AGENDA DE TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE

Fabio Rodrigues Pozzebom / Agência Brasil

PROPOSTAS PARA O QUADRIÊNIO 2023-2026

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL
Brasil

AGENDA DE TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE

PROPOSTAS PARA O QUADRIÊNIO 2023-2026

Exceto onde indicado o contrário, este material é distribuído sob uma licença Creative Commons Atribuição-Não Comercial 4.0 Internacional.

Agenda de Transparência e Integridade: propostas para o quadriênio 2023-2026

Coordenação – Bruno Brandão
Autores – André Amaral, Bruno Brandão, Guilherme France, Joachim Stassart, Johanna Nublat, Maria Dominguez, Maria Regina Reis, Michael Freitas Mohallem, Nicole Verillo, Renato Morgado, Vinicius Reis
Diagramação – Luana Coelho

Agenda de Transparência e Integridade: propostas para o quadriênio 2023-2026: Transparência Internacional - Brasil - São Paulo, 2022

Vários colaboradores

1. Corrupção. 2. Corrupção administrativa. 3. Corrupção na política. 4. Transparência na administração pública. I. Transparência Internacional Brasil (Organização)

CDD – 341.3

Transparência Internacional - Brasil
Avenida Brigadeiro Luis Antonio, 2.367 Sala 514
CEP 01401-900, São Paulo, SP
transparenciainternacional.org.br

SUMÁRIO

1. A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E INSTITUCIONAL ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL 9

DÉCADA DE 1990 11

DÉCADA DE 2000 12

DÉCADA 2010 13

DÉCADA 2020 14

2. RETROCESSOS RECENTES E RISCOS FUTUROS 17

3. RECOMENDAÇÕES PARA O CICLO 2023-2026 21

1. LISTA TRÍPLICE VINCULANTE PARA A NOMEAÇÃO DO PGR 23

2. CONTROLE DEMOCRÁTICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO 26

3. QUARENTENA PARA A CANDIDATURA ELEITORAL DE MEMBROS DO PODER JUDICIÁRIO, MINISTÉRIO PÚBLICO, FORÇAS ARMADAS E POLÍCIAS 28

4. QUARENTENA PARA A NOMEAÇÃO DE ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO E PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 30

5. POLÍTICA NACIONAL DE DADOS ABERTOS E COMPATIBILIZAÇÃO COM A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS 32

6. EXTINÇÃO DO ORÇAMENTO SECRETO OU EMENDAS DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO (RP9) 34

7. TRANSPARÊNCIA PARLAMENTAR E DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO PARTICIPATIVO 36

8. DEMOCRATIZAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS E DO FUNDO PARTIDÁRIO 38

9. TRANSPARÊNCIA E DEMOCRACIA INTERNA DOS PARTIDOS POLÍTICOS 41

10. EXTINÇÃO DA COMPETÊNCIA CRIMINAL DA JUSTIÇA ELEITORAL 42

11. CONTROLE DEMOCRÁTICO DO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA NACIONAL E INVENTÁRIO GERAL DAS FERRAMENTAS DE VIGILÂNCIA ESTATAIS 44

SUMÁRIO

12. PROTEÇÃO DO DENUNCIANTE (WHISTLEBLOWER) 47

13. RECUPERAÇÃO DO SISTEMA DE CONSELHOS PARTICIPATIVOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE CONTROLE SOCIAL DA INTEGRIDADE PÚBLICA 49

14. LEI ORGÂNICA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO E FORTALECIMENTO DO CONTROLE INTERNO 51

15. CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS MINISTROS E CONSELHEIROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS 53

16. REDUÇÃO DO FORO PRIVILEGIADO 55

17. REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY 57

18. CRIMINALIZAÇÃO DA CORRUPÇÃO PRIVADA 59

19. REGULAMENTAÇÃO DA ADVOCACIA PRIVADA EM CONFORMIDADE À LEI DE LAVAGEM DE DINHEIRO 60

20. TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DOS CADASTROS DE TERRAS E REGISTROS DE IMÓVEIS 62

21. RECUPERAÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E FORTALECIMENTO DO COMBATE À CORRUPÇÃO AMBIENTAL 65

22. POLÍTICA NACIONAL CONTRA CONFLITOS DE INTERESSE 68

23. SABATINA OU MECANISMO COMPARTILHADO DE ESCOLHA PARA CHEFIA DE ÓRGÃOS DE INVESTIGAÇÃO, INTELIGÊNCIA E CONTROLE ESTRATÉGICOS 70

24. LIMITAÇÃO DAS POSSIBILIDADES LEGAIS DE RECEBIMENTO DE VERBAS INDENIZATÓRIAS NO PODER JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO 72

25. TRANSPARÊNCIA DO BENEFICIÁRIO FINAL 74

1.

A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E INSTITUCIONAL ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL

1. A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E INSTITUCIONAL ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL

As instituições, políticas públicas e legislações voltadas ao enfrentamento da corrupção no Brasil não são resultado da atuação de um grupo, partido político ou campo ideológico. Ao contrário de outras agendas duradouras da política, que são percebidas como tipicamente alinhadas a um campo ideológico da política brasileira – como por exemplo a agenda de segurança pública, mais fortemente presente no campo conservador, ou a agenda de redução das desigualdades sociais, costumeiramente priorizada no campo progressista –, o discurso contra a corrupção é naturalmente cíclico. Partidos e grupos políticos, quando na oposição, tendem a reforçar sua preocupação com a corrupção, que invariavelmente se mostra presente em governos, em maior ou menor grau.

Coalizões eleitas para governar, porém, nem sempre são indiferentes aos desafios dessa agenda, ainda que sua apropriação política seja mais comum por forças políticas de oposição. Ao longo dos últimos 34 anos, sob diferentes governos, o Brasil viu importantes inovações legais que contribuíram para aumentar a transparência do setor público, incentivar a adoção de políticas de integridade pelo setor privado, fortalecer mecanismos de detecção da corrupção e reduzir a impunidade. Algumas delas serão detalhadas abaixo, com objetivo de evidenciar este longo processo de construção, tornado possível pela atuação conjunta das instituições democráticas brasileiras em torno desta pauta comum.

O amplo instrumental jurídico anticorrupção disponível atualmente é resultado de décadas de evolução legislativa e amadurecimento institucional. Sem dúvida, a Constituição Federal de 1988 representou o marco inicial nesse processo, afinal, cimentou o regime democrático sem o qual nenhum esforço de prevenir e combater a corrupção pode ser bem-sucedido. A pluralidade política, a separação e a independência dos três poderes, o fortalecimento das instituições de controle, a liberdade da imprensa são elementos basilares para a construção de um país menos corrupto e, portanto, mais justo.

O propósito deste documento é apresentar sugestões de políticas públicas e atualização legislativa no campo da integridade e anticorrupção para o próximo ciclo político, de 2023 a 2026. Mas não apenas isso. Também cabe a esse documento a importante – e infelizmente esquecida – constatação de que é uma agenda suprapartidária por essência. Os recorrentes casos de corrupção, neste e em outros governos, mostram que é uma agenda que deve ser encarada como permanentemente desafiadora no Brasil. Como se verá a seguir, nem a responsabilidade pelo desenvolvimento dos instrumentos de combate à corrupção muito menos a sua ocorrência sistemática

são atribuíveis, de maneira exclusiva, a qualquer partido ou campo político. Ao contrário, desde a promulgação da Constituição de 1988, é uma das agendas políticas marcadas por lentos e até pouco tempo sucessivos avanços.

Década de 1990

Parte fundamental do projeto da Constituição Federal dependia do fortalecimento dos órgãos que haviam recebido competências relevantes no que se referia à fiscalização e ao controle da Administração Pública: o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União. A Lei Complementar nº 75 e a Lei nº 8.695, ambas de 1993, foram responsáveis por estabelecer as estruturas, as atribuições e as ferramentas de atuação do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos estaduais, respectivamente. Já a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443, de 1992) dispõe sobre a sua estrutura e ferramentas de atuação, como a tomada de contas e as inspeções e auditorias.

No início desta década também foram estruturados elementos fundamentais para a atuação do Estado na economia e na sociedade: os servidores públicos e as licitações e contratações. A Lei nº 8.112, de 1990, estabeleceu o regime jurídico dos servidores públicos federais, detalhando as diferentes formas de provimento em cargos públicos. Consagrou os concursos como mecanismo padrão para a seleção para o serviço público, além de instituir um regime disciplinar com deveres e proibições e com penalidades correspondentes ao seu descumprimento. Por outro lado, a Lei nº 8.666, de 1993, instituiu normas gerais para as licitações e para os contratos de toda a Administração Pública. Previu que todas as licitações deveriam seguir os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da probidade administrativa. Regulamentou, ainda, as diferentes modalidades de licitação - concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão -, prevendo regras específicas para cada uma delas. Definiu, por fim, sanções administrativas, cabíveis para todos que descumprissem os seus preceitos e elencou uma série de crimes contra as licitações.

O regime democrático instituído pela Constituição Federal também exigiu adaptações na legislação eleitoral brasileira. A Lei nº 9.096, de 1995, dispôs sobre o funcionamento dos partidos políticos, instituindo o Fundo Partidário para financiar suas atividades e regulamentando a prestação de contas dos partidos à Justiça Eleitoral. No que diz respeito às eleições, foi a Lei nº 9.504, de 1997, que adaptou o Código Eleitoral, de 1965, à nova realidade constitucional. Assim, detalhou todo o processo eleitoral, desde a escolha e o registro das candidaturas até a votação e a fiscalização do processo eleitoral, passando pela prestação de contas das campanhas. Ainda nesta seara, merece destaque, como fruto da iniciativa popular, a Lei da Compra de

Votos (Lei nº 9.840, de 1999), que estabeleceu como crime eleitoral a captação de sufrágio, atendendo a um grande anseio da sociedade para colocar fim a uma prática comum no Brasil desde o início do século XX.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992) surgiu como uma ferramenta para a responsabilização de agentes públicos que viessem a cometer atos de improbidade administrativa, definidos como aqueles que causassem prejuízo ao erário público, que atentassem contra os princípios da administração pública ou que gerassem enriquecimento ilícito. Impunha sanções de natureza civil e administrativa, como a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos e a multa.

Também no campo da responsabilização, foi aprovada a Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613, de 1999). Além de prever o tipo penal de lavagem de dinheiro, esta lei criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), responsável por disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas. Além disso, esta lei institui obrigações relativas à identificação de clientes e manutenção de registros e ao reporte de operações suspeitas para bancos e outras instituições financeiras e não financeiras, sujeitas à Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro.

Década de 2000

O início dos anos 2000 foi marcado pela integração do Brasil aos regimes internacionais de combate à corrupção que ganharam força na década de 90 e estabelecem não só obrigações mínimas (e compartilhadas) para os Estados membros, mas também as bases para a cooperação internacional nesse campo. Estes regimes representam, até os dias de hoje, fontes de inspiração e cobrança para que o Brasil siga aprimorando seus arcabouços institucionais e legais anticorrupção.

A primeira das convenções internacionais ratificadas pelo Brasil no tema foi a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, em 2000 (Decreto nº 3.678, de 2000). Também conhecida como Convenção da OCDE contra a Corrupção Transnacional, este tratado representa um esforço para fechar as lacunas que garantiam impunidade às multinacionais que subornavam funcionários públicos longe de suas matrizes, com frequência, em países africanos, asiáticos e latino-americanos.

Em 2002, foi ratificada a Convenção Interamericana contra a Corrupção (Decreto nº 4.410, de 2002), que tinha como objetivo promover e fortalecer o desenvolvimento dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, além de regulamentar diferentes mecanismos de cooperação jurídica, como a extradição e o congelamento e

confisco de bens. Por fim, em 2005, o Brasil ratificou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Decreto nº 5.687, de 2006), um instrumento legal de alcance universal, cuja ênfase, de modo inédito, se encontrava na prevenção da corrupção. Assim, institui obrigações relacionadas à transparência, às compras públicas, à contratação e à atuação de agentes públicos e à participação social.

Todas estas convenções estabeleceram mecanismos de monitoramento e cooperação que, ao longo dos últimos 20 anos, analisaram o ordenamento nacional em diversas oportunidades e apresentaram recomendações para o seu aprimoramento. Estes mecanismos colaboraram também para o compartilhamento de boas práticas entre os Estados e para o constante aprendizado de agentes públicos brasileiros. Também colaborou com esse processo o Grupo de Ação Financeira (GAFI), ao qual o Brasil aderiu em 2000. As recomendações do GAFI no que se refere à prevenção e ao combate à lavagem de dinheiro, assim como as avaliações realizadas por aquele órgão, foram fundamentais na evolução da legislação brasileira de combate ao crime organizado e à corrupção, modalidades criminosas que dependem profundamente da lavagem de dinheiro.

Do ponto de vista institucional, a maior transformação desta década foi a criação da Controladoria-Geral da União (CGU) (Lei nº 10.683, de 2003). Resultado da fusão anterior da Secretaria Federal de Controle Interno e da Ouvidoria-Geral da União, a CGU tornou-se o órgão central de controle interno, responsável pelas atividades de corregedoria, controladoria, ouvidoria e auditoria no âmbito do Poder Executivo Federal. Assumiu, com o tempo, um papel fundamental na promoção da transparência não só no âmbito federal, mas também, por meio da cooperação com os demais entes da Administração Pública, nos âmbitos estadual e municipal.

Década 2010

A própria Constituição Federal estabeleceu as bases para a construção de um regime legal e institucional que assegura a transparência das informações públicas. Consagrou a publicidade como um dos princípios da administração pública (art. 37) e elencou o direito de acesso a informações de interesse particular ou de interesse coletivo como direito fundamental (art. 5, XXXIII). Foi, no entanto, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011) que deu real efetividade a este direito, estabelecendo a transparência como regra e o sigilo como exceção. Institui obrigações de transparência ativa para os órgãos públicos em todos os níveis e nos três Poderes. Regulamentou, ainda, os pedidos de acesso à informação, dando ferramentas para o controle social da Administração Pública.

Conforme cresceu o volume de informações disponíveis e se multiplicaram as possibilidades do seu uso para análises, inclusive fiscalizatórias, por computadores, ganhou relevância o formato em que a informação pública é disponibilizada. Com isso, a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal (Decreto nº 8.777, de 2016) definiu as regras para a disponibilização de dados governamentais no âmbito da União.

No âmbito penal, merece destaque a Lei nº 12.693, de 2012, que atualizou a legislação brasileira de combate à lavagem de dinheiro, ajustando as definições do tipo penal correspondente a esta conduta e ampliando as competências do COAF na fiscalização de operações suspeitas.

Já a Lei de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850, de 2013) instituiu diferentes técnicas de investigação que passaram a estar disponíveis para autoridades no combate ao crime organizado e à corrupção. Entre estas técnicas, merece destaque a 'colaboração premiada', que foi amplamente utilizada em investigações recentes de crimes de colarinho branco.

Um passo fundamental para adequação do Brasil aos tratados internacionais de que faz parte foi a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 2013). Ela possibilitou a responsabilização civil e administrativa de pessoas jurídicas por atos de corrupção cometidos contra a Administração Pública brasileira ou estrangeira. Além de prever penalidades diversas para pessoas jurídicas responsáveis por estes atos, esta legislação inovou ao incentivar a adoção de políticas de integridade no setor privado, com o objetivo de prevenir irregularidades.

Também no campo da prevenção, a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813, de 2013) veio a regulamentar não apenas as situações que poderiam configurar conflitos de interesse no exercício de funções públicas, especialmente para indivíduos com acesso a informações privilegiadas, mas também os impedimentos posteriores ao exercício destas funções. Assim, buscou-se limitar os riscos de corrupção na chamada 'porta giratória' entre os setores público e privado.

No campo eleitoral, foram inúmeras as transformações durante os anos 2010s, com destaque para a criação e aplicação da chamada 'cláusula de barreira', desenhada para reduzir a fragmentação partidária no Brasil, o fim do modelo de financiamento empresarial de campanhas eleitorais e a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 2010), apresentada como um projeto de iniciativa popular, para impedir a candidatura de indivíduos com condenação criminal confirmada em segunda instância.

Após uma série de escândalos de corrupção envolvendo empresas estatais, foi aprovado o Estatuto das Estatais (Lei nº 13.303, de 2016). Considerando suas particularidades na atuação no mercado, esta lei previu regras específicas para a realização de licitações e contratações por empresas públicas e sociedades de economia mista. Merecem destaque, ainda, as disposições que determinam a adoção de regras e práticas de gestão de risco e controle interno e as restrições às nomeações de diretores e conselheiros, com objetivo de limitar a interferência política nestas empresas.

Década 2020

Mais recentemente, reconheceu-se que a transformação digital oferece enorme potencial não só para desburocratizar a máquina pública e incentivar inovação, mas também para aumentar a transparência e promover a participação social. A Lei nº 14.129, de 2021, estabe-

leceu a transparência como princípio do Governo Digital, reafirmou o dever da administração pública de oferecer, em formato aberto, dados relativos à prestação de serviços públicos e elencou uma série de informações que o poder público deveria fornecer ao público em transparência ativa, como detalhes sobre os incentivos fiscais concedidos e sobre os servidores públicos, incluindo sua remuneração e seus currículos.

Dando um importante passo no esforço de oferecer proteção aos denunciantes de irregularidades, o Pacote Anticrime (Lei nº 13.964, de 2019) previu que todos os órgãos públicos devem manter unidades de ouvidoria ou correição para assegurar o direito de relatar informações sobre crimes contra a Administração Pública. Determinou, ainda, a adoção de todas as medidas necessárias para garantir a proteção de denunciantes contra retaliações e para preservar a sua identidade.

Após quase 30 anos durante os quais as normas sobre licitações no país foram parcialmente reformadas e emendadas em diversas ocasiões, empreendeu-se uma reforma completa com a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 2021). Além de importantes atualizações e aprimoramentos no que se refere à fiscalização e à transparência das contratações públicas, esta lei busca incentivar a adoção de programas de integridade pelos licitantes, o que contribuirá para a prevenção da corrupção no setor privado como um todo.

A Lei de Conflito de Interesses inaugurou uma obrigação para que agentes públicos divulguem sua agenda de compromissos públicos, mas foi o Decreto nº 10.889, de 2021, que instituiu regras para o registro e divulgação desses compromissos, além de restringir o recebimento de presentes e hospitalidades. Sob responsabilidade da CGU, foi lançada uma plataforma destinada a centralizar as informações sobre os compromissos públicos de agentes públicos federais: o e-Agendas.

Esse amplo conjunto de legislações representa apenas uma fração do ordenamento jurídico brasileiro destinado a prevenir e combater a corrupção. Demonstram, no entanto, como é necessário um processo contínuo de avaliação e aprimoramento de políticas públicas para que o Brasil evolua neste campo. Ao longo dos últimos 34 anos, todos os governos e legislaturas contribuíram, em diferentes níveis, para o aprimoramento da legislação brasileira. A evolução legislativa brasileira nesse campo não se deu sem solavancos. Mas apesar de momentos de breves retrocessos e dúvidas, a direção principal sempre se deu no sentido de ampliação, qualificação e especialização das leis e instituições atuando no campo da integridade e anticorrupção. Até muito recente, pelo menos.

Desde 2019, o país vive sua mais forte inflexão nesse campo. Não se pode mais falar de solavancos temporários, mas sim de desmonte institucional, de captura política de instituições, de derretimento reputacional de órgãos repressivos, agenda legislativa regressiva e desarticulação de instituições que vinham evoluindo em sua capacidade técnica e autonomia.

2.

RETROCESSOS RECENTES E RISCOS FUTUROS

2. RETROCESSOS RECENTES E RISCOS FUTUROS

Nos últimos anos, o país testemunhou repetidos ataques e ameaças à sua capacidade de prevenir, identificar e punir a corrupção.

Esses retrocessos se manifestaram por meio de ingerência política em órgãos cruciais para o controle da corrupção, como a Polícia Federal (PF), a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), a Receita Federal, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), o Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Procuradoria-Geral da República (PGR); manobras legislativas que minaram a transparência do que ocorria no Congresso Nacional e por projetos de lei e emendas aprovados pelos congressistas que implicam retrocessos na legislação atual; decisões judiciais que prejudicaram temporariamente o trabalho de órgãos como o COAF e a Receita Federal, ou com impacto sistêmico, como a que transferiu para a Justiça Eleitoral a competência de julgar crimes comuns quando associados a crimes eleitorais; e ataques frequentes e cada vez mais graves contra o espaço cívico.

Entre as consequências possíveis - e prováveis - dessas ações, praticadas por uma multiplicidade de atores, de maneira coordenada ou não, nos três braços do Poder, estão a perda de autonomia de instituições, a redução brutal da transparência e da participação social, desgastes pessoais e coletivos, prejuízos imensuráveis ao meio ambiente, prescrição de penas de crimes, perda de credibilidade nas instituições e deterioração da imagem externa do país.

Uma preocupação especial sobre o desmanche dos marcos legais e institucionais anticorrupção, que o país levou décadas para erigir, está na sua relação com o desmantelamento do sistema de freios e contrapesos (checks and balances) da democracia brasileira, em seus pilares de accountability jurídico, político e social.

No pilar de responsabilização jurídica, a neutralização da Procuradoria-Geral da República, sob a gestão de Augusto Aras, vem na omissão de sua função constitucional de exercer controle dos atos do Presidente da República e diversas outras elevadas autoridades nacionais. Resultados preliminares de um estudo, divulgados em 2021, indicam uma retração histórica da participação da PGR na proposição de ações constitucionais contra atos do governo federal desde 2019[1]. E isso, destacam as autoras, apesar de uma série e atos e práticas antidemocráticas, da má condução da pandemia e outros episódios marcantes que exigiriam investigação rápida e aprofundada. Esse alinhamento sistemático da PGR com o governo, levando a uma quebra da capacidade de accountability, se associa perigosamente ao fato de Aras ter sido indicado fora da lista tríplice definida pela Associação Nacional dos Procuradores da República (uma tradição importante que vinha sendo respeitada por governos anteriores) e a uma aspiração do procurador-geral em assumir uma futura vaga no STF, possibilidade aventada pelo presidente e que lança dúvidas sobre a independência e a lisura

[1] https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/08/pgr-e-agu-se-alinham-na-defesa-de-atos-de-bolsonaro-aponta-estudo-sobre-acoes-movidas-no-supremo.shtml

de decisões adotadas por autoridades, como procuradores, juízes e desembargadores, que pleiteiam indicações políticas para cortes.

Já a neutralização do pilar de responsabilização política, no sistema de freios e contrapesos, veio através da aliança com o bloco fisiológico do Centrão e seu líder maior Arthur Lira. Esta aliança tem como ponto gravitacional o esquema do "orçamento secreto"[2], que, a um só tempo, cooptou o Congresso Nacional, impôs retrocesso sem precedentes na transparência e controle do ciclo orçamentário, fez deteriorar ainda mais a qualidade do gasto público, catalisou a corrupção nos níveis subnacionais e aprofundou as distorções do pleito eleitoral, favorecendo os atuais detentores de mandato.

O acúmulo de poder no presidente da Câmara dos Deputados Arthur Lira, que tem em suas mãos tanto o controle do orçamento secreto quanto dos mais de 140 pedidos de impeachment contra o presidente Jair Bolsonaro, criou as condições para um autoritarismo legislativo sem precedentes. Através de reforma regimental e manobras procedimentais opressivas, reduziu-se enormemente os instrumentos de oposição, a transparência, a participação social, a previsibilidade e o respeito ao devido processo legislativo. São agora frequentes os casos de propostas legislativas discutidas previamente em grupos privados de deputados e apresentadas formalmente apenas minutos antes da votação.

Essas manobras foram usadas, inclusive, para aprovar propostas que representam em si mesmas retrocessos para a luta anticorrupção e outras pautas fundamentais, como a governança ambiental. Entre elas estão a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, o relaxamento de regras para o licenciamento ambiental e a garantia de aquisição de energia produzida a partir do carvão.[3]

Por fim, o pilar de accountability social vem sendo minado sistematicamente na administração de Jair Bolsonaro. A redução do espaço cívico se configura pelo desmonte de mecanismos institucionalizados de participação social, retrocessos na transparência e acesso à informação, disseminação de desinformação por parte de órgãos e representantes do Estado, discurso de ódio e mobilização de milícias digitais contra adversários, tentativas de intimidação e retaliações contra vozes críticas na sociedade civil organizada, academia, artes e imprensa.

É neste quadro de desmanche dos marcos legais e institucionais anticorrupção e, mais amplamente, a subjugação do sistema de freios e contrapesos pelo cesarismo crescente, que se conclama um processo de resgate e reconstrução. A trajetória de progresso deve ser retomada também pelo aprendizado das fragilidades institucionais, legais e políticas que permitiram o sequestro da causa anticorrupção pelo populismo autoritário, afastando-a de seu significado fundamental: a luta por direitos.

---

[2] https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,orcamento-secreto-de-bolsonaro-entenda-o-passo-a-passo-do-esquema,70003708734

[3] https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/brazil-setbacks-2021

3.

RECOMENDAÇÕES PARA O CICLO 2023-2026

Diante do enfraquecimento dos marcos legais, institucionais e das políticas públicas de prevenção e enfrentamento à corrupção e de promoção da integridade, a Transparência Internacional – Brasil apresenta sugestões de reformas legislativas e boas práticas institucionais para reverter os graves retrocessos recentes e sinalizar possíveis caminhos para o Brasil retomar o progresso dessa agenda, tão fundamental para seu desenvolvimento sustentável e socialmente justo.

1. LISTA TRÍPLICE VINCULANTE PARA A NOMEAÇÃO DO PGR

Uma das grandes preocupações do Constituinte foi o fortalecimento das instituições de controle da República que se iniciava após duas décadas de ditadura militar. Com a Constituição de 1988, o Ministério Público ganhou maior importância, foi alçado à condição de função essencial da Justiça, em Capítulo próprio, sendo a ele conferidos princípios institucionais, autonomia financeira e orçamentária. Seus membros, que antes representavam a União em juízo, passaram a ter as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, e como missão precípua a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A consagração dessas atribuições foi acompanhada da vedação constitucional do exercício da advocacia, que permaneceu garantido aos membros que já haviam ingressado na carreira. Com as novas regras, o constituinte buscava uma instituição mais independente e menos vulnerável às pressões externas.

Para a nomeação do Procurador-Geral da República, entretanto, não foi disposta a mesma norma estabelecida para os Procuradores-Gerais dos Estados-membros, que são escolhidos pelo chefe do Poder Executivo a partir de uma lista tríplice apresentada pelo próprio Ministério Público. A única exigência constitucional é que seja escolhido dentre os membros da carreira. A ausência de regra similar à dos estados deixa a condução do Ministério Público Federal ao sabor das conjunturas políticas e dos interesses privados do Procurador-Geral, com inegável enfraquecimento de suas funções institucionais, conforme se pode observar através dos anos.

No governo FHC, por exemplo, o Procurador-Geral da República nomeado pelo Presidente da República não figurava na lista tríplice e ficou irremediavelmente conhecido por "engavetador-geral da República". Durante todo o período dos governos Lula e Dilma (2003-2016), a nomeação do PGR foi feita com base em lista tríplice apresentada pelo próprio Ministério Público Federal. O governo que se seguiu ao impeachment da Presidente Dilma Rousseff também manteve a nomeação a partir da lista tríplice.

Desde a nomeação do último Procurador-Geral da República (2019 até os dias de hoje), entretanto, o Ministério Público Federal tem sido condescendente com fatos que ocorrem no entorno do Presidente da República. Parlamentares já o acusaram publicamente de protelar investigações contra o governo[4] e até mesmo ministros do

[4] https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2022/02/direcao-da-cpi-da-pandemia-acusa-aras-de-protelar-investigacoes-contra-o-governo e https://istoe.com.br/aras-engaveta-de-novo/

Supremo Tribunal Federal, em diferentes momentos, já censuraram o que agora se tornou uma praxe, que é justificar o não requerimento de abertura de inquérito para a investigação de ato grave com a alegação já haver procedido a uma investigação preliminar interna na Procuradoria da República.[5] Resultados preliminares de um estudo[6], divulgados em 2021, indicam ainda uma retração histórica da participação da PGR na proposição de ações de controle constitucional dos atos do governo federal desde 2019, mesmo diante de uma série de atos e práticas antidemocráticas, da condução desastrosa da pandemia e outros episódios marcantes que exigiriam investigações rigorosas.

A razão desse modo de agir pode estar relacionada a outros pontos que necessitam ser ajustados em nosso desenho constitucional, como, por exemplo, a seleção dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Há na possibilidade de nomeação do Procurador-Geral da República ao cargo de ministro do STF um claro conflito de interesses que não foi regulamentado pela Lei 12.813/2013 e que não é debatido no Congresso Nacional. A Transparência Internacional Brasil, inclusive, em seu pacote Novas Medidas contra a Corrupção[7], sugeriu, através da Medida 29, um critério de seleção de ministros da corte suprema com maior transparência e vedação de nomeação de pessoas que tivessem, nos quatro anos anteriores, exercido mandato eletivo federal ou cargo de Ministro de Estado, Advogado-Geral da União ou Procurador-Geral da República. Tais cargos são de grande proximidade do Presidente da República e, em casos recentes, foram deles que saíram as nomeações para o STF. No afã de consegui-las, seus aspirantes podem agir (ou deixar de agir) institucionalmente segundo interesse próprio. Também neste mais recente compêndio de recomendações, para o quadriênio 2023-2026, retomamos o tema na proposta número 4 abaixo.

Algumas das críticas à lista tríplice ressaltam o risco de se potencializar o corporativismo da instituição, já que a seleção inicial de nomes possíveis à PGR viria dos próprios membros, que poderiam, por exemplo, fazer sua escolha baseada no perfil com maior potencial para garantir melhorias salariais ou outros benefícios à corporação. A atuação do atual PGR, que foi nomeado fora da lista tríplice, mas vem concedendo benefícios recorrentes[8] [9] aos membros do MPF – talvez como forma de

[5] https://oglobo.globo.com/politica/ministros-do-stf-repreendem-aras-por-postura-com-governo-bolsonaro-25326091
[6] https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/08/pgr-e-agu-se-alinham-na-defesa-de-atos-de-bolsonaro-aponta-estudo-sobre-acoes-movidas-no-supremo.shtml
[7] Trabalho realizado por aproximadamente 200 especialistas, com a colaboração de instituições e quase mil cidadãos através de consulta pública, em um esforço coordenado pela Transparência Internacional – Brasil e as escolas de Direito da Fundação Getúlio Vargas, com o intuito de enfrentar as raízes estruturais da corrupção, problema que aprofunda as desigualdades, impede a plena realização de direitos e enfraquece a nossa democracia.
[8] https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/judiciario/augusto-aras-planassiste-mp
[9] https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,aras-libera-pagamento-extra-de-quase-meio-milhao-a-procuradores,70003954656

aplacar a forte oposição interna que enfrenta -, é indicativo de que a solução para o corporativismo não está na eliminação da lista tríplice. Para isto, outras medidas de racionalização do sistema remuneratório da classe podem ser muito mais eficientes, como a limitação das possibilidades legais de recebimento de verbas indenizatórias no Poder Judiciário e Ministério Público (proposta número 24 abaixo).

Outros críticos argumentam que a lista tríplice gera empoderamento excessivo do Ministério Público. Este é um ponto importante, já que o órgão persecutório máximo do Estado deve estar sujeito a freios e contrapesos adequados, que equilibrem autonomia e balizas democráticas à sua atuação. Contudo, deve-se ressaltar que a lista tríplice da classe é complementar, no processo de nomeação à PGR, às etapas mais políticas (e legítimas) da escolha do Presidente da República e chancela do Senado Federal. Mais importante e equilibrado é que a medida da lista tríplice venha acompanhada de outras, como a proposta número 2 logo abaixo, que garantam o necessário aprimoramento dos mecanismos de controle democrático do Ministério Público – e que não devem jamais se desviar perigosamente para o caminho do controle político.

2. CONTROLE DEMOCRÁTICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) são instituições cuja função principal é zelar pela correção da atuação de promotores de justiça, procuradores da República e magistrados sem, contudo, interferir em sua independência, já que uma das grandes preocupações do Constituinte em 1988 foi a de conferir as garantias necessárias ao bom funcionamento do Poder Judiciário e das funções essenciais à Justiça.

O tempo mostrou que, para que esse funcionamento fosse adequado, eram necessárias formas de controle democrático. Por isso, a composição desses órgãos comporta, além de membros das próprias carreiras, também integrantes capazes de trazer perspectivas externas e mitigar riscos de corporativismo. Entretanto, tanto o CNMP quanto o CNJ ainda não foram capazes de cumprir plenamente com as elevadas expectativas de controle democrático.

Dessa forma, é fundamental que seja debatida uma agenda de reformas que garantam o controle democrático do Ministério Público e do Poder Judiciário, buscando combater o corporativismo, garantir balizas de conduta eficazes, responsabilização em caso de irregularidades e corrigir graves problemas estruturais do Sistema de Justiça brasileiro, como a falta de transparência e o exacerbado punitivismo contra as franjas mais vulneráveis da sociedade, o racismo institucional e a conivência com a brutalidade policial e outras formas de violência estatal.

Medidas como a ampliação e qualificação do trabalho de ouvidorias na ponta e a democratização do acesso aos órgãos correcionais (incluindo CNJ e CNMP) - por exemplo através de convênios com outros órgãos públicos e entidades civis defensoras dos direitos humanos - podem aprimorar o controle social e garantir espaço para as representações vindas diretamente da base.

Recentemente, o Congresso Nacional rejeitou a PEC 05/2021, que prioriza como solução de accountability a ampliação da influência sobre as nomeações de membros do CNMP por parte do Congresso Nacional – ou por suas maiorias parlamentares de ocasião. Há, entretanto, outros caminhos para o debate sobre o aperfeiçoamento do controle democrático do Ministério Público e do Poder Judiciário que não pela via equivocada e perigosa do controle político.

O MP e o Poder Judiciário estão entre as instituições públicas mais opacas e, recentemente, esta condição se agravou com interpretações abusivas da Lei Geral de Proteção de Dados, estendendo o rol de informações de acesso restrito. Portanto, são fundamentais as medidas que ampliem substancialmente a transparência do Sistema de Justiça, inclusive para combater privilégios de que gozam suas carreiras.
No campo correcional, pode-se reforçar a responsabilização por abusos e violações dos deveres funcionais sanando-se a dispersão da normativa disciplinar entre as diferentes unidades do parquet e da magistratura, que gera insegurança jurídica e dificuldade na atuação correcional. Neste sentido, a Transparência Internacional – Brasil apoiou, em 2018, a elaboração de um projeto de lei para a unificação do regime disciplinar do MP. Aqui, cabe registrar um ponto meritório da PEC 05/2021, que também vai nesta direção, determinando a elaboração de um Código de Ética unificado do MP, e da Medida nº 25 das Novas Medidas contra a Corrupção, que proíbe a aplicação da sanção de aposentadoria ou disponibilidade, com ou sem subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço.[10]

Ainda mais fundamental seria que o debate sobre controle do MP e do Poder Judiciário se orientasse também — e primordialmente — à dimensão da atuação institucional onde verdadeiramente se concentram os problemas mais graves, isto é, no punitivismo exacerbado contra a parcela mais vulnerável da população. O debate atual parece passar ao largo dessa realidade trágica e de soluções que possam cessar a conivência com as violações sistemáticas de direitos fundamentais e garantias individuais, imbuídas do racismo institucional que ainda orienta o sistema de Justiça brasileiro.

As medidas prioritárias devem ir na direção de aproximar as instituições de Justiça e seus sistemas correcionais das parcelas sociais mais vitimadas por abusos e negligências de seus membros. São medidas como a ampliação e qualificação do trabalho de ouvidorias na ponta e a democratização do acesso aos órgãos correcionais, por exemplo através de convênios com outros órgãos públicos e entidades civis defensoras dos direitos humanos, para que representações vindas da base também sejam acolhidas adequadamente.

[10] Ver medida completa em https://web.unidoscontraacorrupcao.org.br/novas-medidas/extincao-da-aposentadoria-compulsoria-como-pena/

3. QUARENTENA PARA A CANDIDATURA ELEITORAL DE MEMBROS DO PODER JUDICIÁRIO, MINISTÉRIO PÚBLICO, FORÇAS ARMADAS E POLÍCIAS

O sucesso (e a espetacularização) de operações criminais trouxe consigo grande exposição de mídia de juízes, procuradores, delegados e, de maneira geral, titulares de funções estatais que remetem ao imaginário da lei e da ordem. A condição que esses agentes públicos têm de "agentes da lei" pode passar a impressão à população de que podem vir a se tornar "salvadores da pátria". Somando-se a isso o fato de que a frequente exposição de alguns deles nos meios de comunicação os torna muito conhecidos do público, o resultado é que terminam por se colocar em posição de grandes captadores de voto. Na corrida eleitoral que ora acompanhamos, por exemplo, a sociedade se depara com grande número de ex-juízes, policiais, ex-procuradores e militares. A característica comum entre todos esses agentes é que passaram de uma função à outra sem que permanecessem nenhum tempo afastados de seus antigos cargos, ou seja, em muitos casos, beneficiaram-se de seus antigos postos para ingressar na carreira política.

Os "agentes da lei" não devem ser considerados menos legitimados ou qualificados do que outras carreiras públicas ou privadas para assumir cargos eleitos. Mas essa passagem de uma função à outra deve observar cautelas, pois traz em si um dano potencial ao processo democrático, já que a atuação desses agentes públicos essenciais à Justiça e à segurança pode passar a ser pautada não pelo interesse público, mas por interesses pessoais visando a um possível pleito eleitoral.

É preciso, pois, que essas situações sejam disciplinadas para que não se convertam em um padrão de comportamento e que não sejam fonte de problemas futuros com consequências indesejáveis. A solução para que sejam garantidas oportunidades aos que desejam ingressar na vida política com a preservação da integridade e do interesse público seria a quarentena. Ela é estabelecida pela própria Constituição para os magistrados que, ao se aposentarem ou se afastarem da magistratura, desejem advogar.

Essa mesma lógica deve ser aplicada aos ocupantes das carreiras de estado que queiram ingressar na política. A Constituição garante a todos a elegibilidade, mas tam-

bém erigiu como princípios da administração pública a impessoalidade e a moralidade pública e para que elas sejam alcançadas, é necessário que os agentes públicos desempenhem suas funções livres da tentação de alçar voos políticos. Só assim o país garantirá bom desempenho de seus agentes.

4. QUARENTENA PARA A NOMEAÇÃO DE ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO E PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Nomeações para o Poder Judiciário, especialmente para as Cortes Superiores, são estratégicas para grupos políticos, além de significarem avanços importantes nas carreiras dos nomeados. A cada mandato, chefes do Poder Executivo costumam ter a oportunidade de escolher alguns daqueles que ocuparão cargos nessas cortes. Em razão da amplitude de nossa Constituição e dos obstáculos à atividade de controle do Poder Legislativo, que levam os partidos a judicializar até mesmo atos corriqueiros da política, além da distorção do foro privilegiado, o Supremo Tribunal Federal passou a ser foco permanente das atenções, fazendo com que seus ministros, além de comporem o ápice do Poder Judiciário, convertam-se em atores políticos de grande relevância.

Atualmente, diante da falta de regras detalhadas para o processo de nomeação, apenas dois requisitos materiais para essa nomeação precisam ser observados: reputação ilibada e notável saber jurídico, o que abre oportunidades para que ocupantes de cargos em diferentes órgãos atuem de forma subserviente ao presidente e à classe política de turno, esperando, dessa forma, obter uma nomeação e sua confirmação no Senado.

Em momentos distintos – especialmente nas disputas pelas mais recentes cadeiras do STF – inúmeros juristas interessados na vaga demonstraram algum grau de subserviência em troca de uma possível nomeação. É urgente, portanto, que seja criado um mecanismo de quarentena para impedir que autoridades do Poder Executivo e do Ministério Público Federal usem seus cargos em prol de agendas pessoais ou do chefe do Poder Executivo, atuando com nítido conflito de interesses e, em alguns casos, em flagrante violação dos seus deveres funcionais.

Cremos que a melhor maneira de solucionar esse problema seja a criação de regras de incompatibilidade, definindo-se um período de vedação no qual um ex-ministro de Estado ou ex-Procurador-Geral da República não possa ser nomeado para vaga no Poder Judiciário. Por exemplo, seria possível exigir-se que o indicado não tenha ocupado, nos dois anos anteriores à vacância do cargo no Supremo, o comando da Procuradoria-Geral da República, da Advocacia-Geral da União, da Controladoria-

-Geral da União, do Ministério da Justiça ou de qualquer outra pasta de primeiro escalão no Executivo Federal. Desse modo, evita-se a corrida pela aprovação imediata do chefe ao mesmo tempo em que se protege a impessoalidade que deve reger a administração pública.

5. POLÍTICA NACIONAL DE DADOS ABERTOS E COMPATIBILIZAÇÃO COM A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

A promoção da transparência pública e o direito de acesso à informação são responsáveis por tornar estados menos propensos à corrupção, mais eficientes e mais justos, pois se fazem mais visíveis ao escrutínio público e abertos à participação da sociedade nos negócios públicos. O governo federal brasileiro conta com instrumentos legais que garantem o direito do acesso à informação e a promoção da transparência ativa e passiva.

De fato, o direito de acesso à informação é previsto no país desde a Constituição Federal de 1988 (artigos 5º e 37º). Todavia, é apenas em 2011 que passa a ser regulamentado pela Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), definindo a transparência como regra e o sigilo como exceção, além dos prazos e instâncias recursais para os pedidos de acesso à informação. Apesar de ser uma legislação robusta, abrangendo todos os poderes da república e todos os níveis de governo, ainda existem dificuldades de implementação. A transparência pública é respaldada, ainda, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), e pela Lei da Transparência (Lei Complementar 131/2009). O país conta, ainda, com a previsão de abertura de dados em formatos abertos, garantido pela Política Nacional de Dados Abertos, regulamentada pelo Decreto 8777/2017. Nesta agenda, o Brasil já teve destaque, sendo país co-fundador da Open Government Partnership, iniciativa multilateral que atua pelo governo aberto ao redor do mundo.

Apesar da existência dos marcos legais, viu-se, nos últimos anos, uma série de dificuldades para os avanços na transparência pública no país, para a promoção de dados abertos e para a implementação da Lei de Acesso à Informação. Algumas dessas dificuldades são: i) o uso arbitrário do sigilo em informações de interesse público, ii) o uso equivocado (ou deliberadamente abusivo) da Lei Geral de Proteção de Dados como justificativa para o não provimento de informações de interesse público a pedidos via Lei de Acesso à Informação, iii) tentativas de limitar a atuação da Lei de Acesso à Informação, como a Medida Provisória 928/2020, e o Decreto de 9690/2019, emitidos pelo Presidente da República Jair Bolsonaro e barrados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Congresso Nacional, evitando maiores retrocessos. Ademais, nota-se um cenário em que não houve avanços na Política de Dados Abertos no governo federal nos últimos anos, a exemplo da paralisação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA).

Para os próximos anos, o avanço da pauta da transparência pública e promoção dos dados abertos passa, necessariamente, pelo cumprimento da Lei de Acesso à Informação por todos

os Poderes da República, além da sua regulamentação a nível municipal (80% dos municípios brasileiros ainda não a regulamentaram, segundo a plataforma Regulamenta LAI[11]). Além disso, é preciso que a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados sejam igualmente respeitadas e entendidas como leis complementares, e que se garantam ambos os direitos fundamentais aos cidadãos: o acesso à informação e a proteção de dados pessoais.

Por fim, é preciso que a Política Nacional de Dados Abertos avance no governo federal brasileiro e em governos subnacionais. Bases de dados estratégicas para o combate à corrupção são dificilmente encontradas, e um governo que se proponha a abri-las pode adotar como referência os dados elencados pelo PIDA (Programa Interamericano de Datos Abiertos), que já é adotado por países vizinhos, como a Colômbia[12]. O Portal Brasileiro de Dados Abertos pode incorporar essas bases de dados, assim como tantos outros dados de interesse público que dizem respeito a todas as áreas de atuação do governo federal brasileiro. Para além da abertura de dados, pode-se avançar na comunicação com os usuários de dados abertos, treinamentos, manuais, eventos de co-criação, formulários para a solicitação da abertura de novas bases, entre outros instrumentos.

[11] Disponível em: https://www.regulamentalai.org/

[12] Disponível em: https://www.datos.gov.co/stories/s/k5ma-yb9b#:~:text=La%20implementaci%C3%B3n%20del%20PIDA%20en,el%20desarrollo%20de%20ejercicios%20colaborativos.

6. EXTINÇÃO DO ORÇAMENTO SECRETO OU EMENDAS DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO (RP9)

A execução das emendas parlamentares (EPs) tem se mostrado vulnerável aos arranjos políticos, favorecimentos de aliados políticos locais e repetidos casos de corrupção originados na apropriação indevida de recursos públicos que deveriam ser direcionados ao financiamento de políticas e programas seguindo critérios estritamente técnicos. As emendas parlamentares comumente entram em choque com as reais necessidades de políticas públicas de estados e municípios, para onde recursos federais são destinados.

O uso político das EPs se tornou mais preocupante após a implementação do orçamento impositivo, cristalizado com a Emenda Constitucional (EC) n. 86/2015, já que uma parcela crescente do orçamento da União passou a ser coberta pelas emendas parlamentares. As EPs individuais funcionavam como uma indicação de como os parlamentares gostariam de emendar o orçamento federal, cabendo ao Poder Executivo conduzir o processo de execução, levando em conta não apenas as composições e negociações políticas no Congresso, mas também as obrigações legais e a melhor condução das políticas públicas. Como os critérios de parlamentares para elaboração de EPs bem como sua execução, não seguem a lógica da necessidade real de cada área do governo para a alocação de recursos, os investimentos podem ir na contramão da redução das desigualdades regionais, a adequada transparência no uso dos recursos e o acompanhamento social.

Nos últimos anos, a questão da fragmentação de aplicação de recursos do orçamento da União na saúde pública ganhou nova dimensão, igualmente preocupante, agora pela absoluta falta de transparência das emendas de relator-geral do orçamento, conhecidas como "RP9". As principais críticas dirigidas às emendas de relator-geral guardam relação com: (i) a falta de rastreabilidade deste tipo de emenda, levando-se em conta a insuficiência de dados sobre a sua autoria, motivação e destinação, o que dificulta e até inviabiliza a ação de órgãos de controle e investigação; (ii) a quebra da isonomia entre os parlamentares, uma vez que os recursos são distribuídos de maneira não equânime a não respaldados em lei; (iii) e a irresponsabilidade orçamentária, haja vista que as emendas RP9 assumiram cifras extraordinárias nos exercícios financeiros dos últimos anos.

Assim, a consolidação da impositividade das EPs, agora conjugada com a falta de transparência das emendas de relator, ampliou significativamente os riscos de corrupção, de influência indevida no processo eleitoral e de descontinuidade e fragmentação de políticas públicas de saúde e outras áreas. A boa analogia feita pela procuradora de contas Élida Graziane Pinto apresenta as emendas do relator-geral como saques feitos por parlamentares para aplicação quase privada de recursos públicos, conforme conveniência própria.[13] O Supremo Tribunal Federal, nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851 e 854, perdeu a oportunidade de impor ao Congresso Nacional que cessasse por completo a prática.

Com tantos desafios ocupando o espaço do debate público sobre integridade e corrupção, não haverá transparência e racionalização da utilização dos recursos do orçamento da União enquanto não for enfrentada a dificuldade primordial que hoje se concentra na apropriação – sem controle social – do orçamento da União por meio das emendas parlamentares distribuídas pelo relator-geral do orçamento.

[13] PINTO, Élida Graziane. Emendas parlamentares: quanto menos controláveis, mais atraentes. Conjur, 17 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-17/contas-vista-emendas-quao-controlaveis-atraentes>. Acesso em: 08 de junho de 2022.

7. TRANSPARÊNCIA PARLAMENTAR E DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO PARTICIPATIVO

O processo legislativo nas casas do Congresso Nacional, com frequência, parece distante e impenetrável para o povo. A falta de transparência, ampla escuta, previsibilidade e participação da sociedade no processo comprometem a legitimidade da própria ação legislativa que se baseia nesses princípios para garantir que a formulação de políticas públicas e a fiscalização de sua implementação sigam os ditames das demandas populares e da garantia de direitos.

A partir da instauração da situação de calamidade pública pela pandemia do coronavírus, o Congresso Nacional conseguiu agir rapidamente para garantir o pleno funcionamento do poder Legislativo de maneira remota e, mesmo após a retomada da maioria das atividades, essa experiência do parlamento virtual deixou um legado de práticas e atividades que deveriam se manter por seu potencial para aprimorar a atividade legislativa, tornando-a mais flexível, participativa e inclusiva. Contudo, nesse período também houve um aprofundamento da alienação da sociedade civil no processo decisório pela redução de mecanismos de transparência e controle social.

Atualmente, algumas lideranças parlamentares aproveitam-se de práticas de limitação das instâncias regulares de debate parlamentar e das votações atipicamente aceleradas - justificáveis em excepcionalíssimas circunstâncias em que a pandemia exigia respostas legislativas rápidas e sem o funcionamento presencial de suas comissões em razão das medidas sanitárias de fechamento de espaços públicos - para evitar o debate democrático, o controle social e as medidas regimentais disponíveis às oposições. O cenário artificialmente mantido, mesmo após a fase crítica da pandemia, é de um “novo normal” legislativo onde os processos se dão de maneira acelerada, opaca, hermética e pouco previsível.

É fundamental, portanto, que seja discutido um novo regime legislativo que incorpore as novidades apresentadas pelo Congresso Remoto, mas que as oriente para um caminho de maior participação popular, tornando o processo previsível, acessível e transparente. Ademais, essa discussão levanta a oportunidade de que além de incorporar novas tecnologias, sejam criados mecanismos para superar problemas já existentes previamente, como a opacidade na definição de pautas, a falta de critérios para implementação de grupos de trabalho e requerimentos de urgência, assim

como as garantias de publicidade dos projetos a serem votados em tempo hábil para análise e discussão pública.

Superar essas dificuldades de participação, facilitando a intervenção das pessoas por meio de significativas mudanças no Regimento da Câmara dos Deputados e do Senado, tornaria o processo de criação das leis mais transparente e íntegro.

8. DEMOCRATIZAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS E DO FUNDO PARTIDÁRIO

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela proibição do financiamento privado empresarial de campanhas, de forma que o financiamento de partidos políticos e suas atividades se tornou essencialmente público, excetuando-se doações de campanha feitas por pessoas físicas. Os principais mecanismos de financiamento público são o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos e o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, respectivamente conhecidos como Fundo Partidário e "Fundão" Eleitoral.

Apesar desses recursos se tornarem mais vultosos a cada eleição, os instrumentos de transparência e garantia de controle social sobre eles, já parcos e defasados, seguem a tendência oposta. Quanto maiores os valores distribuídos, menor a fiscalização.

Criado em 1965, o Fundo Partidário sofreu grandes incrementos nos últimos anos. Seu crescimento já vinha ocorrendo desde antes da proibição do financiamento empresarial. Em 2010, o montante ficou próximo de R$ 200 milhões, tendo saltado para R$ 365 milhões quatro anos depois. Porém, em 2015, seu valor mais do que duplicou, passando a R$ 867,5 milhões, em clara resposta à decisão do STF, uma vez que a justificativa principal para o considerável aumento foi a queda nas doações aos partidos. Em 2021, último ano com dados consolidados, o Fundo Partidário distribuiu R$ 939 milhões.

Contudo, esse crescimento parece modesto quando comparado aos valores distribuídos pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, o "Fundão". Criado pela chamada Minirreforma Eleitoral de 2017, como forma de substituir o financiamento privado de campanhas, o Fundão é pago em anos eleitorais para financiar gastos de campanha. Em 2018, em seu primeiro ano em vigor, o Fundo Partidário totalizou R$ 1,7 bilhão, com 7 dos 34 partidos políticos do país recebendo mais de R$ 100 milhões cada. Esse valor subiu para pouco mais de R$ 2 bilhões nas eleições municipais de 2020, mas o salto mais chamativo foi dado para o pleito de outubro de 2022. Ao todo, serão distribuídos R$ 5,7 bilhões aos partidos. Com isso, as agremiações terão muito mais recursos do que os disponíveis na última eleição geral, em 2018.

Em paralelo às votações de Leis de Diretrizes Orçamentárias que expandem de maneira generosa esses valores, esforços legislativos como o PLP 112/2021, aprovado de

forma açodada na Câmara dos Deputados e com a tramitação parada no Senado Federal devido à pressão da sociedade civil, buscam tirar restrições do uso do dinheiro público, diminuir prazos de investigação das contas partidárias e diminuir o valor de multas em caso de irregularidade para patamares irrisórios. O caminho a ser seguido deve ser justamente o contrário.

As reformas eleitorais e partidárias devem ampliar e aprimorar mecanismos de controle, transparência e integridade na administração dos recursos públicos, garantindo mecanismos democráticos de distribuição, de forma a estimular a renovação de quadros e aumento da participação de grupos sub-representados na política, assim como responder aos efeitos colaterais da restrição do financiamento empresarial de campanhas, que reduziu muitos riscos, mas que apresentou novos desafios para o processo eleitoral brasileiro.

Nesse ponto, elencamos quatro questões principais que precisam ser encaradas nos próximos ciclos eleitorais em relação ao uso dos dois principais fundos públicos de financiamento partidário e eleitoral: em primeiro lugar, é necessário rever o custo das campanhas eleitorais brasileiras. É evidente que campanhas realizadas no território continental do país, com suas diferentes características e demandas, demandam um elevado custo. Sem embargo, é injustificável que em um cenário de crise econômica, onde o Governo Federal tem feito sucessivos cortes no Orçamento, com redução de gastos em áreas estratégicas, como Educação, Saúde e Ciência e Tecnologia, turbine recursos do Fundão.

Em segundo lugar está a concentração desses recursos nas mãos de poucos candidatos, em geral políticos já com mandato, lideranças partidárias e os chamados puxadores de votos. Levantamento do jornal Folha de São Paulo demonstrou que, nas eleições de 2020, 0,8% de todos os candidatos a prefeito e vereador do país receberam 80% dos fundos públicos de campanha, um total de R$ 646 milhões para apenas 4.600 candidaturas. Essa situação produz, entre outros efeitos, a dificuldade de renovação das casas legislativas e o surgimento de novas lideranças. Além disso, há prejuízo a candidaturas de mulheres, negros e representantes de minorias.

O terceiro ponto é a falta de transparência no uso do Fundo Partidário, em especial em relação aos gastos referentes às suas fundações, destino obrigatório de ao menos 20% da verba do fundo referido. Facilitar o acesso às contas dos partidos, por exemplo, disponibilizando a prestação de contas no site oficial da agremiação, assim como adotar a transparência ativa, regular e em formato aberto dos gastos das fun-

dações, e definir a autoridade responsável pela fiscalização dessas contas, que hoje é disputado entre Ministério Público e Justiça Eleitoral, são bons caminhos.

Por fim, devem ser debatidas maiores contrapartidas para o uso desses recursos, em especial voltadas para a democratização interna dos partidos e práticas de transparência e integridade. O uso e disponibilização de recursos públicos devem vir acompanhados de responsabilidades como a devida prestação de contas, instauração de comitês de ética atuantes e independentes e promoção de democracia partidária.

9. TRANSPARÊNCIA E DEMOCRACIA INTERNA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos são fundamentais para o funcionamento da democracia. Por sua centralidade e importância, recebem valores proporcionais à representatividade do Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos) e ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), além de se constituírem no único meio de acesso aos cargos públicos eletivos.

Desde a redemocratização, porém, a regulamentação da atividade partidária nunca foi prioridade do legislador. Por isso, em 2018, a Transparência Internacional Brasil, em seu pacote Novas Medidas contra a Corrupção[14], ofereceu, dentre as 70 Medidas propostas, um anteprojeto com vistas a conferir maior transparência, responsabilidade e democracia partidárias (Medida 15). A sugestão chegou a ser apresentada perante o Congresso Nacional, porém, foi apensada a 107 outras proposições que tratam das mais diversas alterações na Lei dos Partidos Políticos e no Código Eleitoral, o que vem comprometendo a sua tramitação.

As modificações legais sugeridas na Medida em questão têm por objetivo tornar o partido político mais inclusivo e democrático, garantindo-se, dessa forma, a participação da totalidade de seus membros, em igualdade de condições, para concorrer a cargos de direção em todas as esferas (nacional, estadual, distrital e municipal) e com atenção aos princípios do voto direto, secreto, universal e periódico. Dentre outras sugestões, há a obrigatoriedade de que as alterações programáticas ou estatutárias do partido político sejam submetidas à aprovação de seus filiados por assembleia do partido; estabelecimento de canal de denúncia e de proteção ao denunciante para os seus filiados; publicação atualizada na internet, em formato de dados abertos, da escrituração contábil de todos os seus órgãos e entidades, balanço contábil do exercício findo ou da ausência de movimentação de recursos; e a destinação dos recursos do Fundo Partidário e tempo de propaganda eleitoral gratuita somente aos partidos que adotarem as práticas de governança e transparência.

[14] Trabalho realizado por aproximadamente 200 especialistas, com a colaboração de instituições e quase mil cidadãos através de consulta pública, em um esforço coordenado pela Transparência Internacional – Brasil e as escolas de Direito da Fundação Getúlio Vargas, com o intuito de enfrentar as raízes estruturais da corrupção, problema que aprofunda as desigualdades, impede a plena realização de direitos e enfraquece a nossa democracia.

10. EXTINÇÃO DA COMPETÊNCIA CRIMINAL DA JUSTIÇA ELEITORAL

Nos últimos anos, inúmeras condenações por corrupção, mesmo de instâncias superiores, foram anuladas pela transferência de casos da Justiça comum para a Justiça Eleitoral, tendo como base um entendimento do STF, em uma votação apertada de 6 favoráveis e 5 ministros contrários. A decisão afirmou que prevalece a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar crimes comuns que apresentem conexão com crimes eleitorais – e que compete à Justiça Eleitoral analisar, de acordo com cada caso, a eventual existência de conexão entre os crimes eleitorais e os crimes comuns.

Em setembro de 2021, a 2ª Turma do STF declarou que a Justiça Federal de Curitiba não era competente para julgar uma ação contra o ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha, e que o caso deveria ser enviado à Justiça Eleitoral do Rio de Janeiro. O ex-deputado havia sido denunciado por corrupção passiva, lavagem de dinheiro, evasão de divisas e caixa 2, e condenado em duas instâncias pelos três primeiros crimes.

Em dezembro, foi a vez da 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região anular sentenças de Cunha e outro ex-presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves, condenados, em 2018, respectivamente por corrupção, lavagem de dinheiro e violação de sigilo funcional, após investigação da Operação Sépsis revelar um esquema de pagamento de propina em troca de recursos do fundo de investimento do FGTS, administrado pela Caixa. A 3ª Turma aceitou o argumento dos advogados de que, como a denúncia mencionava a ocorrência de crimes eleitorais, o caso deveria ser transferido da Justiça Federal em Brasília para a Justiça eleitoral no Rio Grande do Norte.

Em dezembro, de uma só vez, ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) anulou e transferiu para a Justiça eleitoral o processo de 15 réus condenados por corrupção e lavagem de dinheiro, , por terem relação com o crime de caixa dois para campanhas.

Mudar a jurisdição das ações, da Justiça comum para a eleitoral, muitas vezes significa retomar o processo de seu início, com a necessidade de produzir novas provas e percorrer etapas processuais que já foram concluídas. Como visto acima, mesmo processos em instâncias avançadas têm sido objeto desse tipo de decisão.

Apesar da jurisprudência do Supremo determinar a conexão, alguns pontos devem

ser considerados — possivelmente necessitando uma alteração legislativa — nos casos em que crimes eleitorais e comuns são apresentados de maneira conectada. A Justiça eleitoral é um ramo especializado do Poder Judiciário composto por juízes e procuradores eleitorais recrutados de forma não especializada. São promotores e juízes que acumulam temporariamente suas atividades com as funções eleitorais. O exercício da jurisdição eleitoral não é apenas partilhado, mas também realizado de forma rotativa. Em primeira instância, a jurisdição eleitoral é exercida por meio de designações temporárias, fragilizando o princípio do juiz e do procurador naturais.

Nas segundas instâncias e tribunais superiores, os juízes que acumulam as funções eleitorais com as demais obrigações têm mandatos curtos de dois anos, período claramente insuficiente para tratar de casos complexos que demandam um longo período de investigações. Em muitos casos, eles também serão desafiados pela sobrecarga de casos em ambos os ramos da Justiça. Além disso, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é formado por juízes do STF e STJ, além de advogados. Eles conciliam suas atividades nos tribunais de que são titulares de forma permanente com o serviço eleitoral, o que suscita preocupações como o fato de o STF ocasionalmente rever decisões do TSE – assim, o mesmo juiz atuará em ambos os casos, decidindo e revisando a decisão em que já votou previamente.

Cumpre notar que a alta rotatividade e falta de especialidade de parte dos integrantes da Justiça Eleitoral destoam da orientação de 2006 do Conselho Nacional de Justiça para que Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados passassem a adotar a especialização de varas criminais, com competência exclusiva ou concorrente, para processar e julgar delitos praticados por organizações criminosas. Trata-se de processo ainda em implementação no país – com sinais de descontinuidade – para oferecer condições de julgamentos por magistradas e magistrados com experiência acumulada e com a perspectiva de acompanhamento do caso desde o seu início até a sentença.

Por essas razões, sugere-se a extinção da competência criminal da Justiça Eleitoral, deixando a responsabilidade de julgar casos de crimes eleitorais para a Justiça Federal. Juízes e cortes eleitorais devem julgar apenas questões estritamente relacionadas às eleições, como o registro de candidaturas e partidos políticos.

11. CONTROLE DEMOCRÁTICO DO SISTEMA DE INTELIGÊNCIA NACIONAL E INVENTÁRIO GERAL DAS FERRAMENTAS DE VIGILÂNCIA ESTATAIS

O desenvolvimento tecnológico das últimas décadas levou à ampliação exponencial da produção de dados. A introdução dos smartphones fez com que cada indivíduo produzisse instantaneamente e em qualquer lugar registros, que vão desde fotos geolocalizadas até padrões de comportamento no mundo offline.

Nesse contexto, aumentou significativamente a demanda por parte dos Estados de novas tecnologias de vigilância, com capacidade de acessar, armazenar, compilar e analisar dados dos cidadãos com fins voltados à segurança pública. Contudo, essas tecnologias oferecem profundos riscos a direitos fundamentais como a privacidade, liberdade de expressão, liberdade de associação, entre outros, de forma que a implementação dessas tecnologias deve ser realizada sob os mais estritos padrões de transparência, legalidade e responsabilidade. O uso de ferramentas com potencial de infração de tantos direitos só pode ser justificado em casos tipificados na lei, para atingir finalidades legítimas e com interferências proporcionais a essa finalidade.

Relatos de usos maliciosos desses tipos de ferramentas são abundantes e têm levado diversos países a discutirem regulamentações estritas e até a proibição desses instrumentos. O caso Pegasus é um exemplo emblemático. O "Projeto Pegasus", formado por jornalistas investigativos de diferentes partes do mundo, com apoio da Anistia Internacional, revelou em 2021 que o software espião Pegasus, da empresa israelense NSO, foi utilizado para espionar mais de 50 mil aparelhos de celular, entre eles de centenas de advogados, ativistas de direitos humanos e autoridades, como o presidente francês Emmanuel Macron e o primeiro-ministro espanhol Pedro Sánchez. A investigação aponta que essas espionagens eram encomendadas por adversários políticos e autoridades internas e externas desses países. A União Europeia abriu uma CPI para investigar o uso do software nos países do bloco e discutir, inclusive, a possibilidade de banimento da tecnologia, caminho já tomado pelos Estados Unidos.

Desde 2018, o governo brasileiro vem utilizando a tecnologia de informações e inteligência chamada "Córtex", capaz de integrar mais de 160 bases de dados e vincular essas informações com mais de 6 mil câmeras espalhadas no território nacional,

com capacidade de definição de alvos para cerceamento policial e monitoramento persistente. Segundo o Ministério da Justiça e Segurança Pública, mais de 360 mil cidadãos são monitorados pela ferramenta, sem nenhum mecanismo de auditoria, transparência ou controle. Uma ferramenta como essa oferece enormes riscos aos direitos e liberdades dos cidadãos brasileiros, sendo fundamental uma regulamentação robusta que defina limites claros e mecanismos de controle para seu uso.

Sem embargo, o "Córtex" é apenas um dos instrumentos possíveis de vigilância estatal, de forma que mais importante que regular ferramenta por ferramenta, é a definição de uma política de segurança digital clara, pautada nos melhores padrões internacionais de proteção dos direitos humanos em casos de vigilância das comunicações, com base nos pilares de necessidade e proporção. Uma das principais referências nesse tema é o guia publicado pela fundação Eletronic Frontier Foundation, juntamente com a ONG de direitos humanos, Artigo 19, no relatório "NECESSARY and PROPORTIONATE. International Principles on the Application of Human Rights Law to Communications Surveillance"30 que aponta 13 princípios para definição de uma regulamentação adequada de ferramentas de vigilância, tais como devido processo legal, definição de escopos claros, definição de necessidade, entre outros.

Com base nos mesmos princípios e valores, também é salutar avaliar quando é o caso de proibição de ferramentas de vigilância que permitam o uso indiscriminado e lesivo à sociedade, tais como spywares no modelo do Pegasus e softwares de reconhecimento facial, que pode ter efeitos tão diversos quanto constranger o livre direito à assembleia e manifestação, agravar a seletividade penal racista ou ser usado por agentes corruptos para chantagear e intimidar adversários.

Para garantir o acompanhamento regular e eficácia dessa política, assim como manter as balizas dos direitos humanos e garantir a revisão e atualização da mesma em frente ao dinâmico cenário de desenvolvimento tecnológico, são necessários mecanismos de democratização dessas políticas por meio de controle social, como a participação de entidades civis de direitos humanos, direitos digitais e segurança pública no conselho de segurança digital, assim como mecanismos de transparência ativa, que tornem públicas informações não sigilosas importantes para que não só o nicho especializado da população possa saber quais são as ferramentas de vigilância em uso no país. Uma solução seria a publicação de um inventário de ferramentas de vigilância, com informações gerais de finalidade e diretrizes de uso.

Com a evolução de tecnologias poderosas de vigilância, se torna cada vez mais urgente a implementação de uma regulamentação de segurança digital que enquadre

essas ferramentas dentro do escopo da legalidade, transparência e controle social para diminuir os riscos à liberdade e os direitos dos cidadãos.

12. PROTEÇÃO DO DENUNCIANTE (WHISTLEBLOWER)

Nos países em que há políticas e marcos legais de fomento e proteção aos denunciantes de boa fé (whistleblower), estruturam-se canais dentro de órgãos públicos a fim de que sejam recebidos relatos ou denúncias de irregularidades ocorridas dentro dos próprios órgãos ou na execução de algum contrato do qual ele participe. Ao mesmo tempo em que são garantidas, com discrição, as apurações preliminares para a verificação do fato relatado, são conferidas as proteções necessárias ao denunciante para que o próprio ou a sua família não sofram retaliações. Dessa forma, evitam-se tanto os escândalos que no futuro poderiam se provar inverídicos quanto a perseguição posterior do denunciante.

Quando bem implementado, o sistema traz bons resultados e por isso é muito bem recebido nas democracias consolidadas, que não toleram desvios de verba pública e fomentam controle difuso por parte de funcionários públicos, empresas contratando ou disputando contratos do poder público e cidadãos de maneira geral, protegendo aqueles que decidem relatar irregularidades. Por outro lado, o que ocorre em países onde não há esse sistema de proteção é que quando o ilícito vem à tona, o denunciante é o primeiro a ser desacreditado e perseguido dentro ou fora do ambiente de trabalho, desincentivando este controle difuso.

A Transparência Internacional, em seu pacote Novas Medidas contra a Corrupção[15], propôs um anteprojeto com o objetivo de regulamentar a proteção ao denunciante (Medida 8). Essa proposta foi apresentada tanto na Câmara dos Deputados, onde tramita apensada a outras proposições similares, quanto no Senado Federal.

A medida proposta institui o Programa Nacional de Incentivo e Proteção de Relatos de Suspeita de Irregularidades, estabelecendo incentivo e proteção ao cidadão para que colabore com o Estado na luta contra a corrupção. Ficam subordinados a este programa todos os órgãos da administração direta e indireta da União, os órgãos do Ministério Público, sindicatos, entidades beneficentes, organizações da sociedade civil e outras que recebam recursos públicos e o setor privado.

A proposta também estimula a criação de canais de recebimento de relatos por

[15] Trabalho realizado por aproximadamente 200 especialistas, com a colaboração de instituições e quase mil cidadãos através de consulta pública, em um esforço coordenado pela Transparência Internacional – Brasil e as escolas de Direito da Fundação Getúlio Vargas, com o intuito de enfrentar as raízes estruturais da corrupção, problema que aprofunda as desigualdades, impede a plena realização de direitos e enfraquece a nossa democracia.

entes privados e dá diretrizes sobre como devem funcionar e como devem ser realizadas investigações sobre os relatos. Cria as Unidades de Recebimento de Relatos, as quais devem estar presentes em todos os órgãos e entidades, tendo a competência de receber e encaminhar os relatos às autoridades fiscalizadores e correcionais para apuração. Realizam apenas um juízo de admissibilidade prévio para verificar a existência de requisitos mínimos para, em seguida, realizar esse encaminhamento ou proceder ao arquivamento.

O projeto de lei define reportante como "a pessoa natural que, isoladamente ou em conjunto, tomar conhecimento, por meio de atividades pessoais ou profissionais, e relatar suspeita de irregularidade" e suspeita de irregularidade como a crença do denunciante, fundada em motivos razoáveis, da ocorrência de ação ou omissão, passada, presente ou iminente, que, se confirmada, causaria graves danos à sociedade.
Para proteger o reportante (e sua família) de eventuais retaliações, institui um rol de medidas como o direito à preservação da identidade, a autorização temporária de trabalho domiciliar ou transferência de seu ambiente de trabalho, proteção contra e possibilidade de reversão de retaliações no ambiente de trabalho, como demissão arbitrária ou retirada de benefícios, a determinação do afastamento do ambiente de trabalho daquele responsável pela prática de retaliação, entre outras. Abrange também medidas de proteção à integridade física, como a colocação sob proteção provisória de órgão de segurança pública e a alteração de identidade.

Por fim, a proposta prevê medidas de incentivo ao denunciante, incluindo a retribuição pecuniária, preenchidas as devidas condições, como a originalidade do relato e a cominação de sanções em montante superior a 300 salários mínimos, no valor de 10% a 20% do valor das penalidades impostas e do montante fixado para a reparação dos danos.

13. RECUPERAÇÃO DO SISTEMA DE CONSELHOS PARTICIPATIVOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE CONTROLE SOCIAL DA INTEGRIDADE PÚBLICA

O Decreto 9.759/2019 extinguiu colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, como comitês e comissões, instituídos via decreto, ato normativo inferior ao decreto e ato de outro colegiado. Mesmo que o impacto dessa medida tenha sido atenuado por decisão do STF, nos últimos anos foram esvaziados ou extintos 75% dos conselhos e comitês nacionais mais importantes do Brasil, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)[16].

O controle social é um importante instrumento não apenas para garantir a integridade da gestão pública, mas também para reafirmar o caráter democrático e participativo de todos os espaços decisórios do governo. Por isso, sugere-se a recriação dos conselhos vocacionados ao controle social e preservação da integridade pública e a instituição do Sistema Nacional de Controle Social e Integridade Pública (SNCSI) como uma instância descentralizada e participativa em que sociedade e entes da federação podem trabalhar conjuntamente para desenvolver políticas públicas de combate à corrupção e de promoção do controle social. Ademais, sugere-se a criação do Fundo Nacional para a Promoção da Integridade Pública e reforma, para aprimorar sua governança e transparência, do Fundo de Defesa de Direitos Difusos.

Tendo em vista a necessária diversificação dos instrumentos de participação e controle social – ouvidorias, reuniões com grupos de interesse, audiências públicas, consultas públicas, conselhos, conferências e ações de transparência – torna-se fundamental instituir uma estrutura permanente para a provisão de políticas de promoção do controle social. É, afinal, a única maneira de se avaliar os instrumentos mais adequados para cada instância, considerar possíveis espaços para aprimoramento e garantir a execução das políticas previstas.

---

[16] https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/10/25/pesquisa-mostra-que-75percent-dos-conselhos-e-comites-nacionais-foram-extintos-ou-esvaziados-no-governo-bolsonaro.ghtml

Apesar de haver evidências contundentes de que um nível maior de institucionalização da participação da sociedade (controle social) no desenho e execução de políticas públicas gera resultados positivos, os esforços para se promover o controle social ainda são esporádicos e inconsistentes.

14. LEI ORGÂNICA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO E FORTALECIMENTO DO CONTROLE INTERNO

Desde sua criação, em 2003, a Controladoria-Geral da União (CGU) tem se provado um órgão central para o combate à corrupção no país. A CGU tem amplo mandato anticorrupção que inclui, entre outras competências, (i) a apuração de irregularidades cometidas por servidores públicos federais; (ii) a promoção da transparência e da participação pública; (iii) o desenvolvimento de programas de conscientização e capacitação; e (iv) a realização de auditorias internas. No entanto, o órgão ainda não tem uma norma que garanta sua autonomia e há uma fragilidade em sua estrutura, já que é regida apenas pela lei que define a estrutura ministerial e esta pode ser alterada por meio de medida provisória. Ou seja: é relativamente fácil interferir na CGU, bem como extingui-la em qualquer governo futuro.

Apesar de sua notável importância para a política anticorrupção, uma limitação fundamental da CGU é a falta de autonomia formal para desempenhar suas funções. De acordo com a legislação, o chefe do órgão pode ser indicado livremente pelo presidente, sem necessidade de aprovação do Congresso, e pode ser destituído à vontade. A mesma lógica se aplica aos chefes de todos os departamentos-chave da agência. Esta significativa falta de autonomia tem suscitado preocupações, uma vez que põe em questão a capacidade da agência de abordar assuntos politicamente sensíveis e de levar a cabo investigações com a profundidade e o rigor necessários.

Uma Lei Orgânica não apenas afastaria violações à autonomia da CGU, como também daria à instituição maior autonomia orçamentária e de ação. Seria, ainda, um passo a mais para fortalecer a carreira estatal de auditoria e controladoria, ajudando a blindar o órgão de interferências externas. A norma poderia introduzir, por exemplo, uma definição mais detalhada e estável sobre a estrutura da CGU e a competência de cada um de seus órgãos principais, como a Secretaria Federal de Controle Interno, a Corregedoria-Geral da União, a Ouvidoria-Geral da União e a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção.

Além disso, poderia dispor sobre as funções e atribuições do ministro-chefe da CGU, inclusive autorizando-o a propor medidas administrativas e legislativas, decidir sobre representações e denúncias, realizar inspeções e celebrar acordos de leniência.

Ainda, a lei orgânica poderia fortalecer as funções de controle interno e correição ao regular a atuação da CGU em processos administrativos, permitindo a instauração originária de procedimentos, sindicâncias e outros processos, bem como a avocação de processos que entender cabíveis para corrigir seu andamento.

Desde a sua criação, os significativos recursos destinados à CGU permitiram que a agência fizesse importantes contribuições e se tornasse um dos principais órgãos anticorrupção do Brasil, fornecendo um modelo institucional que tem sido amplamente replicado pela maioria dos estados e por alguns municípios. A aprovação de lei específica para reconhecê-la como órgão de Estado, dar garantias institucionais e prevenir alterações bruscas é um dos principais passos para o fortalecimento e reconstrução do arcabouço de transparência, controle e combate à corrupção no Brasil.

15. CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS MINISTROS E CONSELHEIROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Aos Tribunais de Contas a Constituição brasileira conferiu importante missão. O Tribunal de Contas da União, por exemplo, aprecia, anualmente, as contas do Presidente da República, julga as contas dos administradores e os responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, realiza inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, das fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público. Além disso, fiscaliza a aplicação dos recursos repassados pela União, aplicando sanções, quando cabíveis. Tais competências também foram conferidas aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, segundo seu âmbito de incidência, e se constituem em importante mecanismo de controle do dinheiro público.

Entretanto, a mera atribuição de competências, por mais relevantes que sejam, não é providência suficiente para coibir o desvio da verba pública. Por todos os estados da federação, é comum que para os cargos de ministros e conselheiros sejam nomeados políticos profissionais que já não têm interesse em permanecer na política. Esse tipo de nomeação mantém uma politização indevida do órgão fiscalizador, pois quem tem poderes para tomar decisões, não raro, possui laços de amizade ou camaradagem com o fiscalizado e a consequência é que o controle, quando realizado, poder ser frágil ou ineficiente.

Se o intuito dos candidatos a novos governantes é o de combate à corrupção, é preciso discutir com seriedade a forma de composição das cortes de contas. Na Câmara dos Deputados tramita, inclusive, uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 329/2013), que ora se encontra na Comissão de Constituição de Justiça e de Cidadania e tem por objetivo, justamente, fomentar o debate sobre a alteração da forma de seleção dos membros dos Tribunais de Contas. Essa proposta também foi apresentada no pacote das Novas Medidas contra a Corrupção.[17]

O Brasil já testemunhou escândalos que afetam a credibilidade dos tribunais de

[17] Trabalho realizado por aproximadamente 200 especialistas, com a colaboração de instituições e quase mil cidadãos através de consulta pública, em um esforço coordenado pela Transparência Internacional – Brasil e as escolas de Direito da Fundação Getúlio Vargas, com o intuito de enfrentar as raízes estruturais da corrupção, problema que aprofunda as desigualdades, impede a plena realização de direitos e enfraquece a nossa democracia.

contas. Quando essas cortes não desempenham bem o seu papel, acabam por ser utilizadas como instrumento de perpetuação da corrupção. A excelência de sua atuação, a seu turno, só se dará com a mais ampla institucionalização dessas cortes, o que passa pela observância dos requisitos de ingresso dos seus servidores, bem como da independência e imparcialidade de seus membros, o que só pode ser obtido mediante critérios de seleção isentos.

16. REDUÇÃO DO FORO PRIVILEGIADO

O foro por prerrogativa de função, popularmente conhecido como foro privilegiado, é uma garantia atribuída a certos cargos públicos visando conferir autonomia, independência e proteção legal para que algumas autoridades não sejam vítimas de decisões arbitrárias e persecução jurídica na realização de suas funções.

O mecanismo, presente em todas as Constituições brasileiras desde a independência, foi ampliado na Constituição de 1988, de modo que a prerrogativa alcança, além de deputados federais, senadores, ministros de estado, presidente, vice-presidente (julgados pelo Supremo Tribunal Federal) e, em outras instâncias, mas ainda de forma especial, todos os membros do Ministério Público (CF, art. 96, III, e art. 108, I, a), Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Tribunais de Contas dos Municípios (art. 105, I, a), Deputados Estaduais (art. 27, § 1º), prefeitos (art. 29, X), além dos foros especiais estabelecidos nas constituições estaduais.

Segundo estudo efetuado pela consultoria do Senado Federal[18], em 2017, o número de autoridades beneficiadas chegava próximo a 55 mil. Como bem demonstrado pelo ministro Luís Roberto Barroso em seu voto na Questão de Ordem na Ação Penal nº 937, do Rio de Janeiro:

> *"(...) não há, no Direito Comparado, nenhuma democracia consolidada que consagre a prerrogativa de foro com abrangência comparável à brasileira. No Reino Unido, na Alemanha, nos Estados Unidos, e no Canadá a prerrogativa de função sequer existe. Entre os países com foro privilegiado, a maioria o instituiu para um rol reduzido de autoridades. Na Itália, a prerrogativa de foro se aplica somente ao Presidente da República. Na França, o foro especial é instituído apenas para os secretários de Estado. Em Portugal, são três as autoridades que detêm foro privilegiado: o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República e o Primeiro-Ministro."*[19]

Ademais à largueza na concessão do benefício, a interpretação singular desse direito no Brasil, que garantia até pouco tempo que todos os crimes envolvendo essas autoridades, inclusive de natureza comum, fossem julgados em tribunais superiores, resultando em um enorme fluxo processual, em especial de caráter exógeno à vocação institucional do Supremo Tribunal Federal de corte constitucional. Essa combi-

[18] https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td233
[19] Disponível em http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682, acessado em 06 de maio de 2022.

nação aumenta a morosidade da Justiça brasileira e leva à população a percepção de impunidade. Justiça que tarda, falha.

Apesar do vício interpretativo ter sido temporariamente sanado pela decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Questão de Ordem na Ação Penal nº 937, restringindo a crimes relacionados e ocorridos durante a função pública, restam os demais.

À vista disso, é fundamental que se aprove uma Proposta de Emenda Constitucional que reduza a abrangência da garantia de foro por prerrogativa de função para um número mínimo de autoridades, com intuito de proteger o sentido original dessa garantia, sem incorrer na impunidade. Nesse passo, já existem propostas que respondem integralmente ao problema nas etapas finais de tramitação, com destaque a PEC 333/2017, que já foi aprovada no Senado Federal e está pronta para o plenário da Câmara dos Deputados, com parecer favorável do deputado relator. A proposta em questão reduz o foro aos chefes dos Poderes e retira das cortes superiores a competência originária para processar e julgar ações criminais que não fazem parte da sua vocação institucional, garantindo maior celeridade aos processos, diminuindo o número de casos prescritos e, consequentemente, a impunidade.

17. REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY

Apesar de comumente associada a ilegalidades e corrupção, a atividade do lobby é inerente e basilar para qualquer democracia. O lobby é o nome que se dá à defesa de interesses por setores variados da sociedade - como sindicatos, associações, empresas, ONGs - junto ao poder público. Ele serve ao propósito democrático de trazer elementos para que agentes públicos tomem decisões mais bem embasadas, levando em consideração as opiniões dos públicos afetados, de especialistas, da sociedade civil e demais interessados, garantindo assim também maior legitimidade das políticas públicas.

Por sua centralidade no pleno funcionamento democrático, essa atividade é extremamente sensível e exposta a riscos como: suborno, falta de transparência, tráfico de influência, informações privilegiadas, abuso de poder econômico, entre outros. Para diminuir esses riscos, é fundamental a regulamentação do lobby para garantir que a interação entre agentes públicos e privados se dê de maneira transparente e proba.

Apesar de diversos e louváveis esforços desde a promulgação da Constituição de 1988, nenhuma proposição para tipificar e regulamentar o lobby prosperou. Dentre essas proposições, podem ser destacados os projetos 6132/1990, de autoria do então Senador Marco Maciel (DEM-DF), aprovada pelo Senado Federal que depois recebeu parecer de inconstitucionalidade na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, e o PL 1202/2007, de autoria do deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que está em fase final de aprovação na Câmara dos Deputados, com relatório favorável pronto para ser votado em plenário. Em tempos recentes, foi apresentado pelo Poder Executivo, no fim do ano legislativo de 2021, um novo projeto de regulamentação do lobby, o PL 4391/2021.

A apresentação desse projeto, em conjunto com o convite oficial para o ingresso do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) - cuja oficialização depende do atendimento a alguns padrões de integridade, entre eles a regulamentação da defesa de interesses - oferecem um contexto positivo para discussão e tardia regulamentação do lobby.

Para que essa política tenha sucesso na garantia de transparência no relacionamento entre representantes de interesses e agentes públicos e consequentemente ser efetiva na garantia da plena representação democrática e combate à corrupção, é importante que sejam abarcados mecanismos que garantam o acesso dos diferentes atores aos poderes, transparência nos documentos, interações e meios de interação

entre agentes de defesa de interesses e o poder público e sanções proporcionais às possíveis infrações. Essas e outras referências podem ser observadas nos mais altos padrões internacionais como os guias de regulamentação do lobby da União Europeia e da própria OCDE.

18. CRIMINALIZAÇÃO DA CORRUPÇÃO PRIVADA

A despeito das recomendações internacionais e da lesividade da conduta, a criminalização da corrupção privada continua sem tipificação no Código Penal brasileiro. Tal qual a corrupção tipificada na lei brasileira, a privada assume as características das formas ativa e passiva. A primeira se configura quando o agente oferecer, prometer, entregar ou pagar, direta ou indiretamente, a sócio, dirigente, administrador, empregado ou representante de pessoa jurídica de direito privado, vantagem indevida. A forma passiva seria a contrapartida dessa ação, ou seja, para realizar ou omitir ato relativo às suas atribuições funcionais, como desviar clientela para concorrente, facilitar a obtenção de acordo ou contrato comercial ou ainda conceder descontos em vendas ou aumentar preços de compras.

O que caracteriza essas condutas são os efeitos deletérios no funcionamento do mercado, pois tais atitudes, além de serem uma afronta à lealdade de concorrência, penalizam as pessoas cumpridoras da lei e geram distorções entre as empresas relativamente à aquisição de bens ou serviços comerciais, prejudicando o seu desenvolvimento econômico e provocando desequilíbrios nos mercados, como por exemplo, aumento de preços, perda de eficiência comercial e aumento artificial e desarrazoado de poder de mercado.

Há, no Congresso Nacional, algumas proposições que foram apresentadas para a criminalização da corrupção privada. Também para enfrentar esse tema, a Transparência Internacional apresentou uma sugestão (Medida 46) no pacote intitulado Novas Medidas Contra a Corrupção.[20] A sugestão foi apresentada por um parlamentar e apensada a outras que tratam do mesmo tema e que se encontram reunidas na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.

Uma economia com condições justas de competição e um ambiente íntegro de negócios é chave para um desenvolvimento econômico sadio, que beneficiaria a todos os brasileiros mais ampla e igualitariamente.

[20] Trabalho realizado por aproximadamente 200 especialistas, com a colaboração de instituições e quase mil cidadãos através de consulta pública, em um esforço coordenado pela Transparência Internacional – Brasil e as escolas de Direito da Fundação Getúlio Vargas, com o intuito de enfrentar as raízes estruturais da corrupção, problema que aprofunda as desigualdades, impede a plena realização de direitos e enfraquece a nossa democracia.

19. REGULAMENTAÇÃO DA ADVOCACIA PRIVADA EM CONFORMIDADE À LEI DE LAVAGEM DE DINHEIRO

A Lei 9.613/1998, também conhecida por Lei de Lavagem de Dinheiro, foi um grande avanço no combate à corrupção no Brasil. Além de dispor sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, as disposições processuais referentes e os efeitos da condenação, a Lei estabeleceu também as pessoas sujeitas ao mecanismo de controle, vale dizer, pessoas que têm por obrigação a identificação de seus clientes paralelamente à obrigatoriedade de adoção de procedimentos e controles internos referentes a operações e transações que possam vir a se constituir em lavagem de dinheiro.

O rol dessas pessoas foi modificado em 2012, quando foram inseridas várias categorias de pessoas sujeitas a tais obrigações, como, por exemplo, pessoas físicas ou jurídicas que exercem atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis; as que comercializam ou fazem a intermediação de bens de luxo ou de alto valor, os registros públicos e as pessoas que prestam, ainda que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contadoria, auditoria, aconselhamento ou assistência, de qualquer natureza nos casos de compra e venda de imóveis, gestão de fundos, valores mobiliários, gestão de contas bancárias, exploração ou gestão de sociedades, fundações, fundos fiduciários, financeiras, societárias ou imobiliárias, dentre outras.

Quando dessa modificação legal, discutiu-se se os advogados estariam ou não inseridos nesse rol. A discussão, contudo, não foi adiante devido à forte oposição da classe, que argumenta no sentido da inconstitucionalidade da medida em face da inviolabilidade do exercício da advocacia prevista na Constituição, o fato de ser função considerada essencial à justiça e ainda que tal obrigação redundaria em violação do sigilo profissional.

O tema merece uma discussão mais aprofundada. É certo que todos têm direito à defesa e por isso a Constituição erigiu a advocacia à condição de função essencial da justiça, com a garantia aos advogados de inviolabilidade por seus atos e manifestações no exercício da profissão. Tal garantia, entretanto, não equivale a conferir um manto de inviolabilidade a tudo o que se refere à profissão de advogado. Seguramente, não foi essa a intenção do constituinte e não é o que busca a categoria profissional dos advogados.

Muitas democracias consolidadas impõem essa obrigação aos advogados e, ao mesmo tempo, protegem o sigilo profissional e o exercício do direito à defesa. O que se sugere é a introdução da obrigação de reportar atividades prestadas por advogado distintas da representação judicial, tais como em operações de formalização e abertura de novos negócios, aquisição de imóveis e outros bens. Ademais, obrigações de devida diligência aos advogados e respectivas pessoas jurídicas e notificação de operações suspeitas, podem ser positivas para a sociedade e para a própria advocacia.

20. TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DOS CADASTROS DE TERRAS E REGISTROS DE IMÓVEIS

As fragilidades da governança fundiária no Brasil criam condições favoráveis para a grilagem de terras, isto é, a apropriação ilegal de terras públicas ou privadas, geralmente viabilizada por meio de práticas de fraude e corrupção. Tal fenômeno é também uma das principais causas do desmatamento, já que, quando ocorre em áreas de floresta, a invasão de terras é geralmente acompanhada pelo corte raso da vegetação para simular a ocupação efetiva e legitima da área. Entre 2019 e 2021, 51% do desmatamento na Amazônia ocorreu em terras públicas, com destaque para as áreas públicas não destinadas (36%), o que representa um forte indício de grilagem[21]. A grilagem de terras é, ainda, um dos principais fatores de conflitos por terra no Brasil[22] que atingiram recentemente patamares nunca observados nas últimas décadas, com 1242 ocorrências em 2021[23], resultando em graves violações de direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais.

Como evidenciado em relatório da TI Brasil[24], as práticas de fraude, corrupção e lavagem atrás de esquemas de grilagem são viabilizadas, entre outros fatores, pelas fragilidades no sistema brasileiro de administração de terras. Entre essas deficiências, vale destacar o alto nível de precariedade que caracteriza os registros de imóveis em algumas regiões do país. Nesses cartórios, é comum encontrar irregularidades nas cadeias dominiais dos imóveis registrados, ou seja, o conjunto de atos registrais que comprovam a sucessão de proprietários e a origem lícita do imóvel. Vale mencionar, ainda, a existência de sobreposições, erros e lacunas na delimitação dos imóveis, e matrículas duplicadas, entre outros. Tal problema já foi apontado pela Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica (CPI da Grilagem) em 2001[25] e que persiste até hoje, como demonstrado pela recém operação Faroeste, que desmantelou um esquema de grilagem de mais de 360 000 hectares no Oeste da Bahia[26].

---

[21] https://ipam.org.br/bibliotecas/amazonia-em-chamas-9-o-novo-e-alarmante-patamar-do-desmatamento-na-amazonia/
[22] https://www.cptnacional.org.br/downlods/summary/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14242-conflitos-no-campo-brasil-2020
[23] https://www.cptnacional.org.br/downlods?task=download.send&id=14253&catid=89&m=0
[24] https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras
[25] https://arisp.files.wordpress.com/2009/10/33421741-relatorio-final-cpi-terras-amazonas-grilagem.pdf
[26] http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/operacao-faroeste-mpf-e-policia-federal-cumprem-mandados-de-prisao-e-de-busca-e-apreensao-na-bahia

Nesse contexto, a falta de digitalização dos inventários dos cartórios de registro de imóveis dificulta a fiscalização pelo Judiciário e a sociedade civil. Isso porque a identificação e a apuração de inconsistências são muito mais complexas, exigindo a análise das matrículas individualmente e, às vezes, de documentos físicos. Entretanto, já existem iniciativas que buscam solucionar essas lacunas e que precisam ser ampliadas. O projeto piloto no Oeste da Bahia para construir um Inventário Estatístico dos Registros Imobiliários, desenvolvido pelo Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento do Conselho Nacional de Justiça (LIODS/CNJ) nº16/2020 demostrou como tal inventário e a vetorização do conjunto de matrículas do acervo dos cartórios agilizaram a detecção e o saneamento das irregularidades nos registros imobiliários. Desse modo, a adoção e a implementação da minuta de provimento do CNJ[27] determinando a extensão e a implementação de tal Inventário Estatístico, no nível nacional, daria agilidade para o combate à fraude e à corrupção associados à grilagem registral.

Ainda, a integração entre registros de imóveis e os cadastros de imóveis rurais que possuem informações espaciais (Sistema Nacional de Gestão Fundiária - SIGEF), fundiárias (Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR), ambiental (Sistema do Cadastro Ambiental Rural – SICAR) e tributárias (Cadastro de Imóveis Rurais – CAFIR) é bastante baixa. A gestão e a fiscalização dos sistemas registrais e cadastrais são pulverizadas entre diversas entidades do Judiciário e do Executivo no nível federal e estadual. Nesse contexto, grileiros podem explorar as vulnerabilidades de cada um desses sistemas para inserir informações falsas e reivindicar direitos inexistentes, já que a maioria dos cadastros são auto declaratórios, e os filtros e sistemas de fiscalização não conseguem eliminar todas as irregularidades potenciais. Por exemplo, são numerosas as notícias de cadastro de áreas griladas no CAR buscando dar a aparência de legalidade à invasão de uma área grilada[28]. Um esforço que pode contribuir a solucionar esse problema seria o desenvolvimento de um cadastro multifinalitário que integre informações jurídicas, espaciais, fundiárias, ambientais, tributárias de todo imóvel. O Decreto nº 8.764/2016 que instituiu o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER) determinou a criação de um sistema único que integre as informações dos diferentes cadastros e dos registros imobiliários, mas que nunca foi implementado. Portanto, é necessário retomar esse esforço e, nesse objetivo, é necessário responsabilizar e capacitar um órgão público para coordenar os esforços necessários para dar efetividade a tal decreto.

---

[27] https://www.irib.org.br/app/webroot/files/downloads/files/MINUTA%20-%20CNJ%20-%20PROVIMENTO%20IERI%20(2).pdf

[28] https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/05/cadastro-ambiental-pode-ser-usado-para-grilagem-de-terras-publicas-no-am-aponta-estudo.shtml e https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/mesmo-antes-de-aprovado-pl-da-grilagem-esta-destruindo-a-amazonia

Por fim, para fortalecer o controle social e agilizar a fiscalização da sociedade civil contra esquemas de grilagem e os crimes ambientais e conflitos por terras associadas, é preciso garantir a transparência sobre a posse e a propriedade de terras rurais nos registros, e nos diferentes cadastros que compõem o sistema de administração de terras. Cabe aos órgãos públicos responsáveis pela regulamentação dos sistemas cadastrais e registrais adotar normas que garantem a transparência desses sistemas, assim como integrar essas informações nos planos de dados abertos dessas instituições. Esse esforço pode também ser impulsionado e consolidado pelo Legislativo. Nesse sentido, as obrigações de transparência no CAR, o SNCR e o SIGEF propostas pelo PL nº 250/2022 pode constituir uma base para abrir um debate legislativo buscando garantir a transparência sobre a posse e a propriedade de terras.

21. RECUPERAÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E FORTALECIMENTO DO COMBATE À CORRUPÇÃO AMBIENTAL

Em 2021, o desmatamento na Amazônia chegou ao maior patamar dos últimos 15 anos com mais de 13 mil quilômetros quadrados[29], 99% das áreas afetadas têm indícios de ilegalidade por ausência de licenciamento pelos órgãos ambientais[30]. Crimes ambientais não se limitam ao desmatamento: pesquisas no Pará e no Mato Grosso também apontam altos níveis de ilegalidade na cadeia produtiva da madeira, com respectivamente, 55%[31] e 38%[32] da área explorada sem autorização do órgão ambiental competente em 2020. No que diz respeito à mineração ilegal, entre 2010 e 2020, as áreas afetadas pelo garimpo foram multiplicadas por 5 em terras indígenas e por 3 em unidades de conservação[33].

Muitas vezes, tais crimes geram conflitos em áreas rurais, afetando particularmente grupos já vulneráveis como comunidades tradicionais e povos indígenas[34]. Esse cenário também tem efeitos lesivos a reputação de setores importantes da economia que podem perder clientes e investidores internacionais que temem serem associados aos crimes ambientais e seus impactos socioambientais. O aumento dos crimes ambientais ocorre em um cenário de interferência política e desmanche sistemático das instituições socioambientais. Os déficits de recursos humanos e financeiros[35], os atos de perseguição contra servidores públicos assim como a interferência em ações de fiscalização têm resultado na incapacidade desses órgãos em cumprir suas missões institucionais[36].

Práticas de fraude, corrupção e lavagem têm sido fatores fundamentais que viabilizam a ocorrência de crimes ambientais[37]. Fraudes em documentação de origem e

---

[29] https://oeco.org.br/noticias/desmatamento-acumulado-em-2022-na-amazonia-e-o-maior-em-sete-anos/
[30] https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/rad2020/RAD2020_MapBiomasAlerta_FINAL.pdf
[31] https://imazon.org.br/imprensa/mais-da-metade-da-area-com-exploracao-madeireira-no-para-nao-foi-autorizada-pelos-orgaos-ambientais/
[32] https://www.icv.org.br/2021/10/mato-grosso-soma-883-mil-hectares-de-florestas-exploradas-ilegalmente-em-2020/
[33] https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/Fact_Sheet_1.pdf
[34] https://apublica.org/2022/04/assassinatos-no-campo-em-2021-batem-recorde-dos-ultimos-quatro-anos/#Assassinatos
[35] https://www.oc.eco.br/orcamento-meio-ambiente-e-o-menor-em-21-anos/
[36] https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/brazil-setbacks-2021
[37] https://www.unodc.org/documents/Wildlife/CoSP_Res_8-12_Report.pdf; https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2022/02/AE-54-O-ecossistema-do-crime-ambiental-na-Amazonia.pdf

sistemas de controle são essenciais para "esquentar" e dar uma aparência de legalidade a produtos florestais ou mineiros explorados sem autorização, assim como a animais silvestres capturados na natureza. Ao dissimular a origem ilícita de tais bens, o produto de crimes ambientais pode ser introduzido em mercados formais e contaminar cadeias produtivas globais. Essas fraudes também podem ser facilitadas por agentes privados ou públicos corruptos que inserem ou validam dados falsos em sistemas de controle ou promovem o fracasso de ações de fiscalização e de responsabilização do Estado[38]. Ainda, organizações criminosas dissimulam a origem ilegal de bens e valores provenientes de crimes ambientais por meio de táticas de lavagem[39].

Nesse sentido, é necessário mobilizar instituições anticorrupção e antilavagem para combater essas práticas indevidas. A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem (ENCCLA) deve continuar e intensificar seus trabalhos inovadores para desenvolver instrumentos específicos para coibir as práticas de fraude, corrupção e lavagem associadas a crimes ambientais. O papel de órgãos de controle internos e externos, como controladorias gerais e tribunais de contas, também é essencial para garantir a integridade dos órgãos e das políticas públicas associadas aos setores vulneráveis a crimes ambientais. Ainda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) precisa analisar e integrar de forma sistemática os riscos de lavagem associados a crimes ambientais na sua Avaliação Nacional de Riscos (ANR).

Além disso, diversas iniciativas legislativas em tramitação podem acabar legalizando crimes ambientais e as práticas de fraude e corrupção que os acompanham. O Projeto de Lei (PL) nº 191/2020 que libera a mineração em terras indígenas pode acabar por regularizar garimpos ilegais nessas áreas. PLs que alterem os o marco temporal da regularização fundiária em terras públicas federais (PL nº 2.633/2020 e PL nº 510/2021) pode levar à titulação de áreas recentemente invadidas, assim como incentivar a grilagem ao dar um sinal de novas alterações do marco temporal e, portanto, de anistias para invasões futuras[40]. Outra alteração debatida no âmbito desses PLs é a regularização de posses para imóveis de até 2500 hectares por meio de autodeclaração e sem vistoria presencial. Tal mudança pode aumentar a vulnerabilidade à fraude e à grilagem dos processos já frágeis de titulação[41]. Portanto, os governos, o Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas de-

[38] https://www.traffic.org/site/assets/files/13031/brazil_wildlife_trafficking_assessment.pdf ; https://m.travessa.com.br/produto.aspx?codartigo=4F0BD55F-5F8B-457D-8699-3806FBCC19B3
[39] https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Money-Laundering-from-Environmental-Crime.pdf
[40] https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras
[41] https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/5da9d4ef02ea7_NT_MP_fundiaria_outubro2019final.pdf e https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/grilagem-de-terras

vem vetar quaisquer dessas mudanças assim como outros projetos semelhantes que podem acabar legalizando crimes ambientais ou enfraquecendo salvaguardas essenciais.

Por fim, é urgente agilizar e melhorar a eficiência dos mecanismos de responsabilização contra crimes ambientais. Isso porque, desde a reforma do processo administrativo para sanções por ilícitos ambientais em 2019, 98% dos autos de infração por desmatamento se encontram paralisados[42]. Portanto, é preciso agilizar o tratamento dos recursos cabíveis inclusive para evitar que tais processos prescrevam ou sejam cancelados. Na esfera judicial, vale destacar a descontinuação da Força Tarefa Amazônia do MPF em 2021 apesar dos seus resultados positivos tanto para investigar e processar organizações criminosas envolvidas em crimes ambientais quanto para a cooperação com a sociedade civil e o controle de políticas públicas[43]. Por sua vez, a Polícia Federal sofreu com a exoneração ou transferência de vários dos seus delegados mais experientes no tema, assim como o desmanche da sua divisão especializada na área[44]. Porém, em um contexto em que crimes ambientais envolvem organizações estruturadas, esforços especializados e coordenados são essenciais para o combate aos crimes ambientais.

[42] https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/pb_wwf_pt.pdf
[43] http://amigosdaterra.org.br/wp-content/uploads/2021/07/carta_da_sociedade_civil_-_atuacao_do_mpf_no_combate_ao_crime_e_a_degradacao_ambiental_na_amazonia.pdf
[44] https://www.metropoles.com/brasil/governo-exonera-delegados-da-policia-federal-em-cargos-de-chefia

22. POLÍTICA NACIONAL CONTRA CONFLITOS DE INTERESSE

A ideia de conflito de interesses abrange toda situação na qual um indivíduo ou a entidade para a qual trabalha, seja um governo, empresa, veículo de mídia ou organização da sociedade civil, é confrontado com uma escolha entre os deveres e obrigações de sua posição e seus interesses privados[45]. No serviço público, trata-se de um assunto transversal a diversas questões, que envolve a nomeação para cargos públicos, o contato com agentes do setor privado e de organizações não-governamentais no exercício do cargo, a manutenção de investimentos privados durante o tempo no serviço público, a eventual possibilidade de alguém sair do serviço público para a iniciativa privada (e vice-versa), entre outras situações.

Para garantir a integridade do setor público em todo o país e uniformizar a maneira como o assunto é tratado no país, é necessário que o Brasil adote uma política nacional contra o conflito de interesses, que deverá ser aprovada pelo Congresso Nacional em forma de lei. De maneira similar ao que se viu na Lei de Acesso à Informação, na Lei Anticorrupção ou na Lei Geral de Proteção de Dados, seria uma norma ampla e abrangente, capaz de criar referências nacionais e unificar o tratamento do tema. No entanto, ela estaria sujeita a regulamentação por cada ente federativo e poder da República, tornando-se, então, específica a cada situação.

Atualmente, o Brasil conta com um bom arcabouço normativo para o conflito de interesses na administração federal, mas ele ainda é insuficiente nos estados, municípios e nos poderes Legislativo e Judiciário. No governo federal, a Lei 12.813/2013[46] estabelece períodos de quarentena para ocupantes de cargos na alta administração realizarem certas atividades profissionais após deixarem o serviço público. Além disso, obriga-os a fornecer uma declaração de potenciais conflitos de interesses à Controladoria-Geral da União ou à Comissão de Ética Pública.

Esta norma é complementada pelo Decreto nº 10.571/2020[47], que trata especificamente da forma e do processo de análise das declarações. O Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses (SeCI), criado pela CGU, é o meio pelo qual devem ser apresentadas as declarações, servindo também como espaço para servidores formalizarem consultas ou pedirem autorização para atividades paralelas ao serviço público.

---

[45] Transparency International. "Conflict of Interests", https://www.transparency.org/en/corruptionary/conflict-of-interests
[46] Lei nº 12.813/2013, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm
[47] Decreto nº 10.571/2020, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10571.htm

Apesar de relativamente robusto no papel, o sistema de prevenção de conflito de interesses na administração federal ainda tem um baixo grau de implementação. Nos últimos anos, a Comissão de Ética Pública da Presidência da República esteve nos holofotes com três casos que passaram por sua análise.

No entanto, outros dois casos destacaram as ações insuficientes da Comissão de Ética Pública para garantir o cumprimento das regras de integridade em nível federal. O escândalo dos Pandora Papers revelou que o ministro da Economia Paulo Guedes e o presidente do Banco Central Roberto Campos Neto tinham contas offshore nas Ilhas Virgens Britânicas e no Panamá, respectivamente. A Comissão, embora notificada desses fatos em 2019, não conseguiu evitar o que é claramente entendido como um conflito de interesses potencial, senão real.[48] Mais tarde, foi revelado que as contas de Campos Neto foram encerradas, mas não as de Paulo Guedes. Esse escândalo gerou uma crise temporária, mas ambos conseguiram se manter no cargo.

O conflito de interesses representa um risco de corrupção, desvio de recursos, nepotismo e captura do Estado por agentes privados. Uma norma nacional sobre o tema poderia, ao mesmo tempo, resolver os problemas de implementação no governo federal e irradiar a regulamentação da pauta para outros níveis federativos e poderes. Seria uma grande referência nacional oponível a todo o poder público, um grande passo para a integridade da administração pública

[48] Congresso em Foco (2021). Lucas Neiva, "Comissão de Ética Pública confirma conhecimento de offshores de Guedes", https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/corrupcao/comissao-de-etica-publica-confirma-conhecimento-de-off-shores-de-guedes/.

23. SABATINA OU MECANISMO COMPARTILHADO DE ESCOLHA PARA CHEFIA DE ÓRGÃOS DE INVESTIGAÇÃO, INTELIGÊNCIA E CONTROLE ESTRATÉGICOS

Nomeações para cargos de chefia em órgãos públicos devem ser guiadas pela máxima transparência e pela oportunidade real de controle pela sociedade civil e pelos demais poderes da República. Nos últimos anos, episódios constantes de interferência em órgãos federais fragilizaram a autonomia conquistada ao longo de décadas de construção institucional, ajustes normativos e boas práticas governamentais.[49] Para reverter esses retrocessos e dar autonomia responsável às instituições mais afetadas, é fundamental a criação de mecanismos transparentes e participativos para a escolha e confirmação de indicados a cargos de chefia.

Essa medida é especialmente relevante para órgãos que exercem papel estratégico na investigação e punição de casos de corrupção e lavagem de dinheiro, como a Polícia Federal, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Advocacia-Geral da União (AGU). Hoje, apenas a ABIN tem nomeações sujeitas a sabatina e confirmação pela Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal.

Recentemente, a falta de estabilidade na chefia e a tentativa de aparelhamento afetaram principalmente a atuação da Polícia Federal. Após ter conquistado relativa autonomia e criado um sistema para a preservação do sigilo de inquéritos em andamento, o órgão passou por sucessivas trocas de comando. Desde 2017, a PF teve 6 diretores-gerais[50], o que prejudica a qualidade e tempestividade de seus

---

[49] Transparência Internacional - Brazil (2019). Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anti-Corruption Frameworks, https://images.transparencycdn.org/images/2019_Report_BrazilSetbacksAntiCorruptionFrame works_English_191121_135151.pdf; Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anti-Corruption Frameworks - 2020 Update, https://transparenciainternacional.org.br/retrocessos/; Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anti-Corruption Frameworks - 2021 Update, https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/brazil-setbacks-2021.

[50] Folha de S. Paulo (2018). Gustavo Uribe, "Após troca, Temer recebe novo diretor-geral da PF no Planalto", https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/02/apos-troca-temer-recebe-novo-diretor-geral-da-pf-no-planalto.shtml. Correio Braziliense (2022). Michelle Portela, "Bolsonaro demite diretor-geral da PF em sua 3ª troca no comando da corporação", https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/02/4988483-bolsonaro-demite-diretor-geral-da-pf-em-sua-3-troca-no-comando-da-corporacao.html.

trabalhos e cria uma prática perigosa de exoneração e nomeação conforme os interesses em jogo a cada momento. A criação de um mecanismo de controle para as nomeações à chefia do órgão – por exemplo, tornando necessária a confirmação pelo Legislativo – poderia servir de anteparo às tentativas de interferência.

Embora as sabatinas sejam mecanismos insuficientes por se tornarem, muitas vezes, protocolares e não viabilizarem a participação da sociedade civil, são uma oportunidade de trazer visibilidade e accountability para o procedimento de nomeação e para o exercício da função. Por meio delas, é possível colocar o indicado em evidência e gerar interesse público em sua atuação profissional e vida pregressa. Uma reforma desse mecanismo, como a ampliação de cargos sujeitos ao rito, a concentração de sabatinas em uma única comissão, o agendamento antecipado e em prazo razoável e a garantia de voz para a sociedade civil, poderiam mitigar as falhas existentes. Além disso, outras formas de controle podem ser consideradas para complementar ou substituir esse processo, como a criação de listas com potenciais indicados e a definição de mandatos para cargos específicos. De maneira geral, uma reforma do processo para a nomeação a cargos de alto comando no Poder Executivo tende a elevar o controle democrático, dar maior publicidade às alterações e pessoas envolvidas, fomentar o debate público e criar oportunidades efetivas de participação e questionamento. Esses são passos necessários à reconstrução da autonomia e estabilidade institucional no Brasil.

24. LIMITAÇÃO DAS POSSIBILIDADES LEGAIS DE RECEBIMENTO DE VERBAS INDENIZATÓRIAS NO PODER JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO

Atualmente, o Brasil possui a segunda maior concentração de renda do mundo, de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) da Organização das Nações Unidas (ONU).[51] Pelos dados do IBGE, 54 milhões de brasileiros receberam, em média, R$928 mensais no ano de 2018. Em descompasso com essa realidade, o Poder Judiciário e Ministério Público têm colaborado para consolidar no país uma realidade paralela ao que determina a legislação e a Constituição em relação ao salário de magistrados, promotores e procuradores. Estima-se que, em 2018, o custo pelo serviço de justiça foi de R$449,53 por habitante. Na mesma esteira, as despesas totais do Poder corresponderam a 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Em meio aos supersalários e privilégios injustificados de seus juízes, o Poder Judiciário vem se descolando da realidade social brasileira e dos valores democráticos para assumir um status de casta.

A posição econômica privilegiada, acobertada por um discurso de mérito pessoal e de importância da função desempenhada, deriva de uma cumplicidade estrutural que normaliza o recebimento de diversos auxílios, como o auxílio-moradia e a gratificação natalina, por um grupo que desfruta de altíssimo padrão de vida, correspondente a apenas 0,5% dos trabalhadores do país. Em levantamento recente, constatou-se que mais de 70% dos juízes de primeiro grau têm casa própria. A porcentagem é ainda maior no que se refere aos magistrados de segundo grau, 93,2%. Além disso, 85% dos magistrados em geral contam com o serviço de pelo menos um empregado doméstico.[52] Ainda que os números demonstrem a absoluta desnecessidade do pagamento de diversos auxílios indenizatórios, em virtude da capacidade econômica que dispõem, segundo dados de 2019, os Tribunais de Justiça destinaram ao menos R$ 4,3 bilhões para os chamados "penduricalhos".[53]

---

[51] "Brasil tem 2ª maior concentração de renda do mundo, diz relatório da ONU". G1, dez. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/12/09/brasil-tem-segunda-maior-concentracao-de-renda-do-mundo-diz-relatorio-da-onu.ghtml>. Acesso em: 03 set. 2020.

[52] "Quem somos. A Magistratura que queremos". Associação dos Magistrados Brasileiros, nov. 2018. Disponível em: <https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2019/02/Pesquisa_completa.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2020.

[53] "Justiça gasta R$ 4,3 bilhões com dinheiro extra para juízes e desembargadores". SINDIJUS, set. 2019. Disponível em: <http://sindijus.org.br/justica-gasta-r$-43-bilhoes-com-dinheiro-extra-para-juizes-e-desembargadores.html>. Acesso em: 22 jul. 2020.

Há que se pontuar, ainda, que tais benefícios são "extra-teto", ou seja, não são computados na remuneração máxima que um magistrado pode receber, qual seja, R$ 39.293,32, remuneração paga aos ministros do Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, não são incomuns notícias que veiculam o recebimento de salários extraordinários por magistrados, como o caso de uma magistrada do Tribunal de Justiça de Pernambuco que recebeu R$ 1,29 milhão de salário, em novembro de 2019, a título de verba indenizatória e férias[54].

A Constituição Federal brasileira prevê a irredutibilidade de vencimentos dos magistrados e a autonomia orçamentária do Poder Judiciário, prerrogativas essenciais ao devido exercício do poder jurisdicional. Todavia, a segunda garantia - a autonomia orçamentária - merece especial destaque no âmbito dos supersalários. Somente o Tribunal de São Paulo propôs um orçamento de R$ 9,2 bilhões para o Poder Judiciário paulista em 2021, valor que corresponde a 5,96% da receita corrente líquida do estado. Estima-se que o déficit atual do Tribunal seja de R$ 600 milhões e, ainda assim, entre janeiro a junho deste ano, R$ 13,5 milhões foram destinados ao pagamento de benefícios aos desembargadores. Na mesma esteira, o Poder Judiciário Federal ultrapassou, em 2019, o limite máximo de despesas da administração pública ("teto de gastos").

Quando se leva em conta a despesa do Poder Judiciário, os gastos com recursos humanos são responsáveis por, aproximadamente, 91% da despesa total.[55] Saliente, nesse sentido, que além de onerar excessivamente os cofres públicos e estabelecer uma relação de desconfiança e de distanciamento em relação à grande maioria da população brasileira, os supersalários impactam diretamente no funcionamento interno do Poder Judiciário. O sistema judicial brasileiro, especialmente o estadual, sofre com problemas estruturais básicos no atendimento dos cidadãos nos seus fóruns e cartórios, o que afeta diretamente a qualidade da prestação jurisdicional.

Recomenda-se, assim, que essa grave distorção seja enfrentada com foco nos três principais entraves: i. falta de transparência quanto às verbas indenizatórias e remunerações reais auferidas pelos magistrados e integrantes do Ministério Público; ii. inexistência de regramento geral adequado e limitação das verbas indenizatórias em nível nacional; iii. ineficaz atuação do CNJ e CNMP como fiscalizadores de práticas remuneratórias abusivas.

---

[54] "Remuneração a juíza do TJ-PE chega a mais de R$ 1 milhão em novembro". Folha de S. Paulo, dez. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/12/remuneracao-a-juiza-do-tj-pe-chega-a-mais-de-r-1-milhao-em-novembro.shtml>. Acesso em: 22 jul. 2020.

[55] [17] "Justiça em Números 2019". Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 22 jul. de 2020.

25. TRANSPARÊNCIA DO BENEFICIÁRIO FINAL

Um dos temas mais complexos e centrais para a integridade do setor privado e de suas relações com o poder público é a pauta da transparência do beneficiário final. Esses dados são capazes de identificar quem está por trás de cada empresa e são, portanto, fundamentais para o controle de riscos de corrupção e lavagem de dinheiro pelos órgãos competentes, pela sociedade civil e pela imprensa. Uma importante estratégia para identificar o beneficiário final e impedir o uso ilícito de estruturas empresariais é exigir transparência sobre as pessoas físicas que possuem, controlam, se beneficiam ou têm forte influência sobre as pessoas jurídicas.

Pessoas jurídicas viabilizam a condução de negócios no Brasil e no mundo, mas podem dificultar a identificação das pessoas físicas que as comandam e ganham com sua atuação. O chamado beneficiário final é esse indivíduo real, pessoa física, que se beneficia das atividades e do lucro dos negócios. Frequentemente é oculto em diversas camadas societárias, dificultando a atuação dos órgãos anticorrupção. Dar transparência a esses dados permite identificar quem se esconde por trás de empresas de fachada, muito comuns em casos de licitações fraudadas, esquemas de propina, crimes ambientais, contrabando e tráfico.

Diversos organismos internacionais defendem a implementação de regras de transparência sobre os dados de beneficiários finais, como é o caso da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Escritório das Nações Unidas para a Droga e o Crime (UNODC). Além disso, o Brasil já assumiu compromissos internacionais de avançar no tema, como na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção[56]. No atual patamar, o país já realizou parte de suas obrigações. No entanto, é preciso ir muito além da regulamentação vigente.

Atualmente, uma norma da Receita Federal regulamenta a declaração do beneficiário final para todas as empresas registradas em território nacional, mas ela não garante a transparência dessa base de dados. A Instrução Normativa nº 1634/2016[57] estabeleceu as regras para a coleta e a publicação dessas informações. Essa norma, no entanto, sofreu sucessivas dilações de prazo para que as empresas regularizassem

[56] Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf.
[57] Instrução Normativa nº 1634/2016, http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=73658

seus cadastros e, por fim, a Instrução Normativa nº 1.863/2018[58] separou as informações sobre beneficiários finais de outros dados coletados pela Receita Federal e normalmente disponibilizados no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). Portanto, a partir de 2018, os dados que seriam coletados e publicizados por meio de um único cadastro passaram a ser coletados por meio de um formulário separado, criando um registro paralelo que não é divulgado.

Apesar do avanço parcial, muitos obstáculos permanecem. Ainda não está claro quais controles estão sendo exercidos sobre a qualidade do registro, ou seja, se as informações fornecidas pelas empresas são confiáveis e verificadas internamente pela Receita. Sem mecanismos para validar os dados fornecidos, os esforços anticorrupção são limitados e o cadastro passa a ter pouco valor. Além disso, o acesso aos dados permanece restrito. A Receita Federal não informou se pretende disponibilizar o cadastro ao público e, de forma ainda mais grave, as normas não dispõem sobre a cooperação com outros órgãos de investigação e controle.

Para solucionar essas e outras fragilidades, bastaria, em tese, que a instrução fosse emendada de modo a tornar o dado transparente e amplamente acessível. No entanto, o melhor caminho seria a aprovação de uma lei ordinária sobre o tema, superando a fragilidade intrínseca a uma instrução normativa, garantindo segurança jurídica, criando um patamar permanente de transparência e dispondo sobre a cooperação entre órgãos, tanto nacional quanto internacionalmente. Com isso, o Brasil daria passos largos para se alinhar às melhores práticas globais no tema e potencializar sua capacidade anticorrupção e antilavagem.

[58] Instrução Normativa nº 1.863/2018, http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=97729#1954228

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL
Brasil