante da Ouvidoria-Geral da União da CGU</i> José Eduardo Elias Romão, Ouvidor-Geral</p> <p><i>Representantes da Diretoria de Gestão Interna da CGU</i> Cláudio Torquato, Diretor de Gestão Interna Lorena Pompeu, Coordenadora-Geral de Planejamento e Orçamento Simeí Spada, Coordenadora-Geral de Recursos Humanos</p> |
| 17h45 – 18h30 | Painel 4: Controladoria-Geral da União (CGU) |
| | <p>Tema:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Boas práticas (Observatório da Despesa Pública e Cadastro Empresa Pró-Ética). |
| | <p><u>Participantes:</u></p> <p><i>Representante da Diretoria de Prevenção da Corrupção da CGU</i> Izabela Moreira Correa, Coordenadora-Geral</p> <p><i>Representante da Diretoria de Informações Estratégicas da CGU</i> Gilson Libório, Diretor de Informações Estratégicas Leonardo Sales, Coordenador Substituto</p> |
| 18h30 – 19h30 | Reunião informal^{235/} com os representantes dos Estados membros do Subgrupo e a Secretaria Técnica. |
| <u>Quarta-Feira, 21 de março de 2012</u> | |
| 9h00 – 10h30 | Painel 5: Tribunal de Contas da União (TCU) |
| | Temas: |

²³⁵. O segundo parágrafo da disposição 20 da *Metodologia para a realização das Visitas In Loco* estabelece que: “(...) Ao serem concluídas as reuniões, em cada dia da visita in loco, a Secretaria Técnica organizará um encontro informal com os peritos do Subgrupo, para troca de pontos de vista preliminares sobre os temas nelas considerados(...)”.

| | |
|---------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none">• Resultados em relação ao cumprimento de suas funções.• Acompanhamento da recomendação 1.2 da Primeira Rodada. |
| | <p><u>Participantes:</u></p> <p><i>Representantes da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU</i> Marcelo Luiz Souza da Eira, Secretário Adjunto de Planejamento e Procedimentos Carlos Roberto Takao Yoshioka, Diretor de Gestão de Informações Estratégicas</p> <p><i>Representantes da Secretaria-Geral de Administração do TCU</i> Carlos Roberto Caixeta, Secretário Adjunto de Administração José Eliomá Oliveira Albuquerque, Secretário de Orçamento, Finanças e Contabilidade</p> <p><i>Representante do Ministério Público junto ao TCU</i> Márcio André Santos de Albuquerque, Chefe de Gabinete do Procurador Geral do Ministério Público junto ao TCU</p> <p><i>Representante da Advocacia-Geral da União (AGU)</i> André Luiz de Almeida Mendonça, Diretor do Departamento de Patrimônio e Probidade</p> |
| 10h30 – 11h30 | Painel 6: Tribunal de Contas da União (TCU) |
| | <p>Temas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Quadro de competências e mecanismos de coordenação interinstitucional (Controladoria-Geral da União, Advocacia-Geral da União, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, entre outros).• Exceções ao âmbito de funções do Tribunal de Contas da União. |
| | <p><u>Participantes:</u></p> <p><i>Representantes da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU</i> Marcelo Luiz Souza da Eira, Secretário Adjunto de Planejamento e Procedimentos Carlos Roberto Takao Yoshioka, Diretor de Gestão de Informações Estratégicas</p> <p><i>Representante da Secretaria-Geral de Administração do TCU</i> José Eliomá Oliveira Albuquerque, Secretário de Orçamento, Finanças e Contabilidade</p> <p><i>Representante do Ministério Público junto ao TCU</i> Márcio André Santos de Albuquerque, Chefe de Gabinete do Procurador Geral do Ministério Público junto ao TCU</p> |

| | |
|---------------|---|
| 11h30 – 12h30 | Painel 7: Tribunal de Contas da União (TCU) |
| | Temas: <ul style="list-style-type: none">• Mecanismos de controle interno.• Ações de fortalecimento institucional.• Regime orçamentário. |
| | <u>Participantes:</u> <p><i>Representantes da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU</i> Marcelo Luiz Souza da Eira, Secretário Adjunto de Planejamento e Procedimentos Carlos Roberto Takao Yoshioka, Diretor de Gestão de Informações Estratégicas</p> <p><i>Representante da Secretaria-Geral de Administração do TCU</i> José Eliomá Oliveira Albuquerque, Secretário de Orçamento, Finanças e Contabilidade</p> <p><i>Representante do Ministério Público junto ao TCU</i> Márcio André Santos de Albuquerque, Chefe de Gabinete do Procurador Geral do Ministério Público junto ao TCU</p> |
| 12h30– 14h00 | Almoço |
| 14h00 – 15h45 | Painel 8: Ministério Público Federal (MPF) |
| | Temas: <ul style="list-style-type: none">• Resultados em relação ao cumprimento de suas funções.• Quadro de competências e mecanismos de coordenação interinstitucional (Polícia Federal e Controladoria-Geral da União, |

| | |
|---------------|---|
| | entre outros). |
| | <p><u>Participantes:</u> <i>Representantes do Ministério Público Federal</i> Ela Wiecko Castilho, Subprocuradora-Geral da República, Mônica Nicida Garcia, Procuradora Regional da República Lauro Pinto Cardoso Neto, Procurador da República e Secretário-Geral do MPF Roberto Antônio Dassié Diana, Procurador da República Gustavo Ferreira Souza, Secretário Processual Adjunto do MPF <i>Responsável pela Ação 6 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro(ENCCLA) 2011²³⁶</i> Hamilton Fernando Cota Cruz, Assessor Especial da Secretaria Executiva da CGU</p> |
| 15h45 – 16h30 | Painel 9: Ministério Público Federal (MPF) |
| | <p>Temas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ações de fortalecimento institucional.• Mecanismos de controle interno.• Mecanismos de prestação de contas. <p><u>Participantes:</u> <i>Representantes do Ministério Público Federal</i> Ela Wiecko Castilho, Subprocuradora-Geral da República, Mônica Nicida Garcia, Procuradora Regional da República Lauro Pinto Cardoso Neto, Procurador da República e Secretário-Geral do MPF Roberto Antônio Dassié Diana, Procurador da República Gustavo Ferreira Souza, Secretário Processual Adjunto do MPF</p> |
| 16h30 – 18h30 | Painel 10: Departamento de Polícia Federal (DPF) |
| | <p>Temas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Resultados em relação ao cumprimento de suas funções.• Quadro de competências e mecanismos de coordenação interinstitucional (Ministério Público Federal e Controladoria-Geral da União).• Ações de fortalecimento institucional. |

²³⁶ “Ação 06 - Elaborar manuais de atuação conjunta entre os órgãos públicos em investigações de lavagem de dinheiro e corrupção”.

| | |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de controle interno. • Regime orçamentário. • Mecanismos de prestação de contas. |
| | <p><u>Participantes:</u></p> <p><i>Representante do Serviço de Repressão a Desvios de Recursos Públicos do DPF</i> Josélio Azevedo de Sousa, Delegado de Polícia Federal e Chefe do SRDP</p> <p><i>Representante da Corregedoria-Geral do DPF</i> Nilson Vieira dos Santos, Delegado de Polícia Federal e Chefe Substituto da Divisão de Correições Judiciárias da Coordenação-Geral de Correições</p> <p><i>Representante da Diretoria de Administração e Logística Policial do DPF</i> Nivaldo Poncio, Chefe do Serviço de Projetos da Divisão de Planejamento e Projetos da Coordenação-Geral de Planejamento e Modernização</p> <p><i>Representante da Assessoria de Controle Interno do DPF</i> João Henrique Wilkon Marques, Assessor de Controle Interno</p> <p><i>Responsável pelo Programa de Transparência do Ministério da Justiça</i> Mariana Delgado de Carvalho Silva, Coordenadora do Programa de Transparência do MJ</p> |
| 18h30 – 19h30 | Reunião informal com os representantes dos Estados membros do Subgrupo e a Secretaria Técnica. |
| <u>Quinta-Feira, 22 de março de 2012</u> | |
| 9h00 – 10h00 | Painel 11: Supremo Tribunal Federal (STF) |
| | <p>Tema:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Competências, processo de tomada de decisões e recursos (proposta de emenda constitucional 15/11). |
| | <p><u>Participantes:</u></p> <p><i>Representante do Supremo Tribunal Federal</i> Luiz Guilherme Mendes de Paiva, Assessor da Presidência</p> <p><i>Representante do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)</i> Gilberto Valente Martins, Conselheiro CNJ</p> |
| 10h00 – 11h45 | Painel 12: Supremo Tribunal Federal (STF) |
| | <p>Tema:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resultados em relação ao cumprimento de suas funções. |

| | |
|---------------|---|
| | <p><u>Participantes:</u></p> <p><i>Representantes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)</i></p> <p>Gilberto Valente Martins, Conselheiro CNJ</p> <p>Juiz Nicolau Lupianhes Neto, juiz auxiliar da Corregedoria Nacional de Justiça e coordenador do Cadastro Nacional de Adoção (CNA)</p> |
| 11h45 – 12h30 | Painel 13: Supremo Tribunal Federal (STF) |
| | <p>Tema:</p> <ul style="list-style-type: none">• Mecanismos de controle interno. |
| | <p><u>Participantes:</u></p> <p><i>Representante da Secretaria de Controle Interno do STF</i></p> <p>Edna Isabel Brito Gonçalves Prandini, Secretária de Controle Interno</p> <p><i>Representante da Secretaria de Controle Interno do CNJ</i></p> <p>Silvia Caldas Ferreira, Secretária de Controle Interno</p> <p>Humberto Nunes, Coordenador da Seção de Acompanhamento de Gestão</p> <p><i>Representante da Corregedoria Nacional de Justiça</i></p> <p>Juiz Nicolau Lupianhes Neto, juiz auxiliar da Corregedoria Nacional de Justiça e coordenador do Cadastro Nacional de Adoção (CNA)</p> |
| 12h30 – 14h00 | Almoço |
| 14h00 – 15h15 | Painel 14: Acompanhamento das recomendações da Primeira Rodada |
| | <p>Tema:</p> <ul style="list-style-type: none">• Conflito de interesses:<ul style="list-style-type: none">- Andamento do Projeto de Lei (PL) Nº 7.528/2006, sobre conflito de interesses;- Ações para o fortalecimento da implementação de leis e sistemas regulatórios em matéria de conflito de interesses e dos mecanismos destinados a monitorar e resolver esses conflitos. |
| | <p><u>Participantes:</u></p> <p><i>Representante da Casa Civil da Presidência da República</i></p> <p>Luiz Alberto dos Santos, Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Públicas Governamentais</p> <p><i>Representante da Secretaria de Relações Institucionais</i></p> <p>Rafael Dubeux, Subchefe-Adjunto Assuntos Parlamentares</p> |

| | |
|---------------|---|
| | <p><i>Representantes da Comissão de Ética do Banco Central</i></p> <p>Nilvanete Ferreira da Costa, Chefe do Departamento de Recursos Humanos José Augusto Varanda, Gerente-Executivo de Apoio Administrativo e Tecnológico</p> <p><i>Representante da Comissão de Ética da Receita Federal</i></p> <p>Marcos Noronha, Presidente da Comissão de Ética da RFB</p> |
| 15h15 – 16h45 | Painel 15: Acompanhamento das recomendações da Primeira Rodada |
| | <p>Tema:</p> <ul style="list-style-type: none">• Sistemas para a declaração de receitas, ativos e passivos:<ul style="list-style-type: none">- Andamento do Projeto de Lei (PL) Nº 5.586/2005, sobre a tipificação do enriquecimento ilícito.- Avanços em matéria de regulação das condições, procedimentos e outros aspectos relacionados à divulgação pública das declarações.- Otimização dos sistemas de análise das declarações como ferramenta útil para a detecção e prevenção de conflitos de interesses (coordenação de atividades entre a Comissão de Ética Pública e a CGU).- O Exame Sistemático de Declarações de Bens e Rendias. |
| | <p><u>Participantes:</u></p> <p><i>Representantes da Controladoria-Geral da União (CGU)</i></p> <p>Roberto Vieira, Corregedor Adjunto da Área Econômica Alexandre Andrade, Chefe de Divisão da Diretoria de Informações Estratégicas Jônia Bumlai, Analista de Finanças e Controle</p> <p><i>Representante da Secretaria de Relações Institucionais</i></p> <p>Rafael Dubeux, Subchefe-Adjunto de Assuntos Parlamentares</p> <p><i>Representante da Corregedoria da Receita Federal</i></p> <p>Leonardo Abras, Coordenador Disciplinar</p> |
| 16h45 – 18h30 | Painel 16: Acompanhamento das recomendações da Primeira Rodada |
| | <p>Temas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Assistência e cooperação:<ul style="list-style-type: none">- Andamento do Projeto de Novo Código de Processo Civil, que inclui uma seção sobre cooperação internacional.- Oferta de cooperação técnica aos demais Estados Partes na CICC em matéria de prevenção, detecção, investigação e punição de atos de corrupção.• Proteção de denunciantes: |

| | |
|---|--|
| | <p>- Andamento dos estudos realizados para preparar um anteprojeto de lei na matéria.</p> |
| | <p><u>Participante:</u> <i>Representante do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional do Ministério da Justiça (DRCI/MJ)</i> Arnaldo Silveira, Assessor de Tratados e Foros Internacionais</p> |
| 18h30 – 19h30 | Reunião informal com os representantes dos Estados membros do Subgrupo e a Secretaria Técnica. |
| Sexta-Feira, 23 de março de 2012 | |
| 9h00 – 11h30 | Painel 17: Acompanhamento das recomendações da Primeira Rodada |
| | <p>Tema:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acesso à informação: <ul style="list-style-type: none"> - Implementação da nova Lei de Acesso à Informação. - Avanços no âmbito do Plano Nacional sobre Governo Aberto (Decreto S/N de 15 de setembro de 2011). |
| | <p><u>Participantes:</u> <i>Representante da Controladoria-Geral da União</i> Izabela Corrêa, Coordenadora-Geral de Promoção da Ética, Transparência e Integridade Roberta Solis Ribeiro, Assessora para Assuntos Internacionais. <i>Representante da Casa Civil da Presidência da República</i> Ricardo Horta, Assessor da Secretaria-Executiva <i>Representante do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão</i> Corinto Meffe, Departamento de Integração de Sistemas de Informação</p> |
| 11h30 – 12h00 | Reunião informal com os representantes dos Estados membros do Subgrupo e a Secretaria Técnica. |
| 12h00 – 13h00 | Reunião final ^{237/} entre os representantes do Estado analisado, dos Estados membros do Subgrupo e a Secretaria Técnica. |

²³⁷ O terceiro parágrafo da disposição 20 da *Metodologia para a realização das Visitas In Loco* estabelece que: “(...) Ao final da visita in loco, será realizada uma reunião, de que participarão os peritos do Subgrupo, a Secretaria Técnica e o Perito Titular do Estado analisado e/ou o funcionário que tenha este designado para apoiá-lo, de acordo com o que preceitua a disposição 11, parágrafo segundo, desta Metodologia. Nessa reunião, serão detalhadas, se for o caso, as informações que, excepcionalmente, o Estado analisado ainda não tenha prestado, por meio da Secretaria Técnica, bem como o prazo em que o fará, e se coordenará qualquer outro tema pendente que resulte da visita in loco.”

**AUTORIDADES QUE SERVIRAM DE CONTATO NO ESTADO ANALISADO PARA A
COORDENAÇÃO DA VISITA *IN LOCO*, E REPRESENTANTES DOS ESTADOS
MEMBROS DO SUBGRUPO DE ANÁLISE PRELIMINAR E DA SECRETARIA TÉCNICA
DO MESICIC QUE PARTICIPARAM DA VISITA**

ESTADO ANALISADO:

BRASIL

Vânia Lúcia Ribeiro Vieira

Perita Titular junto à Comissão de Peritos do MESICIC
Diretora de Prevenção da Corrupção
Controladoria-Geral da União

Izabela Moreira Corrêa

Coordenadora-Geral de Promoção da Ética, Transparência e Integridade
Diretoria de Prevenção da Corrupção
Controladoria-Geral da União

Renato de Oliveira Capanema

Perito Suplente junto à Comissão de Peritos do MESICIC
Chefe de Divisão
Coordenação-Geral de Promoção da Ética, Transparência e Integridade
Diretoria de Prevenção da Corrupção
Controladoria-Geral da União

Mayrislandes Coura

Analista de Finanças e Controle
Gerência de Promoção da Ética, Transparência e Integridade
Diretoria de Prevenção da Corrupção
Controladoria-Geral da União

ESTADOS MEMBROS DO SUBGRUPO DE ANÁLISE PRELIMINAR:

URUGUAI

José Pedro Montero Trabel

Presidente
Junta de Transparência e Ética Pública

Iván Toledo

Secretário-Geral
Junta de Transparência e Ética Pública

REPÚBLICA DOMINICANA

Simón Castaños

Encarregado de Assuntos Multilaterais
Direção de Prevenção da Corrupção Administrativa
Procuradoria-Geral da República

SECRETARIA TÉCNICA DO MESICIC

Luiz Marcelo Azevedo

Oficial Jurídico

Departamento de Cooperação Jurídica
Secretaria de Assuntos Jurídicos da OEA

Laura Martínez

Oficial Jurídico Principal

Departamento de Cooperação Jurídica
Secretaria de Assuntos Jurídicos da OEA