



MECANISMO DE ACOMPANHAMENTO DA  
IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO  
INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO  
Trigésima Reunião da Comissão de Peritos  
De 12 a 15 de março de 2018  
Washington, D.C.

OEA/Ser.L.  
SG/MESICIC/doc.518/17 rev. 4  
15 de Março de 2018  
Original: Português

BRASIL

RELATÓRIO FINAL

(Aprovado na Sessão Plenária de 15 de Março de 2018)

## RESUMO

Este relatório contém uma análise integral da implementação das recomendações formuladas à República Federativa do Brasil, no relatório da Segunda Rodada, dos parágrafos 5º e 8º do artigo III da Convenção Interamericana contra a Corrupção, correspondente aos sistemas para a contratação de funcionários públicos; para a aquisição de bens e serviços por parte do Estado; e para proteger aos funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciem de boa fé os atos de corrupção; assim como para a tipificação dos atos de corrupção contemplados no artigo VI da Convenção, referindo-se, quando seja pertinente, aos novos desdobramentos relativos à implementação destas disposições.

O presente relatório também inclui uma análise integral da implementação no Brasil dos parágrafos 3º e 12º do artigo III da Convenção, que foram selecionados pela Comissão de Peritos do MESICIC para a Quinta Rodada, relativos, respectivamente, às medidas destinadas a criar, manter e fortalecer instruções ao pessoal dos órgãos públicos a fim de garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das normas éticas que regem as suas atividades, assim como o estudo de medidas de prevenção que levem em consideração a relação entre uma remuneração equitativa e a probidade no serviço público. Adicionalmente, o relatório faz referência às boas práticas apresentadas pelo Estado quanto à implementação das disposições selecionadas para a Segunda e Quinta Rodadas.

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

Para a realização da análise, contou-se principalmente com a resposta da República Federativa do Brasil ao questionário e com as informações coletadas durante a visita *in loco*, entre 03 e 05 de outubro de 2017. Nessa ocasião foi possível precisar, esclarecer e complementar as informações prestadas pelo Brasil e ouvir opiniões de organizações da sociedade civil, do setor privado, de associações profissionais e de acadêmicos sobre os temas em análise. O subgrupo de análise do Brasil está constituído por representantes do El Salvador e da Venezuela e conta com o apoio da Secretaria Técnica do MESICIC.

Quanto à implementação das recomendações formuladas ao Brasil no relatório da Segunda Rodada, as quais a Comissão estimou que requeriam atenção adicional no relatório da Terceira Rodada, com base na metodologia da Quinta Rodada e levando em conta a informação prestada pelo Brasil na resposta ao questionário e na visita *in loco*, definiu-se quais recomendações haviam sido implementadas satisfatoriamente, quais requeriam atenção adicional, quais precisavam ser reformuladas e quais já não estavam vigentes.

Entre os avanços relativos à implementação de tais recomendações, destacam-se a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública; a Lei nº 12.850/2013, conhecida como Lei do Crime Organizado, a qual dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; a Lei 13.303/2016, também conhecida como Lei das Estatais, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e estabelece normas de licitações e contratos específicas para empresas públicas e sociedades de economia mista; a Lei nº 13.316/2016, que regula os percentuais mínimos

para o provimento dos cargos em comissão por servidores de carreira no Ministério Público da União; a Lei nº 13.346/2016, que dispõe sobre a extinção de cargos em comissão e a criação de funções de confiança no Poder Executivo Federal, assim como projetos de lei sobre a reforma do sistema de licitações e contratos e a proteção de denunciante de atos de corrupção.

Algumas das recomendações formuladas na Segunda Rodada que continuam vigentes referem-se a propósitos tais como a necessidade de regular, por meio de lei, o disposto no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal no que se refere aos percentuais mínimos de servidores de carreira que deverão preencher os cargos em comissão no âmbito da Câmara de Deputados e do Senado Federal; ampliar as capacitações direcionadas a servidores e empregados públicos responsáveis pela licitação e contratação de obras, bens e serviços; consolidar, em um único portal na web, todas as informações sobre as aquisições e contratações públicas, incluindo, obrigatoriamente, dados de todos os órgãos e entidades dos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; implementar sistemas adicionais de controle de licitações e contratos de obra pública de grande vulto por parte da cidadania, exigindo a realização de consultas públicas a respeito das condições que serão impostas em editais de licitações; e adotar uma regulação integral sobre a proteção de funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciem de boa-fé atos de corrupção, que contenha a proteção de sua identidade, da integridade física do denunciante e de sua família, bem como a proteção de sua situação trabalhista.

Com relação à implementação das disposições da Convenção selecionadas para a Segunda Rodada, a Comissão também formulou, a partir da análise dos novos desdobramentos, recomendações sobre aspectos tais como: adotar as medidas necessárias para que os órgãos pertinentes realizem auditorias periódicas para corrigir e sancionar irregularidades relacionadas com a contratação temporária e a terceirização de serviços; garantir que, na prática, a licitação seja a regra geral utilizada para a contratação de bens e serviços pela administração pública direta, indireta ou fundacional; possibilitar a criação e o funcionamento do Cadastro Geral de Obras da União, em atendimento às determinações dos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU); regulamentar a obrigatoriedade de se efetuar a consulta à situação do fornecedor no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), previamente à celebração de contratos administrativos; regular o compartilhamento de informações e bases de dados sigilosas aos órgãos de controle por outros órgãos da Administração Pública, para facilitar a tais órgãos o cumprimento de suas competências de controle; fortalecer a cooperação entre instituições e órgãos públicos, na busca de provas e informações de interesse das investigações criminais ou das instruções criminais, a fim de viabilizar uma maior eficácia na detecção e punição de casos de corrupção; elaborar e publicar, anualmente, informações estatísticas detalhadas e compiladas sobre os casos em trâmite no Poder Judiciário relativos a atos de corrupção; ampliar o número de tribunais especializados em matéria anticorrupção e adotar as medidas pertinentes para que o Poder Judiciário possa contar com o número de tribunais necessários para tramitar os casos de corrupção.

Para a análise do artigo III, parágrafo 3 da Convenção, selecionado para a Quinta Rodada, que se refere a instruções ao pessoal dos órgãos públicos a fim de garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das normas éticas que regem as suas atividades, o Estado analisado selecionou ao pessoal do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), assim como às altas autoridades da Administração Pública Federal e aos membros das comissões de ética dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, cuja autoridade central é a Comissão de Ética Pública (CEP).

Esta análise destinou-se a determinar se, com relação a tais grupos de pessoal, haviam sido adotadas disposições e/ou medidas orientadas a garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das

normas éticas que regem as suas atividades, sobre a maneira e o momento em que os servidores recebem as informações, os programas de capacitação oferecidos, as instâncias competentes, assim como os resultados objetivos obtidos com a aplicação de tais disposições e/ou medidas que regem as atividades das instituições anteriormente mencionadas, incluindo as dificuldades e/ou debilidades para o alcance do propósito desta disposição da Convenção.

Algumas das recomendações formuladas ao Brasil, para sua consideração, com relação aos órgãos mencionados acima, apontam a objetivos como os que se destacam a seguir: concluir o desenvolvimento do Plano de Integridade da Controladoria-Geral da União 2017-2020, incluindo a revisão do Código de Conduta do Servidor; fortalecer a Comissão de Ética Pública (CEP), aumentando o seu quadro de pessoal e garantindo-lhe os recursos financeiros necessários para o integral cumprimento de suas funções; garantir a leitura e a adequada compreensão das normas do Código de Conduta da Alta Administração Federal por parte das altas autoridades públicas; e transmitir instruções sobre ética pública às altas autoridades da Administração Pública Federal, por meio de eventos e capacitações de participação obrigatória, garantindo o adequado entendimento das normas éticas que regem as suas atividades.

De acordo com o disposto na metodologia anteriormente citada, a análise da segunda disposição selecionada na Quinta Rodada prevista no artigo III, parágrafo 12 da Convenção, destinou-se a determinar se o Estado havia realizado estudos sobre medidas de prevenção que levem em conta a relação entre uma remuneração equitativa e a probidade no serviço público e havia estabelecido critérios objetivos e transparentes para determinar a remuneração dos servidores públicos. As recomendações formuladas ao Brasil apontam a adotar e implementar um sistema remuneratório equitativo para os servidores públicos federais que gere incentivos adequados com base no mérito, permita a mobilidade, baseando-se em critérios objetivos e transparentes, incluindo os parâmetros constitucionais; e regular, por meio de lei geral aplicável a todos os funcionários públicos, o Artigo 17 dos Atos das Disposições Transitórias da Constituição Federal, a fim de impossibilitar a existência dos chamados “supersalários”, aqueles que ultrapassam o valor estabelecido como teto máximo pela Constituição.

Finalmente, o Brasil apresentou informação sobre duas boas práticas que se referem, sucintamente, ao “Observatório da Despesa Pública”, o qual contribui para o monitoramento dos gastos públicos, por meio do uso de ciência de dados; e ao “Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv)”, um mecanismo de integração do sistema de manifestações que permite qualquer cidadão apresentar denúncia, reclamação, elogio, sugestão ou solicitação aos órgãos da administração pública.

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

**PROJETO DE RELATÓRIO PRELIMINAR REFERENTE À IMPLEMENTAÇÃO NA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS E  
DAS DISPOSIÇÕES ANALISADAS NA SEGUNDA RODADA BEM COMO COM  
RELAÇÃO ÀS DISPOSIÇÕES DA CONVENÇÃO SELECIONADAS PARA A QUINTA  
RODADA**<sup>1</sup>

**INTRODUÇÃO**

**1. Conteúdo do Relatório**

[1] Em conformidade com o acordado pela Comissão de Peritos (doravante denominada “Comissão”) do Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (doravante denominado “MESICIC”), em sua Vigésima Quarta Reunião,<sup>2</sup> este relatório se referirá, em primeiro lugar, ao acompanhamento da implementação das recomendações formuladas à República Federativa do Brasil no Relatório da Segunda Rodada,<sup>3</sup> que a Comissão julgou que exigiam atenção adicional no Relatório da Terceira Rodada.

[2] Em segundo lugar, se referirá, quando seja pertinente, aos novos desdobramentos verificados na República Federativa do Brasil, em relação às disposições da Convenção Interamericana contra a Corrupção (doravante denominada “Convenção”), selecionadas para a Segunda Rodada, em aspectos como estrutura normativa, avanços tecnológicos e resultados e, se for o caso, formulará as observações e recomendações cabíveis.

[3] Em terceiro lugar, versará sobre a implementação das disposições da Convenção selecionadas pela Comissão para a Quinta Rodada. Essas disposições são as previstas nos parágrafos 3º e 12 do Artigo III, relativas, respectivamente, às medidas destinadas a criar, manter e fortalecer *“instruções ao pessoal das entidades públicas, que assegurem a adequada compreensão de suas responsabilidades e das normas éticas que regem suas atividades”*, bem como *“o estudo de novas medidas de prevenção, que levem em conta a relação entre uma remuneração equitativa e a probidade no serviço público.”*

[4] Em quarto lugar, se fará referência, quando seja pertinente, às boas práticas que o Estado analisado tenha voluntariamente desejado compartilhar, em relação à implementação das disposições da Convenção selecionadas para a Segunda e a Quinta Rodadas.

---

<sup>1</sup> Este projeto de relatório preliminar foi elaborado de acordo com o previsto nos artigos 23, a, e 28, do Regulamento da Comissão (documento SG/MESICIC/doc.9/02 rev. 5), bem como com a metodologia para o acompanhamento da implementação das recomendações formuladas e das disposições analisadas na Segunda Rodada e para a análise das disposições da Convenção selecionadas para a Quinta Rodada (documento SG/MESICIC/doc.438/15 rev. 1), além da estrutura dos relatórios por país (SG/MESICIC/doc.439/15 rev.1), esses dois últimos documentos aprovados pela Comissão, em sua Vigésima Quinta Reunião, que teve lugar na sede da OEA, em Washington, D.C., Estados Unidos, de 16 a 20 de março de 2015.

<sup>2</sup> A ata da 24ª Reunião da Comissão se encontra disponível (em espanhol) na seguinte página:

[http://www.oas.org/juridico/docs/XXIV\\_acta.doc](http://www.oas.org/juridico/docs/XXIV_acta.doc)

<sup>3</sup> Os relatórios podem ser consultados em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/bra.htm>

## **2. Ratificação da Convenção e vinculação ao Mecanismo**

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

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

## **I. RESUMO DA INFORMAÇÃO RECEBIDA**

### **1. Resposta da República Federativa do Brasil**

[7] A Comissão gostaria de registrar a colaboração recebida da República Federativa do Brasil em todo o processo de análise e, em especial, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU); essa colaboração se mostrou clara, entre outros aspectos, na resposta ao questionário e na disponibilidade sempre presente para esclarecer ou completar seu conteúdo, bem como no apoio à realização da visita *in loco* a que se faz referência no parágrafo seguinte deste relatório. O Brasil enviou, juntamente com sua resposta ao questionário, as disposições e documentos que julgou pertinentes.<sup>4</sup>

[8] A Comissão gostaria de deixar registrado também que o Estado analisado outorgou sua anuência para a visita *in loco*, em conformidade com o previsto na disposição 5 da *Metodologia para a Realização das Visitas In Loco*.<sup>5</sup> A visita *in loco* foi realizada de 03 a 05 de outubro de 2017 pelo representante de El Salvador, na qualidade de integrante do subgrupo de análise, contando para isso com o apoio da Secretaria Técnica do MESICIC. A informação coletada nessa visita e a respectiva agenda constam das seções correspondentes deste relatório, em conformidade com o que preceitua a disposição 34 da *Metodologia para a Realização das Visitas In Loco*.

[9] Para a análise, a Comissão levou em conta as informações prestadas pelo Brasil até 05 de outubro de 2017, além das que foram oferecidas e solicitadas pela Secretaria, bem como pelos integrantes do subgrupo de análise, para o cumprimento de suas funções, de acordo com o *Regulamento e Normas de Procedimento da Comissão*; a *Metodologia para o acompanhamento da implementação das recomendações formuladas e das disposições analisadas na Segunda Rodada e para a análise das disposições da Convenção Interamericana contra a Corrupção selecionada para a Quinta Rodada*; além da *Metodologia para a Realização das Visitas In Loco*. Essas informações podem ser consultadas na página <http://www.oas.org/juridico/portuguese/Combate.htm>.

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

[10] A Comissão não recebeu, no prazo fixado no calendário da Quinta Rodada, nenhum documento de organizações da sociedade civil, em conformidade com o disposto no Art. 34, b), do Regulamento da Comissão.

---

<sup>4</sup> A resposta ao questionário, assim como as referidas disposições e documentos podem ser consultados em:

[http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

<sup>5</sup> Documento SG/MESICIC/doc.276/11 rev. 2, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/met\\_inloco.pdf](http://www.oas.org/juridico/portuguese/met_inloco.pdf)

[11] Não obstante, por ocasião da visita *in loco* realizada ao Estado analisado de 03 a 05 de outubro de 2017, coletaram-se informações de organizações da sociedade civil e do setor privado, de associações profissionais, acadêmicos e pesquisadores, que foram convidados a participar de reuniões para essa finalidade, conforme determina a disposição 27 da *Metodologia para a Realização das Visitas in Loco*, cuja relação se inclui na agenda dessa visita, que figura como anexo deste relatório. Essas informações constam das seções correspondentes do relatório, naquilo que se mostra pertinente para seus propósitos.

## **II. ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NA SEGUNDA RODADA E NOVOS DESDOBRAMENTOS COM RELAÇÃO ÀS DISPOSIÇÕES DA CONVENÇÃO SELECIONADAS PARA A QUINTA RODADA DE ANÁLISE**

[12] Em primeiro lugar, a Comissão se referirá, a seguir, aos avanços, às informações e aos novos desdobramentos verificados na República Federativa do Brasil, no que se refere à implementação das recomendações a ela formuladas e às medidas a ela sugeridas pela Comissão para implementação, no Relatório da Segunda Rodada, que a Comissão julgou que exigiam atenção adicional no Relatório da Terceira Rodada, e se tomará nota daquelas que tenham sido consideradas satisfatoriamente e daquelas que necessitem atenção adicional e, se for o caso, aludirá à vigência dessas recomendações e medidas, bem como a sua reapresentação ou reformulação, de acordo com o disposto no item V da *Metodologia* aprovada pela Comissão para a Quinta Rodada.

[13] Nesta seção, a Comissão, caso seja cabível, também tomará nota das dificuldades apresentadas pelo Estado analisado para a implementação das recomendações e medidas mencionadas no parágrafo anterior, bem como da cooperação técnica que tenha ela solicitado para essa finalidade.

[14] Em segundo lugar, a Comissão se referirá, quando seja pertinente, aos desdobramentos novos verificados na República Federativa do Brasil, em relação às disposições da Convenção selecionadas para a Segunda Rodada, em aspectos como estrutura normativa, avanços tecnológicos e resultados, e serão formuladas as observações e recomendações cabíveis.

# 1. SISTEMAS PARA A CONTRATAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS E PARA A AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS POR PARTE DO ESTADO (ARTIGO III, PARÁGRAFO 5 DA CONVENÇÃO)

## 1.1. SISTEMAS PARA A CONTRATAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

### 1.1.1. Acompanhamento da implementação das recomendações formuladas na Segunda Rodada

#### Recomendação 1.1.1:

*Fortalecer os sistemas para a contratação de funcionários públicos*

Única medida sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos no relatório da Terceira Rodada:

*Regular, no âmbito dos três Poderes da União, os casos, condições e percentuais mínimos de servidores de carreira que deverão preencher os cargos em comissão.*

[15] Em sua resposta ao questionário <sup>6</sup>, o Estado analisado prestou informação e novos desdobramentos com respeito à medida a) da recomendação anterior, dos quais a Comissão destaca, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os seguintes:

[16] “...o Projeto de Lei do Senado nº 257/2014, que regulamenta o inciso V do Art. 37 da Constituição Federal, de modo a cumprir a recomendação emanada na Segunda Rodada de avaliação do Brasil. O Projeto visa disciplinar os casos e as condições de preenchimento de cargos em comissão por servidores de carreira na Administração Pública Federal e estabelecer que, no mínimo, 50% dos cargos em comissão de cada Poder ou órgão independente serão preenchidos por servidores de carreira do respectivo quadro de pessoal. Se transformados em Lei, os dispositivos do Projeto serão aplicáveis aos cargos em comissão da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União. O Projeto encontra-se com a relatoria na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, e sua tramitação pode ser acompanhada em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118493>”.

[17] “Além disso, tramita, também no Senado Federal, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 110/2015, que altera o Art. 37 da Constituição Federal, para restringir a quantidade de cargos em comissão na administração pública e estabelecer processo seletivo público. Segundo o texto da PEC, os cargos em comissão não poderão superar 1/10 dos cargos efetivos de cada órgão, sendo que pelo menos a metade dos cargos em comissão caberá a ocupantes de cargo efetivo, ressalvado em ambos os casos o assessoramento direto a detentores de mandato eletivo, Ministros de Estado, Secretários de Estado e Secretários Municipais. O provimento dos cargos em comissão e funções de confiança será precedido de processo seletivo público. A PEC encontra-se pronta para deliberação do Plenário do Senado, e sua tramitação pode ser acompanhada em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122690>”.

---

<sup>6</sup> Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quinta Rodada, p. 27, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

[18] A Comissão toma nota dos passos dados pelo Estado analisado para dar andamento à implementação da medida única da recomendação anterior deste relatório, bem como da necessidade de que continue a dispensar atenção a essa medida, levando em consideração que o projeto de lei e a proposta de emenda à Constituição antes mencionados ainda não tiveram sua tramitação concluída, status que não lhe conferem a legitimidade necessária para serem considerados como norma jurídica.

[19] Ao referir-se às dificuldades na implementação da medida a), o Estado em análise declarou em sua resposta ao questionário<sup>7</sup> que o processo “*demanda esforço de discussão e articulação de forma que se viabilize proposta legislativa que contemple os três poderes, observando-se as especificidades de cada um quanto a aspectos como estrutura de cargos em comissão e funções de confiança e perfil da força de trabalho, dentre outros aspectos organizacionais*”.

[20] Levando em consideração as dificuldades apresentadas pelo Estado em análise com respeito à aprovação no Congresso Brasileiro de norma aplicável aos três Poderes da União, a Comissão se referirá aos avanços de cada Poder separadamente e reformulará a medida única da recomendação 1.1.1 para que as recomendações sugeridas pela Comissão nesta Quinta Rodada representem a situação particular de cada Poder.

▪ Com respeito à contratação de funcionários públicos no Poder Executivo:

[21] No âmbito do Poder Executivo Federal, em sua resposta ao questionário<sup>8</sup>, o Estado analisado prestou informação e novos desdobramentos, dos quais a Comissão destaca, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os seguintes:

[22] “*A primeira delas diz respeito à edição da Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016, que dispõe sobre a extinção de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e a criação de funções de confiança denominadas Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), bem como do Decreto nº 8.785/16, que a regulamenta. Ambos normativos preveem a transformação de 10.462 cargos DAS, os quais possuem regras de provimento mais flexíveis e permitem uma maior presença de pessoas sem vínculo na Administração Pública Federal, em FCPE – funções destinadas a servidores públicos ocupantes de cargos efetivos oriundos de órgão ou entidade de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa transformação representa cerca de 50% dos cargos de nível 1 a 4. Assim, as alterações trazidas pelos novos normativos conferem maior transparência na escolha dos ocupantes de cargos de direção, chefia e assessoramento, bem como trazem aprimoramento do processo de nomeação, tornando o processo mais criterioso, cabendo aos órgãos e entidades definir os requisitos mínimos do perfil profissional dos ocupantes de tais cargos.*”

[23] “*A segunda medida tomada no âmbito do Poder Executivo que merece destaque é a aprovação do Decreto nº 9.021/2017, que altera o Decreto nº 5.497/05, objeto de análise no âmbito da Segunda Rodada. O Decreto anterior, que definia os percentuais mínimos para o provimento exclusivo por servidores de carreira para os cargos em comissão DAS 1, 2, 3 e 4, foi alterado de modo a contemplar também os cargos em comissão DAS níveis 5 e 6, alterando os percentuais antes previstos para os níveis 1, 2 e 3.*”

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>8</sup> Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quinta Rodada, p. 27 e 28, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

[24] Durante a visita *in loco*, os representantes do Ministério do Planejamento esclareceram que, em virtude da promulgação da Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016<sup>9</sup>, 10.462 cargos em comissão de livre provimento do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) estão atualmente sendo substituídos de maneira gradativa e na mesma proporção, por funções de confiança denominadas Funções Commissionadas do Poder Executivo (FCPE), que são funções exclusivas de “*servidores ocupantes de cargos efetivos oriundos de órgão ou entidade de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*”.

[25] Também se informou, durante a visita *in loco*, que as FCPE possuem as mesmas atribuições e responsabilidades dos cargos do Grupo-DAS. Adicionalmente, segundo o Art. 3º da Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016, as FCPE equiparam-se, para todos os efeitos legais e regulamentares, aos cargos em comissão do Grupo-DAS.

[26] Nesse contexto, os representantes do Ministério do Planejamento, no decorrer da visita *in loco*, também mencionaram que a referida lei, no seu Art. 5º § 1º, determinou a inclusão nos planos de capacitação de “*ações destinadas à habilitação de seus servidores para o exercício das FCPE e para a ocupação de cargos em comissão do Grupo-DAS, com base no perfil profissional e nas competências desejadas e compatíveis com a responsabilidade e complexidade inerentes à função ou ao cargo.*”

[27] Os representantes do Ministério do Planejamento, ainda por ocasião da visita *in loco*, explicaram que os limites de ocupação dos cargos em comissão DAS níveis 1, 2 e 3 por servidores efetivos foram reduzidos de 75% a 50%, em comparação com os percentuais anteriormente estabelecidos por meio do Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, analisado no âmbito da Segunda Rodada de Análise. Informou-se que essa alteração relativa aos cargos em comissão DAS níveis 1, 2 e 3 foi realizada com a tentativa de minimizar os efeitos da inclusão dos percentuais de ocupação de 60% dos cargos em comissão DAS níveis 5 e 6 por servidores efetivos, possibilitando, assim, a manutenção do funcionamento interno dos órgãos após a reestruturação.<sup>10</sup>

[28] Posteriormente à visita *in loco*, o Estado analisado prestou informação relativa ao número de servidores no Poder Executivo Federal atualizada até o mês de agosto de 2017:

*Número total de servidores ativos: 634.255*

*Número total de servidores com cargo em comissão do tipo DAS ou FCPE: 22.379*

*Número total de servidores com cargo em comissão do tipo DAS: 11.323*

*Número total de servidores com cargo em comissão do tipo FCPE: 11.056*

*Número total de servidores do tipo DAS sem vínculo efetivo: 4.547*

---

<sup>9</sup> Ver Art. 2º §1da Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016 pode ser consultada em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113346.htm)

<sup>10</sup> No dia 8 de março de 2018, o Brasil esclareceu que, “ao contrário do que havia sido informado, o Decreto nº 8.785/16 não regulamenta a Lei nº 13.346/16. Na realidade, o referido Decreto estabelece, dentre outras coisas, meta de redução de despesas com 2.503 cargos em comissão DAS junto aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, a qual foi efetivamente implementada com a edição do Decreto nº 8.947, de 28 de dezembro de 2016. Em relação ao quantitativo de 10.462 DAS a serem substituídos gradativamente por FCPE, em janeiro de 2018 já haviam sido substituídos 9.231 DAS, cerca de 88% do total previsto, mediante revisão das estruturas organizacionais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Assim, deixaram de existir no total 11.781 DAS, cerca de 48% do quantitativo existente em abril de 2016. Nesse contexto de significativa redução de cargos foi editado o mencionado Decreto nº 9.021/17, de modo a reequilibrar os percentuais dos níveis 1 a 3 e permitir o adequado funcionamento interno dos órgãos e entidades após a reestruturação. Assim, embora os percentuais tenham aumentado com a edição da nova norma, em números absolutos houve redução de 571 DAS que podem ser ocupados nesses níveis por servidores sem vínculo. Também cabe enfatizar que pela primeira vez foram definidos percentuais mínimos de ocupação para os mais altos postos por servidores concursados - 60% dos DAS níveis 5 e 6.”

[29] Levando em consideração as informações acima apresentadas, a Comissão observa que o número de servidores com cargos comissionados do tipo DAS (que são de livre provimento e não requerem a realização de prévio concurso público) representam aproximadamente 1,7% do total de servidores ativos no âmbito do Poder Executivo Federal. A Comissão também constata que a maioria dos cargos em comissão (aproximadamente 80%) são atualmente ocupados por servidores públicos com vínculo com a Administração Pública (ou seja, servidores de carreira que prestaram concurso público). Nesse sentido, a Comissão considera importante destacar que somente 0,7% do total de servidores ativos no âmbito do Poder Executivo Federal são ocupados por pessoas sem vínculo com a Administração Pública.

[30] Nesse contexto, a Comissão considera que as disposições contidas no Decreto nº 9.021/2017<sup>11</sup>, o qual estabelece percentuais mínimos para o provimento dos cargos em comissão DAS níveis 1 a 6 por servidores de carreira, atende ao disposto na medida única da recomendação da seção 1.1.1 do capítulo II. deste relatório, uma vez que a Constituição Federal, no seu Art. 84, inciso VI, alínea a, estabelece que “compete privativamente ao Presidente da República: VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.”<sup>12</sup> Portanto, a Comissão toma nota da consideração satisfatória, pelo Estado analisado, da medida única da recomendação da seção 1.1.1 do capítulo II deste relatório no que se refere à regulação dos percentuais mínimos dos servidores de carreira do Poder Executivo Federal que deverão preencher os cargos em comissão.

[31] Com relação aos casos e condições para provimento dos cargos em comissão por servidores de carreira no âmbito do Poder Executivo Federal, a Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016<sup>13</sup> determinou, no Art. 5º, que “*ato do Poder Executivo Federal definirá os critérios, perfil profissional e procedimentos gerais a serem observados para a ocupação das FCPE e dos cargos em comissão do Grupo-DAS.*”<sup>14</sup>

[32] Com relação aos critérios utilizados para a análise das nomeações para os cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), após a visita *in loco*, informou que a análise é feita por demanda da Casa Civil para cargos DAS 5 e superiores, membros de Conselhos em estatais e cargos a serem ocupados na Presidência da República: “*A Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas recebe os pedidos de análise e procede a consultas junto a cadastros internos, que dizem respeito à existência de processos na Corregedoria-Geral da União, denúncias na Ouvidoria-Geral da União (inclusive consulta ao banco de denúncias para casos de nepotismo), ações de controle junto à Secretaria Federal de Controle, contas julgadas irregulares e empresas associadas ao nome do possível ocupante do cargo.*”<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> O Decreto nº 9.021/2017 se encontra disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9021.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9021.htm)

<sup>12</sup> Ver Art. 84, VI, a) da Constituição Federal em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

<sup>13</sup> A Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016 se encontra disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/lei/113346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/113346.htm)

<sup>14</sup> Nesse sentido, no dia 08 de março de 2017, o Brasil informou que “o art. 5º não fixa prazo, embora o estabelecimento de critérios seja desejável por promover a profissionalização da ocupação dos DAS e FCPE. O Ministério do Planejamento e a Casa Civil da Presidência da República estão analisando e discutindo o assunto conjuntamente, considerando a relevância do assunto”.

<sup>15</sup> Nesse sentido, no dia 08 de março de 2017, o Brasil informou que “a previsão de nomeação para DAS níveis 5 e 6 pela Casa Civil da Presidência da República está prevista no Decreto nº 8.821, de 26 de julho de 2016, o qual também estabelece

[33] A Comissão toma nota dos passos dados pelo Estado analisado para a implementação da medida única da recomendação da seção 1.1.1 do capítulo II deste relatório, no que se refere a regular os casos e condições para provimento dos cargos em comissão por servidores de carreira no âmbito do Poder Executivo Federal. A Comissão recomenda, no entanto, que o referido Estado continue a dispensar atenção à medida mencionada, levando em consideração que não se constatou a existência de norma que regule expressamente os casos e as condições para preenchimento de tais cargos por servidores de carreira. Nesse sentido, a Comissão considera pertinente reformular a recomendação para esclarecer o anteriormente exposto (ver recomendação 1.1.3.1 da seção 1.1.1 do capítulo II deste relatório).

▪ Com respeito à contratação de funcionários públicos no Poder Legislativo:

[34] Com relação ao Poder Legislativo Federal, em sua resposta ao questionário<sup>16</sup>, o Estado analisado prestou a seguinte informação sobre as funções comissionadas e os cargos de provimento em comissão no âmbito do Senado Federal:

[35] “... as Funções Comissionadas (FCs) compõem as atividades correspondentes a encargos de direção, chefia, consultoria, assessoramento, assistência e outros regularmente criados (Art. 61 do Regulamento de Pessoal do Senado Federal). As FCs serão preenchidas por servidores efetivos do Senado Federal que possuam as qualificações necessárias ao exercício, observadas a compatibilidade da categoria, área e especialidade e do posicionamento na carreira com as atribuições a serem exercidas (§ 2º do Art. 61 do Regulamento de Pessoal).<sup>17</sup>”

[36] “Já os cargos de provimento em comissão destinam-se ao atendimento das atividades de assessoramento técnico e secretariado, vinculadas aos gabinetes parlamentares e de outras necessidades específicas do Senado (§ 1º do Art. 32 do Regulamento de Pessoal). Esses cargos de provimento em comissão são preenchidos segundo critérios de confiança, observadas as condições legais e regulamentares. São, portanto, de livre nomeação pelo parlamentar.”

[37] Durante a visita *in loco*, os representantes do Senado Federal e da Câmara de Deputados informaram que ainda não se aprovou norma que regule os percentuais mínimos de provimento dos cargos em comissão por servidores de carreira, e que não percebem atualmente movimentação nas Casas Legislativas nesse sentido. Esclareceram também que tanto a tramitação do Projeto de Lei do Senado nº 257/2014 como a da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 110/2015 (iniciativas mencionadas pelo Estado analisado na resposta ao questionário) se encontram atualmente paralisadas no Congresso.

[38] Posteriormente à visita *in loco*, a Câmara de Deputados prestou a seguinte informação, atualizada até o mês de agosto de 2017, com respeito ao número de servidores públicos investidos em funções e cargos de confiança:

---

o mesmo procedimento em relação às Chefias das Assessorias Parlamentares e dos titulares dos órgãos jurídicos das Procuradorias-Gerais Federais instalados juntos às entidades da Administração Indireta do Poder Executivo Federal, responsáveis pela execução das políticas públicas. O referido Decreto está disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8821.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8821.htm)”

<sup>16</sup> Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quinta Rodada, p. 30, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

<sup>17</sup> O atual Regulamento Administrativo do Senado Federal se encontra disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/174851>

<b>Denominação</b>	<b>Ocupados por servidor efetivo</b>	<b>Ocupados por servidor sem vínculo efetivo</b>	<b>Vagos</b>	<b>Total</b>
Função Comissionada*	1.658	-	54	<b>1.712</b>
Cargo de Natureza Parlamentar (CNE)**	-	1.657	42	<b>1.699</b>
Secretário Parlamentar***	-	10.810	-	<b>10.810</b>
<b>Total</b>	<b>1.658</b>	<b>12.467</b>	<b>96</b>	<b>14.221</b>
* Posição em Agosto/2017. Segundo a Constituição Federal, Art. 37, inciso V, a função comissionada é privativa de servidor público efetivo. <sup>18</sup>				
** Posição em Outubro/2017. CNE são cargos de livre provimento e não requerem a realização de prévio concurso público. No momento não existem servidores efetivos ocupando cargos de CNE.				
*** Posição em Agosto/2017. <sup>19</sup> Os cargos de Secretário Parlamentar são cargos de livre provimento e não requerem a realização de prévio concurso público.				

[39] Levando em consideração as informações acima apresentadas, a Comissão observa que 100% dos 12.467 cargos comissionados (Cargos de Natureza Parlamentar e Cargos de Secretário Parlamentar) são atualmente ocupados por servidores públicos sem vínculo efetivo com a administração pública, ou seja, servidores que não prestaram concurso público.

[40] Nesse sentido, cabe destacar que o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu relatório de levantamento TC 011.954/2015-9, elaborado em 2016, “*com o objetivo de identificar e avaliar riscos relativos à escolha e à investidura em funções de confiança (FC) e cargos em comissão (CC), no âmbito da Administração Pública Federal (APF)*”, identificou como risco associado à contratação de servidores públicos o eventual descumprimento de percentuais mínimos de cargos em comissão que devem ser preenchidos por servidores de carreira. Nesse contexto, o TCU constatou que o Poder Legislativo Federal “*apresenta a maior proporção de servidores investidos em Cargos em Comissão sem vínculo com a administração, 97,27%*”.<sup>20</sup>

[41] O Supremo Tribunal Federal, durante a Segunda Rodada de Análise, já havia se pronunciado acerca da necessidade de se garantir a proporcionalidade entre o número de servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo e o de servidores ocupantes de cargo de provimento em comissão, conforme se pode observar na Decisão emitida no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 365.368/SC: “*AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO*

<sup>18</sup> O quantitativo de funções comissionadas da Câmara de Deputados em agosto de 2017 se encontra disponível em: <http://www2.camara.leg.br/transparencia/recursos-humanos/servidores/quantitativos/2016/fcs-31-12-2016>

<sup>19</sup> O quantitativo de secretários parlamentares da Câmara de Deputados em agosto de 2017 se encontra disponível em: [http://www2.camara.leg.br/transparencia/recursos-humanos/servidores/quantitativos/2015/tabela\\_sp\\_31122015.pdf](http://www2.camara.leg.br/transparencia/recursos-humanos/servidores/quantitativos/2015/tabela_sp_31122015.pdf)

<sup>20</sup> Relatório de Levantamento do Tribunal de Contas da União, TC 011.954/2015-9, p. 9, disponível em: [http://portal.tcu.gov.br/data/files/E3/E4/31/0D/938055105DDA9F451A2818A8/011.954%20\\_.pdf](http://portal.tcu.gov.br/data/files/E3/E4/31/0D/938055105DDA9F451A2818A8/011.954%20_.pdf)

*NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. I – Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. II – Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislação local. III – Agravo improvido (Primeira Turma, publicado no DJ em 29/06/2007)”*.<sup>21</sup>

[42] Nesse sentido, a Comissão considera importante ressaltar que os elevados percentuais (100% e 97%) de servidores sem vínculo com a administração pública investidos em cargos de provimento em comissão, em comparação com o percentual de servidores efetivos nos quadros da Câmara Legislativa e do Poder Legislativo Federal, respectivamente, não estão em consonância com os princípios constitucionais da proporcionalidade e da moralidade administrativa. Adicionalmente, a Comissão observa que alguns cargos em comissão existentes não se destinam “apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”, como previsto no Art. 37, V da Constituição do Brasil: por exemplo, motoristas têm sido contratados para ocupar cargos comissionados pelo Senado Federal.<sup>22</sup> Portanto, a Comissão reitera a necessidade de que o Estado analisado dispense especial atenção à medida única da recomendação da seção 1.1.1 do capítulo II deste relatório e considera pertinente reformular a recomendação em matéria de contratação de funcionários públicos no âmbito do Poder Legislativo Federal. (ver recomendações 1.1.3.2, 1.1.3.3, 1.1.3.4 e 1.1.3.5 da seção 1.1.1 do capítulo II deste relatório)

[43] Adicionalmente, com relação ao número de cargos comissionados no Poder Legislativo, o representante da Fundação Getúlio Vargas, durante a visita *in loco*, destacou que, em função do chamado “*presidencialismo de coalizão*”, o Brasil caminha “*no sentido de ampliação desses cargos*”, visto que certos partidos políticos se mantêm aliados ao governo com a intenção de garantir cargos comissionados na administração pública ou nas estatais. Ademais, o representante afirmou não haver atualmente medidas direcionadas a uma regulamentação quanto ao limite dos cargos mencionados.

[44] No que diz respeito aos casos e condições para o provimento dos cargos em comissão por servidores efetivos, mencionou-se, no decorrer da visita *in loco*, que o Regulamento Administrativo do Senado Federal<sup>23</sup> (que tem força de lei para o Senado já que é aprovado no Plenário mediante resolução) determina que se analisem os antecedentes criminais, assim como possíveis casos de improbidade administrativa e de nepotismo relacionados aos candidatos, para o provimento dos cargos em comissão. No entanto, a Comissão observa não há critérios estabelecidos de qualificação técnica para o provimento desses cargos no âmbito do Poder Legislativo Federal. Assim, a Comissão considera que a apresentação de qualificações profissionais técnicas mínimas para o exercício das suas atribuições deve ser condição para o ingresso no serviço público, tanto para servidores ocupantes de cargo efetivo como para ocupantes de cargos de livre nomeação e exoneração. Portanto, a Comissão reitera a necessidade de que o Estado analisado dispense particular atenção à medida única da recomendação da seção 1.1.1 do capítulo II deste relatório. Nesse sentido, a Comissão considera

<sup>21</sup> O Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 365.368/SC pode ser consultado em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=469872>

<sup>22</sup> Ver quadro de funcionários do Senado Federal, disponível em: [http://www.senado.gov.br/transparencia/rh/servidores/nova\\_consulta.asp](http://www.senado.gov.br/transparencia/rh/servidores/nova_consulta.asp)

<sup>23</sup> O atual Regulamento Administrativo do Senado Federal se encontra disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/174851>

pertinente reformular a recomendação para esclarecer o anteriormente exposto. (ver recomendações 1.1.3.6 e 1.1.3.7 da seção 1.1.1 do capítulo II deste relatório)

▪ Com respeito à contratação de funcionários públicos no Ministério Público:

[45] Com relação ao Ministério Público Federal, em sua resposta ao questionário<sup>24</sup>, o Estado analisado prestou informação e novos desdobramentos, dentre as quais se destacam, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os seguintes:

[46] *“No âmbito do Ministério Público da União, a Lei nº 13.316/2016<sup>25</sup>, que dispõe sobre as carreiras dos servidores da instituição, estipula, no Art. 4º, §1º, que:*

*Art. 4º. Integram o quadro de pessoal do Ministério Público da União as funções de confiança FC-1 a FC-3, os cargos em comissão CC-1 a CC-7 e os cargos de natureza especial, para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos dos Anexos IV, V e VI.*

*§ 1º. Cada ramo do Ministério Público da União destinará, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão aos integrantes das carreiras do Ministério Público da União, observados os requisitos de qualificação e de experiência previstos em regulamento.*

*Essa previsão já constava da Lei anterior que regia as mesmas carreiras (Art. 3º, §1º, da Lei nº 11.415/06).”*

[47] *“Ainda no Ministério Público da União, a Portaria PGR/MPU nº 287/2007, alterada pela Portaria PGR/MPU nº 542/2011, regulamenta o exercício de funções de confiança e cargos em comissão. O Art. 3º, §1º, estabelece que “a ocupação dos cargos em comissão, nível CC-4 a CC-7, terá como exigência, além das contidas no caput do Art. 1º, a conclusão de curso superior, em nível de graduação, compatível com as atribuições a serem desempenhadas”.*

[48] *“No Portal da Transparência do Ministério Público Federal, há o número de cargos em comissão ocupados e vagos na instituição. Também consta informação relativa ao quantitativo de cargos ocupados por servidores efetivos e por servidores sem vínculo. No Portal, há uma lista com os membros e servidores que ocupam os cargos, a especificação de cada um deles e a retribuição financeira respectiva”.*

[49] Posteriormente à visita *in loco*, o Ministério Público Federal prestou a seguinte informação, atualizada até 31 de agosto de 2017, com respeito ao número de servidores públicos investidos em funções e cargos de confiança:

---

<sup>24</sup> Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quinta Rodada, p. 27 e 28, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

<sup>25</sup> A Lei nº 13.316/2016 se encontra disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13316.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13316.htm)



Ministério Público Federal

### Consolidado - Cargos em Comissão e Funções de Confiança Ocupados e Vagos

Descrição	Existentes	Ocupados			Vagos
		Com Vínculo		Sem Vínculo	
		Membros	Servidores		
CC-7	2	2	0	0	0
CC-6	64	7	41	16	0
CC-5	221	39	142	38	2
CC-4	444	1	292	145	6
CC-3	184	1	167	15	1
CC-2	1838	0	856	593	389
CC-1	114	0	105	8	1
FC-3	453	0	438	1	14
FC-2	1849	0	1.808	11	30
FC-1	820	0	715	4	101
<b>Total</b>	<b>5989</b>	<b>50</b>	<b>4.564</b>	<b>831</b>	<b>544</b>

[50] Levando em consideração as informações acima apresentadas, a Comissão observa que existem 2.867 cargos comissionados atualmente no Ministério Público, sendo que 1.653 estão ocupados por membros e servidores com vínculo, 815 estão ocupados por servidores sem vínculo e 399 cargos estão vagos. Portanto, a quantidade de servidores públicos sem vínculo efetivo com a administração representa um total de 33% dos cargos em comissão ocupados.

[51] A Comissão considera que as disposições contidas na Lei nº 13.316/2016 regulando os percentuais mínimos para o provimento dos cargos em comissão por servidores de carreira no Ministério Público da União atende ao disposto no inciso V do Art. 37 da Constituição Federal. Portanto, a Comissão toma nota da consideração satisfatória, pelo Estado analisado, da medida única da recomendação da seção 1.1.1 do capítulo II deste relatório no que se refere à regulação dos percentuais mínimos dos servidores de carreira no Ministério Público Federal que deverão preencher os cargos em comissão.

[52] Com relação aos casos e condições para o provimento dos cargos em comissão por servidores efetivos, a Comissão considera que a edição da Portaria PGR/MPU nº 287/2007, alterada pela Portaria PGR/MPU nº 542/2011, atende ao disposto na Lei nº 13.316/2016, que estabelece, no seu Art. 4º §1º, que *“cada ramo do Ministério Público da União destinará, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão aos integrantes das carreiras do Ministério Público da União, observados os requisitos de qualificação e de experiência previstos em regulamento”*. Portanto, a Comissão toma nota da consideração satisfatória, pelo Estado analisado, da medida única da recomendação da seção 1.1.1 do capítulo II deste relatório no que se refere à regulação dos casos e condições para o provimento dos cargos em comissão por servidores de carreira no Ministério Público Federal. (grifo nosso)

▪ Com respeito à contratação de funcionários públicos no Poder Judiciário:

[53] Em sua resposta ao questionário<sup>26</sup>, com relação ao Poder Judiciário Federal, o Estado analisado prestou informações, entre as quais se destacam, como passos que lhe possibilitam avaliar que a medida única da recomendação da seção 1.1.1 do capítulo II deste relatório foi considerada satisfatoriamente, os seguintes:

[54] “A Lei nº 11.416/2006, que dispõe sobre as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União, possui dispositivo semelhante à regra aplicada ao Ministério Público da União, estabelecendo a destinação do percentual mínimo de 50% dos cargos em comissão a servidores efetivos (Art. 5º, §7º, da Lei).”

[55] “No sítio do Supremo Tribunal Federal na Internet também constam informações relativas ao número de cargos em comissão e funções de confiança, bem como aos servidores da instituição que os ocupam, especificando, ainda, se possuem ou não vínculo efetivo com a Administração Pública.”

[56] Durante a visita *in loco* não se contou com a participação de representantes do Poder Judiciário que pudessem prestar informações relativas à contratação de funcionários públicos.

[57] No entanto, a Comissão conseguiu obter as seguintes informações por meio do relatório de levantamento TC 011.954/2015-9 do Tribunal de Contas da União (TCU), anteriormente mencionado no parágrafo 40 deste relatório:

[58] “No Poder Judiciário, pelo menos 50% dos CC (cargos em comissão) de cada órgão devem ser destinados a servidores efetivos integrantes de seu próprio quadro de pessoal. No caso das FC (funções comissionadas), cada órgão deve destinar no mínimo 80% delas para serem exercidas por servidores integrantes das carreiras do Poder Judiciário da União. Esses percentuais foram definidos pela Lei 11.416/2006, art. 5º, parágrafos 1º e 7º, os quais são controlados pelos próprios órgãos. A partir da análise dos dados, constatou-se que os tribunais estão atendendo esses limites. O STJ informou que o Sistema de Recursos Humanos (SARH) permite a extração de relatórios com esses percentuais mínimos, cujo acompanhamento é mensal. Esses relatórios estão disponíveis na intranet. O tribunal trata esses percentuais de ocupação como um indicador estratégico de gestão de pessoas, com vistas à valorização dos servidores do órgão.”<sup>27</sup>

[59] Com relação aos casos e condições para o provimento dos cargos em comissão por servidores efetivos, a Comissão constata que a Lei nº 11.416/2006, no §1º do Art. 9º, estipula que “para a investidura em cargos em comissão, ressalvadas as situações constituídas, será exigida formação superior compatível, e, preferencialmente, experiência na área, aplicando-se o disposto no § 1º do art. 4º, no art. 5º e seus parágrafos quanto aos titulares de cargos em comissão de natureza gerencial e o disposto no art. 6º em relação aos titulares de cargos em comissão de natureza não gerencial.”

[60] A Comissão considera importante esclarecer que não teve conhecimento da Lei nº 11.416/2006 durante a Segunda Rodada de Análise. Nesse sentido, a Comissão observa que as suas disposições

<sup>26</sup> Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quinta Rodada, p. 27 e 28, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

<sup>27</sup> Relatório de Levantamento do Tribunal de Contas da União, TC 011.954/2015-9, p. 51, disponível em: [http://portal.tcu.gov.br/data/files/E3/E4/31/0D/938055105DDA9F451A2818A8/011.954%20 .pdf](http://portal.tcu.gov.br/data/files/E3/E4/31/0D/938055105DDA9F451A2818A8/011.954%20.pdf)

ora analisadas, ao regular os percentuais mínimos, casos e condições para o provimento dos cargos em comissão por servidores de carreira do Poder Judiciário da União, atendem ao disposto no inciso V do Art. 37 da Constituição Federal. Portanto, a Comissão toma nota da consideração satisfatória, pelo Estado analisado, da medida única da recomendação da seção 1.1.1 do capítulo II deste relatório.

### 1.1.2. Novos desdobramentos com respeito à disposição da Convenção sobre os sistemas para a contratação de funcionários públicos

#### 1.1.2.1. Novos desdobramentos relativos ao marco normativo

##### a) Alcance

- Disposições aplicáveis à contratação de funcionários no âmbito da Administração Pública Federal, entre as quais se destacam:

[61] - A Leis 11.784/2008, 12.314/2010 e 12.425/2011 modificaram a Lei nº 8.475/1993, que trata da contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, de acordo com a resposta do Estado analisado ao questionário:

[62] *“A Lei nº 11.784/2008 insere nesse mesmo rol atividades relativas à identificação e demarcação territorial, atividades finalísticas do Hospital das Forças Armadas, atividades técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições para as organizações existentes ou decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho, atividades de assistência à saúde para comunidades indígenas, entre outras.”*

[63] *“A Lei nº 12.314/2010 inclui no rol de necessidades temporárias, passíveis de contratação por tempo determinado, a assistência a emergências em saúde pública, cabendo a ato do Poder Executivo dispor sobre a declaração de emergências em saúde pública. Segundo a Lei, a contratação para atender às necessidades decorrentes de calamidade pública, emergência ambiental e emergências em saúde pública prescindirá de processo seletivo.”*

[64] *“A Lei nº 12.425/2011, por fim, prevê a admissão temporária de professor para suprir demandas decorrentes da expansão das instituições federais de ensino, respeitados os limites e condições fixados em ato conjunto dos Ministérios do Planejamento e da Educação, além de dispor sobre os casos em que se dá a contratação de professor substituto, para suprir a falta de professor efetivo: vacância do cargo, afastamento ou licença, nomeação para ocupar cargo de direção de reitor, vice-reitor, pró-reitor e diretor de campus.”*

[65] - A Lei nº 13.429 de 31 de março de 2017<sup>28</sup>, que altera certos dispositivos da Lei nº 6.019/1974, que versa sobre o trabalho temporário e sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros.

[66] Com relação ao trabalho temporário, o Art. 2º da referida lei o define como *“aquele prestado por pessoa física contratada por uma empresa de trabalho temporário que a coloca à disposição de uma empresa tomadora de serviços, para atender à necessidade de substituição transitória de pessoal permanente ou à demanda complementar de serviços.”* A demanda complementar de serviços, por sua vez, é definida no § 2º deste mesmo artigo como aquela *“oriunda de fatores imprevisíveis ou, quando decorrente de fatores previsíveis, tenha natureza intermitente, periódica ou sazonal”*.

---

<sup>28</sup> A Lei 13.429 de 31 de março de 2017 se encontra disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm)

[67] A lei acima mencionada também dispõe, no Art. 9º § 3º, que “*o contrato de trabalho temporário pode versar sobre o desenvolvimento de atividades-meio e atividades-fim a serem executadas na empresa tomadora de serviços.*”

[68] Com relação à duração do contrato de trabalho temporário, o novo texto legal, no parágrafo 1º do Art. 10 estipula que, com relação ao mesmo empregador, o contrato pode ser de até 180 dias, consecutivos ou não. O parágrafo 2º, por sua vez, dispõe que o contrato poderá ser prorrogado por até 90 dias, consecutivos ou não, comprovada a manutenção das condições que motivaram a contratação. Adicionalmente, o trabalhador somente poderá ser colocado à disposição do mesmo tomador de serviços em novo contrato temporário após 90 dias do término do contrato anterior.

[69] A nova Lei nº 13.429/2017, além de modificar certas disposições da Lei nº 6.019/1974 relativas ao trabalho temporário, também incluiu as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Nos termos do Art. 4º-A da Lei nº 6.019/1974, inserido pela nova lei sancionada, “*a empresa prestadora de serviços a terceiros é a pessoa jurídica de direito privado destinada a prestar à contratante serviços determinados e específicos.*” A contratante é definida no Art. 5º-A como “*pessoa física ou jurídica que celebra contrato com empresa de prestação de serviços determinados e específicos.*”

[70] Segundo o Art. 19-B, o disposto na lei não se aplica às empresas de vigilância e transporte de valores, “*permanecendo as respectivas relações de trabalho reguladas por legislação especial, e subsidiariamente pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)*”.

- Disposições aplicáveis à contratação de funcionários no âmbito do Poder Executivo Federal, entre as quais se destacam:

[71] – O Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009<sup>29</sup> que, de acordo com sua ementa, “*estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos, organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal, e dá outras providências*”. O Decreto mencionado, em seu Art. 10, delega competência ao Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para “*autorizar a realização de concursos públicos nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e decidir sobre o provimento de cargos e empregos públicos, bem como expedir os atos complementares necessários para este fim*”.

[72] O referido Decreto, em seu Art. 11 estipula que, “*durante o período de validade do concurso público, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão poderá autorizar, mediante motivação expressa, a nomeação de candidatos aprovados e não convocados, podendo ultrapassar em até cinquenta por cento o quantitativo original de vagas.*” Adicionalmente, no caput do seu Art. 16, o mencionado Decreto estipula que a entidade “*homologará e publicará no Diário Oficial da União a relação dos candidatos aprovados no certame*”.

[73] O Decreto nº 6.944/2009, em seu Art. 16, dispõe que “*o órgão ou entidade responsável pela realização do concurso público homologará e publicará no Diário Oficial da União a relação dos*

---

<sup>29</sup> O Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009 se encontra disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6944.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6944.htm)

*candidatos aprovados no certame, classificados de acordo com Anexo II deste Decreto, por ordem de classificação. § 1º - Os candidatos não classificados no número máximo de aprovados de que trata o Anexo II, ainda que tenham atingido nota mínima, estarão automaticamente reprovados no concurso público*". Os Arts. 18 e 19 especificam as informações que devem constar do edital de abertura de inscrições do concurso público.

b) Observações

[74] A Comissão reconhece os novos desdobramentos normativos realizados pelo Estado analisado para continuar avançando na criação, manutenção e fortalecimento dos seus sistemas de contratação de funcionários públicos a que se refere o parágrafo 5 do Artigo III da Convenção Interamericana contra a Corrupção.

[75] No entanto, a Comissão considera oportuno fazer algumas considerações sobre a conveniência de complementar, desenvolver e/ou adaptar certas disposições a que se referem estes novos desdobramentos, sem prejuízo das observações feitas pela Comissão na seção 1.1.1 anterior com relação ao acompanhamento da implementação das recomendações formuladas no relatório da Segunda Rodada.

- No que se refere à contratação de funcionários públicos no âmbito da Administração Federal a Comissão considera o seguinte:

[76] Com relação ao disposto na Lei nº 13.429 de 31 de março de 2017, que versa sobre o trabalho temporário e relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros, representantes da Controladoria Geral da União, durante a visita *in loco*, mencionaram que a falta de regulamentação da referida lei poderia causar a contratação de empresas terceirizadas nas mais variadas áreas do serviço público, incluindo as áreas fins do Estado.<sup>30</sup> Segundo os representantes da CGU, isso seria bastante preocupante, já que poderia abrir precedentes para contratações de terceiros<sup>31</sup> para realizar as funções de controle interno, correição, ouvidoria e prevenção à corrupção.<sup>32</sup>

[77] Com relação a este assunto, a Comissão observa que “a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX

---

<sup>30</sup> O Brasil esclareceu, expressamente, no dia 8 de março de 2018, que “a Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017, não se aplica à Administração Pública Federal diretamente, haja vista que a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, está prevista na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Portanto, há uma lei específica para Administração Federal direta, as autarquias e as fundações públicas. Importante observar, ademais, que a Lei nº 13.429 traz, em seu artigo 5º, o termo EMPRESA tomadora de serviço. Os órgãos da Administração Federal não podem, em nenhuma hipótese, ser equiparados a empresa, porquanto desprovidos de personalidade jurídica. Dessa forma, a própria Lei os exclui de sua aplicação.”

<sup>31</sup> Nesse contexto, a Comissão acrescenta que, segundo o Relatório de Gestão da CGU publicado em 2016, não existem, atualmente, servidores temporários no quadro de pessoal nas áreas meio, nem nas áreas finalísticas da CGU.

<sup>32</sup> O Brasil esclareceu, no dia 8 de março de 2018, que “a regra contida no art. 37, II, da CF é de que os cargos públicos têm de ser providos mediante concurso, sendo a terceirização uma mera via alternativa para auxiliar nas atividades do Estado. Além disso, as diversas carreiras que compõem a Administração Pública preveem que determinadas atividades e competências somente poderão ser exercidas por servidores públicos, sendo vedada a terceirização. Assim, embora não haja vedação expressa na Lei à qual se faz referência aqui, a própria Constituição e os princípios constitucionais expressos que regem a Administração Pública – notadamente a moralidade, a legalidade e a impessoalidade – impedem o amplo uso da terceirização como recurso em substituição ao concurso público, que segue sendo a regra geral de contratação de servidores e empregados públicos.”

do art. 37 da Constituição Federal”, está prevista na Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993<sup>33</sup>, a qual foi analisada no âmbito da Segunda Rodada de Análise.<sup>34</sup>

[78] Adicionalmente, a Comissão observa que o Tribunal de Contas da União (TCU) já determinou que “a terceirização de atividades finalísticas e/ou de funções contempladas nos planos de cargo configura ato ilegítimo e não encontra amparo no art. 25, § 1o, da Lei nº 8.987/1995, cuja interpretação deve se amoldar à disciplina do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.”<sup>35</sup>

[79] Nesse sentido, o artigo 6º da Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008<sup>36</sup> do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão determina que “os serviços continuados que podem ser contratados de terceiros pela Administração são aqueles que apoiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, conforme dispõe o Decreto nº 2.271/97” (grifo nosso).<sup>37</sup>

[80] Por outro lado, a Comissão observa que o Tribunal de Contas da União constatou a existência de contratações irregulares no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, e a necessidade da adoção de procedimentos e fiscalização. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 1.520/2006, determinou que os trabalhadores terceirizados então identificados como em situação irregular nas empresas estatais federais fossem substituídos, gradualmente, por servidores concursados, entre os anos de 2006 e 2010. Como resultado do monitoramento recente pelo órgão de controle, segundo o acórdão TC 006.373/2013-5, “27 estatais reconheceram que ainda possuíam empregados terceirizados em situação irregular. Houve 47 empresas que afirmaram não terem terceirizações ilícitas. As 31 empresas integrantes do Sistema Petrobras solicitaram prorrogação do prazo para envio das informações.” Portanto, a

---

<sup>33</sup> A Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993 pode ser consultada em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8745cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8745cons.htm)

<sup>34</sup> Ver pág. 4 do relatório do Brasil no âmbito da Segunda Rodada de Análise, disponível em:

[http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic\\_II\\_inf\\_bra\\_por.pdf](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic_II_inf_bra_por.pdf)

<sup>35</sup> Relatório de Monitoramento do Tribunal de Contas da União, TC 006.373/2013-5 [Apenso: TC 034.904/2015-8], p. 2, disponível em: [http://portal.tcu.gov.br/data/files/21/35/89/D1/64375510BBC6B5551A2818A8/006.373\\_.pdf](http://portal.tcu.gov.br/data/files/21/35/89/D1/64375510BBC6B5551A2818A8/006.373_.pdf)

<sup>36</sup> A Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008 pode ser consultada em:

<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>

<sup>37</sup> Com relação a este assunto, o Brasil esclareceu, no dia 8 de março de 2018, que “a IN nº 2, de 2008, foi revogada pela IN nº 5, de 26 de maio de 2017. Em seu art. 9º, abaixo, prevê que as atividades que não poderão ser objeto de execução indireta. Demais disso, qualquer atividade que seja auxiliar à atividade-fim prevista no art. 9º poderá ser objeto de execução indireta desde que não haja transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado. Portanto, são contratações de apoio e auxiliares: ‘Art. 9º Não serão objeto de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional: I - atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; II - as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; III - as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e IV - as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. Parágrafo único. As atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do caput podem ser executadas de forma indireta, sendo vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.’ Ainda, a IN nº 5, de 2017, está calcada no Decreto nº 2.271, de 1997, que traz vedações expressas em relação à contratação de atividades abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, consoante abaixo segue: Art. 1º (...) § 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.”

Comissão observa a necessidade de que o Estado analisado se certifique de que os trabalhadores terceirizados sejam contratados pela Administração Pública de acordo com a legislação vigente. Nesse sentido, a Comissão formulará uma recomendação ao Estado analisado. (ver recomendação 1.1.3.8 da seção 1.1.2 do capítulo II deste relatório)

- No que se refere à contratação de funcionários públicos no âmbito do Poder Executivo Federal a Comissão considera o seguinte:

[81] Com relação ao Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009, a Comissão observa que o mesmo consolidou normas gerais relativas aos concursos públicos. Nesse sentido, apesar de que o decreto não estabelece um prazo para a nomeação dos aprovados após a homologação do concurso, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a importância do tema em 2011, em sede de repercussão geral, e determinou que, se a convocação do candidato aprovado no concurso público ocorrer dentro das vagas existentes e previstas no edital, o candidato aprovado tem direito à nomeação e a Administração possui o dever de nomeá-lo:

[82] *"Dentro do prazo de validade do concurso, a Administração poderá escolher o momento no qual se realizará a nomeação, mas não poderá dispor sobre a própria nomeação, a qual, de acordo com o edital, passa a constituir um direito do concursando aprovado e, dessa forma, um dever imposto ao poder público. Uma vez publicado o edital do concurso com número específico de vagas, o ato da Administração que declara os candidatos aprovados no certame cria um dever de nomeação para a própria Administração e, portanto, um direito à nomeação titularizado pelo candidato aprovado dentro desse número de vagas."*<sup>38</sup>

[83] Segundo o Supremo Tribunal Federal, portanto, o direito à nomeação surgiria quando realizadas as seguintes condições fáticas e jurídicas: *"a) previsão em edital de número específico de vagas a serem preenchidas pelos candidatos aprovados em concurso público; b) realização de certame conforme as regras do edital; c) homologação do concurso e proclamação dos aprovados dentro do número de vagas previsto, em ordem de classificação, por ato inequívoco e público da autoridade competente."*<sup>39</sup>

[84] Conforme a jurisprudência da Corte, entende-se que a Administração Pública estaria vinculada às normas do edital do concurso público e que seria, portanto, obrigada a preencher as vagas previstas para o certame dentro do prazo de validade do concurso, podendo ser afastada essa obrigação somente por meio de excepcional justificativa. O Tribunal assevera que existe um dever de boa-fé da Administração ao tornar público um edital de concurso, o que gera uma expectativa dos candidatos quanto ao seu comportamento, segundo as regras previstas no edital.

[85] Adicionalmente, o Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, concluiu que existe o direito subjetivo do candidato à nomeação *"quando surgirem novas vagas, ou for aberto*

---

<sup>38</sup> RE N.º 598099, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 10.8.2011, DJe de 3.10.2011, com repercussão geral - tema 161 p.1  
<http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacionalJurisprudencia/anexo/RE598099paginador2.pdf>  
<http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalJurisprudencia&idConteudo=195930>

<sup>39</sup> RE N.º 598099, p. 8

*novo concurso durante a validade do certame anterior, e ocorrer a preterição de candidatos aprovados fora das vagas de forma arbitrária e imotivada por parte da administração”* <sup>40</sup>

[86] Nesse mesmo sentido, a Comissão observa que, de acordo com o Art. 37, IV da Constituição, durante o prazo de validade do concurso previsto no edital, a pessoa aprovada em concurso público será convocada *“com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira”*. Assim, levando em consideração a norma constitucional, interpretada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a Comissão formulará uma recomendação ao Estado analisado para que considere estabelecer expressamente em uma norma que os órgãos públicos têm o dever de nomear aqueles candidatos aprovados e habilitados dentro do número específico de vagas previstas no edital. (ver recomendação 1.1.3.9 da seção 1.1.2 do capítulo II deste relatório)

[87] Com relação a este assunto, a Comissão nota que o ordenamento jurídico brasileiro atual permite que a autorização de provimento de cargos de um concurso público ocorra a qualquer momento durante o prazo de validade do certame. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), órgão responsável por autorizar a realização de concursos públicos e decidir sobre o provimento de cargos e empregos públicos, explica, por meio de sua página na Internet<sup>41</sup>, como se realiza a autorização do provimento de cargos de um concurso público:

[88] *“Antes da autorização de provimento de um concurso público, deve haver a publicação do edital que homologa o resultado final, sendo esta uma responsabilidade do órgão ou entidade realizadora do concurso. Uma vez homologado o resultado, o órgão ou entidade interessado deve encaminhar solicitação de provimento ao MP, com os documentos estabelecidos no art. 4º do Decreto nº 6.944/2009 e instruções normativas da Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), órgão deste Ministério responsável pela análise de matérias dessa natureza. O MP avalia a solicitação considerando as necessidades do órgão solicitante frente ao conjunto das demandas feitas por todos os órgãos da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e autoriza o provimento dentro do prazo de validade do certame, de acordo com a disponibilidade orçamentário-financeira.”*

[89] Com relação à existência de prazo para a análise de processos que tratam de autorização para realização de concurso e para provimentos de cargos, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão explica que *“não é possível estipular prazo para finalização das análises necessárias à instrução de processos que solicitam autorização de concurso ou provimento de cargos vez que são considerados aspectos variáveis, tais como as necessidades do órgão solicitante frente ao conjunto das demandas feitas por todos os órgãos e entidades do Poder Executivo federal, bem como a disponibilidade orçamentário-financeira e o prazo de validade do concurso público. Cabe ao MP avaliar as prioridades de toda a Administração Pública Federal, autorizando paulatinamente a realização de concursos públicos e provimentos, conforme as necessidades e prioridades identificadas”*.

---

<sup>40</sup> RE N.º 837311, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgamento em 9.12.2015, DJe de 18.4.2016, com repercussão geral - tema 784

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1456>

<sup>41</sup> Ver a página de Internet “Perguntas Frequentes” sobre “Concursos Públicos” do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (publicado: 13/04/2015 23h21, última modificação: 05/07/2017 18h14):

<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/concursos#2--qual-legisla--o-disciplina-o-tema-concurso-p-blico->

[90] Levando em conta as informações acima analisadas, a Comissão observa que o processo para autorização de provimento de cargos por meio de um concurso público ocorre posteriormente à homologação do resultado final do concurso público. Consequentemente, um candidato que prestou concurso e foi classificado dentro do número de vagas previstas poderá esperar até 4 anos para ser nomeado, a depender da validade do concurso.<sup>42</sup> Isso ocorre porque o momento da nomeação durante o período de validade do concurso público é um ato discricionário da administração pública, ou seja, a Administração decide em que momento realizará a nomeação do candidato.<sup>43</sup>

[91] A Comissão nota que, se existe a previsão de vagas no edital, significa que a Administração Pública tem necessidade imediata por recursos humanos e previsão orçamentário-financeira para realizar referidas nomeações. Portanto, a Comissão observa que nomear os candidatos que foram aprovados dentro do número de vagas muito tempo depois de homologado o resultado final do certame, mesmo que ainda dentro do lapso temporal de sua validade, não deve se tornar uma prática habitual da administração pública.

[92] Nesse sentido, a Comissão considera importante que as análises necessárias à autorização de provimento de cargos pelas diversas dependências do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão ocorram simultaneamente às análises necessárias à autorização de abertura do respectivo concurso. Assim, uma vez homologado o resultado final do concurso, já não seria necessário realizar o processo para a obtenção da assinatura e publicação da Portaria autorizando a convocatória dos candidatos aprovados por ordem de classificação. Portanto, a Comissão formulará uma recomendação ao Estado analisado para que considere adotar as medidas pertinentes para que o processo de nomeação dos candidatos aprovados em concurso público seja realizado de maneira mais eficiente. (ver recomendação 1.1.3.10 da seção 1.1.2 do capítulo II deste relatório)

[93] Com respeito ao modo de notificação do candidato classificado em concurso público para tomar posse do cargo, a Comissão observa que o Decreto nº 6.944/2009 determina que se publique, no Diário Oficial da União, a relação dos candidatos aprovados. Sendo assim, não há previsão expressa de intimação pessoal do candidato aprovado. Nesse sentido, a efetivação do ato de nomeação somente mediante publicação no Diário Oficial, segundo precedentes do Superior Tribunal de Justiça<sup>44</sup>, seria uma violação aos princípios da publicidade e da razoabilidade insculpidos no Art.

---

<sup>42</sup> O Estado analisado, no dia 8 de março de 2018, prestou o seguinte esclarecimento: “segundo o Decreto 6.944/09, constará do edital do concurso o prazo de validade, sendo que o próprio edital dispõe sobre a data em que tal prazo começará a contar. Ademais, cabe dizer que a jurisprudência é pacífica no sentido de que o termo inicial do prazo terá início com a homologação do resultado final da última fase de classificação dos candidatos.” Como exemplo, citou os Acórdãos nos Recursos Especiais nº 511857/DF e nº 162.068/DF, Rel.)

<sup>43</sup> No dia 08 de março de 2018, o Brasil informou que “a análise feita pelo Ministério do Planejamento leva em consideração os pedidos feitos pelos diversos órgãos do Executivo Federal após finalizadas todas as etapas de um concurso e homologado o resultado final, sendo que cabe a cada órgão a organização do certame. Além disso, a nomeação solicitada pelo órgão pode extrapolar o número de vagas anteriormente previsto, o que gera impacto no orçamento que deve ser avaliado.”

<sup>44</sup> Ver REsp 1645213, disponível em:

[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteitoreor/?num\\_registro=201603153971&dt\\_publicacao=20/04/2017](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteitoreor/?num_registro=201603153971&dt_publicacao=20/04/2017)

“Ementa: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. CONCURSO PÚBLICO. CONVOCAÇÃO PARA POSSE POR PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL, SEM NOTIFICAÇÃO PESSOAL. IMPOSSIBILIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 83/STJ. 1. No caso dos autos, a nomeação em concurso público após considerável lapso temporal da homologação do resultado final, sem a notificação pessoal do interessado, viola os princípios da publicidade e da razoabilidade, não sendo suficiente a convocação para a fase

37 da Constituição Federal, especialmente após grande lapso temporal. Igualmente, não se pode desconsiderar a realidade brasileira no sentido de que a maioria dos cidadãos não possui o hábito de ler o diário oficial regularmente. Assim, a Comissão formulará uma recomendação ao Estado analisado para que considere solicitar dados pessoais atualizados dos candidatos no momento de inscrição nos concursos públicos e enviar notificação pessoal ao candidato sobre a sua nomeação, pois a mera publicação em Diário Oficial não deve suprir o dever da Administração Pública de notificar pessoalmente, e por escrito, os aprovados em concurso público. (ver recomendação 1.1.3.11 da seção 1.1.2 do capítulo II deste relatório)

[94] Com relação ao pagamento de taxa de inscrição dos concursos públicos, a Comissão reconhece como uma medida positiva a assinatura do Decreto nº 6.593 de 02 de outubro de 2008<sup>45</sup>, que regulamenta o Art. 11 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto à isenção de pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos realizados no âmbito do Poder Executivo Federal, por permitir a participação em concursos públicos de candidatos provenientes de famílias de baixa renda, que não estariam em condições de pagar tais taxas.<sup>46</sup> Nesse sentido, a Comissão formulará uma recomendação ao Estado analisado para que considere regular a isenção de pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos realizados no âmbito dos demais Poderes da União. (ver recomendação 1.1.3.12 da seção 1.1.2 do capítulo II deste relatório)

#### 1.1.2.2. Novos desenvolvimentos relativos a aspectos tecnológicos

[95] O Estado analisado, em sua resposta ao questionário, prestou as seguintes informações com relação aos novos desenvolvimentos tecnológicos:

[96] *“Encontra-se em desenvolvimento, no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, aprimoramentos no Sistema de Gestão de Pessoas - SIGEPE, que implicarão diversas melhorias e soluções para que o fluxo de trabalho de seleção de pessoas no âmbito da Administração Pública Federal seja aperfeiçoado. O SIGEPE destina-se tanto às áreas de gestão de pessoas dos órgãos quanto aos servidores e suas chefias, que interagem com o sistema para obter informações ou solicitar serviços, e atende aos órgãos participantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC). O projeto para o seu aprimoramento está sendo desenvolvido em etapas.”*

[97] *“Entre os módulos em desenvolvimento, podemos destacar:*

*1- Postos de Trabalho e Aprendizagem*

*Objeto: Gestão de Postos de Trabalho e Aprendizagem, incluindo o armazenamento das informações e disponibilização para os demais módulos.*

*(Um Posto de Trabalho e Aprendizagem é formado pelas seguintes características: atribuições do posto, órgãos de lotação, jornada, vagas, estruturas e valores remuneratórios.)*

[98] *“2- Seleção de Pessoas*

---

posterior do certame por meio do Diário Oficial, conforme recente jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Súmula 83/STJ. 2. Recurso Especial parcialmente provido.”

<sup>45</sup> O Decreto nº 6.593 de 02 de outubro de 2008 pode ser consultado em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6593.htm)

<sup>46</sup> O Estado analisado, no dia 8 de março de 2018 prestou a seguinte informação: “todos os concursos públicos federais vêm seguindo o disposto no Decreto nº 6.593/08 e aplicando a regra de isenção de taxas àqueles inscritos no CadÚnico e membro de família de baixa renda, inclusive os concursos organizados pelo Legislativo, Judiciário e Ministério Público, segundo previsto nos editais (p. ex., últimos concursos para o Senado Federal, Câmara dos Deputados, Ministério Público da União, Tribunal Regional Federal, entre outros).”

*Objeto: Gestão dos processos seletivos da Administração Pública Federal”*

[99] “3- *Gestão de Vínculo*

*Objeto: Gestão dos vínculos estabelecidos entre uma pessoa física e os órgãos e as entidades da administração pública federal e do GDF.*

*(O vínculo é estabelecido a partir das formas de provimento, de movimentação, de desligamento e de seus benefícios resultantes, inclusive benefícios de pensão indenizatória, de pensão graciosa e de anistia política.)”*

[100] A Comissão toma nota dos novos desenvolvimentos relacionados a aspectos tecnológicos dos sistemas de contratação de funcionários públicos no âmbito do Poder Executivo Federal. Segundo o Estado analisado, os aprimoramentos mencionados acima visam “*desenvolver eficiência, eficácia e efetividade no processo de seleção de funcionários públicos, contribuindo para a transparência no governo federal.*” Portanto, levando em consideração a importância de que se finalize o desenvolvimento dos módulos pendentes do SIGEPE, a Comissão formulará uma recomendação nesse sentido. (ver recomendação 1.1.3.13 da seção 1.1.2 do capítulo II deste relatório)

[101] A Comissão observa que na página da Internet referente ao “Módulo Posto de Trabalho e Aprendizagem”<sup>47</sup> do SIGEPE, mencionado na resposta, se afirma que foram editados “*tutoriais para auxiliar no aprendizado e realizado no mês de setembro de 2017 Workshop para apresentar o módulo aos Departamentos envolvidos na implantação do sistema.*” Contudo, os tutoriais mencionados não estão disponíveis para consulta online, como ocorre com os tutoriais do Módulo Ação Judicial.<sup>48</sup> Levando em conta que os tutoriais devem ser facilmente acessados pelos usuários do SIGEPE, a Comissão formulará uma recomendação ao Estado analisado para que considere publicar todos os tutoriais elaborados para simplificar a compreensão e o uso dos sistemas e módulos. (ver recomendação 1.1.3.14 da seção 1.1.2 do capítulo II deste relatório)

### 1.1.2.3. Resultados

[102] O Estado analisado, em sua resposta ao questionário, prestou as seguintes informações com relação a resultados sobre a contratação de funcionários públicos:

[103] “*Conforme explicitado anteriormente, a investidura em cargo ou emprego público depende, em regra, de aprovação prévia em concurso público, conforme estabelecido na Constituição Federal e em normativos correlatos. No âmbito do Poder Executivo Federal, as normas gerais para concurso público dispostas no Decreto no 6.994/09 estabelecem que a realização de concursos depende de prévia autorização do Ministério do Planejamento. As estatísticas relativas ao número de autorizações e provimentos, no âmbito do Poder Executivo, estão disponíveis em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/concursos/autorizacoes-e-provimentos>”*

[104] De acordo com as estatísticas constantes da página de internet citada na resposta ao questionário, relacionadas com o número de autorizações e provimentos atualizado até 25 de outubro

---

<sup>47</sup> O Módulo Posto de Trabalho e Aprendizagem do SIGEPE pode ser consultado em: <https://www.servidor.gov.br/gestao-de-pessoas/sigepe/modulo-posto-de-trabalho-e-aprendizagem>

<sup>48</sup> O Módulo Ação Judicial do SIGEPE pode ser consultado em: <https://www.servidor.gov.br/gestao-de-pessoas/sigepe/modulo-acao-judicial>

de 2017, a Comissão observa que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão autorizou o provimento de um total de 4.089 cargos em diferentes Ministérios do Poder Executivo Federal em 2017, em comparação a 3.255 cargos em 2016.

[105] Segundo a tabela disponível na página de internet mencionada anteriormente, a Comissão observa que, entre as autorizações para provimentos de cargos no Poder Executivo em 2016, pelo menos 595 cargos (aproximadamente 20% do total) se referiram à substituição de funcionários terceirizados por pessoal aprovado em concurso público:

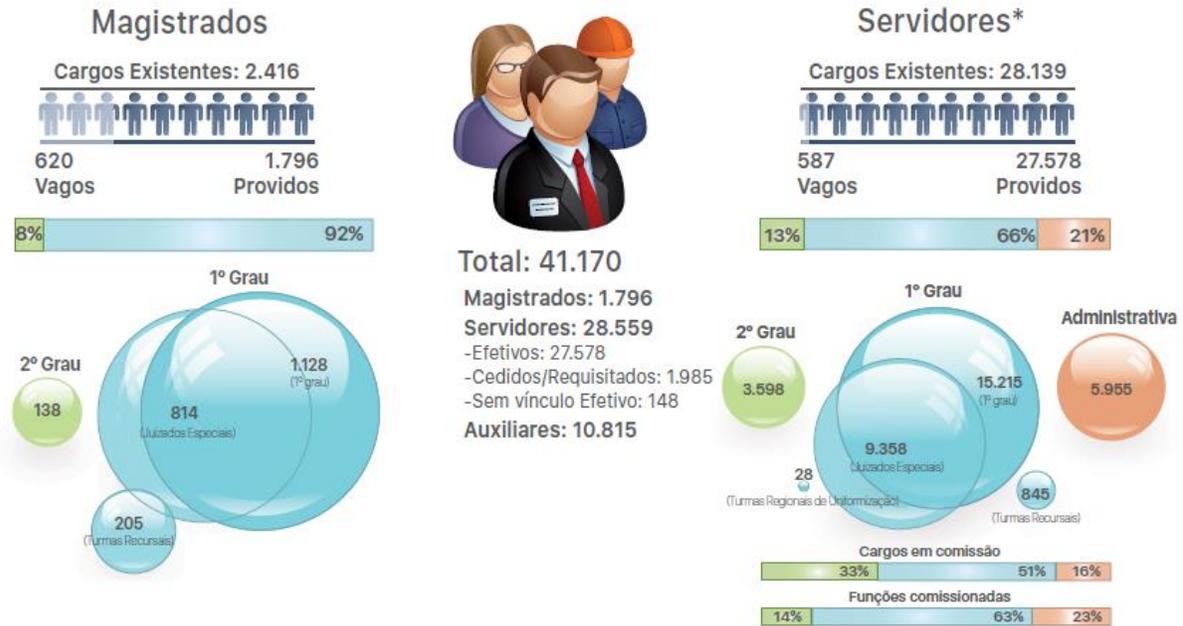
ÓRGÃO/ENTIDADE	VÍNCULO	CARGOS	ESCOLARIDADE	VAGAS	PUBLICAÇÃO Diário Oficial da União - DOU	TIPO DE AUTORIZAÇÃO
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Ministério da Saúde - MS	Técnico Administrativo	NI	78	<a href="#">Portaria nº 114, de 19 de Abril de 2016</a>	Concurso p/ substituição de terceirizados
Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)	Ministério da Saúde - MS	Assistente Técnico em Gestão em Saúde; Especialista em Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública; Pesquisador em Saúde Pública e Técnico em Saúde Pública	NS/NI	150	<a href="#">Portaria nº 140, de 29 de Abril de 2016</a>	Concurso p/ substituição de terceirizados
Instituto Nacional de Câncer (INCA)	Ministério da Saúde - MS	Pesquisador, Tecnologista, Analista em Ciência e Tecnologia e Técnico	NS/NI	27	<a href="#">Portaria nº 115, de 18 de Abril de 2016</a>	Concurso p/ substituição de terceirizados
Secretaria Especial da Saúde Indígena (SESAI)	Ministério da Saúde - MS	Administrador, Analista Técnico de Políticas Sociais e Contador	NS	102	<a href="#">Portaria nº 270, de 21 de Setembro de 2016</a>	Concurso (Ação Civil Pública)
Departamento de Polícia Federal (DPF)	Ministério da Justiça e Cidadania - MJ	Agente Administrativo	NI	204	<a href="#">Portaria nº 138, de 29 de Abril de 2016</a>	Concurso p/ substituição de terceirizados
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - (ANP)	Ministério de Minas e Energia - MME	Técnico em Regulação de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural e Técnico Administrativo	NI	34	<a href="#">Portaria nº 335, de 08 de Novembro de 2016</a>	Concurso p/ substituição de terceirizados

[106] Com relação a este tema, a Comissão observa que o Tribunal de Contas da União (TCU) constatou a existência de contratações irregulares no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, e a necessidade da adoção de procedimentos e fiscalização, como indicado anteriormente no item b) da seção 1.1.2.1 deste relatório. Nesse sentido, a Comissão formulou uma recomendação ao Estado analisado. (ver recomendação 1.1.3.8 da seção 1.1.3 do capítulo II deste relatório)

[107] Como anteriormente mencionado na seção 1.1.1 deste relatório, durante a visita *in loco* não se contou com a participação de representantes do Poder Judiciário que pudessem prestar informações relativas à contratação de funcionários públicos. A Secretaria Técnica conseguiu obter, por meio do relatório *Justiça em Números 2017*<sup>49</sup>, as seguintes informações sobre a Justiça Federal:

<sup>49</sup> Justiça em Números 2017: ano-base 2016/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2017. p. 42  
<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/09/904f097f215cf19a2838166729516b79.pdf>

## Força de Trabalho



\*O TRF1 não informou o número de cargos existentes.

[108] Segundo o relatório, ao final de 2016, havia 1.796 cargos de magistrados providos no Poder Judiciário, de um total de 2.416 cargos criados por lei. Havia, portanto, 620 cargos de magistrados vagos, aproximadamente 26% do total de cargos existentes.<sup>50</sup> De acordo com os dados da publicação, o maior número de cargos de magistrados não providos em todo o Poder Judiciário Brasileiro se encontra na Justiça Federal. Levando em consideração a importância de garantir o adequado cumprimento das funções do Poder Judiciário, a Comissão formulará uma recomendação para que o Estado analisado garanta o provimento dos cargos vagos no Poder Judiciário Federal. (ver recomendação 1.1.3.15 da seção 1.1.3 do capítulo II deste relatório)

[109] A Comissão reconhece os esforços empreendidos pelo Poder Judiciário no sentido de publicar online dados estatísticos específicos, detalhados e compilados de maneira didática, clara e objetiva por meio das edições anuais do *Relatório Justiça em Números* preparadas pelo Conselho Nacional de Justiça. Tais publicações facilitam a compreensão dos dados relativos a cada grau de jurisdição e a comparação das informações ao longo dos anos.

[110] Por outro lado, a Comissão destaca que não contou com informação completa sobre os resultados objetivos em matéria de contratação de servidores públicos, conseqüentemente, não foi possível realizar uma análise integral devido à falta de informação. Tendo em vista a dificuldade de

<sup>50</sup> Segundo o *Relatório Justiça em Números*, p. 31, “os Magistrados abrangem os juizes, os desembargadores e os ministros; os servidores abrangem o quadro efetivo, os requisitados e os cedidos de outros órgãos pertencentes ou não à estrutura do Poder Judiciário, além dos comissionados sem vínculo efetivo. Excluem-se os servidores do quadro efetivo que estão requisitados ou cedidos para outros órgãos; e os trabalhadores auxiliares, que abrangem os terceirizados, os estagiários, os juizes leigos, os conciliadores e os colaboradores voluntários.”

obtenção de dados, constatada desde a Segunda Ronda de Análise<sup>51</sup>, inclusive por meio de consultas nas páginas oficiais dos órgãos na internet, a Comissão considera útil, a fim de poder identificar desafios e recomendar medidas corretivas caso seja necessário, que o Estado analisado elabore anualmente informação estatística detalhada e compilada sobre a contratação de funcionários públicos, de tal maneira que seja possível determinar claramente o número e porcentagem de funcionários vinculados mediante processos de seleção, concursos públicos, contratações temporárias e terceirizadas, nomeações em cargos de livre provimento e exoneração, utilização de regimes de prestação de serviços profissionais individuais (como assessores ou consultores), número e porcentagem de recursos apresentados contra decisões proferidas em processos de recrutamento, seleção e admissão de pessoal, assim como o número e a porcentagem de recursos apresentados relativos à criação e provimento de cargos em comissão.<sup>52</sup> (ver recomendação 1.1.3.16 da seção 1.1.3 do capítulo II deste relatório)

### 1.1.3. Recomendações

[111] Em vista das observações formuladas nas seções 1.1.1 e 1.1.2 do capítulo II deste relatório, a Comissão sugere que o Estado analisado considere as recomendações seguintes.

- 1.1.3.1. Regular os casos e condições, incluindo os critérios mínimos de qualificação profissional, a serem observados para a ocupação das funções de confiança e dos cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal, de acordo com o disposto no artigo 5 da Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016 e no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal. (ver parágrafo 33 da seção 1.1.1 do capítulo II deste relatório).
- 1.1.3.2. Estabelecer o concurso público como regra geral e condição para o preenchimento de cargos no Senado Federal e a livre nomeação como exceção à regra, modificando o sistema de contratação de servidores públicos e o quadro de funcionários do órgão, em observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do artigo 37, V da Constituição Federal. (ver parágrafo 42 da seção 1.1.1 do capítulo II deste relatório).
- 1.1.3.3. Estabelecer o concurso público como regra geral e condição para o preenchimento de cargos na Câmara de Deputados e a livre nomeação como exceção à regra, modificando o sistema de contratação de servidores públicos e o quadro de funcionários do órgão, em observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do artigo 37, V

---

<sup>51</sup> Ver relatório do Brasil da Segunda Rodada de Análise, p. 23, disponível em:

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

<sup>52</sup> O Estado analisado informou, no dia 08 de março de 2018 que, com relação ao Executivo, “os dados solicitados estão disponíveis tanto no Portal do Planejamento (<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP>) quanto em formato aberto no Portal da Transparência. No caso do Poder Legislativo, os dados estão disponibilizados nas páginas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (seção Transparência). Com relação ao Ministério Público, os dados também estão disponíveis no portal da transparência do MPF. Ressalte-se que estão disponibilizados dados relativos tanto a servidores e membros com cargo efetivo quanto cargos comissionados sem vínculo, funções de confiança privativas de servidores e temporários. Também deve ser feita a observação de que a categoria de serviços profissionais individuais solicitada está incluída em cargos em comissão e função de confiança, não existe uma categoria à parte para a função de assessor.”

da Constituição Federal. (ver parágrafo 42 da seção 1.1.1 do capítulo II deste relatório).

- 1.1.3.4. Considerar regular, por meio de lei, o disposto no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal no que se refere aos percentuais mínimos de servidores de carreira que deverão preencher os cargos em comissão no âmbito do Senado Federal, em observância aos princípios constitucionais da proporcionalidade e da moralidade administrativa e aos princípios de publicidade, equidade e eficiência previstos na Convenção. (ver parágrafo 42 da seção 1.1.1 do capítulo II deste relatório).
- 1.1.3.5. Considerar regular, por meio de lei, o disposto no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal no que se refere aos percentuais mínimos de servidores de carreira que deverão preencher os cargos em comissão no âmbito da Câmara de Deputados, em observância aos princípios constitucionais da proporcionalidade e da moralidade administrativa e aos princípios de publicidade, equidade e eficiência previstos na Convenção. (ver parágrafo 42 da seção 1.1.1 do capítulo II deste relatório).
- 1.1.3.6. Considerar regular, por meio de lei, o disposto no inciso V da Constituição Federal, no que se refere aos casos e condições para o provimento dos cargos em comissão no âmbito da Câmara de Deputados, determinando que tais cargos devem desempenhar atribuições de direção, chefia e assessoramento, e estipulando as qualificações técnicas mínimas para o exercício do cargo comissionado, observando os princípios de publicidade, equidade e eficiência previstos na Convenção. (ver parágrafo 44 da seção 1.1.1 do capítulo II deste relatório).
- 1.1.3.7. Considerar regular, por meio de lei, o disposto no inciso V da Constituição Federal, no que se refere aos casos e condições para o provimento dos cargos em comissão no âmbito do Senado Federal, determinando que tais cargos devem desempenhar atribuições de direção, chefia e assessoramento, e estipulando as qualificações técnicas mínimas para o exercício do cargo comissionado, observando os princípios de publicidade, equidade e eficiência previstos na Convenção. (ver parágrafo 44 da seção 1.1.1 do capítulo II deste relatório).
- 1.1.3.8. Adotar as medidas necessárias para que os órgãos pertinentes, como o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e os órgãos do sistema de controle interno da Administração Pública realizem auditorias periódicas, de acordo com a disponibilidade de recursos, para corrigir e sancionar irregularidades relacionadas com a contratação temporária e a terceirização de serviços. (ver parágrafo 80 da seção 1.1.2 e parágrafo 106 da seção 1.1.3 do capítulo II deste relatório)
- 1.1.3.9. Estabelecer, no âmbito dos três Poderes da União e de maneira expressa, a obrigatoriedade da nomeação dos candidatos aprovados e habilitados dentro do número de vagas previstas no edital do concurso público, oportunamente no prazo de validade do concurso”. (ver parágrafo 86 da seção 1.1.2 do capítulo II deste relatório)

- 1.1.3.10. Adotar as medidas pertinentes para que o processo de nomeação dos candidatos aprovados em concursos públicos seja realizado de maneira mais eficiente, possibilitando, assim, a nomeação oportuna dos candidatos aprovados dentro do número de vagas previstas no edital, no âmbito dos três Poderes da União. (ver parágrafo 92 da seção 1.1.2 do capítulo II deste relatório)
- 1.1.3.11. Regular, de forma clara e precisa, no âmbito dos três Poderes da União e do Ministério Público Federal, o dever do órgão ou entidade de solicitar dados pessoais atualizados do candidato inscrito em concurso público, a fim de poder enviar notificação pessoal e por escrito sobre a sua nomeação, caso aprovado. (ver parágrafo 93 da seção 1.1.2 do capítulo II deste relatório)
- 1.1.3.12. Regular, no âmbito do Poder Legislativo Federal, do Poder Judiciário Federal e do Ministério Público Federal, a possibilidade de isenção de pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos. (ver parágrafo 94 da seção 1.1.2 do capítulo II deste relatório)
- 1.1.3.13. Adotar, por meio da autoridade correspondente, as medidas necessárias para a elaboração, conclusão e desenvolvimento dos módulos pendentes e aprimoramentos do Sistema de Gestão de Pessoas - SIGEPE (ver parágrafo 100 da seção 1.1.2 do capítulo II deste relatório)
- 1.1.3.14. Adotar, por meio da autoridade correspondente, as medidas necessárias para elaborar e publicar tutoriais sobre a utilização do Sistema de Gestão de Pessoas – SIGEPE e, especialmente, sobre o uso dos novos módulos e ferramentas, a fim de auxiliar os usuários do sistema (ver parágrafo 101 da seção 1.1.2 do capítulo II deste relatório)
- 1.1.3.15. Adotar, através da (s) autoridade (s) competente (s) e de acordo com a disponibilidade de recursos do Estado, as medidas necessárias para garantir o provimento dos cargos vagos na Justiça Federal por meio de concurso público. (ver parágrafo 108 da seção 1.1.2 do capítulo II deste relatório).
- 1.1.3.16. Elaborar anualmente informação estatística detalhada e compilada sobre a contratação de funcionários públicos no Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público e publicá-la nos respectivos Portais de Transparência, de tal maneira que seja possível determinar claramente o número e porcentagem de funcionários vinculados mediante processos de seleção, concursos públicos, contratações temporárias e terceirizadas, nomeações em funções de confiança e em cargos de livre provimento e exoneração, utilização de regimes de prestação de serviços profissionais individuais (como assessores ou consultores), número e porcentagem de recursos apresentados contra decisões proferidas em processos de recrutamento, seleção e admissão de pessoal, assim como o número e a porcentagem de recursos apresentados relativos à criação e provimento de cargos em comissão, a fim de poder identificar desafios e recomendar medidas corretivas caso seja necessário. (ver parágrafo 110 da seção 1.1.2 do capítulo II deste relatório).

## **1.2. SISTEMAS PARA A AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS POR PARTE DO ESTADO**

### **1.2.1. Acompanhamento da implementação das recomendações formuladas na Segunda Rodada**

#### Recomendação 1.2.1:

*Fortalecer os sistemas para a aquisição de bens e serviços por parte do Estado*

Medida a) sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos no relatório da Terceira Rodada:

*Aprimorar o sítio web [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br) para permitir o fácil acesso às publicações das declarações de inexigibilidade e dispensa de licitação por meio dele veiculadas.*

[112] Em sua resposta ao questionário<sup>53</sup>, o Estado analisado prestou informação e novos desdobramentos com respeito à medida a) da recomendação anterior, dos quais a Comissão destaca, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os seguintes:

[113] *“Em maio de 2017, o Departamento de Normas e Sistemas de Logística – DELOG (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão) lançou o novo Portal de Compras. Este Portal é uma reestruturação do Portal de Compras do Governo Federal, com uma visão moderna, dinâmica e lógica, além de apresentar a publicação de conteúdos relacionados ao processo de compras públicas governamentais.”*

[114] *“O novo Portal estabelece uma melhora na apresentação das informações e orientações aos usuários, com a divisão por perfil. De forma interativa e dinâmica, padroniza o canal de comunicação entre a Administração Pública, os fornecedores e a sociedade, além de realizar a gestão do conhecimento e da comunicação.”*

[115] *“Além disso, o DELOG também disponibilizou o Painel de Compras do Governo e o Painel de Preços, todos integrados ao Portal de Compras, no intuito de dar maior transparência e estimular o controle social.”*

[116] *“Para fins de atendimento à recomendação, é importante ressaltar, portanto, que o Painel de Compras, inserido no Portal de Compras, é uma ferramenta que apresenta em um só local os principais números das contratações públicas e tem por finalidade oferecer um panorama dos gastos públicos e do comportamento licitatório no âmbito da Administração Pública federal. Foi desenvolvido de forma a conter todos os órgãos que compõem o Sistema Integrado de Serviços Gerais – SISG.”*

[117] *“Mais do que visualização de informações estatísticas para auxiliar na tomada de decisão dos gestores públicos, o Painel, que apresenta dados de licitações, contratos, atas de registro de preços e preços praticados, se destina também a ser uma importante ferramenta na transparência governamental, permitindo a todo cidadão a criação de indicadores e consultas personalizadas, bem como exportar os dados em diversos formatos.”*

---

<sup>53</sup> Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quinta Rodada, p. 33, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

[118] “Nesse sentido, em conformidade com a medida a) da recomendação, ressalte-se que o Painel de Compras possibilita o fácil acesso, tanto aos gestores quanto aos cidadãos, às declarações de inexigibilidade e dispensa de licitação, com a possibilidade de aplicação de filtros (ano, órgão, Unidade da Federação, município) e divisão tanto por quantidade de processos quanto por valor.”

[119] “O novo Portal de Compras pode ser acessado em: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/>”.

[120] Os representantes do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, durante a visita *in loco*, explicaram que a reestruturação tecnológica do Portal de Compras foi realizada com foco no usuário do sistema e definiu os seguintes eixos temáticos: área institucional, gestor público, fornecedores e transparência. Adicionalmente, asseguraram que, por meio do novo Painel de Compras, é possível pesquisar as aquisições efetuadas diretamente pelo Estado analisado, sem a realização de um processo licitatório. Entre os dados disponíveis no Portal, se encontram o número de identificação e o valor do contrato, assim como a entidade contratante.

[121] Nesse contexto, a Comissão considera importante recordar o fundamento da medida a) da recomendação 1.2.1, incluído no relatório da Segunda Rodada de Análise<sup>54</sup>, no qual expressou o seguinte: “Quanto aos sistemas de contratação sem licitação pública, a Comissão observa que o artigo 24 da Lei nº 8.666/93 admite 28 hipóteses de dispensa de licitação. Por sua vez, o artigo 25 exemplifica três hipóteses de inexigibilidade de licitação. Em ambos os casos (com exceção da dispensa para compras de menor valor), deve-se justificar a decisão e comunicá-la à autoridade superior para ratificação e publicação na imprensa oficial. Essas publicações são divulgadas também pela Internet (www.comprasnet.gov.br). No entanto, tendo em vista a dificuldade de consulta e obtenção da informações constantes do sítio web, a Comissão considera útil que os mecanismos eletrônicos de divulgação dessas informações sejam aprimorados para permitir o fácil acesso aos dados por meio deles veiculados”. (grifo nosso)

[122] Nesse sentido, a Comissão observa que, atualmente, por meio do Portal de Compras, é possível visualizar os contratos que envolveram a dispensa ou a inexigibilidade de licitação. Adicionalmente, o inciso do Art. 24 ou do Art. 25 da Lei 8.666/93, correspondente à justificativa da decisão do gestor no momento da contratação, também se encontra publicado e acessível no novo sistema.

[123] A Comissão toma nota das modificações realizadas no Portal de Compras e considera que o sistema atualmente permite o fácil acesso às publicações das declarações de inexigibilidade e dispensa de licitação por meio dele veiculadas. Portanto, a Comissão toma nota da consideração satisfatória, pelo Estado analisado, da medida a) da seção 1.2.1 do capítulo II deste relatório.

Medida b) sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos no relatório da Terceira Rodada:

*Dar continuidade aos programas de capacitação de funcionários públicos responsáveis pela licitação e contratação de obras, bens e serviços*

---

<sup>54</sup> Ver seção 1.2.2 do Relatório da Segunda Rodada de Análise, p. 23, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic\\_II\\_inf\\_bra\\_por.pdf](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic_II_inf_bra_por.pdf)

[124] Em sua resposta ao questionário<sup>55</sup>, o Estado analisado prestou informação com respeito à medida b) da recomendação anterior, dos quais a Comissão destaca, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os seguintes:

[125] *“O Governo brasileiro permanece investindo intensamente na capacitação e treinamento. Foram firmadas parcerias com as escolas de governo – nomeadamente a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF) – visando à formação de turmas específicas e conteúdos direcionados à capacitação de funcionários públicos responsáveis pela licitação e contratação de obras, bens e serviços. Como resultado das parcerias, foi criado, na ENAP eixo temático específico para logística pública, bem como disponibilizados gratuitamente cursos EAD referentes à contratação pública, aumentando o leque de capacitações [..]”*

[126] *“Já no âmbito da ESAF, foram incorporados e consolidados como matérias da grade da Semana de Administração Financeira, Orçamentária e de Contratações Públicas uma extensa quantidade de oficinas que visam à capacitação de funcionários públicos responsáveis pela licitação e contratação de obras, bens e serviços [...]”<sup>56</sup>*

[127] *“Adicionalmente, é importante citar que a ENAP está lançando, em 2017, o Programa Lideranças em Logística Pública. A capacitação busca agregar conhecimentos e compartilhar as melhores práticas nacionais e internacionais em logística, gestão pública e desenvolvimento gerencial. Desenvolvido a partir da visão de especialistas, acadêmicos e profissionais da área, tem como público-alvo ocupantes de cargos gerenciais em organizações do governo federal em uma das áreas estruturantes da Administração Pública: a logística pública.”*

[128] *“Além disso, no âmbito do Ministério da Justiça, agentes públicos de toda a Administração Pública são continuamente capacitados quanto ao tópico Fraude à Licitação, módulo constante do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – PNLD. No ano de 2016, foram realizados 13 cursos do PNLD, com o total de 1.670 agentes capacitados. O quadro abaixo demonstra o quantitativo geral de servidores capacitados no âmbito do PNLD ao longo dos últimos anos”.*

[129] Com relação às dificuldades observadas para a implementação da medida b) da recomendação 1.2.1, o Estado analisado, em sua resposta ao questionário, indicou que, nos últimos anos, houve a diminuição dos participantes nos eventos presenciais realizados em decorrência das contenções de gastos com diárias e passagem, mas que a carência foi suprida, em determinados casos, com cursos de ensino à distância ou com transmissão dos cursos por meio de vídeo streaming.

[130] Os representantes do Ministério do Planejamento mencionaram, durante a visita *in loco*, que o Programa de Lideranças em Logística Pública é uma importante ferramenta de certificação de profissionais. Principalmente após o aumento dos percentuais de ocupação por servidores efetivos dos cargos de livre nomeação no Poder Executivo (cargos DAS), os profissionais concursados precisarão cumprir requisitos técnicos mínimos para o exercício dessas funções de confiança. Além disso, o fato de parte do programa ser feito à distância possibilita uma participação de um maior número de profissionais da área.

---

<sup>55</sup> Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quinta Rodada, p. 35 a 48, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

<sup>56</sup> O material se encontra disponibilizado na seguinte página de Internet: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/backup/presencial/orcamentaria/arquivo-2015/material-didatico-brasilia-ii-2015-2>

[131] A Comissão toma nota dos passos dados pelo Estado analisado para dar andamento à implementação da medida b) da recomendação da seção 1.2.1 do capítulo II deste relatório, bem como da necessidade de que continue a dispensar atenção a esta medida, levando em conta a diminuição do número de participantes dos cursos presenciais, em decorrência das contenções de gastos. Adicionalmente, a Comissão nota que os cursos presenciais são realizados nas instalações da ENAP, em Brasília-DF, o que inviabiliza a participação de funcionários públicos situados em outras localidades.<sup>57</sup> Nesse sentido, a Comissão considera pertinente reformular uma recomendação para refletir o anteriormente exposto. (ver recomendação 1.2.3.1 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório)

[132] Com relação ao *Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro* (PNLD), a Comissão observa que, segundo a página em Internet da *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro* (ENCCLA), o programa surgiu em cumprimento da meta de número 25 da ENCCLA, de 2004, cujo objetivo era apresentar um programa de capacitação, treinamento e especialização para agentes públicos que atuam no combate à lavagem de dinheiro. De acordo com a ENCCLA, em 2013 houve uma expansão do programa, com a elaboração de conteúdo programático<sup>58</sup> para disponibilização do curso à distância. A expectativa da ENCCLA para 2017 é que, “*além das modalidades presencial e à distância do PNLD, seja possível implementar a modalidade avançada do programa, demanda que vem sendo reiteradamente solicitada por membros e colaboradores da ENCCLA*”.<sup>59</sup>

[133] Nesse contexto, a Comissão destaca a importância do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD) e formulará uma recomendação ao Estado analisado para que considere adotar as medidas necessárias ao seu fortalecimento, implementando a modalidade avançada do programa e considerando ampliar o seu conteúdo programático para incluir temas relacionados à prevenção e detecção da corrupção por funcionários públicos responsáveis pela licitação e contratação de obras, bens e serviços. (ver recomendação 1.2.3.2 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório)

#### Recomendação 1.2.2:

*Fortalecer os mecanismos de controle do sistema de contratação de bens e serviços por parte do Estado*

Medida a) sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos no relatório da Terceira Rodada:

*Considerar modificar a Lei n. 8666/93 estendendo as sanções previstas nos seus artigos 87 e 88, além da entidade contratada, também aos seus proprietários e dirigentes.*

---

<sup>57</sup> No dia 8 de março de 2018, o Estado analisado prestou o seguinte esclarecimento: “*Em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), no ano de 2017, alcançou-se a marca de 3.735 servidores capacitados presencialmente, distribuídos em 49 eventos de aprendizagem, de um total de 6.425 servidores somente na área temática de logística e compras governamentais, representando cerca de 58% deste total, sem qualquer ônus financeiro para a Administração Pública*”.

<sup>58</sup> Ver conteúdo programático do PNLD, disponível em <http://enccla.camara.leg.br/pnld/pnld-2016>

<sup>59</sup> Ver página da ENCCLA, disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/pnld>

[134] Em sua resposta ao questionário<sup>60</sup>, o Estado analisado prestou informação e novos desdobramentos com respeito à medida a) da recomendação 1.2.2 da seção 1.2.1 deste relatório, dos quais a Comissão destaca, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os seguintes:

[135] *“A Lei de Licitações prevê a aplicação das sanções às empresas e aos profissionais – pessoas físicas – que contratarem com a Administração, mas não prevê a possibilidade de aplicação das referidas punições aos sócios e administradores das pessoas jurídicas que foram punidas, ou seja, não se pode eventualmente estender a eles dos efeitos dessas sanções eventualmente aplicadas à pessoa jurídica da qual fazem parte.”*

[136] *“Ocorre que, em 1º de agosto de 2013, foi promulgada a Lei no 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção – LAC, a qual entrou em vigor em 29/01/2014, norma que deu grande importância aos ilícitos cometidos por entes privados na relação com o poder público em geral, inclusive no que toca às licitações e contratos [...]”<sup>61</sup>*

[137] *“[...] Ao se comparar o Art. 88 da Lei no 8.666/93 com o Art. 5º, IV, da Lei no 12.846/2013, verifica-se que os atos ilícitos previstos na Lei no 8.666/93 estão contemplados pela Lei Anticorrupção, de modo que a abrange em seu escopo de responsabilização eventuais irregularidades praticadas pelas pessoas jurídicas em suas relações contratuais com a Administração.”*

[138] *“Quanto à extensão dos efeitos das sanções aplicadas a determinada pessoa jurídica, tem-se que por meio da Lei Anticorrupção, especificamente em seu artigo 14, o legislador brasileiro instituiu a figura da desconsideração da personalidade jurídica nos casos de abuso de direito ou confusão patrimonial, estendendo-a aos sócios e administradores com poderes de administração no âmbito do ente privado, o que vai de encontro à recomendação exarada no Relatório referente à implementação no Brasil das disposições da Convenção selecionadas para serem analisadas na 2ª rodada e sobre o acompanhamento das recomendações formuladas ao País na 1ª Rodada.”*

[139] *“Em ambos os casos, os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica estendem-se aos seus administradores e sócios com poderes de administração, desde que garantido o contraditório e a ampla defesa em processo administrativo específico.”*

[140] *“De acordo com o Art. 14: ‘Art. 14. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos*

---

<sup>60</sup> Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quinta Rodada, p. 38 a 41, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

<sup>61</sup> De acordo com o artigo 5º, IV, da LAC, constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, inclusive, no tocante a licitações e contratos: a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público; c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo; d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente; e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo; f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública.”

*todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa [...]”*

[141] Portanto, segundo o Estado analisado, “[...] *o instituto jurídico que permite a extensão das penas administrativas à pessoa física dos sócios ou administradores, é justamente a desconsideração da personalidade jurídica, instituto que foi contemplado na Lei no 12.846/2013.*”

[142] Durante a visita *in loco*, representantes da Controladoria-Geral da União (CGU) explicaram, primeiramente, que a desconsideração da personalidade jurídica não está prevista na Lei nº 8666/93 e que, por esta razão, esse instituto vinha sendo utilizado pelos Tribunais em matéria de licitações e contratos com fundamento no Art. 50 do Código Civil, Lei nº 10.406 de 2012, em casos de “*abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial*”.<sup>62</sup> Esclareceu-se também, que a Lei 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção ou Lei Empresa Limpa, prevê expressamente a possibilidade de aplicação da desconsideração da personalidade jurídica pela Administração Pública, sem intervenção de autoridade judicial.

[143] Adicionalmente, servidores da CGU informaram que a citada lei identifica uma série de situações que constituem atos lesivos à administração pública em matéria de licitações e contratos. Por outro lado, ressaltaram que o órgão ainda não fez uso da possibilidade da desconsideração da personalidade jurídica e que até o momento não têm conhecimento do uso desse instituto pelo Poder Executivo Federal.

[144] Durante a visita *in loco*, os funcionários públicos da CGU e do TCU acrescentaram que se tornou uma prática frequente a tentativa de burlar as sanções de suspensão temporária e de declaração de inidoneidade: proprietários de empresas punidas constituem sociedades empresárias distintas, porém com objeto social similar e patrimônio parecido a fim de poder participar novamente de licitações.<sup>63</sup> Nesse contexto, os servidores mencionaram que existe um Projeto de Lei do Senado nº 559 de 2013 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o qual se encontra atualmente em trâmite na Câmara de Deputados como PL 6814/2017. O projeto de lei citado, no parágrafo 15 do Art. 112<sup>64</sup>, prevê expressamente a possibilidade da desconsideração da personalidade jurídica sempre que houver abuso do direito, e estende as penalidades para novas pessoas jurídicas criadas com o intuito de burlar as sanções aplicadas.

[145] Adicionalmente, o representante do Tribunal de Contas da União, durante a visita *in loco*, esclareceu que o TCU tem utilizado o instituto da desconsideração da personalidade jurídica, quando existe abuso do direito e a prática de ilícitos. No entanto, ressaltou que ainda existe um vácuo legislativo, já que as possibilidades para a aplicação desse instituto no âmbito administrativo não

---

<sup>62</sup> O Código Civil, Lei nº 10.406 de 2012, se encontra disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)

<sup>63</sup> O Estado analisado, no dia 8 de março de 2018, informou que “no intuito de trazer maior segurança aos gestores públicos nos processos licitatórios, foi implementada nova funcionalidade no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), que possibilita a verificação do CPF de todos os sócios de uma empresa e alerta quanto à existência de sócios em comum no quadro societário de empresas que tenham sido impedidas, suspensas ou declaradas inidôneas, nos termos das Leis nº 8.666/93 e 10.520/02. Tal funcionalidade, denominada “Ocorrência Impeditiva Indireta”, decorre do cruzamento de dados de informações cadastrais no SICAF, e inclui os CPFs cadastrados de dirigentes e cônjuges, emitindo alertas até que a empresa punida seja reabilitada ou o prazo de sanção tenha transcorrido.”

<sup>64</sup> PL 6814/2017 se encontra disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122766>

estão claramente previstas, o que gera insegurança jurídica. Nesse sentido, o Estado analisado disponibilizou o Acórdão 5.764 de 2015, do qual a Comissão destaca os seguintes pontos:

[146] *“10. Os dirigentes da entidade aduzem que não podem ser responsabilizados solidariamente pelo dano ao erário. Afirmam que tal possibilidade significaria desconsiderar a personalidade jurídica [...] e que tal possibilidade seria exclusiva do poder judiciário.*

*11. O argumento não merece prosperar. Deve-se esclarecer que a descon sideração da personalidade jurídica não é atividade privativa do poder judiciário. No exercício de suas competências constitucionais, compete ao TCU julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Assim, o Tribunal pode descon siderar a personalidade jurídica para atingir os verdadeiros responsáveis pelos atos tidos como irregulares. Cito, nesse sentido, os Acórdãos 4712/2015-1ª Câmara, 4636/2015-1ª Câmara, 4481/2015-1ª Câmara e 4648/2015-2ª Câmara.”*

[147] Nesse contexto, a Comissão observa que a Lei nº 12.846/2013 tem por escopo a responsabilização objetiva, administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública e que a mesma contempla a responsabilização da pessoa física envolvida na prática do ato lesivo. A Comissão também reconhece que o Art. 5º inciso IV da citada lei abarca determinados atos ilícitos previstos na Lei nº 8.666/1993.

[148] Por outro lado, com relação às sanções previstas na Lei nº 12.846/2013, a Comissão observa que o Art. 30, inciso II estabelece autonomia das respectivas penas administrativas em relação àquelas prescritas na Lei nº 8.666/93: *“a aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de: II - atos ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666/1993, ou outras normas de licitações e contratos da administração pública.”* Além disso, a Comissão nota que as sanções previstas na Lei nº 8.666/1993 em comparação com a Lei nº 12.846/2013, apesar de similares, não são iguais e as penas de multa possuem bases de cálculo diferentes.<sup>65</sup>

[149] A Comissão considera importante recordar o fundamento da medida a) da recomendação 1.2.2, incluído no relatório da Segunda Rodada de Análise<sup>66</sup>, o qual expressou que *“a Comissão observa que a Lei nº 8.666/93 não prevê, especificamente, que as sanções de suspensão temporária ou de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública sejam aplicadas também aos proprietários e dirigentes da entidade contratada, o que poderia comprometer a efetividade de tais sanções.”*

[150] Portanto, a Comissão toma nota dos passos dados pelo Estado analisado para dar andamento à implementação da medida a) da recomendação da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório, bem como da necessidade de que continue a dispensar atenção a esta medida, levando em consideração que ainda não está previsto na Lei de Licitações e Contratos, especificamente, que as sanções de suspensão temporária e de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública possam ser aplicadas também aos sócios e administradores da pessoa jurídica punida.

---

<sup>65</sup> Ver Art. 99 da Lei nº 8.666/1993 comparado ao Art. 6º da Lei nº 12.846/2013.

<sup>66</sup> Ver seção 1.2.2 do Relatório da Segunda Rodada de Análise, p. 23, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic\\_II\\_inf\\_bra\\_por.pdf](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic_II_inf_bra_por.pdf)

[151] De acordo com a informação analisada, a Comissão considera pertinente reformular a recomendação da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório para que o Estado analisado considere modificar a Lei nº. 8666/93 para estender os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica não somente aos seus administradores ou sócios, mas também à nova pessoa jurídica do mesmo ramo que tenha relação com o sancionado, em caso de abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos ou para provocar confusão patrimonial (ver recomendação 1.2.3.3 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório)

Medida b) sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos no relatório da Terceira Rodada:

*Continuar a fortalecer os órgãos de controle, especialmente o TCU e a CGU, bem como a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão administrador do sistema, garantindo-lhes os recursos humanos e financeiros necessários para o adequado cumprimento de suas funções.*

[152] Primeiramente, a Comissão considera importante esclarecer que a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão teve suas atribuições distribuídas de acordo com a nova estrutura organizacional do Ministério do Planejamento<sup>67</sup>. Segundo as informações prestadas pelo Estado analisado, a atribuição relacionada à administração dos sistemas relativos a aquisições de bens e serviços está a cargo da nova Secretaria de Gestão (SEGES)<sup>68</sup> e, especificamente, do Departamento de Normas e Sistemas de Logística (DELOG). Assim, com a finalidade de poder verificar o cumprimento da medida b) da recomendação anterior, a Comissão se referirá ao DELOG, o qual esteve representado durante a visita *in loco* e teve oportunidade de prestar informações.

[153] Adicionalmente, a Comissão considera pertinente, em base às informações analisadas, referir-se separadamente à CGU, ao TCU e ao DELOG, reformulando a medida b) da recomendação 1.2.2 para que as novas recomendações propostas pela Comissão nesta Quinta Rodada representem a situação particular de cada instituição.

[154] Com relação ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), em sua resposta ao questionário<sup>69</sup>, o Estado analisado prestou as seguintes informações com respeito à medida b) da recomendação 1.2.2 deste relatório:

[155] *“Em dezembro de 2015, foi aprovado o Mapa Estratégico 2016-2019, resultado das contribuições dos servidores ao longo das quatro fases de elaboração do Planejamento Estratégico do órgão (publicado por meio da Portaria no 50.223, anexa a este questionário). Um dos objetivos constantes do Planejamento Estratégico inclui ‘tornar a CGU um ambiente cada vez melhor para se trabalhar’. A partir deste objetivo, a CGU estruturou e desenvolveu o Programa ‘De Bem com a Vida’, coordenado pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (COGEP/DGI) e que tem por objetivo planejar, desenvolver e integrar ações nas áreas de promoção da saúde; integração e*

---

<sup>67</sup> A nova estrutura organizacional se encontra disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>

<sup>68</sup> De acordo com o Estado analisado, a nova Secretaria é o órgão central do SISG e foi instituída pelo Decreto nº 9035/17.

<sup>69</sup> Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quinta Rodada, p. 42, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

*desenvolvimento sociocultural; valorização e desenvolvimento profissional dos servidores e colaboradores da CGU.”*

[156] “Entre novembro de 2015 e dezembro de 2016, foram realizados quatorze eventos de promoção da qualidade de vida e integração sociocultural, que alcançaram pelo menos 950 servidores e colaboradores da CGU, segundo relatório anual de gestão do Programa.”

[157] O Estado analisado, em sua resposta ao questionário, comunicou que foi disponibilizada, em março de 2017, pesquisa junto aos servidores e colaboradores do órgão “*visando aferir o índice de satisfação do servidor com o clima e ambiente institucional*”. Informou-se que 45,4% dos servidores da CGU participaram da pesquisa, o que representou “*uma melhora de aproximadamente 17% em relação ao ano anterior.*”

[158] Durante a visita *in loco*, a CGU prestou as seguintes informações, com relação ao número total de funcionários em exercício:

<b>ANO</b>	<b>AFFC</b>	<b>TFFC</b>	<b>TOTAL EFETIVOS</b>	<b>SERVIDORES DE OUTROS ÓRGÃOS</b>	<b>TOTAL GERAL</b>
<b>2017</b>	1150	298	<b>1448</b>	319	<b>2147</b>
<b>2016</b>	1569	330	<b>1899</b>	315	<b>2214</b>
<b>2015</b>	1631	381	<b>2012</b>	305	<b>2317</b>
<b>2014</b>	1610	391	<b>2001</b>	273	<b>2274</b>
<b>2013</b>	1663	439	<b>2102</b>	264	<b>2366</b>

[159] Assim, quanto à totalidade de servidores de 2013 a 2017, os representantes da CGU esclareceram que, conforme previsto no Decreto nº 4.321 de 5 de agosto de 2002, o número total de vagas de Auditor Federal de Finanças e Controle (AFFC) é de 3.000 e de Técnico de Finanças e Controle (TFFC) é de 2.000. Portanto, “*existem atualmente 1.450 cargos vagos de AFFC e 1.702 cargos vagos de TFFC.*”

[160] Nesse sentido, a CGU demonstrou grande preocupação com relação à falta de contratação de servidores, já que o último concurso público foi realizado há mais de 5 anos, em 2012. Informou-se, ademais, que não foi autorizada para os exercícios de 2016 e 2017 a solicitação para abertura de concurso público destinado ao preenchimento de 620 cargos para recompor a força de trabalho.

[161] Com relação ao processo de solicitação para a realização do concurso público<sup>70</sup>, a Comissão observa que, em maio de 2016, a Advocacia-Geral da União sugeriu que o feito prosseguisse, já que o mesmo atendeu todas às formalidades exigidas. Adicionalmente, o Ministro da CGU Substituto à época, registrou, por escrito, que o diagnóstico da situação da força de trabalho do órgão era de carência e que “o problema tende a se agravar no curto prazo, pelas demandas *cobradas pela sociedade na atuação do órgão (especialmente nos processos administrativos de*

<sup>70</sup> Os documentos do processo de demanda de autorização de concurso público da CGU fazem parte das informações prestadas pelo Brasil como resultado da visita *in loco* e se encontram disponíveis em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

*responsabilização das empresas envolvidas na Operação Lava Jato), e no médio prazo (por conta das aposentadorias e outras vacâncias), caso não seja tomada a decisão de recompor o quadro de pessoal da carreira de Finanças e Controle.” Portanto, se solicitou autorizar em caráter emergencial o referido certame, em face da “necessidade urgente de recomposição da força de trabalho” .*

[162] A Comissão nota que, apesar de cumpridos todos os requisitos formais e de devidamente justificada a demanda de autorização de concurso público, a solicitação não foi autorizada “em decorrência de diretrizes governamentais que remetem à suspensão de autorizações de concursos públicos para 2016 e 2017”. Segundo o Ministério do Planejamento, “o ‘orçamento de 2016 não contempla autorização para novos concursos e o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017 encaminhado ao Congresso Nacional também não prevê recursos para estas contratações’. Desta forma, os pedidos dos órgãos referentes a novos concursos serão devolvidos. A definição sobre a análise dos pleitos de vagas para 2018 somente ocorrerá ‘quando o governo enviar o PLDO de 2018 ao Congresso Nacional’<sup>71</sup>.”

[163] Como resultado da visita *in loco*, foram prestadas as seguintes informações sobre o fortalecimento da CGU: a Lei no 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, definiu o Ministério como instância recursal da transparência passiva; a Lei no 12.813/2013, sobre conflitos de interesse, estabeleceu a CGU como instância consultiva do Poder Executivo Federal sobre o tema; e a Lei no 12.846/2013, sobre a responsabilização de pessoas jurídicas, estabeleceu, no seu Art. 8º, a competência concorrente da CGU para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados, além de estabelecer a competência exclusiva para instaurar processos administrativos de responsabilização que envolvam suborno transnacional e para negociar acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal.

[164] Também como resultado da visita *in loco*, prestaram-se as seguintes informações sobre a evolução orçamentaria do Ministério de 2012 a 2017:

[165] “Analisando-se a evolução orçamentária, e considerando os valores destinados às despesas discricionárias (tomando-se por base o exercício de 2012), constata-se sistematicamente uma redução no valor real do orçamento do Ministério nos exercícios de 2015, 2016 e 2017. Em 2017, tem-se o pior orçamento do período analisado, com uma redução real, em relação a 2012, de 15,4%, a despeito de todas as novas atribuições e responsabilidades assumidas pelo Ministério e da elevação de todas as categorias de despesas administrativas”.

---

<sup>71</sup> Ver página web do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/noticias/concursos-publicos-permanecem-suspensos-ate-2017>

Evolução Orçamentária						
Exercício	LOA Dotação Total	LOA Dotação Final (Desp.Discricionárias)	Limite de Empenho (contingenciamento)	Mês Ref.	Valor Atualizado	Varição Orçamentária %
2012	713.881.109,00	78.594.297,00	77.778.518,70	Dez/12	104.190.687,53	-
2013	815.962.727,00	84.823.014,00	79.424.743,70	Dez/13	106.172.440,55	1,90
2014	848.787.129,00	89.148.267,00	88.623.000,00	Dez/14	104.867.009,88	0,65
2015	904.162.987,00	91.578.454,00	91.468.289,00	Dez/15	97.336.896,39	- 6,58
2016	934.831.353,00	89.013.633,00	89.013.633,00	Dez/16	89.013.633,00	- 14,57
2017	1.016.034963,00	88.094.852,00	87.095.743,00	Jan/17	88.094.852,00	- 15,45

[166] “[...] O Ministério da Transparência entende necessária e razoável a adequação do seu orçamento para o exercício de 2017 e vindouros em pelo menos R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) na Ação 2D58, sendo R\$ 20.000.000,00 para custeio e R\$ 10.000.000,00 para investimento, a fim de atender a todas as competências a ele atribuídas de forma efetiva. Oportunamente esta necessidade será registrada no SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento).”

[167] Nesse contexto, a Comissão observa que houve um incremento substancial das atribuições e responsabilidades da CGU, ocasionado pela promulgação recente de leis anteriormente mencionadas, incluindo a Lei da Empresa Limpa, o que gerou “grande impacto em suas atribuições a partir de 2014, envolvendo muitos servidores na apuração de ilícitos administrativos praticados por empresas”.<sup>72</sup> Nesse sentido, a Comissão considera que a necessidade de adequação do orçamento do Ministério aos seus novos mandatos é fundamental para a execução integral de suas funções.

[168] Diante de todas as informações acima apresentadas, a Comissão considera que as restrições orçamentárias, a insuficiência de servidores concursados no quadro de pessoal da CGU, assim como a quantidade significativa de cargos efetivos não ocupados (75% dos cargos técnicos e aproximadamente 50% dos cargos de auditores) são fatores que fragilizam suas ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Nesse sentido, a Comissão reitera a recomendação 1.4.3 da seção 1.2 do capítulo II do relatório elaborado no âmbito da Quarta Rodada de Análise, segundo a qual a Comissão recomenda ao Estado analisado “fortalecer a CGU, garantindo-lhe os recursos financeiros e humanos necessários ao adequado cumprimento de suas funções, inclusive buscando implementar um plano de retenção de funcionários”.

[169] Nesse sentido, a Comissão toma nota da necessidade de que o Estado analisado dispense especial atenção às recomendações anteriormente formuladas no sentido de fortalecer a CGU, levando em consideração a importância do seu trabalho na implementação dos propósitos da Convenção Interamericana contra a Corrupção.

[170] A Comissão também estima relevante recomendar ao Estado analisado, no âmbito dessa Quinta Rodada de Análise, que considere incluir o provimento dos cargos vagos da CGU, por meio de concurso público, nos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias, de maneira a recompôr a sua força de trabalho, e adotar as demais medidas necessárias para garantir o pleno funcionamento deste

<sup>72</sup> Ver documento n.º 4.11 elaborado pela CGU, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

órgão de controle, de acordo com os recursos disponíveis (ver recomendação 1.2.3.4 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

[171] Adicionalmente, durante a visita *in loco*, representantes da CGU ressaltaram algumas dificuldades encontradas na aplicação das penalidades a empresas, visto que o processo de aplicação das penalidades continua sendo feito de forma manual. Apesar de que o cadastro, contendo todas as informações da empresa para a participação em processos de licitação, esteja disponível de forma eletrônica, há dificuldades em localizar as empresas e em entregar os documentos requeridos, já que muitas delas se recusam a recebê-los. Segundo os servidores da CGU, um dos instrumentos que possibilitariam agilizar a aplicação das penalidades seria o desenvolvimento de um módulo dentro do próprio sistema de compras governamentais, que permitisse que o processo de aplicação de penalidades fosse feito de forma eletrônica.

[172] Nesse sentido, a Comissão observa a necessidade de contar com instrumentos de celeridade no processo de aplicação de penalidades relativas à licitação e contratos. Portanto, de acordo com as informações prestadas durante a visita *in loco*, a Comissão recomenda ao Estado analisado garantir a eficiência do processo de aplicação de penalidades relativas a licitações e contratos, incluindo a suspensão temporária ou inidoneidade para licitar com a administração pública. (ver recomendação 1.2.3.5 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

[173] Com relação ao Tribunal de Contas União, em sua resposta ao questionário<sup>73</sup>, o Estado analisado prestou informação com respeito à medida b) da recomendação anterior, dos quais a Comissão destaca, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os seguintes:

[174] *“Desde 2005, observa-se que houve iniciativas no sentido de fortalecimento do órgão. Nesse período, tanto o quadro de servidores foi mantido – com incremento em alguns anos – quanto a infraestrutura de trabalho foi reforçada. Além disso, a estratégia de treinamento dos servidores foi priorizada.”*

[175] *“Nesse sentido, a dotação orçamentária anualmente disponibilizada, apesar de não ter sofrido acréscimos substanciais, foi racionalizada, sem comprometer as ações de controle realizadas no período. De acordo com os relatórios de atividades, publicados no portal do TCU (<http://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades/>), as dotações disponíveis entre 2005 e 2016 foram as seguintes”:*

ANO	DOTAÇÃO
2005	R\$ 782.640.654,00
2006	R\$ 1.027.697.883,00
2007	R\$ 1.069.737.575,00
2008	R\$ 1.148.766.893,00
2009	R\$ 1.283.683.899,72
2010	R\$ 1.334.097.924,00
2011	R\$ 1.354.248.218,00

<sup>73</sup> Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quinta Rodada, p. 43, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

2012	R\$ 1.400.608.002,00
2013	R\$ 1.521.508.898,00
2014	R\$ 1.637.111.662,00
2015	R\$ 1.783.528.705,00
2016	R\$ 1.877.137.878,11

[176] “No que se refere à gestão de pessoas, o quadro abaixo contém o demonstrativo de cargos efetivos, no período de 2005 a 2016”:

ANO	Cargos efetivos	Cargos ocupados
2005	2.320	2.237
2006	2.420	2.381
2007	2.514	2.354
2008	2.611	2.581
2009	2.710	2.653
2010	2.710	2.648
2011	2.695	2.572
2012	2.695	2.657
2013	2.695	2.572
2014	2.689	2.574
2015	2.687	2.644
2016	2.687	2.582

[177] “Com relação à capacitação de servidores, nos últimos anos, o TCU investiu significativamente nas atividades de treinamento e aperfeiçoamento de seu corpo técnico. A educação continuada e a profissionalização dos servidores públicos estão sendo essenciais à promoção das mudanças necessárias na Administração Pública e à melhoria dos padrões de desempenho. As atividades de capacitação e desenvolvimento profissional estão a cargo do Instituto Serzedello Corrêa – ISC, criado em 1992 pela Lei Orgânica do TCU (Lei no 8.443/92)73.”

[178] “Ainda dentro da estratégia de se continuar o fortalecimento das atividades de controle externo, a cada gestão o TCU tem aprimorado a gestão de pessoas, com o objetivo principal de “estimular o desenvolvimento de profissionais competentes, motivados e comprometidos com a efetividade do controle externo e com a melhoria da gestão pública, bem como criar e manter ambiente de trabalho que conduza à excelência no desempenho, à plena participação, ao crescimento profissional e à qualidade de vida. Contempla, também o aperfeiçoamento das práticas referentes ao sistema de trabalho, assim como a garantia da legalidade dos atos relativos a pessoas” (Macroprocesso 8 – Gestão de Pessoas – Plano Estratégico do TCU 2015-2021).”

[179] Durante a visita *in loco*, o representante do TCU confirmou que o órgão possui independência orçamentária, de acordo com o que determina as melhores práticas internacionais das Instituições Superiores de Controle. Apesar de o orçamento não ter sofrido redução nos últimos anos, o TCU teve que racionalizar suas despesas, devido à reforma constitucional do teto de gastos da Administração Pública em geral. Assim, o TCU diminuiu os custos relacionados às atividades meio do órgão, ou seja, de caráter administrativo, a fim de evitar que a racionalização comprometesse a execução das atividades finalísticas do órgão.

[180] No que diz respeito às sanções aplicadas pelo TCU, informou-se, durante a visita *in loco*, que, verificada a ocorrência de fraude à licitação, o Tribunal declara a inidoneidade, por até cinco anos, do licitante fraudador para participar de licitação na Administração Pública Federal<sup>74</sup>. No entanto, o poder punitivo do TCU não abrange fraudes contratuais, somente fraudes licitatórias. Portanto, a Comissão considera importante que se amplie o poder punitivo do TCU para que também seja declarada inidônea a pessoa física ou jurídica que comprovadamente cometa fraude contratual no âmbito da Administração Pública como um todo. Nesse caso, o infrator passa a não mais reunir condições para licitar ou contratar em virtude de sua conduta ilegal e, portanto, o TCU deve possuir a competência de declará-lo inidôneo enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição.

[181] A fim de assegurar a plena eficácia das competências constitucionais do Tribunal de Contas da União, a Comissão considera pertinente reiterar a recomendação 2.4.4 da seção 2.2 do capítulo II do relatório elaborado no âmbito da Quarta Rodada de Análise, segundo a qual a Comissão recomenda ao Estado analisado “*considerar a possibilidade de ampliar o poder punitivo do TCU nos casos de declaração de inidoneidade para que a sanção disposta no artigo 46 da Lei Orgânica do TCU não se restrinja a licitações na Administração Pública Federal, mas se estenda a qualquer tipo de contratação no âmbito de toda a Administração Pública, seus três poderes e níveis de governo*”. (grifo nosso)

[182] Adicionalmente, durante a visita *in loco*, o servidor do TCU destacou que o órgão tem buscado aperfeiçoar a detecção de atos ilícitos mediante o uso da inteligência e tecnologia da informação. No entanto, as informações importantes e essenciais ao combate da fraude e da corrupção se encontram muito dispersas no âmbito da Administração Pública, já que cada órgão possui parte desses dados. Informou-se também que os órgãos de controle não possuem acesso aos dados fiscais, pois os Estados detêm a sua guarda e os mesmos são protegidos por sigilo. Segundo o representante do TCU, a possibilidade de acesso às bases de dados fiscais é uma reivindicação unânime dos órgãos de controle, já que é bastante difícil a obtenção de indícios de fraudes sem o conhecimento dos dados de inteligência financeira.

[183] Finalmente, a Comissão também recebeu informações durante a visita *in loco* sobre o projeto de lei PLS 559 de 2013, o qual, segundo o representante do Tribunal de Contas, restringe relevantemente os poderes cautelares do TCU, que atualmente tem competência para proferir decisões cautelarmente, sem juízo final de mérito, como a interrupção de pagamentos ou afastamentos temporários de gestores públicos.

[184] Nesse contexto, a Comissão considera importante que os poderes cautelares dos órgãos de controle sejam fortalecidos, a fim de evitar danos iminentes e irreparáveis à Administração Pública. Adicionalmente, a Comissão considera que é necessário que os órgãos de controle tenham conhecimento de dados de inteligência financeira considerados sigilosos, com base no interesse público e no princípio da moralidade, no intuito de tornar efetiva a fiscalização e de fortalecer o combate à corrupção. Assim, diante dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil para detectar e punir atos ilícitos, o caráter sigiloso dos dados de inteligência financeira não deveria ser um entrave às fiscalizações do Tribunal de Contas da União e da Controladoria Geral da União.

---

<sup>74</sup> Ver Art. 46 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm)

[185] Nesse sentido, a Comissão recorda que a Lei nº 13.303 de 2016<sup>75</sup>, conhecida como Lei das Estatais, no seu Art. 85, determina que “§ 1º Para a realização da atividade fiscalizatória de que trata o caput, os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessários à realização dos trabalhos, inclusive aqueles classificados como sigilosos pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. § 2º O grau de confidencialidade será atribuído pelas empresas públicas e sociedades de economia mista no ato de entrega dos documentos e informações solicitados, tornando-se o órgão de controle com o qual foi compartilhada a informação sigilosa corresponsável pela manutenção do seu sigilo.” (grifo nosso)

[186] Portanto, a Comissão toma nota dos passos dados pelo Estado analisado para a implementação da medida b) da recomendação da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório, bem como da necessidade de que continue a dispensar atenção a esta medida, levando em consideração a necessidade de fortalecimento dos poderes cautelares dos órgãos de controle e de aprimoramento da cooperação técnica interinstitucional entre o TCU e outros órgãos da Administração Pública. Nesse sentido, a Comissão formulará recomendações ao Estado analisado para que, ademais, considere autorizar, expressamente, o compartilhamento de informações sigilosas aos órgãos de controle por outros órgãos da Administração Pública de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (ver recomendação 1.2.3.6 e 1.2.3.7 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

[187] Durante a visita *in loco*, informou-se que foi recentemente apresentada uma nova proposta de emenda à Constituição, PEC 22/2017<sup>76</sup>, prevendo a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas. O Conselho seria estabelecido com o fim de harmonizar o funcionamento dos Tribunais de Conta Estaduais, que atualmente são independentes e não estão vinculados ao Tribunal de Contas da União. Nesse sentido, a Comissão reitera o disposto na recomendação 2.4.1 da seção 2.2 do capítulo II do relatório elaborado no âmbito da Quarta Rodada de Análise, segundo a qual a Comissão indica ao Estado analisado “*considerar a possibilidade de criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas como órgão de controle administrativo, financeiro e disciplinar desses tribunais, garantindo-lhe os recursos humanos e financeiros necessários para o adequado cumprimento de suas funções*”.

[188] Com relação ao Departamento de Normas e Sistemas de Logística (DELOG), a Comissão observa que o Estado analisado não prestou informações relacionadas ao seu fortalecimento.<sup>77</sup> Nesse sentido, a Comissão toma nota da necessidade de que o Estado analisado continue a dispensar atenção à implementação da medida b) da recomendação da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório, levando em consideração que não forneceu informação sobre a sua

---

<sup>75</sup> Ver Art. 85 da Lei nº 13.303 de 2016, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm)

<sup>76</sup> Ver PEC nº 6 de 2013, disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111250>

<sup>77</sup> O Estado analisado prestou a seguinte informação, no dia 8 de março de 2018: “A nova Estrutura Regimental do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, aprovada pelo Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017, houve um desmembramento da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), de modo que a área de logística atualmente compõe a Secretaria de Gestão (SEGES). Nessa nova ótica, pretende-se estabelecer um novo paradigma na gestão de logística, com a criação de mecanismos voltados à melhoria contínua na prestação de serviços, na racionalização e otimização dos recursos públicos, eficiência na atuação estatal e a efetiva coordenação das ações de governo. Busca-se, portanto, integrar as ações de logística governamental, promover o intercâmbio de conhecimento, facilitar a comunicação entre os órgãos e entidades do Sistema e aperfeiçoar seu funcionamento.”

implementação. Assim, a Comissão reformulará a recomendação a fim de referir-se ao DELOG. (ver recomendação 1.2.3.8 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

Recomendação 1.2.3:

*Continuar a fortalecer os meios eletrônicos e sistemas de informação para a contratação pública.*

Medida a) sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos no relatório da Terceira Rodada:

*Considerar modificar a Lei no 8.666/93 incluindo, como meio de publicação oficial dos processos de licitação e dos seus resultados, a sua divulgação, de forma centralizada e duradoura, através do sítio web [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br), preferencialmente, ou através de outras páginas oficiais na Internet, as quais devem possuir as devidas certificações digitais.*

[189] Em sua resposta ao questionário<sup>78</sup>, o Estado analisado prestou informação com respeito à medida a) da recomendação 1.2.3 do capítulo II deste relatório, dos quais a Comissão destaca, como passos que lhe possibilitam avaliar a sua consideração satisfatória, os seguintes:

[190] “É importante citar, como dispositivo novo que visa à implementação da presente medida, a aprovação, em novembro de 2011, da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), que, em seu Art. 7º, VI, dispõe que ‘o acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos’”.

[191] “Assim, por força de Lei, cada órgão e entidade dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, incluindo as Cortes de Contas e o Ministério Público, de todas as esferas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) devem apresentar, na forma de Transparência Ativa, informações relativas aos processos de licitação e seus resultados.”

[192] “No âmbito do Poder Executivo, é importante citar, ainda, que o decreto nº 7.724/201287, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, conceitua a Transparência Ativa, colocando como dever dos órgãos e entidades promover a divulgação de tais informações em seus sítios na Internet.”

[193] “O cumprimento de tais dispositivos do Decreto é monitorado pela CGU, sendo apresentado relatório anual ao Congresso Nacional [...]”<sup>79</sup>

[194] “[...] Por meio do Painel de Compras, disponível no Portal de Compras, é divulgado, de forma centralizada e duradoura, os resultados de todas as licitações abertas, com possibilidade de aplicação de filtros por ano, mês, órgão e unidade da Federação. Os resultados podem ser visualizados tanto por quantidade de processos de compras quanto por valores envolvidos, por modalidade e por ano. Também é possível visualizar as atas e os contratos firmados, bem como os tipos de serviços e materiais contratados.”

<sup>78</sup> Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quinta Rodada, p.50 a 52, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

<sup>79</sup> Ver relatório anual ao Congresso Nacional, disponível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-1>

[195] A Comissão observa que, apesar de que não houve a modificação expressa da Lei nº 8.666/93, foi promulgada a Lei de Acesso à Informação nº 12.527 de 2011<sup>80</sup>, a qual determina, em seu Art. 8º, que *“é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.”* Entre os dados obrigatórios de publicação, *“deverão constar, no mínimo: IV- informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados”*. Para cumprimento do disposto no artigo, os órgãos e entidades públicas *“deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).”*

[196] Nesse sentido, a Comissão nota que a medida a) da recomendação 1.2.3 indica a possibilidade da publicação oficial ser realizada *“através do sítio web [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br), preferencialmente, ou através de outras páginas oficiais na Internet”*. Diante disso, a Comissão observa que a medida a) da recomendação 1.2.3 do capítulo II deste relatório já não se encontra vigente, devido à promulgação da Lei de Acesso à Informação nº 12.527 de 2011.

Medida b) sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos no relatório da Terceira Rodada:

*Considerar a possibilidade de instituir um cadastro único de preços para o Governo Federal e de utilizar o sítio web [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br) como meio de publicação oficial dos preços registrados em tal cadastro.*

[197] Em sua resposta ao questionário<sup>81</sup>, o Estado analisado prestou informações e novos desdobramentos com respeito à medida b) da recomendação 1.2.3 do capítulo II deste relatório, dos quais a Comissão destaca, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os seguintes:

[198] *“Lançado em abril de 2017 e parte integrante do Portal de Compras, o Painel de Preços tem como objetivo disponibilizar, de forma amigável, dados e informações de compras públicas homologadas no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG)/Comprasnet, com vistas a auxiliar os gestores públicos na tomada de decisões acerca dos processos de compra, dar transparência aos preços praticados pela Administração e estimular o controle social.”*

[199] *“As principais vantagens do Painel de Preços são: Simplicidade – ferramenta intuitiva e fácil de usar; Agilidade – proporciona maior celeridade ao processo de pesquisa de preços; Economia – permite comparar preços praticados por órgãos públicos, minimizando riscos de compras com preços inexequíveis, exorbitantes ou com sobrepreço; Reduz custos operacionais – reduz o desperdício de recursos administrativos e humanos; Transparência – garante transparência aos preços homologados por órgãos que utilizam o SIASG/Comprasnet; Desburocratização – desobriga o ente público de aguardar resposta de fornecedores; Apoio à tomada de decisão – subsidia a negociação de preços e decisões estratégicas sobre contratações/aquisições.”*

---

<sup>80</sup> Ver Lei de Acesso a Informação, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)

<sup>81</sup> Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quinta Rodada, p.53 e 54, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

[200] “Além disso, o Portal de Compras também disponibiliza outras formas de publicar e disponibilizar dados e informações sobre compras/preços registrados. Na área destinada à Transparência, disponibilizam-se as seguintes ferramentas: API de Dados Abertos de Compras Públicas; Painel de Compras; Painel de Preços.”

[201] “Em abril de 2017, o Ministério do Planejamento emitiu a Instrução Normativa nº 3/2017<sup>82</sup>, que altera a IN no 5/2014, e dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. A Instrução torna o Painel de Preços a ferramenta prioritária para pesquisa de mercado, exceto nos casos em que o bem ou serviço seja muito específico, não constando na base de dados do sistema. Adicionalmente, na IN nº 3/2017 há a previsão de que os órgãos utilizem a mediana<sup>83</sup> como metodologia para obtenção do preço de referência para contratação.” (grifo nosso)

[202] Durante a visita *in loco*, os representantes do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) explicaram que o novo Painel de Preços permite o levantamento dos preços de contratações realizadas no país inteiro e reduz significativamente o tempo utilizado por servidores nas pesquisas de preços. Segundo os servidores do MP, alguns estudos indicam que a pesquisa de mercado leva até 45% do tempo gasto numa contratação pública, e que a média de tempo para realizar um levantamento de preços no novo sistema seria de apenas nove minutos. Informou-se também que pessoas de todas as unidades da federação estão utilizando o novo sistema, o qual possui em média de oito mil acessos por dia.

[203] A Comissão observa que o Painel de Preços é um sistema informatizado desenvolvido pelo Poder Executivo Federal que disponibiliza dados e informações de compras públicas homologadas no *Sistema de Compras do Governo Federal* (Comprasnet), permitindo a pesquisa de preços de materiais ou serviços adquiridos.

[204] No entanto, a Comissão nota que a Instrução Normativa nº 3/2017 do Ministério do Planejamento, mencionada na resposta ao questionário, torna o Painel de Preços a ferramenta prioritária para pesquisa de mercado apenas para os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG), ou seja, órgãos da Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional, não incluindo os demais Poderes da União. Ademais, a Comissão nota que não existe norma geral que defina os critérios para a pesquisa de preços ou para a definição do preço de referência (maior valor aceitável para a aquisição ou contratação) nos demais Poderes da União.

[205] Finalmente, a Comissão ressalta que o Painel de Preços foi lançado recentemente, em abril de 2017, e a Comissão não recebeu informações sobre a frequência de atualização do sistema ou dados estatísticos sobre consultas. Além disso, a Comissão observa que a consulta ao Painel de Preços deve ser prioritária, sendo atualmente considerada um dos diversos parâmetros para a pesquisa de preços, segundo a Instrução Normativa nº 3/2017.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> A Instrução Normativa nº 3/2017 se encontra disponível em:

[http://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes\\_normativas/713-instrucao-normativa-n-3-de-20-de-abril-de-2017](http://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes_normativas/713-instrucao-normativa-n-3-de-20-de-abril-de-2017)

<sup>83</sup> Segundo o Ministério do Planejamento, a Média obtém-se somando os valores de todos os dados e dividindo a soma pelo número de dados. A Mediana obtém-se, depois de ordenados os valores por ordem crescente ou decrescente, a mediana é: – o valor que ocupa a posição central, se a quantidade desses valores for ímpar, ou a média dos dois valores centrais, se a quantidade desses valores for par.

<sup>84</sup> O Estado analisado informou, no dia 8 de março de 2018 que “essa regra posta está em consonância com o art. 15 da Lei nº 8.666 de 1993 (V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública).”

[206] Assim, a fim de orientar e facilitar os processos de pesquisa de preços e execução da compra pelo gestor público federal, a Comissão recomenda ao Estado analisado que considere estabelecer o Painel de Preços como ferramenta de uso mandatório para a pesquisa de preços, estipulando critérios objetivos sobre como a pesquisa de preços deve ser realizada, assim como parâmetros para a determinação do preço de referência (maior valor aceitável para a aquisição ou contratação) nos três Poderes da União. Nesse sentido, a Comissão considera pertinente reformular a recomendação para esclarecer o anteriormente exposto (ver recomendação 1.2.3.9 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

Medida c) sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos no relatório da Terceira Rodada:

*Continuar a ampliar a utilização do pregão eletrônico para a aquisição de bens e serviços, com o propósito de assegurar os princípios de transparência, equidade e eficiência consagrados na Convenção*

[207] Em sua resposta ao questionário<sup>85</sup>, o Estado analisado prestou informações e novos desdobramentos com respeito à medida c) da recomendação 1.2.3 do capítulo II deste relatório, dos quais a Comissão destaca, como passos que lhe possibilitam avaliar a sua consideração satisfatória, os seguintes:

[208] “Desde a aprovação do relatório da Segunda Rodada do MESICIC, vem-se notando importante incremento na utilização do pregão eletrônico como meio principal para a aquisição de bens e serviços por parte do Governo Federal. A tabela abaixo demonstra o total de processos de compras, entre os anos de 2012 e 2017 (junho), por modalidade”:

MODALIDADE DE COMPRAS	TOTAL DE COMPRAS
PREGÃO	135.121
TOMADA DE PREÇOS	3.823
CONCORRÊNCIA	3.743
CONVITE	959
CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL	181

[209] O Estado analisado também destaca que, no período de 2012 a junho de 2017, “do total de compras efetuadas por pregão, 99,43% foram efetuadas por pregão eletrônico”.

[210] Como resultado da visita *in loco*, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão disponibilizou as seguintes informações com relação à ampliação da utilização do pregão:

Pregão		
Ano da Compra	Total de Compras	% de Compras
2012	28.504	16,82%
2013	29.879	18,73%
2014	27.616	19,03%
2015	21.740	20,58%

<sup>85</sup> Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quinta Rodada, p.53 e 54, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

<b>2016</b>	22.006	20,85%
<b>2017</b> (outubro)	12.387	21,30%

[211] A Comissão observa que os dados acima apresentados demonstram a ampliação da utilização do pregão, na sua modalidade eletrônica, para a aquisição de bens e serviços por parte da Administração Pública Direta desde 2012. Ademais, os dados estatísticos analisados no âmbito da Segunda Rodada de Análise demonstram que 87% do total de compras efetuadas por pregão foram realizadas eletronicamente no primeiro trimestre de 2008<sup>86</sup>. Em comparação, a Comissão destaca que, no primeiro semestre de 2017, esse percentual aumentou para 99,63%, segundo consulta ao Painel de Compras do Governo Federal<sup>87</sup>. Portanto, a Comissão toma nota da consideração satisfatória, pelo Estado analisado, da medida c) da recomendação 1.2.3 do capítulo II deste relatório.

Medida d) sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos no relatório da Terceira Rodada

*Continuar a fortalecer o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), buscando expandi-lo ou disponibilizá-lo aos demais órgãos e entidades que ainda não façam parte do Sistema de Serviços Gerais (SISG)*

[212] Em sua resposta ao questionário<sup>88</sup>, o Estado analisado prestou informações e novos desdobramentos com respeito à medida d) da recomendação 1.2.3 do capítulo II deste relatório, dos quais a Comissão destaca, como passos que lhe possibilitam avaliar a sua consideração satisfatória, os seguintes:

[213] *“Foi editada portaria específica que regulamenta e permite a ampliação do uso do sistema SICAF, inclusive, para órgãos não pertencentes ao Sistema de Serviços Gerais (SISG), bem como para os estados e municípios que manifestarem interesse, na forma da Portaria nº 16, de 27 de maio de 2012.”*

[214] *“A referida portaria estabelece procedimentos para adesão ao acesso e utilização ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG pelos órgãos e entidades da Administração Pública não integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, no âmbito da União, Estados Distrito Federal e Municípios, serviços sociais autônomos e entidades privadas sem fins lucrativos que atendam ao disposto nela.”*

[215] *“A Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão está em fase avançada de um projeto que informatiza a adesão por parte dos órgãos dispostos na Portaria SLTI nº 16, de 2012. Modelo de solicitação e termo de adesão pode ser encontrado em: [http://comprasnet.gov.br/publicacoes/termo\\_adesao\\_siasg.htm](http://comprasnet.gov.br/publicacoes/termo_adesao_siasg.htm)”*

<sup>86</sup> Ver seção 1.2.2 do Relatório da Segunda Rodada de Análise, p. 25, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic\\_II\\_inf\\_bra\\_por.pdf](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic_II_inf_bra_por.pdf)

<sup>87</sup> Ver Painel de Compras, disponível em: <https://paineldecopras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opedoc.htm?document=PaineldeCompras.qvw&host=QVS@17-0112-b-ias04&anonymous=true>

<sup>88</sup> Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quinta Rodada, p.53 e 54, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

[216] Durante a visita *in loco*, representantes do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão explicaram que o SICAF reúne as informações relativas à habilitação de um fornecedor para poder contratar com o Estado e que atualmente é um processo manual, o que o torna burocrático. No entanto, a reformulação do SICAF, para que o sistema se torne 100% digital, está atualmente em desenvolvimento. Os servidores também informaram que essa iniciativa é uma das ações estratégicas desse Ministério e integra o programa *Plataforma de Cidadania Digital*, que tem como objetivo modernizar e desburocratizar processos e serviços. Nesse sentido, mencionaram a publicação do Decreto 9094 de 17 de julho de 2017, o qual dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos.

[217] Com relação ao prazo para a modernização do SICAF, durante a visita *in loco*, esclareceu-se que o projeto tem caráter prioritário dentre as iniciativas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e espera-se que se o sistema esteja **100% digital** até fevereiro de 2018.<sup>89</sup>

[218] A Comissão toma nota da consideração satisfatória pelo Estado analisado à implementação da medida d) da recomendação da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório, uma vez que foi informado que o SICAF está sendo atualmente reformulado e que, por meio Portaria nº 16, de 27 de maio de 2012<sup>90</sup>, foi disponibilizado aos demais órgãos e entidades que ainda não fazem parte do Sistema de Serviços Gerais (SISG).

[219] Por outro lado, durante a visita *in loco*, servidores da CGU, TCU e do Ministério do Planejamento concordaram que seria bastante útil a existência de um sistema centralizado de aquisições e contratações públicas de todos os entes federativos<sup>91</sup>. Como a utilização do SICAF é obrigatória somente para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, a Comissão formulará uma recomendação para que o Estado analisado considere a possibilidade de instituir o uso obrigatório do SICAF pela Administração Pública Direta e Indireta no âmbito dos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (ver recomendação 1.2.3.10 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

[220] Adicionalmente, a Comissão observa que não conseguiu obter acesso ao SICAF, já que o acesso é restrito a fornecedores ou gestores públicos, requerendo um login e uma senha para ingressar ao sistema<sup>92</sup>. Levando em consideração o princípio da publicidade previsto na Convenção Interamericana contra a Corrupção e na Constituição Brasileira, a Comissão formulará uma recomendação ao Estado analisado para que considere criar um perfil de acesso que seja facilmente operado pelos cidadãos, permitindo consultas a dados públicos e não sigilosos do SICAF, de acordo com a Lei de Acesso à Informação. (ver recomendação 1.2.3.11 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório). Finalmente, a Comissão também formulará uma recomendação ao Estado analisado para

---

<sup>89</sup> O Estado analisado esclareceu, no dia 13 de março de 2018, que “deverá ser publicada em abril de 2018 uma Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão regulamentando o SICAF 100% digital. Após a edição deste normativo, o sistema estará disponível para uso obrigatório por parte dos órgãos e entidades a partir de junho de 2018.”

<sup>90</sup> A Portaria nº 16, de 27 de maio de 2012 se encontra disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/portarias/639-portaria-n-16-de-27-de-marco-de-2012-compilada-com-alteracoes-da-portaria-n-31-de-18-de-junho-de-2012>

<sup>91</sup> Mais detalhes sobre as informações prestadas sobre esse tema na visita *in loco* se encontram na parte de análise da medida e) da seção 1.2.2 deste relatório.

<sup>92</sup> Ver página do SICAF, disponível em:

<https://www3.comprasnet.gov.br/SICAFWeb/public/pages/security/loginFornecedor.jsf>

que considere concluir a digitalização do SICAF, a fim de torná-lo mais eficiente. (ver recomendação 1.2.3.12 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

Medida e) sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos no relatório da Terceira Rodada

*Continuar a fortalecer o Sistema de Compras Eletrônicas (ComprasNet) buscando disponibilizá-lo aos demais órgãos e entidades da Administração Federal que ainda não façam parte do SISG e unificar em um único portal na web todas as informações sobre a contratação pública por parte do Estado, bem como considerar a possibilidade de ampliar o seu alcance sobre aspectos logísticos, tais como sistemas de gerenciamento de contratos.*

[221] Em sua resposta ao questionário<sup>93</sup>, o Estado analisado prestou informação com respeito à medida e) da recomendação anterior, dos quais a Comissão destaca, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os seguintes:

[222] “Conforme reportado anteriormente, a Portaria no 16/2012 permite a utilização do SIASG por órgãos não integrantes do SISG, incluindo subsistemas, tal qual o Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet e os módulos: Pregão Presencial, Pregão Eletrônico e Cotação Eletrônica (Art. 2o, § 2o, X). “

[223] “Além disso, conforme demonstrado anteriormente, o Portal de Compras do Governo Federal sofreu importantes modificações, inclusive no sentido de unificar as informações sobre contratação pública por parte do Poder Executivo Federal, a partir da criação do Painel de Compras.”

[224] “No que se refere à ampliação do seu alcance sobre aspectos logísticos, após novembro de 2007, o Ministério do Planejamento desenvolveu os seguintes módulos no SIASG/Comprasnet: [...] Módulos em projeto: Gestão de Contratos”

[225] Primeiramente, a Comissão considera pertinente, em base às informações analisadas, referir-se separadamente aos três componentes da medida e) da recomendação 1.2.2 para que as novas recomendações propostas pela Comissão nesta Quinta Rodada possam refletir o avanço de cada elemento dessa medida.

[226] Com relação ao fortalecimento do “Sistema de Compras Eletrônicas (ComprasNet), buscando disponibilizá-lo aos demais órgãos e entidades da Administração Federal que ainda não façam parte do SISG”, a Comissão observa que a Portaria nº 16, de 27 de maio de 2012, mencionada anteriormente neste relatório e várias vezes na resposta do Brasil ao questionário, estabelece procedimentos para “adesão ao acesso e utilização do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, pelos órgãos e entidades da Administração Pública, não integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, serviços sociais autônomos e entidades privadas sem fins lucrativos que atendam ao disposto nesta Portaria”.

---

<sup>93</sup> Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quinta Rodada, p.59, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

[227] Nesse contexto, a Comissão destaca que o documento para a solicitação de acesso e utilização dos sistemas possui um modelo padrão constante dos Anexos I e III da referida Portaria, o qual possui um formato simplificado e requer o preenchimento de dados básicos do solicitante e a sua assinatura. Durante a visita *in loco*, servidores do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, responsáveis pela gestão do Sistema de Serviços Gerais (SISG), confirmaram que atualmente o Portal de Compras e seus subsistemas estão sendo utilizado por entidades não integrantes do SISG que solicitaram adesão.

[228] Portanto, uma vez que a utilização do atual Portal de Compras do Governo Federal se encontra disponível para outras entidades e órgãos federais, estaduais, distritais e municipais, a Comissão toma nota da consideração satisfatória pelo Estado analisado da medida e) da recomendação da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório, no que se refere a “*continuar a fortalecer o Sistema de Compras Eletrônicas (ComprasNet), buscando disponibilizá-lo aos demais órgãos e entidades da Administração Federal que ainda não façam parte do SISG*”.

[229] Com relação a “*unificar, em um único portal na web todas as informações sobre a contratação pública por parte do Estado*”, durante a visita *in loco*, o representante do TCU explicou que os gastos da Administração Federal Indireta, particularmente no que se refere às empresas públicas, carece de transparência, assim como as transferências legais e voluntárias de recursos da União para os estados e municípios, o que dificulta o controle externo.

[230] Ainda durante a visita *in loco*, servidores do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão concordaram que um sistema centralizado de compras públicas a nível nacional seria ideal, porém, devido à autonomia dos estados e municípios, seria necessário fomentar a articulação inter-federativa para que todos concretizem sua adesão ao sistema. Confirmaram também que existem níveis de transparência muito diversos entre os entes federativos e que a maioria dos processos de licitação nos municípios é realizada de forma presencial.

[231] Segundo informações prestadas como resultado da visita *in loco*, na nota técnica da CGU 1080/2017<sup>94</sup>, “*a análise dos dados do Siconv permite concluir também que apenas 822 municípios utilizaram a modalidade Pregão Eletrônico no histórico das transferências voluntárias, contra 3.843 que se utilizaram da modalidade presencial de Pregão*” – ou seja, aproximadamente 21% dos municípios. Ademais, “*para as modalidades dispensa de licitação e pregão presencial, que perfazem um percentual de 49% dos certames realizados nas transferências voluntárias, o Comprasnet já oferece instrumentos para operacionalizá-las de maneira eletrônica, utilizando-se do pregão eletrônico e da cotação eletrônica*”. Portanto, o “*uso de modalidades eletrônicas de licitação pelos municípios convenientes nas transferências voluntárias da União ainda é reduzido, em que pese a disponibilidade de ferramentas de uso gratuito como o sistema Comprasnet e e-Licitações*”.

[232] Levando em consideração a inexistência de obrigatoriedade do uso do Portal de Compras por todos os entes federativos, a Comissão reitera a necessidade de que o Estado continue dando atenção à implementação da medida e) da recomendação da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório, a fim de consolidar em um único portal na web as informações sobre as contratações públicas por parte do Estado. Nesse sentido, a Comissão considera pertinente reformular a recomendação a fim de reiterar a importância de instituição da obrigatoriedade do uso de sistema eletrônico unificado na operacionalização das licitações realizadas a nível nacional, considerando que

---

<sup>94</sup> Ver p. 5 da Nota Técnica Nº 1080/2017/CGPLAG/DG/SFC - Uso de modalidades eletrônicas de licitação pelos Estados e Municípios - transferências voluntárias, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

o uso de modalidades eletrônicas consistem em maior transparência nas licitações, além de ganhos de eficiência e economicidade no controle dos recursos públicos. (ver recomendação 1.2.3.13 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

[233] Com relação a considerar a possibilidade de ampliar o alcance do “*sistema sobre aspectos logísticos, tais como sistemas de gerenciamento de contratos*”, durante a visita *in loco*, representantes do Ministério do Planejamento informaram que este módulo se encontra atualmente em fase de projeto, porém, a Comissão não recebeu informação sobre quando se iniciaria o desenvolvimento da plataforma ou quando esta estaria em funcionamento.

[234] Levando em consideração que, desde a Segunda Rodada de Análise, a Comissão formulou uma recomendação nesse sentido, e que o sistema para gerenciamento de contratos ainda se encontra em fase de projeto, a Comissão reitera a necessidade de que o Estado continue dando atenção à implementação da medida e) da recomendação da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório, a fim de que o módulo de *Gestão de Contratos* do SIASG seja concluído, de acordo com um cronograma elaborado para tal efeito. (ver recomendação 1.2.3.14 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

#### Recomendação 1.2.4:

*Fortalecer os sistemas para a contratação de obras públicas.*

*Medida a) sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos no relatório da Terceira Rodada*

*Contemplar a implementação de sistemas adicionais de controle de licitações e contratos de obra pública de grande vulto por parte da cidadania, exigindo a realização de consultas públicas a respeito das condições que serão impostas em editais de licitações e facilitando e incentivando atividades de controle da execução do contrato por parte dos cidadãos.*

[235] Em sua resposta ao questionário, o Estado analisado prestou informações com respeito à medida a) da recomendação 1.2.4., das quais a Comissão destaca, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os seguintes:

[236] “*Em 2013, foi proposto Projeto de Lei no Senado Federal para modernização da Lei de Licitações e Contratos [...] O texto aprovado no Senado Federal contém a previsão de audiência pública, presencial ou à distância, na forma eletrônica, sobre proposta de especificações para bens ou serviços que se pretendam licitar.*”<sup>95</sup>

[237] O Estado analisado informa também que “[...] *é importante notar que o site do Ministério do Planejamento divulga, na seção relativa a Acesso à Informação, os Avisos de Audiência Pública e as Consultas Públicas relativas a licitações e contratos.*”

[238] “*Com o objetivo de incentivar as atividades de controle social por parte dos cidadãos e conscientizar sobre a importância da participação do cidadão no acompanhamento da gestão dos recursos públicos durante a execução das políticas públicas, a CGU desenvolveu, em parceria com a*

---

<sup>95</sup> O PL 6814/2017 pode ser consultado em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122766>

*Enap, o curso EaD 'Controle Social', oferecendo uma primeira aproximação com a sociedade, apresentando conceitos e sugerindo exercícios práticos. Foi incentivada a utilização da Lei de Acesso à Informação e a organização em grupos de interesse (sociedade civil organizada). Com 20 horas de curso, já foram capacitados mais de seis mil alunos:”*

[239] Levando em consideração que o projeto de lei, mencionado na resposta do Brasil ao questionário, ainda não foi aprovado no Congresso Nacional e que a Comissão não recebeu informação sobre a implementação de sistemas adicionais de controle de licitações e contratos de obra pública de grande vulto por parte da cidadania, a Comissão reitera a necessidade de que o Estado continue dando atenção à implementação da medida a) da recomendação da seção 1.2.4 do capítulo II deste relatório. (ver recomendação 1.2.3.15 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

[240] Com relação à importância da implementação de sistemas adicionais de controle de licitações e contratos de obra pública de grande vulto por parte da cidadania, o representante do Tribunal de Contas da União (TCU), durante a visita *in loco*, fez referência à necessidade de criação de um cadastro nacional de obras realizadas com recursos da União. Ademais, o servidor do TCU explicou que atualmente não é possível obter dados de todas as obras públicas federais, pois inexistente um código único que identifique tais obras, impossibilitando a compilação desses dados no país.

[241] Nesse sentido, o Ministério do Planejamento acrescentou que os diversos problemas relacionados às obras paradas no Brasil demonstram o mau uso dos recursos públicos, sendo importante rever a maneira como se realizam essas contratações.

[242] O TCU, em seu acórdão 1.188<sup>96</sup>, já havia sinalizado, desde 2007, a importância da implementação de um sistema de informações que permitisse visualizar o processo de contratação e execução de obras: *“Todas as dificuldades em minimizar as obras inacabadas no Governo Federal são oriundas da falta de um sistema de informações e do inadequado planejamento físico e financeiro para executar as obras. Para a implantação de um sistema de informações que forneça transparência à realização de despesas com obras públicas federais, propõem-se as seguintes medidas:[...] a criação e funcionamento do Cadastro Geral de Obras da União, de utilização obrigatória, sob pena de bloqueio de recursos às obras não cadastradas”*.

[243] Em recente acórdão nº 2.451 publicado em 2017<sup>97</sup>, o TCU destaca que o atual Sistema de Obras do Governo, disponível em: <http://obras.planejamento.gov.br>, não se mostra adequado: *“no referido sistema, não há o valor do empreendimento, não é possível identificar a situação da obra (se está parada, atrasada ou em andamento) e não existe percentual de execução física nem financeira”*, portanto, *“não pode ser considerado o Cadastro de Obras determinado pelos acórdãos do TCU prolatados desde 2007”*.

[244] Ademais, o TCU, no acórdão acima mencionado, explica que existem efeitos e riscos reais decorrentes da manutenção da situação encontrada: *“impossibilidade de controle social das obras públicas realizadas com recursos federais; impossibilidade de aferição do quantitativo de*

---

<sup>96</sup> O Acórdão 1.188/2007 do TCU está disponível em: <https://extranet.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/tcu/..%5Ctcu%5Cpdfs%5CAcordao11882007-TCU-Plen%C3%A1rio.pdf>

<sup>97</sup> O Acórdão 2.451/2017 do TCU está disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=606311>

*obras públicas em curso no país; impossibilidade de aferição do quantitativo de obras públicas paralisadas no país.”*

[245] Desse modo, a Comissão estima importante que o Estado analisado considere criar, de acordo com a disponibilidade de recursos, um Cadastro Geral de Obras públicas executadas com recursos federais, que permita a ampla consulta pela sociedade e com a definição de um identificador único de obras, permitindo o controle de sua execução físico-financeira. Nesse sentido, a Comissão formulará uma recomendação. (ver recomendação 1.2.3.16 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

[246] Ainda com relação à possibilidade de acompanhamento e monitoramento das obras públicas executadas com recursos federais, a Comissão destaca que, por meio da Portaria nº 862 de 3 de outubro de 2017, o Estado analisado reconhece que *“o Governo Federal necessita de informações sintetizadas e em nível de agregação superior, relativamente à execução física e financeira das obras públicas”*. Nesse sentido, foi criado um Grupo de Trabalho com a finalidade de *“I - elaborar proposta para definição de conceitos e conteúdo do modelo de controle das obras; II - definir conteúdo e metodologia para criação, geração e implementação de um número identificador único de obras; III - apresentar proposta de modelo normativo que possibilite a implementação do controle; e IV - propor opções de possíveis soluções tecnológicas para o acompanhamento e monitoramento das obras, com agregação e síntese de informações, aproveitando informações já disponíveis nos diversos sistemas e bancos de dados já existentes”*.

[247] Segundo o Art. 5º da Portaria, *“os membros do corpo técnico do Tribunal de Contas da União e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União poderão participar das reuniões, como observadores externos, podendo emitir opiniões e realizar apontamentos”*. O seu Art 6º indica que *“as conclusões resultantes dos trabalhos poderão ser, periodicamente, submetidas à equipe da Coordenação-Geral de Controle Externo de infraestrutura do Tribunal de Contas da União para discussão e avaliação por parte da equipe técnica daquele Tribunal.”* Com relação ao prazo para a conclusão dos trabalhos, a Portaria estabelece 180 dias, contado da data de sua publicação (ou seja, 04 de outubro de 2017), podendo o prazo, motivadamente, ser prorrogado por igual período.

[248] A fim de garantir a criação de sistemas eficazes de controle e acompanhamento de licitações e contratos de obras públicas, a Comissão recomenda que o Brasil considere incluir representantes do corpo técnico do Tribunal de Contas da União e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União não somente como observadores externos, mas como membros integrantes do Grupo de Trabalho plenamente atuantes, tendo em vista que, como os órgãos de controle, possuem o conhecimento e a experiência necessários ao aperfeiçoamento dos esforços empreendidos pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para o desenvolvimento de solução capaz de sumarizar o andamento das obras públicas. (ver recomendação 1.2.3.17 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

## **1.2.2. Novos desdobramentos com respeito à disposição da Convenção sobre os sistemas para a aquisição de bens e serviços por parte do Estado**

### **1.2.2.1. Novos desdobramentos relativos ao marco normativo**

#### **a) Alcance**

- Disposições de diversa natureza jurídica aplicáveis à Administração Pública Federal, entre as quais se destacam:

[249] - As Leis 11.784/2008, 12.314/2010 e 12.425/2011 modificaram a Lei nº 8666/93, que institui normas para licitações e contratos administrativos no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de acordo com a resposta do Estado analisado<sup>98</sup>.

[250] - As Leis nº 12.188/10, 12.715/12, 12.873/13, 13.204/15 e 13.243/16, que criaram cinco novas hipóteses de dispensa à licitação ao Art. 24 da Lei 8666/93.

[251] - A Lei nº 12.462/2011<sup>99</sup>, que estabelece o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), aplicável às licitações e contratos necessários à realização:

*“I - dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO);*

*II - da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, definidos pelo Grupo Executivo - Gecopa 2014 do Comitê Gestor instituído para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 - CGCOPA 2014, restringindo-se, no caso de obras públicas, às constantes da matriz de responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;*

*III - de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais referidos nos incisos I e II.*

*IV - das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*

*V - das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS.*

*VI - das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo;*

*VII - das ações no âmbito da segurança pública;*

*VIII - das obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística; e*

*IX - dos contratos a que se refere o art. 47-A.*

*X - das ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação. [...]*

*§ 3º Além das hipóteses previstas no caput, o RDC também é aplicável às licitações e aos contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino e de pesquisa, ciência e tecnologia”*

[252] De acordo com o § 1º do Art. 1º, *“o RDC tem por objetivos: I - ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes; II - promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; III - incentivar a inovação tecnológica; e IV - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.”* A opção pelo Regime Diferenciado de Contratações gera o afastamento das normas tradicionais de licitações e contratos, contidas na Lei nº 8.666/93, exceto naquilo que não contrariar o novo regime (Art. 39 da Lei 12.462/11).

<sup>98</sup> Ver a resposta do Brasil ao questionário da Quinta Rodada, p. 79, disponível em:

[http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

<sup>99</sup> A Lei nº 12.462/2011 está disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/L12462compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/L12462compilado.htm)

[253] O Art. 3º do RDC estabelece o rol de princípios aplicáveis a esta modalidade de licitação: *“legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo”*.

[254] O RDC inclui a possibilidade da contratação integrada (Art. 9º), que consiste em um dos regimes de execução previstos, segundo o qual, nas licitações de obras e serviços de engenharia, a empresa contratada é responsável pela *“elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto”*. Assim, na contratação integrada, não se requer que haja um projeto básico aprovado pela autoridade competente, em anexo ao instrumento convocatório (Art. 8 § 5º), o qual deve conter um anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço (Art. 9, § 2º, I).

[255] Conforme estabelece o Art. 6º do RDC, o orçamento previamente estimado para a contratação, caso conste do instrumento convocatório, *“será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas”*. A informação relativa ao orçamento, portanto, possuirá *“caráter sigiloso e será disponibilizada estrita e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno”*.

[256] O artigo 12 da Lei nº 12.462/11 determina que o procedimento de licitação deve observar a seguintes fases, nesta ordem: *“(I) preparatória; (II) publicação do instrumento convocatório; (III) apresentação de propostas ou lances; (IV) julgamento; (V) habilitação; (VI) recurso; e (VII) encerramento”*. Portanto, as propostas serão analisadas e julgadas primeiramente, para que, somente depois, sejam examinados os documentos de habilitação dos participantes do certame. Como regra, ocorre a inversão das fases no procedimento licitatório regido pelo RDC.

[257] - A Lei 13.303/2016, que dispõe sobre *“o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”*, também conhecida como “Lei das Estatais”, inclui normas de licitações e contratos específicas para empresas públicas e sociedades de economia mista<sup>100</sup>, no seu Título II, buscando *“consolidar, num único diploma legal, dispositivos da Lei 8.666/1993, da Lei do Pregão (Lei 10.520/2002) e do RDC (Lei nº 12.462/2011), extraindo-se a essência dessas três normas.”*<sup>101</sup>

[258] Adicionalmente, a Lei 13.303/2016 atualiza os limites para a hipótese de dispensa de licitação em razão do valor, os quais na Lei 8.666/1993, lei geral de licitações e contratos, são de quinze mil reais, para obras e serviços de engenharia, e oito mil para outros serviços e compras. Esses limites, na Lei das Estatais, foram majorados para cem mil e cinquenta mil reais, respectivamente.

---

<sup>100</sup> No dia 8 de março de 2018, o Estado analisado informou que a fiscalização quanto ao cumprimento da Lei 13.303/2016 é realizada como parte das rotinas de controle da CGU.

<sup>101</sup> Ver comunicação do Ministro Vital do Rêgo sobre a Lei das Estatais, disponível em:

<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A255C278EE0155CC342CF70C5B&inline=1>

[259] O § 1º do Art. 2º da lei determina que *“a constituição de empresa pública ou de sociedade de economia mista dependerá de prévia autorização legal que indique, de forma clara, relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, nos termos do caput do art. 173 da Constituição Federal.”*

[260] - A Lei nº 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa, foi promulgada em 01 de agosto de 2013 e dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. A lei estabelece a responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas (Art. 1º), o *compliance*, o acordo de leniência (Art. 16), o Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP (Art. 22), bem como a rigidez das sanções (Art. 6º). As sanções aplicáveis na responsabilização administrativa de pessoas jurídicas no âmbito das licitações e contratos administrativos são multa e publicação extraordinária da decisão condenatória.

[261] A Lei da Empresa Limpa criou o *Cadastro Nacional de Empresas Punidas* (CNEP), que reúne e dá publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo. O seu Art. 22 § 1º determina que *“os órgãos e entidades referidos no caput deverão informar e manter atualizados, no Cnep, os dados relativos às sanções por eles aplicadas.”*

[262] O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) é responsável por grande parte dos procedimentos como a apuração, o processo e o julgamento dos processos administrativos de responsabilização e celebração dos acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal, segundo o Art. 9º da lei.

b) Observações

[263] Com relação às alterações recentes realizadas na Lei nº 8666/93 que trata de licitações e contratos, a Comissão observa que, ao longo dos anos, diversas hipóteses de dispensa de licitação foram sendo incorporadas à Lei de Licitações. Verifica-se, portanto, significativa ampliação das hipóteses de contratação por dispensa de licitação, sendo que, atualmente, a norma contempla 35 hipóteses de dispensa de licitação.

[264] Nesse contexto, a Comissão recorda que a Constituição Federal Brasileira faz menção expressa ao dever de licitar, incluído no inciso XXI do Art. 37: *“A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes [...].*

[265] Nesse sentido, a Comissão formulará uma recomendação ao Estado analisado para que considere realizar uma análise das hipóteses de dispensa de licitação incluídas após a expedição da lei em 1993, a fim de estabelecer se por via legislativa se estaria desvirtuando a regra geral de licitar, consagrada na Constituição, e, caso necessário, adotar as medidas corretivas pertinentes (ver recomendação 1.2.3.18 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

[266] Adicionalmente, nas dispensas de licitação de baixo valor, de acordo com a jurisprudência do TCU e com fundamento no inciso II do art. 24, deve ser adotada a compra por

cotação eletrônica, preferencialmente.<sup>102</sup> Nesse sentido, a Comissão observa que se encontra em funcionamento o *Sistema de Cotação Eletrônica de Preços*, módulo que consta do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) e que foi criado “*com vistas a ampliar a competitividade e racionalizar os procedimentos de aquisição de bens de pequeno valor, por dispensa de licitação, com fundamento do Inciso II do Art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993*”.<sup>103</sup>

[267] Nesse contexto, a Comissão considera que a adoção do sistema eletrônico permite maior transparência na gestão dos gastos públicos, impessoalidade e aumento da competitividade nas contratações, agilidade aos processos e economia dos recursos públicos, tendo em vista a redução dos custos operacionais relacionados a modalidades presenciais. A Controladoria Geral da União (CGU), em recente nota técnica nº 1081/2017<sup>104</sup> determinou que “*é necessário introduzir dispositivo na Lei Geral de Licitações de Contratos com a obrigatoriedade de as dispensas e todas as demais modalidades serem realizadas em meio eletrônico, extensivo a todos os entes e poderes. Tal medida visa permitir que a sociedade tenha amplo acesso às informações dos processos de licitação e dispensa, inclusive dos fornecedores consultados e dos preços apresentados.*” Portanto, a Comissão formulará uma recomendação ao Estado analisado para que considere adotar as medidas pertinentes para estipular a obrigatoriedade de as dispensas e todas as demais modalidades serem realizadas em meio eletrônico, extensivo a todos os entes e poderes. (ver recomendação 1.2.3.19 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

[268] No que tange a existência de aspectos passíveis de aperfeiçoamento da Lei de Licitações, de acordo com a informação obtida durante a visita *in loco*, a Comissão observa que existe um consenso sobre a necessidade de reformar esse normativo, mas não existe acordo quanto às alterações a serem adotadas. Durante a visita *in loco*, tanto representantes da sociedade civil como servidores públicos, em seus comentários, ratificaram que a Lei 8.666/93 vem sobrevivendo ao longo dos anos não em razão da concordância com seu conteúdo, mas pela falta de uma proposta consensual para substituí-la. Portanto, a Comissão formulará uma recomendação ao Estado analisado para que considere criar espaços de diálogo nos quais possam participar os três Poderes da União, o setor privado, a Academia, a sociedade civil e os cidadãos em geral, a fim de facilitar e promover o consenso em torno da reforma da Lei de Licitações e Contratos, em base aos princípios da publicidade, equidade e eficiência previstos na Convenção, para determinar os aspectos que devem ser reformados. (ver recomendação 1.2.3.20 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

[269] Com relação ao Regime Diferenciado de Contratações (RDC), instituído pela Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011<sup>105</sup>, a Comissão considera importante destacar que o seu Art. 1º claramente estipula que a norma é “*aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização*”: I - dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; II- da Copa das Confederações da Fifa<sup>106</sup> 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014; III - de obras de infraestrutura e de contratação

---

<sup>102</sup> Ver Portaria-TCU n.º 215/2005, disponível em

<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CPORTN%5C20090206%5CPRT2005-215.doc>

<sup>103</sup> Ver Portaria n.º 306, de 13 de dezembro de 2001, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, disponível em: [http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/portarias/p306\\_01.htm](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/portarias/p306_01.htm)

<sup>104</sup> Ver p. 9 da Nota Técnica N.º /2017/CGPLAG/DG/SFC - Uso de modalidades eletrônicas de licitação pelos Estados e Municípios - transferências voluntárias, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

<sup>105</sup> Ver Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011, disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112462.htm)

<sup>106</sup> Federação Internacional de Futebol Associação (FIFA)

*de serviços para os aeroportos das capitais distantes até 350 km das cidades sedes dos eventos anteriormente mencionados. (grifo nosso)*

[270] Porém, a Comissão observa que o texto original da lei aprovado em 2011 foi posteriormente modificado por diversas normas que incluíram sete hipóteses adicionais de aplicação do Regime Diferenciado de Contratações, as quais não possuem qualquer relação com os eventos esportivos citados nos incisos I e II do Art. 1º: “IV - das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012); V - das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. (Incluído pela Lei nº 12.745, de 2012); VI - das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo; (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015); VII - das ações no âmbito da segurança pública; (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015); VIII - das obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística; e (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015); IX - dos contratos a que se refere o art. 47-A. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)”.

[271] A Comissão observa que, de acordo com a Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011, se o órgão opta por usar o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), não se aplicarão as normas contidas na Lei nº 8.666 de 1993, conhecida como a lei geral de licitações e contratos da Administração Pública.<sup>107</sup>

[272] Nesse contexto, a Comissão também ressalta que o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) surgiu da conversão em lei da Medida Provisória nº 527, de 2011<sup>108</sup>, a qual foi editada pelo Presidente da República, com o intuito de modificar a estrutura dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, além de promover adaptações na legislação da Agência Nacional de Aviação civil (ANAC) e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO). Portanto, a medida provisória (que é de iniciativa exclusiva do Presidente da República, em caso de relevância e urgência, de acordo com o Art. 62 da Constituição Federal) tratava de temas distintos.

[273] Depois que uma medida provisória é editada pelo Presidente da República, ela é encaminhada ao Congresso Nacional, que poderá aprová-la ou rejeitá-la. Se ela for aprovada, ela se torna lei. No entanto, no curso de sua tramitação na Câmara de Deputados, foi apresentado o projeto de conversão da medida provisória em lei, acrescentando as normas licitatórias do RDC. Assim, a Comissão nota que o RDC foi aprovado por meio de emenda parlamentar a uma medida provisória que versava sobre temas não relacionados a licitações. Ademais, por meio de outras medidas, o Brasil foi ampliando o uso do Regime Diferenciado para situações distintas das inicialmente previstas.

[274] Segundo o Ministério Público Federal<sup>109</sup>, a lei em questão possui vício formal, pois a inclusão de matéria estranha à tratada na medida provisória afronta o devido processo legislativo e o princípio da separação dos Poderes.

<sup>107</sup> Ver § 2º do Art. 1º da Lei 12.462, de 2011, disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm)

<sup>108</sup> Ver Medida Provisória nº 527 de 2011, disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Mpv/527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Mpv/527.htm)

<sup>109</sup> Ver Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4655, disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=188758>

[275] Nesse contexto, o Superior Tribunal Federal (STF) recentemente, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5127, reconheceu a “impossibilidade de se incluir emenda em projeto de conversão de medida provisória em lei com tema diverso do objeto originário da medida provisória”, fato conhecido como “contrabando legislativo”<sup>110</sup>. Em síntese, “tal prática subtrai do Presidente da República a competência para avaliar as matérias com relevância e urgência a serem tratadas em medida provisória; viola o devido processo legislativo ordinário; e compromete o princípio democrático, ao suprimir uma importante parcela do debate que deve transcorrer no Congresso”.<sup>111</sup> No entanto, atento à segurança jurídica, a Corte imprimiu efeito *ex nunc* à decisão, preservando, até a data do julgamento (15 de outubro de 2015), “as leis fruto de emendas em projetos de conversão de Medida Provisória em lei”.

[276] Com relação ao tema, a Comissão considera importante ressaltar que, no dia 20 de novembro de 2015, foi publicada a Lei 13.190/2015, resultado da conversão da medida provisória nº678/2015, alterando o Regime Diferenciado de Contratações, incluindo novas hipóteses de aplicação do regime (incisos VI, VII, VIII, IX, entre outras mudanças). No entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF), julgando o mandado de segurança MS 33.889, em 19 de novembro 2015, determinou que, se o projeto de lei fosse sancionado, todos os dispositivos deveriam ficar com a eficácia suspensa, com exceção dos incisos VI e VII do art. 1º do RDC (que já constavam na medida provisória original), devido ao “contrabando legislativo”. Desse modo, a Lei nº 13.190/2015 já está em vigor, mas os incisos VIII e IX do RDC, por exemplo, estão com a eficácia suspensa por decisão do STF, até posterior deliberação pelo Plenário desta Corte.

[277] A Comissão, portanto, nota que o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) não tem sido utilizado somente para as licitações e contratos relacionadas com os eventos esportivos mundiais, propósito inicial da medida provisória, mas também nos mais variados setores, como obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais; ações no âmbito da segurança pública; obras e serviços de engenharia relacionados à mobilidade urbana; ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação, entre outros.<sup>112</sup>

[278] Adicionalmente, a Comissão observa que existe uma série de normas esparsas sobre licitações e contratos no ordenamento jurídico brasileiro, e que algumas são contraditórias entre si, como é o caso, por exemplo, do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), ao dispensar a exigência do projeto básico no regime de contratação integrada<sup>113</sup>, em comparação com a Lei de Licitações e Contratos, que considera nula a licitação realizada sem o projeto básico previamente aprovado pela Administração.<sup>114</sup>

---

<sup>110</sup> Ver notícia do STF, disponível em: <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=304536>

<sup>111</sup> Ver mandado de segurança 33.889 do STF, disponível em:

<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=33889&classe=MS&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>

<sup>112</sup> No dia 8 de março de 2018 o Brasil informou, expressamente, que “o tema já está sendo tratado pelo Supremo Tribunal Federal, que irá decidir pela constitucionalidade dos dispositivos inseridos, por Lei, no Regime Diferenciado de Contratação.”

<sup>113</sup> Ver § 5º Art. 8º da Lei 12.462, de 2011, disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112462.htm)

<sup>114</sup> Ver § 6º do Art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)

[279] Segundo nota técnica da Consultoria do Senado Federal relativa ao RDC<sup>115</sup>, “*a nova Lei possui algumas inovações positivas e que bem poderiam constar da própria Lei Geral. Conquanto já se encontrasse pendente de deliberação, pelo Senado Federal, projeto de reforma da Lei nº-8.666, de 1993, o Governo resolveu optar pela via rápida do processo legislativo das medidas provisórias, convencendo sua base congressional a inserir no texto da MPV nº-527, de 2011, a nova regulação das licitações e contratos para os mencionados eventos desportivos.*”

[280] Nesse contexto, a Comissão estima que a consolidação das normas em matéria de licitações e contratos facilitaria a sua aplicação e compreensão.<sup>116</sup> Portanto, a Comissão formulará uma recomendação ao Estado analisado para que considere, como um dos propósitos da reforma da Lei nº 8.666 de 1993 sobre Licitações e Contratos, consolidar as normas jurídicas existentes na matéria em um só instrumento, buscando torná-la mais compreensível, sem prejuízo de fortalecê-la, à luz dos princípios da publicidade, equidade e eficiência previstos na Convenção (ver recomendação 1.2.3.21 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

[281] Nesse sentido, o instituto Ethos, como resultado da visita *in loco*, apresentou uma nota de posicionamento sobre o RDC das organizações integrantes do projeto “Jogos Limpos Dentro e Fora dos Estádios”, na qual afirmam que “*a regulamentação do RDC deveria ser feita por meio de um instrumento legislativo próprio, e não incluída em uma medida provisória editada para assunto completamente diferente. Essa prática, embora comum em nosso país, é extremamente nociva à democracia. Matéria sobre licitações e contratações por parte da administração pública direta e indireta está inserida no rol de competências constitucionais privativas da União e deve ser disciplinada sob forma de normas gerais nacionais, as quais devem ser igualmente aplicadas pelas três esferas de governo. Essa prática dificulta a clareza das propostas e do que está sendo discutido no Congresso Nacional.*”

[282] Adicionalmente, durante a visita *in loco*, membros do Ministério Público Federal, ressaltaram que o órgão encontra dificuldades de âmbito normativo para responsabilizar criminalmente as pessoas físicas e jurídicas que violam o sistema de aquisição de bens pelo Estado. Nesse sentido, os representantes do Ministério Público informaram que não existe um tipo penal específico que criminalize as práticas de sobrepreço ou superfaturamento em licitações públicas, o que obstaculiza as ações penais por esse tipo de conduta.

[283] Nesse sentido, a Comissão observa que a Lei das Estatais, determina, em seu Art. 31, que “*as licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento*, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.” (grifo nosso)

---

<sup>115</sup> Nota técnica da Consultoria do Senado Federal, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-100-o-regime-diferenciado-de-contratacoes-publicas-comentarios-a-lei-no-12.462-de-2011>

<sup>116</sup> Com relação a este tema, no dia 8 de março de 2018, Brasil informou que “*o PL 6814/2017, que trata da nova lei de licitações, já te esse viés de consolidar em um único instrumento a matéria de contratações*”.

[284] Adicionalmente, a Comissão nota que o parágrafo 1º do Art. 31 da referida lei inclui os seguintes conceitos: “I - sobrepreço quando os preços orçados para a licitação ou os preços contratados são expressivamente superiores aos preços referenciais de mercado, podendo referir-se ao valor unitário de um item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, ou ao valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por preço global ou por empreitada; II - superfaturamento quando houver dano ao patrimônio da empresa pública ou da sociedade de economia mista caracterizado, por exemplo: a) pela medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas; b) pela deficiência na execução de obras e serviços de engenharia que resulte em diminuição da qualidade, da vida útil ou da segurança; c) por alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado; d) por outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a empresa pública ou a sociedade de economia mista ou reajuste irregular de preços.” (grifo nosso)

[285] Nesse contexto, a Comissão observa também que, dados estatísticos apresentados pelo Estado analisado, como resultado da visita *in loco*, demonstram que menos de 0.2% do total de pessoas encarceradas em 2014 se encontravam nessa condição por terem cometido crimes relativos à corrupção. Nesse sentido, a Comissão toma nota das dificuldades para responsabilizar criminalmente os atos de corrupção relacionados às obras e licitações públicas, particularmente a prática do sobrepreço e superfaturamento, meios fraudulentos utilizados em contratos administrativos, em prejuízo da Administração Pública. Portanto, a Comissão formulará uma recomendação ao Estado analisado, a fim de que considere tipificar o crime de sobrepreço e superfaturamento na atividade contratual, atribuindo-lhe uma sanção (ver recomendação 1.2.3.22 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

[286] Com relação à Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa, a Comissão ressalta que a CGU desenvolveu metodologia específica para a avaliação da integridade nas empresas estatais quanto à existência, a qualidade e a efetividade de políticas e programas de *compliance*, tomando como referência os parâmetros elencados no artigo 42 do Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta a Lei da Empresa Limpa. Assim, por meio de auditorias e relatórios de *Avaliação da Integridade em Empresas Estatais*,<sup>117</sup> o Ministério apresenta um diagnóstico acerca do estágio evolutivo das políticas e procedimentos relacionados à ética e integridade nas empresas estatais, emitindo conclusões e recomendações às empresas avaliadas.

[287] Nesse contexto, a Comissão reconhece os esforços realizados pela CGU nessa esfera, incluindo o programa *Empresa Pró-Ética*<sup>118</sup>, uma iniciativa que busca fomentar “a adoção voluntária de medidas de integridade pelas empresas, por meio do reconhecimento público daquelas que, independentemente do porte e do ramo de atuação, mostram-se comprometidas em implementar medidas voltadas para a prevenção, detecção e remediação de atos de corrupção e fraude”.

#### 1.2.2.2. Novos desenvolvimentos relativos a aspectos tecnológicos

---

<sup>117</sup> O Estado analisado, no dia 8 de março informou que os relatórios e recomendações da CGU são publicados portal específico dentro do site da CGU: <https://auditoria.cgu.gov.br>

<sup>118</sup> Mais informações sobre o *Pró-Ética* se encontram disponíveis em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica>

[288] Na sua resposta ao questionário, o Estado analisado informou que foi criada a Central de Compras e Contratações (Central)<sup>119</sup>, que tem por objetivo “*desenvolver, propor e implementar, em âmbito federal, modelos e procedimentos para a aquisição e contratação centralizadas de bens e serviços de uso comum pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. A Central funciona como um “filtro qualificado” da demanda de toda a Administração para o mercado. Por meio dela, é possível gerar ganho de escala nas ações de compras públicas, além de otimizar seu planejamento. Do mesmo modo, a padronização dos itens demandados viabiliza uma atuação estratégica das compras públicas e imprime ganhos de qualidade e financeiros.*” (grifo nosso).

[289] Nesse contexto, a Comissão observa que não contou com informações referentes aos resultados objetivos, tais como os ganhos de qualidade e financeiros mencionados, nem foi possível acessá-los online. Portanto, a Comissão formulará uma recomendação ao Estado analisado para que considere elaborar e publicar os resultados alcançados com os projetos finalizados e em andamento da Central, incluindo os ganhos de qualidade e financeiros obtidos com a centralização das funções de apoio relativas a atividades que são comumente contratados por vários órgãos e entidades. (ver recomendação 1.2.3.23 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

[290] Durante a visita *in loco*, os representantes do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão apresentaram brevemente parte da reestruturação tecnológica do Portal de Compras e explicaram que a mesma foi realizada com foco no usuário do sistema, definindo os seguintes eixos temáticos: área institucional, gestor público, fornecedores e transparência. Também esclareceram que o *Comprasnet* se refere ao módulo de pregão eletrônico dentro do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), que é o sistema de compras governamentais.

[291] O representante do Tribunal de Contas da União, durante a visita *in loco*, acrescentou que o *Comprasnet* é uma ferramenta muito útil ao controle externo e que possibilita a pesquisa de diversas informações bastante detalhadas, incluindo editais, orçamentos, preços, pregoeiros, participantes, lances, etc.

[292] A Comissão considera como um avanço a reestruturação do Portal de Compras do Governo Federal, já que apresenta de maneira consolidada informações dos órgãos públicos que compõem o Sistema Integrado de Serviços Gerais (SISG), o sistema de aquisições de bens por parte da Administração Pública Federal Direta.

[293] Por outro lado, a Comissão observa que não conseguiu obter acesso ao sistema *Comprasnet* SIASG (<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/comprasnet-siasg>), já que o acesso é restrito a fornecedores ou gestores públicos, requerendo um login e uma senha para ingressar ao sistema.

[294] Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), em obediência aos princípios da transparência e da publicidade, deve-se permitir a interessados o conhecimento das condições licitatórias, “*em qualquer momento do processo licitatório, por ser público, de modo a evitar a*

---

<sup>119</sup> Os projetos finalizados e em andamento da Central podem ser acompanhados em: <http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/central-de-compras>

*prática de irregularidades nos respectivos procedimentos e de contratações sigilosas, danosas ao Erário*".<sup>120</sup>

[295] Levando em consideração que o *Comprasnet* foi mencionado como uma importante ferramenta que promove a transparência governamental, a Comissão formulará uma recomendação ao Estado analisado para que considere incluir um perfil de acesso para os cidadãos, permitindo consultas a dados não sigilosos ao público em geral, de acordo com a Lei de Acesso à Informação. (ver recomendação 1.2.3.24 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

### 1.2.2.3. Resultados

[296] Na sua resposta ao questionário<sup>121</sup>, o Estado analisado informou que houve diminuição da quantidade de processos de compras nos últimos cinco anos, "*principalmente em decorrência de maior utilização do Sistema de Registro de Preços (Decreto nº 7.892/2013), em que apenas um órgão realiza a licitação e os demais aderem como participantes do processo (órgãos participantes) ou, mesmo, realizam adesão após o processo (órgãos não-participantes).*"

[297] Como resultado da visita *in loco*, o Estado analisado prestou as seguintes informações com relação à quantidade de aquisições de bens e serviços por parte do Estado e as modalidades de compras, entre 2012 e 2017<sup>122</sup>:

Informações de compras			
Ano Compra	Modalidade de Compras	Total de compras	% de compras
2012	Concorrência	1.265	0,75%
	Concorrência Internacional	40	0,02%
	Concurso	16	0,01%
	Convite	333	0,20%
	Dispensa de Licitação	117.773	69,51%
	Inexigibilidade de Licitação	20.339	12,00%
	Pregão	28.504	16,82%
	Tomada de Preços	1.154	0,68%
<b>Total</b>		<b>169.424</b>	<b>100,00%</b>
2013	Concorrência	999	0,63%
	Concorrência Internacional	40	0,03%
	Concurso	9	0,01%
	Convite	250	0,16%
	Dispensa de Licitação	106.269	66,63%
	Inexigibilidade de Licitação	21.142	13,26%
	Pregão	29.879	18,73%
	Tomada de Preços	911	0,57%

<sup>120</sup> Ver publicação do TCU sobre Licitações e Contratos, p. 20, disponível em:

<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A>

<sup>121</sup> Ver resposta do Brasil ao questionário, p. 82, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

<sup>122</sup> O Painel de Compras do Governo Federal pode ser consultado em: <http://painelcompras.planejamento.gov.br/>

	<b>Total</b>	<b>159.499</b>	<b>100,00%</b>
<b>2014</b>	Concorrência	696	0,48%
	Concorrência Internacional	47	0,03%
	Concurso	31	0,02%
	Convite	177	0,12%
	Dispensa de Licitação	92.635	63,85%
	Inexigibilidade de Licitação	23.061	15,89%
	Pregão	27.616	19,03%
	Tomada de Preços	823	0,57%
	<b>Total</b>	<b>145.086</b>	<b>100,00%</b>
<b>2015</b>	Concorrência	376	0,36%
	Concorrência Internacional	33	0,03%
	Concurso	20	0,02%
	Convite	76	0,07%
	Dispensa de Licitação	65.518	62,03%
	Inexigibilidade de Licitação	17.412	16,48%
	Pregão	21.740	20,58%
	Tomada de Preços	449	0,43%
	<b>Total</b>	<b>105.624</b>	<b>100,00%</b>
<b>2016</b>	Concorrência	347	0,33%
	Concorrência Internacional	21	0,02%
	Concurso	15	0,01%
	Convite	107	0,10%
	Dispensa de Licitação	65.723	62,27%
	Inexigibilidade de Licitação	16.887	16,00%
	Pregão	22.006	20,85%
	Tomada de Preços	432	0,41%
	<b>Total</b>	<b>105.538</b>	<b>100,00%</b>
<b>2017<sup>123</sup></b>	Concorrência	125	0,21%
	Concorrência Internacional	2	0,00%
	Concurso	14	0,02%
	Convite	33	0,06%
	Dispensa de Licitação	35.167	60,48%
	Inexigibilidade de Licitação	10.287	17,69%
	Pregão	12.387	21,30%
	Tomada de Preços	128	0,22%
	<b>Total</b>	<b>58.143</b>	<b>100,00%</b>

<sup>123</sup> Dados do mês de setembro de 2017

<b>Total geral</b>	<b>743.314</b>
--------------------	----------------

[298] Ao analisar os dados estatísticos apresentados acima, a Comissão observa que os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação corresponderam a 81,5% da quantidade total de compras no ano de 2012; 79,8 % em 2013; 79,7% em 2014; 78,5% em 2015; 78,2% em 2016 e 78,1% em 2017. Os dados demonstram que a maioria das compras públicas foram efetuadas diretamente pela Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional, sem a realização de um processo licitatório.

[299] Nesse contexto, a Comissão nota, primeiramente, que os artigos 37, inciso XXI, e 175 da Constituição Federal dispõem sobre a obrigatoriedade do procedimento licitatório para a aquisição de bens ou serviços por parte do Estado, ressalvados os casos especificados na legislação. Vale observar que a jurisprudência do TCU é firme em indicar que a regra é a obrigatoriedade da licitação e que a contratação sem licitação deve ser uma exceção à regra:

[300] *“Tendo em vista que esta Corte de Contas no julgamento dos processos sob sua jurisdição enfrenta repetidamente situações análogas, seu entendimento acerca do assunto já se encontra pacificado. E, nesse passo, apesar do grau de subjetividade inerente à questão, não há dúvida de que apenas em situações especiais pode o administrador deixar de se utilizar do procedimento licitatório. Os preceitos legais específicos aliados aos ensinamentos de respeitáveis doutrinadores são unânimes em asseverar que a licitação é a regra para se contratar na Administração Pública.”*<sup>124</sup> (grifo nosso)

[301] A Comissão observa que, apesar disso, os números informados pelo Estado analisado, mencionados anteriormente, revelam que, na prática, a contratação direta se transformou na regra geral para as aquisições de bens e serviços. Nesse sentido, a Comissão formulará uma recomendação ao Estado analisado para que considere adotar as medidas necessárias a fim de que o procedimento licitatório seja utilizado, na prática, como regra geral para as aquisições de bens e serviços no território nacional brasileiro, de acordo com a Constituição. (ver recomendação 1.2.3.25 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

[302] Com relação aos resultados relacionados à Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei da Empresa Limpa ou Anticorrupção, a Comissão observa que existem 16 registros publicados atualmente no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), segundo dados do Portal da Transparência da CGU.<sup>125</sup> Como mencionado anteriormente neste relatório, na seção 1.2.2.1 sobre os novos desdobramentos relativos ao marco normativo sobre aquisições de bens e serviços, a Lei Anticorrupção, no seu Art. 22 § 1º, trouxe a obrigatoriedade para os entes públicos, de todos os Poderes e esferas de Governo, de manter o Cadastro atualizado, o qual deve ser alimentado diretamente pelos órgãos e entidades do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios brasileiros.

<sup>124</sup> Ver acórdão do TCU 3860/2007, disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLightConteudo?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d3336363833&texto=nul&termoFq=null&bases=ACORDAO-COMPLETO;&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&highlight=&posicaoDocumento=0>

<sup>125</sup> Os dados do Portal da Transparência sobre Empresas Punidas (CNEP) se encontram disponíveis em: <http://www.transparencia.gov.br/cnep/>. O Portal foi acessado pela Comissão em 26 de novembro de 2017.

[303] Ainda com relação aos resultados relacionados à Lei nº 12.846/2013, durante a visita *in loco*, representantes da CGU explicaram que o *Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS)* foi criado em 2010, quando ainda era um cadastro de adesão voluntária pelos estados e municípios, mas obrigatório no âmbito federal. Segundo os servidores, o sistema se tornou de adesão compulsória para todos os entes da federação a partir de 2014 por imposição da Lei da Empresa Limpa e, desde então, os estados e municípios devem incluir no sistema as penalidades por eles aplicadas, mas ainda não existe uma base atualizada, “*centralizada, pública e transparente*”.

[304] A Comissão observa que, segundo dados do Portal da Transparência da CGU, existem atualmente 11.485 registros publicados no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS).<sup>126</sup> Nesse sentido, a Comissão considera que os cadastros CNEP e CEIS são altamente relevantes, já que têm como objetivo unificar dados de responsabilização de empresas de distintas fontes e servem como referência para todos os gestores públicos nos processos de compras governamentais a nível nacional. Como ambos os sistemas são de adesão compulsória para todos os entes da federação, a Comissão recomenda ao Estado analisado estabelecer programas de capacitação com o fim específico de instruir agentes públicos, a nível nacional, sobre a possibilidade de aplicação das sanções previstas na Lei Anticorrupção e sobre a obrigatoriedade de atualização dos sistemas CNEP e CEIS. (ver recomendações 1.2.3.26 e 1.2.3.27 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

[305] Nesse sentido, durante a visita *in loco*, o representante da Transparência Internacional confirmou que tanto o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) quanto o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) são avanços bastante significativos. No entanto, alguns estados e municípios não enviam informações sobre as empresas sancionadas, inidôneas ou suspensas.

[306] Também durante a visita *in loco*, servidores da CGU informaram que não existe uma norma geral que determine a obrigatoriedade de consulta ao *Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS)*, antes de efetuar aquisições ou contratações públicas.

[307] Nesse sentido, a Comissão observa que a Portaria Interministerial nº 424 de 30 de dezembro de 2016 numera, em seu Art. 22, as condições para a celebração de instrumentos, a serem cumpridas pelo conveniente, entre as quais se encontra “*a regularidade perante o Poder Público Federal, conforme consulta ao Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal –CADIN*”. Portanto, a Comissão formulará uma recomendação ao Estado analisado para que considere regular também a obrigatoriedade de se efetuar a consulta à situação do fornecedor no CNEP e no CEIS previamente à contratação. (ver recomendação 1.2.3.28 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

[308] Adicionalmente, durante a visita *in loco*, o representante do TCU mencionou que existem algumas limitações relacionadas ao treinamento de servidores para alimentar o *Sistema de*

---

<sup>126</sup> Os dados do Portal da Transparência sobre Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) se encontram disponíveis em: <http://www.transparencia.gov.br/ceis/>. O Portal foi acessado pela Comissão em 26 de novembro de 2017.

*Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV)*. Nesse sentido, o TCU, durante auditoria do SICONV, constatou, por exemplo, que vários órgãos não possuíam os dados exigidos por lei, mas, apesar disso, realizaram o cadastramento de entidades que pretendiam celebrar acordos ou contratos com a Administração Pública Federal, “*o que indica possível desconhecimento desse requisito por parte dos responsáveis pela realização do cadastramento no Siconv*”.<sup>127</sup>

[309] Além disso, os representantes do Ministério de Planejamento acrescentaram que o nível de capacitação dos servidores públicos, essencial para que sejam obtidos avanços no fortalecimento da governança, da transparência e da gestão de risco, é muito diverso; portanto, embora o número de capacitações tenha aumentado, ainda são necessários investimentos para desenvolver a capacidade estatal. Nesse sentido, a Comissão formulará uma recomendação ao Estado analisado para que considere realizar capacitação aos servidores públicos responsáveis pela administração do *Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV)* e atualizar os manuais de utilização do sistema a fim de reduzir a ocorrência de falhas e irregularidades (ver recomendações 1.2.3.29 e 1.2.3.30 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

[310] Durante a visita in loco, o representante do TCU destacou que as transferências voluntárias da União<sup>128</sup>, que compreendem os recursos repassados por convênios, contratos de repasse e termos de parceria firmados com os Estados, Distrito Federal e Municípios, são difíceis de serem rastreados. Apesar de existir o SICONV, há a falta de informações relevantes como atas, editais, entre outros. Adicionalmente, o servidor mencionou que a falta de informação é ainda mais grave nas transferências fundo a fundo (que decorrem de determinação legal e se caracterizam pelo repasse direto de recursos provenientes de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios), já que não existem os dados necessários para exercer o controle das ações de governo ou realizar a avaliação de riscos.

[311] Nesse contexto, a Comissão destaca que, no relatório de auditoria de conformidade realizada nas bases de dados do SICONV, o TCU constatou uma série de aprimoramentos necessários ao sistema e requereu plano de ação para implementação das medidas requeridas no Acórdão 2.550/2013<sup>129</sup>. A Comissão, portanto, considera importante que o Estado analisado considere adotar as medidas necessárias para a implementação dos aprimoramentos e dos controles internos do SICONV, de acordo com o Acórdão do TCU, a fim de que transferências voluntárias da União possam ser devidamente monitoradas pelos órgãos de controle. (ver recomendação 1.2.3.31 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

---

<sup>127</sup> Ver Sumário Executivo de Auditoria no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) do Governo Federal publicado em 2014, p. 19, disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-no-sistema-de-gestao-de-convenios-e-contratos-de-repasse-siconv-do-governo-federal-sumario.htm>

<sup>128</sup> Os repasses de recursos constantes do orçamento da União a Municípios são efetuados por meio de três formas de transferência: constitucionais; legais e voluntárias. As transferências voluntárias são repasses de recursos da União aos estados, ao distrito federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, que não decorram de determinação constitucional ou legal. Os instrumentos para viabilizar as transferências voluntárias são os convênios; contratos de repasse ou termos de parceria.

<sup>129</sup> Ver Sumário Executivo de Auditoria no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) do Governo Federal publicado em 2014, p. 33 a 43, disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-no-sistema-de-gestao-de-convenios-e-contratos-de-repasse-siconv-do-governo-federal-sumario.htm>

[312] O Estado analisado, como resultado da visita *in loco*, também prestou informações<sup>130</sup> sobre o *Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas – CEPIM*, que é um “banco de informações mantido pela Controladoria-Geral da União, a partir de dados fornecidos pelos órgãos e entidades da administração pública federal, que tem por objetivo consolidar e divulgar relação das entidades privadas sem fins lucrativos que estão impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração pública federal, nos termos do Decreto n.º 7.592, de 28 de outubro de 2011<sup>131</sup>”.

[313] A Comissão nota que os dados do Portal da Transparência não incluem o número total de entidades privadas sem fins lucrativos impedidas, e vários órgãos não especificam o motivo pelo qual a sanção foi imposta.<sup>132</sup> Nesse sentido, em base aos princípios da transparência e publicidade, a Comissão estima útil que o Estado analisado considere incluir no CEPIM o número total de entidades impedidas e estabelecer como obrigatória a inclusão do fator causador do impedimento de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração pública federal (ver recomendação 1.2.3.32 da seção 1.2.3 do capítulo II deste relatório).

### 1.2.3. Recomendações

[314] Em vista das observações formuladas nas seções 1.2.1 e 1.2.2 do capítulo II deste relatório, a Comissão sugere que o Estado analisado considere as recomendações seguintes:

1.2.3.1. Adotar as medidas necessárias a fim de que se ampliem as capacitações direcionadas a servidores e empregados públicos responsáveis pela licitação e contratação de obras, bens e serviços, de maneira regular e gratuita, na modalidade presencial e sobretudo à distância, de acordo com a disponibilidade de recursos. (ver parágrafo 131 da seção 1.2.1 do capítulo II deste relatório)

1.2.3.2. Adotar as medidas necessárias para fortalecer o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD), ampliando a oferta de cursos presenciais ou à distância, implementando a modalidade avançada do programa e incluindo no conteúdo programático temas relacionados à prevenção e detecção da corrupção por funcionários públicos responsáveis pela licitação e contratação de obras, bens e

---

<sup>130</sup> O Estado analisado enviou o link do *Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas – CEPIM*, que se encontra disponível em: <http://www.transparencia.gov.br/cepim/EntidadesImpedidas.asp?paramEmpresa=0>. O Portal foi acessado pela Comissão em 26 de novembro de 2017.

<sup>131</sup> O Decreto n.º 7.592, de 28 de outubro de 2011 pode ser consultado em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7592.htm)

<sup>132</sup> O Estado analisado informou o seguinte: “Apesar de o Portal da Transparência não apresentar a informação consolidada sobre o número entidades impedidas, a ferramenta apresenta a relação de punições aplicadas, permitindo que o cidadão conheça todas as entidades impedidas (<http://www.transparencia.gov.br/cepim/EntidadesImpedidas.asp?paramEmpresa=0&Pagina=1>). No dia 26/01/2018, havia 2500 entidades impedidas. Além disso, o Portal disponibiliza os dados sobre as punições para download, permitindo que qualquer pessoa faça os cruzamentos e análises desejados: <http://www.transparencia.gov.br/downloads/snapshot.asp?c=CEPIM>. Quanto à existência de penalidades sem especificação do motivo, a CGU está desenvolvendo o Novo Portal da Transparência, a ser publicado até o final do primeiro semestre de 2018, que apresentará os motivos informados por todos os órgãos.”

serviços, de acordo com a disponibilidade de recursos. (ver parágrafo 133 da seção 1.2.1 do capítulo II deste relatório)

- 1.2.3.3. Considerar modificar a Lei de Licitações e Contratos, estendendo as sanções previstas nas suas disposições aplicáveis à pessoa jurídica aos seus administradores ou sócios, assim como à nova pessoa jurídica do mesmo ramo que tenha relação com o sancionado, em casos de abuso do direito para a prática de atos ilícitos ou para provocar confusão patrimonial. (ver parágrafo 151 da seção 1.2.1 do capítulo II deste relatório)
- 1.2.3.4. Considerar incluir nos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias a solicitação de provimento dos cargos vagos da CGU, por meio de concurso público, de maneira a recompor a sua força de trabalho e garantir o seu pleno funcionamento, de acordo com as suas atribuições e responsabilidades (ver parágrafo 170 da seção 1.2.1 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.5. Adotar as medidas necessárias a fim de que o processo de aplicação de penalidades relativas a licitações e contratos, incluindo a suspensão temporária ou inidoneidade para licitar com a administração pública, seja eficiente e expedito, de acordo com o princípio da eficiência, previsto na Convenção (ver parágrafo 172 da seção 1.2.1 do capítulo II deste relatório)
- 1.2.3.6. Adotar as medidas necessárias para fortalecer as competências atuais do Tribunal de Contas da União, incluindo os seus poderes cautelares, aprimorando a cooperação técnica interinstitucional entre os órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, de acordo com a disponibilidade de recursos. (ver parágrafo 186 da seção 1.2.1 do capítulo II deste relatório)
- 1.2.3.7. Regular o compartilhamento de informações e bases de dados sigilosas aos órgãos de controle por outros órgãos da Administração Pública de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para facilitar a tais órgãos o cumprimento de suas competências de controle (ver parágrafo 186 da seção 1.2.1 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.8. Adotar as medidas necessárias ao fortalecimento do Departamento de Normas e Sistemas de Logística (DELOG) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão como ente administrador dos sistemas relativos a aquisições de bens e serviços por parte do Estado Brasileiro, garantindo-lhes os recursos humanos e financeiros necessários para o adequado cumprimento de suas funções. (ver parágrafo 188 da seção 1.2.1 do capítulo II deste relatório)
- 1.2.3.9. Estabelecer ferramenta semelhante ao Painel de Preços do Poder Executivo no âmbito dos demais Poderes da União, estipulando critérios objetivos para a pesquisa de preços e parâmetros para a determinação do preço de referência. (ver parágrafo 206 da seção 1.2.1 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.10. Estabelecer o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) como o sistema nacional único de cadastramento de fornecedores, de uso obrigatório pela Administração Pública Direta e Indireta no âmbito dos três

Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (ver parágrafo 219 da seção 1.2.1 do capítulo II deste relatório)

- 1.2.3.11. Adotar as medidas necessárias para permitir que o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) seja acessível e facilmente operado e pelos cidadãos, permitindo consultas a dados públicos deste sistema. (ver parágrafo 220 da seção 1.2.1 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.12. Adotar as medidas necessárias para tornar o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) 100% digital no prazo programado, de acordo com a disponibilidade de recursos. (ver parágrafo 220 da seção 1.2.1 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.13. Adotar as medidas pertinentes a fim de consolidar, em um único portal na *web*, todas as informações sobre as aquisições e contratações públicas, incluindo, obrigatoriamente, dados de todos os órgãos e entidades dos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (ver parágrafo 232 da seção 1.2.1 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.14. Adotar as medidas necessárias a fim de que o módulo de Gestão de Contratos do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) seja concluído e entre em pleno funcionamento, de acordo com um cronograma elaborado para tal efeito, dentro da disponibilidade de recursos. (ver parágrafo 234 da seção 1.2.1 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.15. Contemplar a implementação de sistemas adicionais de controle de licitações e contratos de obra pública de grande vulto por parte da cidadania, exigindo a realização de consultas públicas a respeito das condições que serão impostas em editais de licitações, para facilitar e incentivar atividades de controle da execução do contrato por parte dos cidadãos. (ver parágrafo 239 da seção 1.2.1 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.16. Considerar adotar as medidas pertinentes para possibilitar a criação e o funcionamento do Cadastro Geral de Obras da União, que inclua um identificador único de obras, de utilização obrigatória, sob pena de bloqueio de recursos às obras não cadastradas, em atendimento às determinações dos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), dentro da disponibilidade de recursos. (ver parágrafo 245 da seção 1.2.1 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.17. Modificar a Portaria nº 862 de 03 de outubro de 2017, a fim de incluir representantes do corpo técnico do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) como membros integrantes do Grupo de Trabalho relacionado às obras públicas federais (ver parágrafo 248 da seção 1.2.1 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.18. Realizar uma análise das hipóteses de dispensa de licitação adotadas após a promulgação da Lei nº 8666/93, a fim de estabelecer se essas modificações estariam desvirtuando a regra geral da licitação para as contratações públicas, prevista

constitucionalmente e, caso seja necessário, adotar as medidas corretivas pertinentes. (ver parágrafo 265 da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório).

- 1.2.3.19. Considerar, como um dos propósitos de reforma da Lei nº 8.666 de 1993 sobre Licitações e Contratos, adotar as medidas pertinentes para instituir a obrigatoriedade de que as dispensas e todas as demais modalidades de licitação sejam realizadas em meio eletrônico, por todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (ver parágrafo 267 da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.20. Adotar as medidas necessárias para criar espaços de diálogo com a participação das autoridades públicas e da sociedade civil sobre a reforma da Lei de Licitações e Contratos, guiando-se pelos princípios de publicidade, equidade e eficiência, para determinar os aspectos que precisam ser reformados (ver parágrafo 268 da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.21. Considerar, como um dos propósitos de reforma da Lei nº 8.666 de 1993 sobre Licitações e Contratos, adotar as medidas pertinentes para consolidar as normas jurídicas existentes na matéria em um só instrumento legal, que seja geral e integral, com o fim de facilitar a sua aplicação por parte dos servidores públicos, buscando torná-la mais clara e compreensível para aqueles que intervêm na contratação estatal, assim como para os cidadãos em geral, guiando-se pelos princípios de publicidade, equidade e eficiência previstos na Convenção (ver parágrafo 280 da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.22. Considerar tipificar, de maneira específica, o crime de sobrepreço e superfaturamento na atividade contratual, atribuindo-lhe uma sanção pertinente à gravidade de tal conduta (ver parágrafo 285 da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.23. Elaborar e publicar os resultados específicos alcançados com os projetos finalizados e em andamento da *Central de Compras e Contratações* (ver parágrafo 289 da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.24. Adotar as medidas necessárias para permitir o acesso ao *Comprasnet* pelos cidadãos, a fim de que possam realizar consultas a dados públicos deste sistema, dentro da disponibilidade de recursos (ver parágrafo 295 da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.25. Adotar as medidas pertinentes, por parte das autoridades correspondentes, para garantir que, na prática, a licitação seja a regra geral utilizada para a contratação de bens e serviços pela administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de acordo com o disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal. (ver parágrafo 301 da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.26. Adotar as medidas pertinentes para capacitar servidores públicos responsáveis pela aquisição de bens e serviços sobre a Lei nº 12.846 de 2013, em nível nacional,

de acordo com a disponibilidade de recursos (ver parágrafo 304 da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório).

- 1.2.3.27. Adotar as medidas pertinentes para garantir, na prática, a alimentação e atualização dos sistemas Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo, com os dados relativos às sanções por eles aplicadas, com base nas Leis nº 12.846/2013 e nº 8.666/1993. (ver parágrafo 304 da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.28. Adotar as medidas necessárias a fim de regulamentar a obrigatoriedade de se efetuar, na prática, a consulta à situação do fornecedor no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), previamente à celebração de contratos administrativos. (ver parágrafo 307 da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.29. Adotar as medidas necessárias a fim de capacitar os servidores públicos responsáveis pela administração do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), no que se refere ao conhecimento e cumprimento das normas, a fim de evitar a ocorrência de irregularidades na execução de convênios e contratos de repasse efetuados pela Administração Pública Federal. (ver parágrafo 309 da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.30. Atualizar os manuais de utilização do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) no que diz respeito aos procedimentos adotados por cadastradores, concedentes, convenientes e por intervenientes no âmbito do cadastramento, da formalização da execução e da prestação de contas das transferências voluntárias, dando a devida divulgação aos usuários do sistema (ver parágrafo 309 da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.31. Adotar as medidas necessárias para a implementação dos aprimoramentos e dos controles internos do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), de acordo com o Acórdão 2.550/2013 do TCU, a fim de que transferências voluntárias da União possam ser devidamente monitoradas pelos órgãos de controle, dentro da disponibilidade de recursos. (ver parágrafo 311 da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório).
- 1.2.3.32. Publicar no *Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM)* o número total de entidades impedidas e o motivo da declaração de impedimento para celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração pública federal (ver parágrafo 313 da seção 1.2.2 do capítulo II deste relatório).

## **2. SISTEMAS PARA PROTEGER FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS E CIDADÃOS PARTICULARES QUE DENUNCIEM DE BOA-FÉ ATOS DE CORRUPÇÃO (ARTIGO III, PARÁGRAFO 8, DA CONVENÇÃO)**

## **2.1. Acompanhamento da implementação das recomendações formuladas na Segunda Rodada**

### Recomendação 2.1:

*Fortalecer os sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciem de boa-fé atos de corrupção.*

### Medida sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos no relatório da Terceira Rodada

*Adotar, através da autoridade correspondente, uma regulação integral sobre proteção de funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciem de boa-fé atos de corrupção, incluindo a proteção de sua identidade, em conformidade com a Constituição e com os princípios fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, a qual poderia incluir, entre outros, os seguintes aspectos:*

### Medida a) sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos no relatório da Terceira Rodada

*Medidas adicionais de proteção para os que denunciem de boa-fé atos de corrupção que possam estar ou não tipificados como delitos e que possam ser objeto de investigação judicial ou administrativa.*

[315] Em sua resposta ao questionário, o Estado analisado prestou informações com respeito à medida a) da recomendação 2.1, das quais a Comissão destaca, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os seguintes:

[316] “A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), que consiste na articulação de diversos órgãos dos três poderes da República, Ministérios Públicos e da sociedade civil que atuam, direta ou indiretamente, na prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, com o objetivo de identificar e propor seu aprimoramento, contando atualmente com cerca de 60 órgãos e entidades públicas e privadas, aprovou para 2016 a Ação 4: Elaborar diagnóstico e proposição de aprimoramento do sistema brasileiro de proteção e incentivo ao denunciante e whistleblower. Coordenada pela AJUFE (Associação dos Juízes Federais do Brasil), a Ação incluiu a participação de diversos outros órgãos e teve como objetivo a apresentação de um anteprojeto de lei, a partir do debate dos seguintes tópicos: 1. O estágio do tema no Congresso Nacional; 2. As medidas existentes em termos de Direito comparado; 3. Os Standards internacionais sobre o tema; 4. Modelo elaborado por Grupo de Estudos integrante da AJUFE, de modo a ser debatido pelos diversos órgãos participantes da ENCCLA. Assim, a Ação visou subsidiar o Congresso Nacional para que acelerasse o processo de implantação no sistema legal brasileiro de programas de proteção ao denunciante, de reconhecida importância por toda a Comunidade Internacional.”

[317] “O resultado final da Ação incluiu como resultados:

1) Realização de Seminário envolvendo a sociedade civil e academia:

- Realizou-se em Florianópolis, nos dias 19 e 20 de setembro de 2016, o Seminário Internacional sobre programas de Proteção e Incentivo ao Whistleblower.

2) Estudo de direito comparado e de boas práticas internacionais;

- *Apresentado, já na primeira reunião, um primeiro estudo das práticas norte-americanas, dando-se notícia da regulamentação da matéria em diversos países.*
- *Elaborado um estudo aprofundado, de autoria do coordenador da ação, que foi submetido ao grupo e entregue como subsídio à Câmara dos Deputados, por ocasião da entrega do anteprojeto de lei.”*

3) *Estudos sobre os pontos de convergência e divergência da normativa brasileira e levantamento de projetos de lei sobre o tema;*

- *Foram apresentados, já na primeira reunião, os diversos projetos de lei existentes sobre o tema em tramitação no Congresso Nacional, com suas características, fase de tramitação, autores e relatores.*
- *Naquela mesma oportunidade, foi apresentado o marco normativo interno, em que foi feita a indicação da legislação já existente que guarda alguma afinidade com o instituto em estudo, com vistas à identificação de possíveis pontos de incompatibilidade com o APL que se desenvolveria.*

4) *Elaboração de anteprojeto de lei sobre o tema*

- *Desenvolvido, concluído e apresentado à Comissão Especial da Câmara dos Deputados para as medidas anticorrupção.”*

[318] “Além disso, tramitam no Congresso algumas proposições no sentido de incentivar os servidores e cidadãos a denunciarem de boa-fé atos de corrupção ou revelarem informações de interesse público:

*PL nº 3.165/2015: Institui o Programa de Incentivo à Revelação de Informações de Interesse Público e dá outras providências. Aguarda designação de relator na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados.*

*(<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1806152>)*

*PL nº 1.701/2011: Institui o Programa Federal de Recompensa e Combate à Corrupção, por meio do qual o informante que contribui para a elucidação de crime contra a Administração e Patrimônio públicos, bem como para a recuperação de valores e bens públicos desviados, recebe recompensa pecuniária. Após ser apensado ao PL nº 3527/2015, que dispõe sobre o Cidadão Colaborador, a matéria está apta à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados.*

*(<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=510440>)*

[319] “Por fim, cabe citar como importante medida sobre o tema o lançamento, por parte do Ministério da Justiça, do Guia para a utilização do Sistema Interamericano de Direitos Humanos na Proteção Ade Denunciantes de Atos de Corrupção, em setembro de 2014. O documento orienta e reúne informações sobre quais são as garantias e estruturas disponíveis dentro do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos para pessoas denunciantes de atos e corrupção, estabelecendo o rol de direitos, como o direito de denunciar, a liberdade de expressão, o direito à integridade física, psíquica, ao trabalho, ao uso efetivo do devido processo legal e direitos de reparação. Também traz obrigações internacionais e deveres dos Estados em atuar com medidas que impeçam represálias e protejam os denunciantes com recomendações gerais para uma instituição de proteção de denunciante.”

[320] Adicionalmente, durante a visita *in loco*, o servidor da Ouvidoria Geral da União (OGU) explicou que em junho de 2014 foi emitida uma Instrução Normativa<sup>133</sup> que estabeleceu normas de recebimento e tratamento de denúncias anônimas e diretrizes para a reserva de identidade do denunciante no âmbito dos órgãos de controle do Poder Executivo Federal. Segundo os Arts. 2º e 3º do documento, “apresentada denúncia anônima frente à ouvidoria do Poder Executivo Federal,

<sup>133</sup> Instrução Normativa Conjunta nº 01 CRG/OGU, 24 de junho de 2014, disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-crg-ogu-01-2014.pdf>

*esta a receberá e a tratará, devendo encaminhá-la aos órgãos responsáveis pela apuração desde que haja elementos suficientes à verificação dos fatos descritos”. Ademais, “sempre que solicitado, a ouvidoria deve garantir acesso restrito à identidade do requerente e às demais informações pessoais constantes das manifestações recebidas.”*

[321] O representante da OGU também informou que a proteção da identidade do denunciante está ancorada, no ordenamento jurídico brasileiro, pelo Art. 31 da Lei de Acesso à Informação nº 12.527 de 18 de novembro de 2011<sup>134</sup>, segundo o qual “*o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.*”. Além disso, informou-se sobre a promulgação da Lei nº 13.460 de 26 de junho de 2017<sup>135</sup>, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, em âmbito nacional. A referida lei estabelece, no seu Art. 11, que, “em nenhuma hipótese, será recusado o recebimento de manifestações”, sob pena de responsabilidade do agente público, ou seja, qualquer denúncia deverá ser recebida. Além disso, o Art. 6º da lei inclui como direitos básicos do usuário a proteção de suas informações pessoais, nos termos da Lei de Acesso à Informação.

[322] Durante a visita *in loco*, a representante da Câmara de Deputados informou que foi apresentado projeto de lei sobre “*um minucioso sistema de proteção ao denunciante, originário dos trabalhos da ENCCLA, que foi aprovado pela Comissão Especial e rejeitado pelo Plenário*”. De acordo com a servidora, essa proposta, bem como as demais que foram rejeitadas no que se chamou de “*10 Medidas de Combate à Corrupção*”, foram novamente reapresentadas em 2017. Trata-se do Projeto de Lei 8727/2017<sup>136</sup>, o qual “*estabelece medidas de combate à corrupção e à impunidade*”.

[323] Nesse contexto, a Comissão toma nota dos passos dados pelo Estado analisado para avançar na implementação da recomendação da seção 2.1 do capítulo II deste relatório, como também de sua medida a). No entanto, a Comissão reitera a necessidade de que o Estado analisado continue dando atenção à recomendação, tendo em vista que ainda não se adotou uma norma integral para a proteção de funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciem de boa-fé atos de corrupção que possam estar ou não tipificados como delitos e que possam ser objeto de investigação judicial ou administrativa. Adicionalmente, a Comissão considera que, para isso, seria útil para o Estado analisado usar como guia a “Lei Modelo para Facilitar e Incentivar a Denúncia de Atos de Corrupção e Proteger os seus Denunciantes e Testemunhas” adotada pela Comissão. Portanto, considera-se pertinente reformular a recomendação para esclarecer o anteriormente exposto<sup>137</sup> (ver recomendação 2.3.1 da seção 2.3 do capítulo II deste relatório).

[324] Nesse sentido, o coordenador da Ação 4 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) e membro da AJUFE (Associação dos Juizes Federais do Brasil), mencionou, na visita *in loco* que, não existindo um regime de proteção estabelecido em lei, a maioria dos brasileiros opta pelo anonimato para fazer as denúncias, quando esta possibilidade existe. Segundo o servidor, vários órgãos públicos exigem a identificação

---

<sup>134</sup> Lei de Acesso Informação nº 12.527 de 2011, disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)

<sup>135</sup> Lei nº 13.460 de 26 de junho de 2017, disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13460-26-junho-2017-785098-publicacaooriginal-153203-pl.html>

<sup>136</sup> Projeto de Lei 8727/2017, disponível em:

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1602844&filename=PL+8727/2017](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1602844&filename=PL+8727/2017)

<sup>137</sup> Lei Modelo para Facilitar e Incentivar a Denúncia de Atos de Corrupção e Proteger os seus Denunciantes e Testemunhas, disponível (em espanhol) em: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_modelo\\_proteccion.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_proteccion.pdf)

pessoal do cidadão para receber manifestações; as ouvidorias do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Ministério Público, por exemplo, não processam denúncias anônimas.

[325] O representante da AJUFE afirmou também que o tema de proteção de denunciante passou a receber significativo apoio de entidades e representantes da sociedade civil. Ademais, o projeto de lei que foi elaborado pela ENCCLA e recebeu colaboração de diversos órgãos públicos<sup>138</sup>, contemplou as melhores práticas internacionais sobre a matéria. Apesar disso, a proposta legislativa não foi aprovada pela Câmara de Deputados e ainda não foi apreciada pelo Senado Federal<sup>139</sup>. Segundo o desembargador, atualmente, “percebe-se que não há uma vinculação do Estado Brasileiro a estas propostas de proteção ao cidadão, conforme previsto na Convenção Interamericana contra a Corrupção”. Adicionalmente, o desembargador explicou que “*essa falta de vinculação tem dificultado a compreensão de que a ampla proteção de denunciante de boa-fé tanto é uma ferramenta, reconhecida internacionalmente como indispensável para o combate da corrupção e ilícitos em geral, como, também, um compromisso internacional do Estado Brasileiro de asseguramento do exercício do direito de livre expressão, assegurado pela Convenção Interamericana de Direitos Humanos*”.

*Medida b) sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos no relatório da Terceira Rodada*

*Medidas adicionais de proteção que abarquem a proteção da integridade física do denunciante e de sua família, bem como a proteção de sua situação trabalhista, especialmente quando se trate de funcionário público que não seja detentor de estabilidade no serviço e quando os atos de corrupção possam envolver seu superior hierárquico ou seus companheiros de trabalho.*

[326] Em sua resposta ao questionário, o Estado analisado prestou as seguintes informações com respeito à medida b) da recomendação, das quais a Comissão destaca, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os seguintes:

[327] “*Com relação à proteção ao funcionário público que denuncie de boa-fé atos de corrupção, é importante destacar, como novas disposições adotadas, a aprovação, em 18 de novembro de 2011, da Lei nº 12.527/11 – Lei de Acesso à Informação<sup>140</sup>, que, em seu Art. 43, modifica o Art. 116, VI, da Lei nº 8.112/90 (Estatuto do Servidor Público), passando a figurar como dever do servidor público “levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior, ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração”.*

[328] “*Ainda, em seu Art. 44, a Lei de Acesso à Informação acrescenta o Art. 126-A à Lei nº 8.112/90, assegurando que “nenhum servidor poderá ser responsabilizado, civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior, ou, quando houver suspeita de*

---

<sup>138</sup> Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF), Advocacia-geral da União (AGU), Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Controladoria-geral da União (CGU), Conselho da Justiça Federal (CJF), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Departamento de Polícia Federal (DPF), Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Receita Federal (RFB) e Tribunal de Contas da União (TCU).

<sup>139</sup> Projeto de Lei 80/2016 do Senado Federal atualmente apresenta-se sem tramitação:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127692>

<sup>140</sup> Lei de Acesso Informação nº 12.527 de 2011, disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)

*envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública. Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação reafirma o dever do servidor de denunciar, inclusive quando o ato envolver seu superior hierárquico, e o protege contra eventual processo decorrente do cumprimento deste dever, independentemente de estabilidade.”*

[329] *“Com relação aos trabalhadores do setor privado, cabe citar que a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13), em seu Art. 7º, VIII, dispõe que, na aplicação das sanções previstas na Lei às pessoas jurídicas, será considerada ‘a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica’. O Decreto nº 8.420/15, que regulamenta a Lei Anticorrupção, prevê, ainda, que a “a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programa de integridade’ será objeto de recomendação quando da negociação de acordos de leniência (Art. 37, IV).”*

[330] *“O Decreto nº 8.420/15 estabelece, assim, os parâmetros a serem observados na análise dos programas de integridade, os quais serão aplicados na dosimetria das multas e na negociação dos acordos de leniência. Nesse sentido, é importante destacar que, segundo o Art. 42 do Decreto: “Art. 42. Para fins do disposto no § 4o do art. 5o, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros: (...) X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé”*

[331] *“A CGU também desenvolveu uma cartilha voltada ao setor privado – “Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas” – que inclui diretrizes para que as empresas estabeleçam os canais de denúncia mencionados acima, para que empregados reportem irregularidades. A cartilha está disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>”*

[332] A Comissão toma nota dos passos dados pelo Estado analisado para avançar na implementação da medida b) da recomendação da seção 2.1 do capítulo II deste relatório, no que se refere à proteção da situação trabalhista de funcionário público, por meio da promulgação da Lei de Acesso à Informação. No entanto, levando em consideração que a Comissão não recebeu informações sobre medidas adicionais de proteção que abarquem a proteção da integridade física do denunciante e de sua família, bem como a proteção de sua situação trabalhista, caso o denunciante não seja funcionário público, a Comissão reitera a necessidade de que o Estado analisado continue dispensando atenção à medida b) da recomendação da seção 2.1 do capítulo II deste relatório. Nesse sentido, a Comissão considera pertinente reformular a recomendação, reconhecendo os avanços normativos anteriormente mencionados relacionados à Lei de Acesso à Informação (ver recomendação 2.3.1 da seção 2.3 do capítulo II deste relatório).

[333] Nesse sentido, o membro da AJUFE (Associação dos Juízes Federais do Brasil) informou que, além de garantir a proteção da situação trabalhista do funcionário público, é importante também levar em consideração a possibilidade de coibir retaliações indiretas no ambiente laboral, o que não está atualmente regulado pela legislação brasileira.

*Medida c) sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos no relatório da Terceira Rodada*

*Mecanismos que facilitem a cooperação internacional na matéria, quando seja pertinente.*

[334] Em sua resposta ao questionário, o Estado analisado prestou as seguintes informações com respeito à medida c) da recomendação 2.1, das quais a Comissão destaca, como passos que contribuem para o andamento de sua implementação, os seguintes:

[335] *“Em relação às ações concretas para a implementação da recomendação, no sentido de fortalecer os sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciem de boa-fé atos de corrupção, especificamente no que diz respeito ao fortalecimento de mecanismos facilitadores da cooperação internacional, ressaltamos que o Brasil é signatário de convenções internacionais de combate à corrupção, destacando-se: Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC), promulgada por meio do Decreto 4.410, de 7 de outubro de 2002; Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), promulgada por meio do Decreto 5.687, de 31 de janeiro de 2006; e, Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), promulgada por meio do Decreto 3.678, de 30 de novembro de 2000.”*

[336] *“Além disso, atualmente o Brasil é signatário de vinte acordos bilaterais sobre assistência jurídica internacional em matéria penal, que também servem como fundamento jurídico para o combate e a repressão internacional à corrupção.”*

[337] *“É importante citar também que a ENCCLA, Estratégia mencionada na medida a) desta recomendação, aprovou para 2017 a Ação 9, que tem como ementa “criar instrumentos que façam avançar a cooperação jurídica internacional, permitindo a formação de equipes conjuntas de investigação transnacional nas áreas de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro”. São produtos esperados para essa ação: um estudo comparativo de instrumentos legais e infralegais existentes sobre equipes conjuntas de investigação, bem como seu diagnóstico; a elaboração de proposta de protocolo de atuação conjunta; e a elaboração de estudo sobre a necessidade de regulamentação específica a respeito do instituto. A implementação da Ação 9/2017 poderá servir como mais uma alternativa à cooperação jurídica internacional.”*

[338] Com relação aos mecanismos de cooperação internacional em matéria de proteção, tais como o acolhimento de denunciantes ou testemunhas de atos de corrupção de outro país, o Estado analisado informou, como resultado da visita *in loco*, que *“há o registro de um pedido passivo que envolve proteção à testemunha, o qual se encontra em trâmite e sob sigilo”*.

[339] A Comissão toma nota dos passos dados pelo Estado analisado no que se refere a estabelecer mecanismos que facilitem a cooperação internacional em matéria de proteção às testemunhas de atos de corrupção de outro país. No entanto, levando em consideração que a Comissão não recebeu informações sobre outros mecanismos que facilitem a cooperação internacional, tais como a colaboração para receber declarações e praticar as diligências processuais necessárias, a Comissão reitera a necessidade de que o Estado analisado continue dispensando atenção à medida c) da recomendação da seção 2.1 do capítulo II deste relatório. Nesse sentido, a Comissão considera pertinente reformular a recomendação para esclarecer o anteriormente exposto (ver recomendação 2.3.1 da seção 2.3 do capítulo II deste relatório).

## **2.2. Novos desdobramentos com respeito à disposição da Convenção sobre os sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciem de boa-fé atos de corrupção (Artigo III, Parágrafo 8 da Convenção)**

### 2.2.1. Novos desdobramentos relacionados ao marco normativo

[340] Em sua resposta ao questionário, o Estado analisado prestou informações com respeito aos novos desdobramentos relacionados ao marco normativo dos sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciem de boa-fé atos de corrupção. O Estado analisado mencionou os Arts. 43 e 44 da Lei de Acesso à Informação, o Art. 7º, VIII da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13) e o Art. 42 do Decreto nº 8.420/15, que regulamenta a Lei Anticorrupção, normas já consideradas na seção 2.1 deste capítulo, referente à medida b) da recomendação 2.1.1.

[341] Durante a visita *in loco*, o Estado analisado mencionou que existe um projeto de lei<sup>141</sup> que se encontra aguardando a apreciação do Congresso Nacional, do qual a Comissão já tomou nota na seção 2.1 do capítulo II deste relatório.

[342] Nesse contexto, em 11 de janeiro 2018 entrou em vigor a Lei nº 13.608/18<sup>142</sup> que dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre a recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais. Em seu Art. 2º, a Lei estabelece que os Estados estão autorizados a estabelecer serviço de recepção de denúncias por telefone, preferencialmente gratuito, além de assegurar, em seu Art. 3º, o sigilo dos dados do informante que decidir se identificar.

### 2.2.2. Novos desdobramentos tecnológicos

[343] Durante a visita *in loco*, o representante da Ouvidoria Geral da União (OGU), mencionou a existência do sistema eletrônico *E-Ouv*, o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, por meio do qual os cidadãos podem acessar qualquer órgão federal e prestar uma denúncia. Essa base de dados é gerenciada pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e pode ser acessada por meio da seguinte página web: <https://sistema.ouvidorias.gov.br/>.

### 2.2.3. Resultados

[344] Como resultado da visita *in loco*, o Estado analisado prestou as seguintes informações:

[345] “Número de testemunhas protegidas por terem relatado atos de corrupção de funcionários públicos nos últimos 5 (cinco) anos (2011 a 2015)<sup>143</sup>”, segundo o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas – PROVITA:

Ano	Total de testemunhas sob proteção	Número de testemunhas protegidas por relatos de atos de corrupção (ativa e passiva) de funcionários públicos
2011	316 casos	06
2012	858 casos	09
2013	847 casos	03
2014	606 casos	02

<sup>141</sup> O Projeto de Lei 8727/2017 está disponível em:

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1602844&filename=PL+8727/2017](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1602844&filename=PL+8727/2017)

<sup>142</sup> A Lei nº 13.608/18 está disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/lei/L13608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13608.htm)

<sup>143</sup> DADO: PESSOAS SOB PROTEÇÃO. FONTE: Ministério dos Direitos Humanos, Governo Federal (dados fornecidos pelo Coordenador-Geral de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas – PROVITA)

2015	413 casos	03
------	-----------	----

[346] Segundo o Estado analisado, os tipos penais usualmente testemunhados pelas pessoas protegidas no período dos últimos cinco anos são: homicídio simples, tentado e qualificado; tráfico de drogas; além de associação e organização criminosa (formação de quadrilha ou bando).

[347] A Comissão toma nota que o Estado analisado prestou informações sobre testemunhas protegidas nos últimos cinco anos, porém, não informou sobre os resultados relacionados aos sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos que denunciem de boa-fé atos de corrupção, já que não existem sistemas no ordenamento jurídico brasileiro que protejam denunciantes que não sejam vítimas ou testemunhas de crimes.

### **2.3. Recomendação**

[348] Em vista das observações formuladas nas seções 2.1 e 2.2 do capítulo II deste relatório, a Comissão sugere que o Estado analisado considere a seguinte recomendação:

2.3.1. Adotar, através da autoridade correspondente, e levando em consideração os critérios estabelecidos na “Lei Modelo para Facilitar e Incentivar a Denúncia de Atos de Corrupção e Proteger os seus Denunciante e Testemunhas”<sup>144</sup>, uma regulação integral sobre proteção de funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciem de boa-fé atos de corrupção, que contenha a proteção de sua identidade, em conformidade com a Constituição e com os princípios fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, incluindo, entre outros, os seguintes aspectos:

- i) Proteção para os que denunciem de boa-fé atos de corrupção que possam estar ou não tipificados como delitos e que possam ser objeto de investigação judicial ou administrativa. (ver parágrafo 323 da seção 2.1 do capítulo II deste relatório)
- ii) Medidas de proteção que abarquem a proteção da integridade física do denunciante e de sua família, bem como a proteção de sua situação trabalhista, incluindo o amparo contra retaliações no ambiente laboral. (ver parágrafo 332 da seção 2.1 do capítulo II deste relatório)
- iii) Mecanismos que facilitem a cooperação internacional em matéria de proteção de denunciante de atos de corrupção, quando seja pertinente e como estipulado no Art. XIV da Convenção, incluindo a cooperação técnica, assim como o intercâmbio de experiências, a capacitação e a assistência recíproca. (ver parágrafo 339 da seção 2.1 do capítulo II deste relatório)

## **3. ATOS DE CORRUPÇÃO (ARTIGO VI, PARÁGRAFO 1 DA CONVENÇÃO)**

### **3.1. Acompanhamento da implementação das recomendações formuladas na Segunda Rodada**

#### Recomendação 3.1 que requer atenção adicional nos termos previstos no relatório da Terceira Rodada

<sup>144</sup> Lei Modelo para Facilitar e Incentivar a Denúncia de Atos de Corrupção e Proteger os seus Denunciante e Testemunhas, disponível (em espanhol) em: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley\\_modelo\\_proteccion.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_proteccion.pdf)

*Avaliar a necessidade de modificar o artigo 288 do Código Penal Brasileiro para estabelecer o mínimo de duas pessoas para a configuração do crime de formação de quadrilha ou bando (ver seção 3.2 do capítulo II deste relatório).*

[349] Em sua resposta ao questionário, o Estado analisado prestou informações com respeito à medida única da recomendação 3.1, das quais a Comissão destaca os seguintes:

[350] *“Em 2 de agosto de 2013, foi aprovada a Lei nº 12.850/13 (Lei do Crime Organizado), que define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. A Lei, que entrou em vigor no dia 16 de setembro de 2013, altera, em seu Art. 24, o tipo definido no Art. 288 do Código Penal, de modo a configurar a “associação criminosa”, que substitui o crime de “formação de quadrilha ou bando”. O Código Penal passa a ter a seguinte redação: Art. 288. Associarem-se 3 (três) ou mais pessoas, para o fim específico de cometer crimes: Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos. Parágrafo único. A pena aumenta-se até a metade se a associação é armada ou se houver a participação de criança ou adolescente.”*

[351] *“Assim, embora não altere para o mínimo de duas pessoas, a nova redação coloca o mínimo de três indivíduos e redefine o tipo, além de prever o aumento na pena no caso de associação armada ou envolvimento de criança ou adolescente na associação criminosa.”*

[352] *“Além disso, há de se ressaltar que a Lei também define “organização criminosa”, estabelecendo as penas cabíveis: Art. 1o. Esta Lei define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal a ser aplicado. §1o. Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional. (...)”*

[353] *“Art. 2o. Promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa: Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas. §1o. Nas mesmas penas incorre quem impede ou, de qualquer forma, embaraça a investigação de infração penal que envolva organização criminosa. §2o. As penas aumentam-se até a metade se na atuação da organização criminosa houver emprego de arma de fogo. §3o. A pena é agravada para quem exerce o comando, individual ou coletivo, da organização criminosa, ainda que não pratique pessoalmente atos de execução. §4o. A pena é aumentada de 1/6 (um sexto) a 2/3 (dois terços): I - se há participação de criança ou adolescente; II - se há concurso de funcionário público, valendo-se a organização criminosa dessa condição para a prática de infração penal; III - se o produto ou proveito da infração penal destinar-se, no todo ou em parte, ao exterior; IV - se a organização criminosa mantém conexão com outras organizações criminosas independentes; V - se as circunstâncias do fato evidenciarem a transnacionalidade da organização.”*

[354] Durante a visita *in loco*, o representante do Ministério Público Federal explicou que a nova lei redefiniu o tipo da associação criminosa, que passou de, no mínimo, quatro pessoas a três pessoas, e instituiu o crime de organização criminosa, que exige um mínimo de quatro pessoas para a sua configuração. Adicionalmente, membros do Ministério Público, assim como o representante do Poder Judiciário, todos atuantes nas diversas áreas do Direito Penal, ponderaram, durante a visita *in loco*, que não seria necessário, nem benéfico, para o sistema penal brasileiro atual a diminuição do tipo definido no Art. 288 do Código Penal para duas pessoas.

[355] Levando em consideração as informações apresentadas pelos membros do Ministério Público e do Poder Judiciário presentes na visita *in loco* e que o Estado analisado informou, expressamente, que avaliou a necessidade de modificar o Art. 288 do Código Penal Brasileiro durante o processo de reformulação do tipo penal com a aprovação da Lei de Crime Organizado, aprovada em 2 de agosto de 2013, a Comissão toma nota da consideração satisfatória, pelo Estado analisado, da recomendação 3.1 do capítulo III deste relatório.

[356] Cabe ressaltar também que, durante a visita *in loco*, o representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) declarou que a possibilidade de diminuição do número de pessoas para a constituição do crime de associação criminosa é uma análise bastante complicada para o Estado analisado atualmente, uma vez que a estrutura do sistema de justiça penal brasileiro tem demonstrado dificuldades na aplicação da legislação que já existe. Assim, o presidente da *Comissão de Legislação Anticorrupção e Compliance da OAB* explicou que essa medida não é prioritária, nem estratégica para o Brasil, uma vez que existem outras ações mais eficazes no combate à corrupção a serem aprimoradas no país, levando em conta a sua conjuntura atual.

### **3.2. Novos desdobramentos com respeito à disposição da Convenção sobre os atos de corrupção**

#### **3.2.1. Novos desdobramentos relativos ao marco normativo**

##### **a) Alcance**

[357] - A Lei nº. 12.846/13<sup>145</sup>, conhecida como Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa, dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. A lei aplica-se “às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.”

[358] Em seu Art. 5º, I, a Lei da Empresa Limpa se refere a atos de corrupção previstos no Artigo VI,1 da Convenção: “Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas [...], que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada; II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei”

[359] Na esfera administrativa, são aplicadas as sanções de multa e da publicação da decisão condenatória, em “meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores.” O Art. 18 da lei esclarece que “na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial.”

---

<sup>145</sup> A Lei nº. 12.846/13 se encontra disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm)

[360] Na esfera judicial, é possível a aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras, de acordo com a Lei nº. 12.846/13: I – perda de bens, direitos ou valores em favor da fazenda pública, “*que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades; III - dissolução compulsória da pessoa jurídica; IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.*”

[361] – O Decreto nº 8.420/15<sup>146</sup>, o qual regulamenta a Lei nº 12.846/2013 e estabelece parâmetros para a aplicação das sanções administrativas e encaminhamentos judiciais, além de disciplinar a celebração de acordos de leniência a serem firmados pela Controladoria-Geral da União (CGU). Segundo o Art. 28, “*o acordo de leniência será celebrado com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos lesivos previstos na Lei nº 12.846, de 2013 [...], com vistas à isenção ou à atenuação das respectivas sanções, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, devendo resultar dessa colaboração: I - a identificação dos demais envolvidos na infração administrativa, quando couber; e II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem a infração sob apuração*”. O decreto determina que o acordo de leniência conterà, entre outros, “*a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programa de integridade*”, conforme os parâmetros estabelecidos no Capítulo IV do próprio decreto.

[362] – A Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa)<sup>147</sup>, a qual determina que são inelegíveis, para qualquer cargo, “*os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes: 1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; [...] 10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando*”.

[363] – A Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013, conhecida como Lei do Crime Organizado, define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. Segundo o parágrafo 1º do Art. 1º da Lei, “*considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.*” A lei aplica-se também “*às infrações penais previstas em tratado ou convenção internacional quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente*”.

[364] Segundo a lei acima mencionada, “*serão permitidos, em qualquer fase da persecução penal, os seguintes meios de obtenção da prova, sem prejuízo de outros já previstos em lei: I - colaboração premiada; II - captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos; III - ação controlada; IV - acesso a registros de ligações telefônicas e telemáticas, a dados cadastrais constantes de bancos de dados públicos ou privados e a informações eleitorais ou comerciais; V - interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas, nos termos da legislação específica; VI - afastamento dos sigilos financeiro, bancário e fiscal, nos termos da*

<sup>146</sup> O Decreto nº 8.420/15 se encontra disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm)

<sup>147</sup> A Lei Complementar nº 135 se encontra disponível em:  
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=358095>

*legislação específica; VII - infiltração, por policiais, em atividade de investigação, na forma do art. 11; VIII - cooperação entre instituições e órgãos federais, distritais, estaduais e municipais na busca de provas e informações de interesse da investigação ou da instrução criminal.”*

[365] Com relação ao instituto da colaboração premiada, o Art. 4º da lei estabelece que “o juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados: I - a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas; II - a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa; III - a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa; IV - a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa; V - a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada. § 1º Em qualquer caso, a concessão do benefício levará em conta a personalidade do colaborador, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do fato criminoso e a eficácia da colaboração.”

[366] Segundo a lei, a ação controlada consiste “em retardar a intervenção policial ou administrativa relativa à ação praticada por organização criminosa ou a ela vinculada, desde que mantida sob observação e acompanhamento para que a medida legal se concretize no momento mais eficaz à formação de provas e obtenção de informações. § 1º O retardamento da intervenção policial ou administrativa será previamente comunicado ao juiz competente que, se for o caso, estabelecerá os seus limites e comunicará ao Ministério Público. § 2º A comunicação será sigilosamente distribuída de forma a não conter informações que possam indicar a operação a ser efetuada. § 3º Até o encerramento da diligência, o acesso aos autos será restrito ao juiz, ao Ministério Público e ao delegado de polícia, como forma de garantir o êxito das investigações.” Se a ação controlada envolver transposição de fronteiras, “o retardamento da intervenção policial ou administrativa somente poderá ocorrer com a cooperação das autoridades dos países que figurem como provável itinerário ou destino do investigado, de modo a reduzir os riscos de fuga e extravio do produto, objeto, instrumento ou proveito do crime”.

[367] Em sua resposta ao questionário, o Estado analisado também informou sobre a edição da Portaria nº 6.335-DG/PF, que cria as Delegacias de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros – DELECOR, “instituídas em todos os Estados da Federação e voltadas exclusivamente à investigação de crimes relacionados ao desvio de dinheiro público e crimes financeiros”. Adicionalmente, o Estado analisado prestou informações sobre a criação, no âmbito do Ministério Público Federal, de “unidade específica para tratar de temas relativos ao combate à corrupção, a partir da reformulação da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, por meio da Resolução nº 148, de abril de 2014. A unidade atua nos casos relativos aos atos de improbidade administrativa, nos crimes praticados por funcionário público ou particular contra a administração em geral, inclusive contra a administração pública estrangeira, bem como nos crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores, previstos na Lei de Licitações.”

### **3.2.2. Novos desdobramentos relativos a aspectos tecnológicos**

[368] O Estado analisado não apresentou informações sobre novos desdobramentos tecnológicos relacionados a atos de corrupção na sua resposta ao questionário nem durante a visita in loco.

### 3.2.3. Resultados

[369] Na resposta do Brasil ao questionário<sup>148</sup>, o Estado analisado incluiu o quantitativo de servidores públicos do Poder Executivo Federal sancionados com penalidades expulsivas por atos relacionados à corrupção:

Penalidades expulsivas aplicadas a servidores do Poder Executivo Federal por ato relacionado à corrupção<sup>149</sup>:

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
DEMISSÃO	252	315	285	272	269	73
CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA	37	42	44	42	50	11
DESTITUIÇÃO	26	22	34	18	24	3
Total	315	379	363	332	343	87

[370] Adicionalmente, o Brasil informou sobre a quantidade de “operações deflagradas pela Polícia Federal relacionadas a investigações envolvendo atos de corrupção e crimes financeiros”, nos anos de 2010 a 2016:



[371] O Estado analisado também proporcionou, na resposta ao questionário, o número total de mandados de prisão, condução coercitiva e busca e apreensão, nos anos de 2011 a 2016:

<sup>148</sup> Ver resposta do Brasil ao questionário, p. 87, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5\\_bra.htm](http://www.oas.org/juridico/portuguese/mesicic5_bra.htm)

<sup>149</sup> Segundo a resposta do Brasil ao questionário, são consideradas penalidades fundamentadas em atos relacionados à corrupção aquelas efetivadas com base nos incisos LXI e IX, do artigo 43, da Lei nº 4878/65, nos incisos IX, XII e XVI, do artigo 117, da Lei nº 8112/90, e incisos IV, X e XI, do artigo 132, da Lei nº 8112/90.



[372] A Comissão observa que a informação acima apresentada pelo Estado analisado demonstra que a cooperação técnica entre órgãos responsáveis pelas ações de combate à corrupção no Brasil tem aumentado e contribuído para um acréscimo considerável do número de investigações, prisões e mandados de busca e apreensão efetuadas pela Polícia Federal, nos últimos anos, relativos a atos de corrupção previstos no Art. VI.1 da *Convenção Interamericana contra a Corrupção*.

[373] Nesse sentido, durante a visita *in loco*, representantes do Ministério Público Federal informaram que a cooperação entre a Polícia Federal, o Ministério Público e os órgãos de controle tem se mostrado bastante relevante no combate à corrupção nos últimos anos e que pode ser ainda mais aperfeiçoada. Devido à importância do trabalho em conjunto durante as investigações, a Comissão formulará uma recomendação para que os mecanismos de integração e articulação sejam ainda mais aperfeiçoados. (ver recomendação 3.3.1 da seção 3.2 do capítulo II deste relatório).

[374] Ainda com relação à investigação criminal dos atos de corrupção, a Comissão ressalta que o Estado analisado não prestou informação sobre os dados estatísticos solicitados pela Secretaria Técnica e pelo Subgrupo de Análise do MESICIC<sup>150</sup>, com relação ao número total de inquéritos em andamento, suspensos, prescritos, arquivados ou sobre as denúncias referentes aos atos de corrupção estipulados no Artigo VI, parágrafo 1, da Convenção e, por essa razão, formulará ao Estado analisado uma recomendação. (ver recomendação 3.3.2 da seção 3.2 do capítulo II deste relatório).

<sup>150</sup> No que se refere aos dados estatísticos relacionados às investigações criminais dos atos de corrupção, convém esclarecer que o Ministério Público Federal dispõe do Sistema Único, sistema de comunicação e de informações administrativas e finalísticas utilizado por todas as 276 unidades do MPF no País.

Todo e qualquer documento, procedimento de investigação (procedente da Polícia Federal ou instaurado pelo próprio MPF) ou processo judicial que ingresse em unidade do Ministério Público Federal é obrigatoriamente registrado no Sistema Único, assim como o são as movimentações subsequentes. A alimentação dos dados no Sistema observa, entre outros, os critérios de assunto (criminal, administrativo, combate à corrupção, ambiental, infância e juventude), permitindo extrair dados estatísticos relacionados às investigações criminais de atos de corrupção, os quais podem ser acessados no Portal da Transparência do MPF, alimentado mensalmente e disponível a consulta pública no endereço eletrônico <http://www.transparencia.mpf.mp.br>.

[375] Com relação às condenações definitivas pelo Poder Judiciário por atos de improbidade administrativa, o Estado analisado prestou as seguintes informações, como resultado da visita *in loco*<sup>151</sup>:

Ano	Total de condenações com trânsito em julgado	Condenações impostas pela Justiça Federal	Condenações impostas pela Justiça Comum
2012	2251	544	1707
2013	1643	617	1026
2014	1245	395	850
2015	1388	571	817
2016	2077	645	1432
2017 (* até outubro)	1436*	494*	942*

[376] A Comissão observa que as informações contidas no quadro estatístico anterior refletem o trabalho do Poder Judiciário relacionado com os atos de improbidade administrativa e com a punição dos atos de corrupção no Estado analisado. No entanto, a Comissão ressalta que o Estado analisado não prestou informação sobre os dados estatísticos solicitados pela Secretaria Técnica e pelo Subgrupo de Análise do MESICIC, com relação ao julgamento e à sanção penal dos atos de corrupção estipulados no Artigo VI, parágrafo 1, da Convenção e, especialmente, sobre decisões proferidas em relação aos casos que resultaram em condenação, absolvição ou prescreveram por falta de decisão dentro das condições ou prazos fixados em lei. Por essa razão, a Comissão formulará ao Estado analisado uma recomendação nesse sentido. (ver recomendação 3.3.3 da seção 3.2 do capítulo II deste relatório).

[377] Não obstante, a Comissão também nota que, segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>152</sup>, somente 55,42% da meta nacional do Poder Judiciário em 2014 foi cumprida, com relação ao julgamento de crimes de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública: “o esforço da Justiça brasileira em reduzir a quantidade de processos de corrupção sem decisão judicial resultou no julgamento de cerca de 109,6 mil processos em 2014. São ações antigas que aguardam solução há pelos menos três anos – 20,8 mil delas relacionadas a improbidade administrativa e outras 88,8 mil a crimes cometidos contra a administração pública. Identificar e julgar esses processos foram os objetivos da chamada Meta 4, compromisso assumido pelos presidentes dos tribunais brasileiros em 2013. A quantidade de processos julgados corresponde a 55,42% da meta, que era dar solução jurídica a 197,8 mil processos relativos a casos de corrupção distribuídos até 31 de dezembro de 2012.”

[378] Com relação à carga de trabalho do sistema de justiça brasileiro em geral, a Comissão observa que, segundo dados estatísticos do Conselho Nacional de Justiça, “revelam que dos 99,7 milhões de processos que tramitaram no Judiciário brasileiro no ano de 2014, 91,9 milhões encontravam-se no primeiro grau, o que corresponde a 92% do total”<sup>153</sup>. Adicionalmente, os números

<sup>151</sup> Mais informações podem ser encontradas no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por ato de improbidade administrativa – CNIA, disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sistemas/certidoes/20650-cadastro-nacional-de-condenacoes-civeis-por-ato-de-improbidade-administrativa-cnja>

<sup>152</sup> Ver documentos do Conselho Nacional de Justiça, disponíveis em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/79332-tribunais-cumprem-55-da-meta-de-combate-a-corrupcao-no-pais> e <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/04/aaa6d8037cf73ee473ad54e31aa06fa2.pdf>

<sup>153</sup> Ver dados do Conselho Nacional de Justiça, disponíveis em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/politica-nacional-de-priorizacao-do-1-grau-de-jurisdicao/dados-estatisticos-priorizacao>

demonstram que a capacidade produtiva anual do primeiro grau de jurisdição em 2014 foi de “apenas 27% da demanda (casos novos + acervo) imposta à sua apreciação”. “[...] considerando todo o Judiciário, a carga de trabalho por servidor da área judiciária é de 506 processos no primeiro grau e de 232 no segundo, diferença de 118%.”

[379] Nesse sentido, a Comissão considera importante mencionar a excessiva carga de processos e a força de trabalho insuficiente disponibilizada ao primeiro grau de jurisdição do Poder Judiciário Brasileiro, fatores que dificultam o cumprimento das metas estabelecidas para o julgamento dos processos relativos aos casos de corrupção no Brasil.

[380] Adicionalmente, a Comissão observa que, segundo o Relatório Justiça em Números, “[...] o percentual de processos que ingressam eletronicamente no Poder Judiciário tem crescido linearmente, em curva acentuada, desde 2012”.<sup>154</sup> Ademais, ao final do ano de 2016, todos os ramos de Justiça possuíam “demanda processual superior ao número de servidores, cargos e funções alocadas no 1º grau de jurisdição [...]”.

[381] Nesse mesmo sentido, durante a visita *in situ*, tanto funcionários públicos como representantes da sociedade civil informaram que os temas de corrupção requereriam ser tratados de uma maneira mais prioritária no sistema de justiça, pois não existem tribunais dedicados exclusivamente à matéria e os magistrados e servidores estão sobrecarregados com todos os demais processos em tramitação.<sup>155</sup> Tendo em vista as informações analisadas e, considerando que os casos de corrupção estão se tornando cada vez mais complexos de processar, envolvendo transações de proporções internacionais, a Comissão formulará uma recomendação. (ver recomendação 3.3.4 da seção 3.2 do capítulo II deste relatório).

[382] Nesse contexto, a Comissão considera importante destacar os esforços empreendidos pelo Estado analisado no sentido de regulamentar que a contratação e a distribuição dos servidores do Poder Judiciário sejam realizadas de maneira proporcional à quantidade média de processos novos em cada grau de jurisdição, por meio da Resolução CNJ nº. 219/2016<sup>156</sup>, a qual determina que a implantação da redistribuição da força de trabalho no Poder Judiciário seja realizada até 01 de julho de 2017. Como a Comissão não teve acesso a dados estatísticos que permitam avaliar o grau de cumprimento desta norma pelo Estado analisado, a Comissão considera importante que o Estado analisado monitore anualmente a implementação dessa norma e estabeleça sanções para o seu descumprimento. A Comissão formulará uma recomendação nesse sentido. (ver recomendação 3.3.5 da seção 3.2 do capítulo II deste relatório).

---

<sup>154</sup> Relatório Justiça em Números, p. 100, disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/9d7f990a5ea5e55f6d32e64c96f0645d.pdf>

<sup>155</sup> O Estado analisado, no dia 8 de março de 2018, esclareceu expressamente o seguinte: “A informação de que não existam varas dedicadas exclusivamente à corrupção é equivocada. Foram criadas unidades judiciárias (varas) especializadas no combate à lavagem de dinheiro, organizações criminosas e corrupção tanto nas Justiças Estaduais como na Justiça Federal (como, por exemplo, a 10ª vara do TRF da 1ª e a 13ª Vara Federal de Curitiba). Também em âmbito policial, registraram-se iniciativas positivas, tais como a criação de delegacias especializadas de repressão à corrupção e desvios de recursos públicos nas 27 superintendências regionais da Polícia Federal (DELECORs), além de uma Coordenação-Geral de Repressão à Corrupção (CGRC), vinculada à Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado – DICOR/PF. Além disso, importante destacar a existência de Núcleos de Combate à Corrupção no âmbito do MPF. ‘A ideia é reunir nos núcleos os procuradores da República que têm a função de propor ações penais e de improbidade administrativa no que se refere ao combate à corrupção. Com essa centralização e organização de atividades, espera-se otimizar o resultado das ações que implicam desvios de recursos públicos.’ As informações relacionadas a esses Núcleos, sua composição, as normas que os regem e sua abrangência no Brasil estão disponíveis no link <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/institucional/nucleos-de-combate-a-corrupcao>”.

<sup>156</sup> Resolução do CNJ nº. 210/2016 encontra-se disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3110>

[383] Com relação à impunidade dos atos de corrupção do Art. VI. 1 da Convenção, a Comissão observa que “os números, levantados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) junto aos tribunais demonstram que, de 1º de janeiro de 2010 a 31 de dezembro de 2011, foi declarada a prescrição de 2.918 ações e procedimentos penais” relativos a atos de corrupção e lavagem de dinheiro.<sup>157</sup> A Comissão nota que até o final do de 2011, tramitavam 25.799 processos de corrupção, lavagem de dinheiro ou atos de improbidade no Poder Judiciário. Comparativamente, isso significa que os processos prescritos representam mais de 11% do total de ações em 2010 e 2011.

[384] Nesse contexto, a Comissão observa que o atual regime de prescrição no Direito Penal Brasileiro é um dos fatores de impunidade nos crimes em geral e, principalmente, nos casos de corrupção, devido às estratégias de ocultação do crime. Por exemplo, o sistema permite que exista a prescrição retroativa, com base na pena aplicada concretamente ao condenado, ou seja, aquela que ocorre da sentença condenatória transita em julgado para a acusação, retroagindo à data da denúncia. O artigo 110, § 1º, *in verbis*: “A prescrição, depois da sentença condenatória com trânsito em julgado para a acusação ou depois de improvido seu recurso, regula-se pela pena aplicada, não podendo, em nenhuma hipótese, ter por termo inicial data anterior à da denúncia ou queixa.”

[385] Portanto, a Comissão considera útil que o Estado analisado considere reformar o regime de prescrição penal brasileiro, a fim de combater a impunidade. Nesse sentido, a Comissão formulará uma recomendação. (ver recomendação 3.3.6 da seção 3.2 do capítulo II deste relatório).

### **3.3. Recomendações**

[386] Levando em consideração as observações formuladas nas seções 3.1 e 3.2 do capítulo II deste relatório, a Comissão sugere que o Estado analisado considere as seguintes recomendações:

- 3.3.1. Adotar as medidas necessárias a fim de fortalecer a cooperação entre instituições e órgãos federais, distritais, estaduais e municipais, incluindo a Polícia Federal, o Ministério Público, os Tribunais de Contas e a Controladoria Geral da União, na busca de provas e informações de interesse das investigações ou das instruções criminais, a fim de viabilizar uma maior eficácia na detecção e punição de casos de corrupção (ver parágrafo 373 na seção 3.2 do capítulo II deste relatório).
- 3.3.2. Elaborar e publicar, anualmente, informações estatísticas detalhadas e compiladas sobre as investigações iniciadas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público, que permitam estabelecer a quantidade de inquéritos suspensos, prescritos, arquivados e em andamento, assim como a quantidade de denúncias que foram oferecidas, a fim de poder identificar desafios e recomendar medidas corretivas, se necessário. (ver parágrafo 374 na seção 3.2 do capítulo II deste relatório).
- 3.3.3. Elaborar informações estatísticas detalhadas e compiladas anualmente sobre os casos em trâmite no Poder Judiciário relativos a atos de corrupção, que permita saber quantos estão em andamento, suspensos, prescritos, arquivados sem decisão de mérito, quantos aguardam uma decisão de mérito, quantos resultaram em condenação e quantos

---

<sup>157</sup> Ver dados do Conselho Nacional de Justiça, disponíveis em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/60017-justica-condena-205-por-corrupcao-lavagem-eimprobidadeem-2012> e [http://www.cnj.jus.br/images/dti/Sistemas/lavagem\\_dinheiro/Consolidacao\\_corrupcao\\_lavagem\\_dinheiro\\_improbidade\\_adm.xlsx](http://www.cnj.jus.br/images/dti/Sistemas/lavagem_dinheiro/Consolidacao_corrupcao_lavagem_dinheiro_improbidade_adm.xlsx)

resultaram em absolvição, a fim de poder identificar desafios e recomendar medidas corretivas, se necessário (ver parágrafo 376 na seção 3.2 do capítulo II deste relatório).

3.3.4. Considerar ampliar o número de tribunais especializados em matéria anticorrupção e adotar as medidas pertinentes para que, dentro da disponibilidade de recursos, o Poder Judiciário possa contar com o número de tribunais necessários para tramitar os casos de corrupção (ver parágrafo 381 na seção 3.2 do capítulo II deste relatório).

3.3.5. Adotar as medidas pertinentes a fim de garantir o adequado cumprimento das funções do Poder Judiciário, especialmente no que se refere ao julgamento dos processos relativos aos atos de corrupção previstos no Art. VI. 1 da Convenção, estabelecendo mecanismos de monitoramento da equalização da distribuição da sua força de trabalho entre primeiro e segundo grau, proporcionalmente à demanda de processos, de acordo com os critérios estabelecidos na Resolução CNJ nº. 219/2016. (ver parágrafo 382 na seção 3.2 do capítulo II deste relatório).

3.3.6. Considerar reformar o regime de prescrição penal, por meio de alterações no Código Penal, a fim de garantir a redução da impunidade nos casos de corrupção. (ver parágrafo 385 na seção 3.2 do capítulo II deste relatório).

#### **4. RECOMENDAÇÕES GERAIS**

##### Recomendação 4.1 sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos no relatório da Terceira Rodada:

*Formular e implementar, quando seja o caso, programas de capacitação para os servidores públicos responsáveis pela aplicação dos sistemas, normas, medidas e mecanismos considerados neste relatório, com o objetivo de assegurar seu adequado conhecimento, gerenciamento e aplicação.*

[387] A Comissão, levando em consideração que nas seções 1, 2 e 3 do capítulo II deste relatório foi feita uma análise atualizada e detalhada do andamento das recomendações feitas ao Brasil na Segunda Rodada, bem como dos sistemas, normas, medidas e mecanismos referidos nas recomendações gerais sugeridas, acolhe o que foi decidido nas referidas seções e, portanto, considera que esta recomendação geral é redundante.

##### Recomendação 4.2 sugerida pela Comissão que requer atenção adicional nos termos previstos no relatório da Terceira Rodada:

*Selecionar e desenvolver procedimentos e indicadores, quando seja apropriado e quando ainda não existam, para analisar os resultados dos sistemas, normas, medidas e mecanismos considerados neste relatório, bem como para verificar o acompanhamento das recomendações nele formuladas.*

[388] A Comissão, levando em consideração que nas seções 1, 2 e 3 do capítulo II deste relatório foi feita uma análise atualizada e detalhada do andamento das recomendações feitas ao Brasil na Segunda Rodada, bem como dos sistemas, normas, medidas e mecanismos referidos nas recomendações gerais sugeridas, acolhe o que foi decidido nas referidas seções e, portanto, considera que esta recomendação geral é redundante.

### **III. ANÁLISE, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA IMPLEMENTAÇÃO PELO ESTADO PARTE DAS DISPOSIÇÕES DA CONVENÇÃO SELECIONADAS PARA A QUINTA RODADA**

#### **1. INSTRUÇÕES AO PESSOAL DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS A FIM DE GARANTIR O ADEQUADO ENTENDIMENTO DE SUAS RESPONSABILIDADES E DAS NORMAS ÉTICAS QUE REGEM AS SUAS ATIVIDADES (ARTIGO III, PARÁGRAFO 3, DA CONVENÇÃO)**

[389] Em conformidade com a Metodologia aprovada pela Comissão para a análise das disposições selecionadas para a Quinta Rodada, previstas no parágrafo 3º do artigo III da Convenção, relativas às medidas destinadas a criar, manter e fortalecer “*instruções ao pessoal dos órgãos públicos a fim de garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das normas éticas que regem as suas atividades*”, o Estado analisado selecionou ao pessoal do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), assim como às altas autoridades da Administração Pública Federal e os membros das comissões de ética dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, cuja autoridade central é a Comissão de Ética Pública (CEP), levando em conta as suas importantes competências, descritas na resposta do Brasil ao questionário.

[390] À continuação, encontra-se uma breve descrição das duas entidades públicas acima mencionadas, que serão analisadas nesta seção, no que corresponde às suas atividades relacionadas à disposição da Convenção citada no parágrafo anterior.

[391] - O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) foi criado em 28 de maio de 2003, com a publicação da Lei nº 10.683. A CGU é o órgão do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A CGU também deve exercer, como órgão central, a supervisão técnica das entidades que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

[392] - A Comissão de Ética Pública (CEP), foi criada em 26 de maio de 1999 para promover a ética no âmbito do Poder Executivo Federal, objetivando o fortalecimento institucional e o combate aos desvios de conduta, mediante o estabelecimento de um efetivo padrão de postura ética. A CEP está vinculada ao Presidente da República e atua como instância consultiva do Presidente e Ministros de Estado em matéria de ética pública. Nesse contexto, a CEP administra a aplicação do Código de Conduta da Alta Administração Federal (CCA AF) e dirime dúvidas de interpretação sobre as normas do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; coordena, avalia e supervisiona o Sistema de Gestão da Ética Pública do Poder Executivo Federal, o qual compreende as comissões de ética de órgãos e entidades federais.

#### **1.1 Existência e disposições de um ordenamento jurídico e/ou de outras medidas**

[393] O Brasil conta com um conjunto de disposições e/ou medidas destinadas a transmitir instruções ao pessoal dos órgãos públicos a fim de garantir o adequado entendimento de suas

responsabilidades e das normas éticas que regem as suas atividades, entre as quais se destacam as seguintes:

- Disposições de diversa natureza jurídica e outras medidas comuns aplicáveis à atuação da Comissão de Ética Pública (CEP) e ao pessoal do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), entre as que se destacam:

[394] - A Lei nº 8.112/1990<sup>158</sup>, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais e inclui, em seu Título IV sobre o regime disciplinar, as responsabilidades, os deveres, as proibições e as penalidades impostas aos servidores.

[395] - O Código de Ética Profissional do Servidor Público do Poder Executivo Federal, aprovado por meio do Decreto nº 1.171/1994<sup>159</sup>, que estabelece princípios, arrola deveres e impõe vedações a todos os servidores públicos federais. O Código estipula como um dos deveres fundamentais dos servidores públicos o de “resistir a todas as pressões de superiores hierárquicos, de contratantes, interessados e outros que visem obter quaisquer favores, benesses ou vantagens indevidas em decorrência de ações imorais, ilegais ou aéticas e denunciá-las”.

- Disposições de diversa natureza jurídica e outras medidas aplicáveis, particularmente, ao pessoal do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), entre as quais se destacam:

[396] - O Código de Conduta Profissional do Servidor da Controladoria-Geral da União<sup>160</sup>, que dispõe que o funcionário deve “valorizar a ética como forma de aprimorar comportamentos, atitudes e ações, fundamentando suas relações nos princípios de justiça, honestidade, democracia, cooperação, disciplina, governança, responsabilidade, compromisso, transparência, confiança, civilidade, respeito e igualdade”.

[397] O Código acima mencionado inclui as condutas a serem observadas, entre elas, manter, no âmbito pessoal e profissional, conduta adequada aos valores morais, éticos e sociais e “desempenhar, com tempestividade e profissionalismo, as atribuições que lhe forem cometidas, primando pelo mais alto padrão de prudência, honestidade e qualidade, não se eximindo de qualquer responsabilidade daí resultante”. O Código também apresenta vedações, entre as quais se destaca a proibição de utilizar informações para qualquer vantagem pessoal ou de qualquer outra maneira contrária à lei ou que resulte em detrimento dos objetivos legítimos e éticos da organização.

[398] Além das normas comuns aplicadas ao pessoal da CGU acima descritas, na resposta ao questionário e na visita *in situ*, foram mencionados os seguintes aspectos correspondentes a este órgão:

[399] Com relação à maneira pela qual o servidor da CGU é informado sobre suas responsabilidades e funções, o órgão explicou que a comunicação é realizada tanto verbalmente quanto por escrito. Adicionalmente, a CGU esclareceu que as leis e normativos que regem a

<sup>158</sup> A Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990 pode ser consultada em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)

<sup>159</sup> O Código de Ética Profissional do Servidor Público do Poder Executivo Federal pode ser consultado em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm)

<sup>160</sup> O Código de Conduta Profissional do Servidor da Controladoria-Geral da União pode ser consultado em:

<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/comissao-de-etica/arquivos/codigo-de-conduta-cgu.pdf>

carreira<sup>161</sup> são públicos e estão na página web do Ministério, bem como integram o edital de convocação para o concurso público, que contempla as atividades a serem desempenhadas pelos auditores e técnicos.

[400] Quanto ao momento em que o funcionário é informado sobre suas responsabilidades e funções, o Estado analisado, em sua resposta ao questionário, explicou o seguinte: *“a informação se dá tanto no início de suas atividades quanto ao longo do desempenho de suas atribuições no cargo. Antes mesmo de prestar o concurso público, o servidor é informado por meio de edital de convocação, publicado no Diário Oficial da União [...]. Também há ampla divulgação do Regimento Interno da CGU.”* Além disso, informou-se que o servidor é informado de suas responsabilidades e funções em caso de alteração nas atribuições por ocasião de nomeação/designação para função de Direção e Assessoramento Superior (DAS), Função Comissionada do Poder Executivo (FCPE) ou Fiscal de Contrato.

[401] No que tange à existência de programas e cursos de indução (ou formação), capacitação ou instrução dirigidos ao funcionário para orientá-lo sobre como assumir suas responsabilidades e exercer suas funções de maneira adequada e, em especial, para conscientizá-lo dos riscos de corrupção inerentes ao cargo, o Brasil explicou que o concurso público para o provimento de cargos da carreira de Finanças e Controle prevê a realização de curso de formação, conforme disposto no parágrafo único do Art. 1º do Decreto nº 434/1992<sup>162</sup>. Informou-se também que, por ocasião do curso de promoção, o servidor ocupante deste cargo passa por um curso de atualização sobre temas relacionados às atividades da CGU.

[402] Além disso, a CGU conta com um Plano Anual de Capacitação que prevê cursos voltados à gestão pública, controle, detecção e repressão a desvios de recursos e anticorrupção, entre outros temas.

[403] Nesse contexto, a CGU também informou sobre o seu Programa de Integridade<sup>163</sup>, cujo objetivo é *“a identificação, tratamento e gerenciamento, de forma sistemática, dos riscos de violação de integridade do órgão, de modo a melhorar a governança e o ambiente organizacional.”* Segundo o órgão, está em desenvolvimento o Plano de Integridade 2017-2020, o qual inclui um mapeamento de riscos de integridade de cada área, identificados com a participação dos servidores.

[404] Além disso, a CGU esclareceu que realiza atividades de capacitação e instrução voltadas para outros órgãos e entidades federais, destacando as seguintes: cursos para servidores públicos, empregados e autoridades, visando ao aprimoramento da atuação dos órgãos e entidades no exercício de suas funções disciplinares; elaboração de cartilhas voltadas à orientação de gestores públicos em temas relacionados às áreas de auditoria de pessoal, tomada de contas especial e aprimoramento do gasto público; realização de seminário internacional sobre auditoria e controle interno e o “Programa Fortalecimento da Gestão Pública, voltado à realização de capacitações presenciais de gestores municipais para a correta aplicação dos recursos federais”.

---

<sup>161</sup> O Decreto-Lei nº 2.346/19878 cria a carreira de Finanças e Controle e o Decreto nº 95.076/19879 a regulamenta; o Decreto nº 434/199210 dispõe sobre o provimento dos cargos da carreira; e o Decreto nº 84.669/198011 regulamenta a progressão funcional no âmbito das carreiras do Executivo Federal, incluindo os critérios a serem aplicados na avaliação dos servidores. Adicionalmente, o Regimento Interno da CGU se encontra disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/regimento-interno-cgu-2017.pdf>

<sup>162</sup> O Decreto nº 434/1992 pode ser consultado em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0434.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0434.htm)

<sup>163</sup> O Programa de Integridade da CGU foi instituído por meio da Portaria nº 750/2016, disponível em:

[http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_br\\_resp\\_ane10\\_p10.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_br_resp_ane10_p10.pdf)

[405] Com relação à utilização de tecnologias modernas de comunicação para informar o funcionário sobre suas responsabilidades e funções e para orientá-lo sobre como assumi-las e exercê-las de maneira honrada, a CGU explicou que faz ampla utilização da Intranet e de comunicações internas por meio de “e-mail marketing”.

[406] Quanto à existência de instâncias às quais o funcionário possa recorrer para obter informações ou esclarecer dúvidas sobre como assumir suas responsabilidades e exercer suas funções de maneira adequada, a CGU esclareceu que os seus servidores podem recorrer às chefias imediatas, às informações disponibilizadas na intranet e aos fluxos de processos passo-a-passo disponibilizados para esclarecer dúvidas sobre suas responsabilidades e funções. Além disso, um canal de ouvidoria interna para os servidores do órgão se encontra disponível na intranet, por meio do qual é possível realizar consultas.

[407] No que tange à existência de instâncias encarregadas de definir, orientar, assessorar ou apoiar a maneira por que se deva informar o funcionário sobre suas responsabilidades e funções, o Estado analisado explicou que compete à própria CGU, como órgão central do Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestar a orientação normativa necessária aos seus servidores, assim como realizar a supervisão técnica dos agentes públicos dos demais órgãos e entidades dos sistemas anteriormente mencionados, no que se refere às atividades de controle interno, auditoria, ouvidoria e correição.

[408] Segundo a CGU, as informações sobre as normas éticas que regem as atividades do servidor são transmitidas tanto por escrito quanto verbalmente. De acordo com o Art. 8º do Código de Conduta Profissional dos Servidores da CGU, *“todo servidor que vier a tomar posse em cargo na Controladoria-Geral da União assinará termo em que declara conhecer o disposto neste Código de Conduta, firmando compromisso de observá-lo no desempenho de suas atribuições”*. Além disso, o órgão informou que *“quando da assinatura do Termo de Posse, o servidor também declara estar ciente e cumprir fielmente com os deveres e atribuições do cargo, comprometendo-se a observar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal”*.

[409] O Ministério também explicou que o funcionário é informado sobre as normas éticas que regem suas atividades, tanto no início de suas atividades, quanto ao longo do desempenho de suas atribuições no cargo. Nesse sentido, o edital de convocação de concurso público inclui como matérias da prova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal. Adicionalmente, segundo a CGU, havendo mudança do regime aplicável de normas éticas, o servidor é informado imediatamente, por meio de correio eletrônico institucional.

[410] Com relação à existência de programas e cursos de indução (ou formação), capacitação ou e instrução dirigidos ao funcionário sobre as normas éticas que regem suas atividades e, em especial, sobre as consequências que decorrem de seu descumprimento para o serviço público e para os infratores, a CGU informou que, no curso de formação da carreira de Finanças e Controle há um módulo específico sobre ética. Além disso, o “Programa de Aperfeiçoamento para Promoção Funcional dos Servidores da Carreira de Finanças e Controle da CGU” inclui o curso “Ética e Serviço Público”, de participação obrigatória, na modalidade à distância, coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública. Adicionalmente, em 2016, a Comissão de Ética da CGU promoveu o primeiro seminário “Ética e Administração Pública”.

[411] No que se refere à utilização de tecnologias modernas de comunicação para informar o funcionário sobre as normas éticas que regem suas atividades e para orientá-lo quanto a seu

alcance ou interpretação, a CGU explicou que as utiliza, “*inclusive por meio do site da CGU na Internet e da Intranet, com destaque aos informativos semanais do órgão, enviados por e-mail para todos os colaboradores, por meio dos quais a Comissão de Ética da CGU veicula, quinzenalmente, orientações sobre normas éticas.*”<sup>164</sup>

[412] Ademais, durante a visita *in loco*, representantes da CGU informaram que “*a utilização cada vez maior de recursos tecnológicos tem sido um meio para promover a divulgação da ética, fomentando a matéria para que os servidores tenham o adequado entendimento das responsabilidades e das normas éticas que regem suas atividades*”.

[413] Quanto à existência de instâncias às quais o funcionário possa recorrer para obter informações ou esclarecer dúvidas sobre o alcance ou a maneira de interpretar as normas éticas que regem suas atividades, a CGU explicou que a entidade encarregada é a Comissão de Ética do órgão<sup>165</sup>. Segundo o Estado analisado, existem diversos canais de comunicação com a Comissão de Ética da CGU nas páginas do órgão (intranet e extranet); e-mail (comissaodeetica@cgu.gov.br); atendimento presencial; ramal de telefone específico; e pelo Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses (SeCI), “*que permite ao servidor interessado realizar consultas sobre situações concretas de potencial conflito de interesses e pedir autorização para o exercício da atividade privada*”.

[414] Com relação à existência de um órgão dirigente, autoridade ou instância encarregada de definir, orientar, assessorar ou apoiar a maneira por que se deva informar o funcionário sobre as normas éticas que regem suas atividades, a CGU se referiu novamente à Comissão de Ética, cuja competência inclui “*recomendar, acompanhar, avaliar e executar, no âmbito do Ministério, o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas de ética e disciplina*”.

- Disposições de diversa natureza jurídica e outras medidas aplicáveis relacionadas à atuação da Comissão de Ética Pública (CEP), com relação às autoridades Alta Administração Federal e ao pessoal das Comissões de Ética, entre as quais se destacam:

[415] - O Código de Conduta da Alta Administração Federal (CCAAF), para ocupantes dos mais elevados postos do Poder Executivo Federal. As normas do Código aplicam-se às seguintes autoridades públicas: “*I - Ministros e Secretários de Estado; II - titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, nível seis; III - presidentes e diretores de agências nacionais, autarquias, inclusive as especiais, fundações mantidas pelo Poder Público, empresas públicas e sociedades de economia mista.*”

[416] O CCAAF tem como uma de suas finalidades “*tornar claras as regras éticas de conduta das autoridades da alta Administração Pública federal, para que a sociedade possa aferir a integridade e a lisura do processo decisório governamental*”<sup>166</sup>.

---

<sup>164</sup> No dia 8 de março de 2018, o Estado analisado esclareceu que tal ação quinzenal não é permanente e ocorreu, em especial, no primeiro semestre de 2017.

<sup>165</sup> Regimento Interno da Comissão de Ética do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_br\\_resp\\_ane19\\_p15.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_br_resp_ane19_p15.pdf)

<sup>166</sup> Ver Art. 1, II do Código de Conduta da Alta Administração Federal, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/codigos/codi\\_conduta/cod\\_conduta.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/cod_conduta.htm)

[417] Além do código de conduta aplicado às altas autoridades da Administração Pública Federal acima citado, na resposta ao questionário e na visita *in situ*, foram mencionados os seguintes aspectos relacionados à Comissão de Ética Pública:

[418] Primeiramente, durante a visita *in loco*, a CEP informou que a Comissão de Ética é integrada por sete conselheiros, designados pelo Presidente da República, para mandatos de três anos, não coincidentes, permitida uma única recondução. A atuação no âmbito da CEP não enseja qualquer remuneração para seus membros e os trabalhos nela desenvolvidos são considerados prestação de relevante serviço público. A CEP reúne-se ordinariamente uma vez por mês, mas conta com uma Secretaria-Executiva, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, à qual compete prestar o apoio técnico e administrativo aos trabalhos da Comissão em tempo integral. O número de servidores da Secretaria Executiva é pequeno, já que o seu quadro de pessoal inclui, no total, somente 16 funcionários: um Secretário Executivo; uma Secretária Executiva Adjunta; sete funcionários na equipe de monitoramento do Código de Conduta da Alta Administração Federal; cinco servidores na equipe administrativa, de eventos e comunicação (5); e duas secretárias.

[419] Nesse contexto, a CEP explicou que *“o tamanho módico da equipe não demanda a formulação de um sistema de controle de capacitações internas. Os profissionais já são selecionados com base em habilidades específicas e são treinados internamente pelos colegas de equipe.”* Por esta razão, tanto o Estado analisado quanto a Comissão consideraram pertinentes analisar o papel da CEP como órgão central coordenador do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, encarregado de orientar às Comissões de Ética dos outros órgãos e entidades que integram o Poder Executivo Federal, e aos servidores ocupantes de cargo ou função abrangidos pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal.

[420] Como resultado da visita *in loco*, a CEP informou que atualmente 283 altas autoridades da Administração Pública Federal estão sob responsabilidade da CEP<sup>167</sup>: 28 Ministros de Estado; 52 cargos de natureza especial e 203 ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, nível seis (DAS 6). Adicionalmente, compete a CEP analisar consultas e denúncias de conflitos de interesses, também de autoridades ocupantes de DAS nível 5, representando mais 1.051 pessoas sob responsabilidade da CEP nessa matéria.<sup>168</sup>

[421] Com relação à comunicação das responsabilidades e funções das altas autoridades da Administração Pública Federal, a CEP informou que compete a cada órgão ou entidade informá-los diretamente.

[422] No que se refere à maneira e ao momento que as altas autoridades são informadas sobre as normas éticas que regem suas atividades, a CEP explicou o seguinte: *“logo após a nomeação de um servidor nos mais elevados postos da estrutura do Estado, a Comissão de Ética Pública envia cópia do Código de Conduta da Alta Administração Federal para todas as autoridades por ele abrangidas, juntamente com a informação de que essas autoridades são obrigadas a prestar, no prazo de 10 dias contados da posse, declaração sobre sua situação patrimonial, nepotismo e conflito de interesses (conforme previsto na Lei nº 12.813 e no CCAAF)”*.

---

<sup>167</sup> Ver Portal da Transparência, disponível em <http://www.transparencia.gov.br/servidores/Funcao-ListaFuncoes.asp>

<sup>168</sup> No dia 8 de março de 2018, o Estado analisado prestou o seguinte esclarecimento: *“os dados apresentados estão corretos em relação às informações disponíveis no Portal da Transparência, entretanto, não abarcam a totalidade dos cargos ‘equivalentes’ a DAS 5 e 6, em especial os relativos às empresas públicas e sociedades de economia mista. No Sistema interno de cadastro da Comissão de Ética Pública, Sistema Ética Web, as altas autoridades abrangidas pela atuação da CEP totalizam 3.593 indivíduos.”*

[423] Quanto à existência de programas e cursos de indução (ou formação), capacitação ou instrução dirigidos às altas autoridades sobre as normas éticas que regem as suas atividades e, em especial, sobre as consequências que decorrem de seu descumprimento para o serviço público e para os infratores, a CEP esclareceu que há diversas iniciativas de capacitação e instrução dirigidas tanto às altas autoridades, quanto aos servidores que integram as Comissões de Ética dos órgãos que compõem o Sistema de Gestão da Ética no Poder Executivo Federal. A CEP informou que, desde 2002, realiza seminários internacionais, palestras e diversos cursos e eventos relacionados à ética no serviço público.

[424] Além disso, a CEP oferece, em parceria com Escola Nacional de Administração Pública, de modo permanente, um curso online sobre “Ética e Serviço Público”, destinado a servidores e agentes públicos dos três Poderes, das três esferas de governo e cidadãos interessados. Segundo a entidade, *“o curso tem por objetivo reconhecer as implicações éticas em sua prática profissional, assegurando procedimentos e decisões coerentes com os valores e princípios que regem o exercício da função; e identificar os principais avanços e desafios do serviço público brasileiro, particularmente na dimensão dos valores e condutas individuais do servidor, para a consolidação da cidadania e do Estado democrático.”*

[425] Com relação à utilização de tecnologias modernas de comunicação para informar às altas autoridades e aos servidores que integram as Comissões de Ética, as consultas podem ser dirigidas à CEP por e-mail, mediante envio de formulários preenchidos, os quais se encontram online na página da CEP<sup>169</sup>. Adicionalmente, informou-se também sobre a existência de cursos na modalidade de ensino a distância (EaD).<sup>170</sup> Durante a visita *in loco*, funcionários da CEP reconheceram que, embora o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas seja uma das ações prioritárias da entidade, o uso de tecnologias ainda é bastante limitado, devido às restrições de recursos humanos e financeiros.

[426] Adicionalmente, a CEP informou que as comissões de ética existentes nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal desenvolvem diversas ações para difundir a cultura da ética nas respectivas instituições, inclusive por meio do uso da rede interna de informática (Intranet): *“em regra, as páginas dos órgãos e entidades da Administração Pública federal na Internet contêm espaço destinado às respectivas comissões de ética e, muitas vezes, esses espaços são utilizados para divulgação de orientações sobre atuação ética dos servidores.”*

[427] No que se refere à existência de instâncias às quais o funcionário possa recorrer para obter informações ou esclarecer dúvidas sobre o alcance ou a maneira de interpretar as normas éticas que regem suas atividades, os servidores que integram as Comissões de Ética dos diversos órgãos do Poder Executivo Federal podem consultar a Comissão de Ética Pública (CEP).

[428] Nesse contexto, a CEP explicou que todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal contam com Comissões de Ética, às quais competem *“atuar como instância consultiva de dirigentes e servidores no âmbito de seu respectivo órgão ou entidade”* (Art. 7º, I, do Decreto nº 6.029/2007). Adicionalmente, à Comissão de Ética Pública compete coordenar,

---

<sup>169</sup> Ver formulários na página da CEP, disponíveis em:

[http://etica.planalto.gov.br/sistema-de-gestao-da-etica/copy\\_of\\_consultas-e-denuncias](http://etica.planalto.gov.br/sistema-de-gestao-da-etica/copy_of_consultas-e-denuncias)

<sup>170</sup> O Estado analisado, em 8 de março de 2018, informou o seguinte: *“Está em andamento, desde 2017, a elaboração de um curso em EAD, por meio de parceria entre a CEP e a ENAP, mas com temática e público alvo distintos. Intitulado “Introdução à Gestão e Apuração da Ética Pública”, o novo curso busca oferecer um guia prático aos novos integrantes das Comissões de Ética, com intuito de subsidiar atividades e responsabilidades pela gestão da ética e disponibilizar conhecimentos básicos, necessários à implementação dessa gestão em órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.”*

avaliar e supervisionar as Comissões de Ética e os outros órgãos do Sistema de Gestão da Ética Pública do Poder Executivo Federal, emitindo resoluções que visam orientar a conduta ética dos servidores públicos.

## 1.2 Adequação do ordenamento jurídico e/ou de outras medidas

[429] Com relação às disposições legais e de diversa natureza jurídica examinadas pela Comissão sobre as medidas destinadas a transmitir instruções ao pessoal dos órgãos públicos selecionados pelo Estado analisado, a fim de garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das normas éticas que regem as suas atividades, a Comissão observa que as mesmas são pertinentes para os propósitos da Convenção.

[430] Não obstante, a Comissão estima oportuno formular as seguintes observações:

[431] Primeiramente, no se que refere à existência de programas e cursos de indução (ou formação), capacitação ou instrução dirigidos ao funcionário para orientá-lo sobre como assumir suas responsabilidades e exercer suas funções de maneira adequada e, em especial, para conscientizá-lo dos riscos de corrupção inerentes ao cargo, a Comissão destaca o Programa de Integridade da CGU, adotado por meio da Portaria nº 750, de 20 de abril de 2016, o qual deverá ser operacionalizado a partir de um Plano de Integridade, atualmente em desenvolvimento.

[432] Segundo o Art. 3º da mencionada Portaria, o plano contemplará padrões de ética e de conduta; comunicação e treinamento; canais de denúncias e ações de controle; medidas disciplinares; e ações de remediação e aprimoramento dos processos de trabalho. Adicionalmente, o plano também contempla a revisão do Código de Conduta do Servidor. Nesse sentido, durante a visita *in loco*, representantes da Comissão de Ética da CGU informaram que “*a revisão do Código de Conduta do Servidor irá permitir uma abordagem mais atualizada e eficiente da matéria junto aos servidores internos*”. Portanto, levando em conta a importância das ações previstas no Programa de Integridade da CGU para o cumprimento dos propósitos da Convenção, a Comissão formulará uma recomendação para que o seu plano operativo seja concluído e implementado, incluindo a realização da revisão do Código de Conduta do Servidor, de acordo com um cronograma elaborado para tal efeito (ver recomendação 1.4.1 do capítulo III deste relatório).

[433] Com relação à existência de um órgão dirigente, autoridade ou instância encarregada de definir orientar, assessorar ou apoiar a maneira pela qual se deva informar as altas autoridades sobre as normas éticas que regem suas atividades, a Comissão toma nota de que a Comissão de Ética Pública possui atribuições altamente relevantes quanto ao cumprimento dos propósitos da Convenção Interamericana contra a Corrupção, devido a sua atuação como instância consultiva do Presidente da República e Ministros de Estado em matéria de ética pública; como entidade encarregada de aplicação do Código de Conduta da Alta Administração Federal e do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; e como coordenadora do Sistema de Gestão da Ética Pública do Poder Executivo Federal, orientando as demais Comissões de Ética. Apesar disso, tanto na resposta do Brasil ao questionário, quanto na visita *in loco*, servidores da CEP explicaram que a entidade conta com recursos humanos e financeiros limitados. Portanto, a Comissão formulará uma recomendação nesse sentido. (ver recomendação 1.4.2 do capítulo III deste relatório).

[434] Quanto à maneira e ao momento em que as altas autoridades são informadas sobre as normas éticas que regem suas atividades, a Comissão observa que, embora a CEP envie às altas autoridades uma cópia do Código de Conduta da Alta Administração Federal logo após a nomeação do servidor, a Comissão observa que não existem medidas ou ações que garantam o

adequado entendimento das normas éticas que regem suas atividades. Nesse sentido, a Comissão formulará uma recomendação para que o Estado analisado adote as medidas necessárias para assegurar a leitura e a adequada compreensão das normas do Código de Conduta da Alta Administração Federal por parte destes servidores públicos. (ver recomendação 1.4.3 do capítulo III deste relatório).

[435] A Comissão observa que a utilização de tecnologias modernas de comunicação por parte da CEP é restrita. Embora exista um sistema eletrônico para responder às consultas por parte das altas autoridades e das comissões de ética, a Comissão não contou com informação sobre a existência de outros sistemas eletrônicos, por exemplo, para emitir resoluções ao pessoal dos órgãos públicos a fim de garantir o adequado atendimento das normas éticas que regem suas atividades. Portanto, a Comissão formulará uma recomendação para que o Estado analisado adote as medidas necessárias para que a CEP utilize tecnologias modernas adicionais no cumprimento das suas funções (ver recomendação 1.4.4 do capítulo III deste relatório).

### **1.3 Resultados do ordenamento jurídico e/ou de outras medidas**

#### **1.3.1 Resultados relacionados à capacitação de servidores do Ministério de Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU)**

[436] Em sua resposta ao questionário<sup>171</sup>, o Estado analisado prestou a seguinte informação sobre os resultados relativos às capacitações oferecidas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) para o entendimento adequado das responsabilidades e funções dos seus servidores e dos funcionários vinculados aos demais órgãos e entidades do Poder Executivo Federal:

[437] Primeiramente, a CGU apresentou o “Relatório Anual de Execução do Plano Anual de Capacitação de 2016”<sup>172</sup>, instrumento da Política de Capacitação dos servidores da CGU, regulada pela Portaria CGU nº 527, de 11 de abril de 2008, e da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal, instituída pelo Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro 2006. No relatório, há informação sobre os objetivos e diretrizes do plano anual de capacitação; as suas metas e indicadores; a definição dos eventos de capacitação, divididos em eventos de curta, média e longa duração; o programa de desenvolvimento de líderes e ações de formação e aperfeiçoamento como cursos em instituições estrangeiras; assim como os temas balizadores para a realização dos eventos de capacitação.

[438] Nesse contexto, o relatório acima mencionado inclui o orçamento total da CGU para capacitação em 2016 no valor de R\$ 1.765.531,78, dos quais o Programa de Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública Brasileira (Proprevine) forneceu R\$ 765.531,78 e o Tesouro Nacional R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais)<sup>173</sup>.

[439] Adicionalmente, a CGU informou que elabora manuais e cartilhas educativas sobre ética e integridade, os quais são públicos e estão disponíveis em formato digital para consulta de

<sup>171</sup> Ver resposta do Brasil ao questionário, p. 18, disponível em:

[http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_br\\_respuesta.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_br_respuesta.pdf)

<sup>172</sup> O relatório anual de execução do Plano Anual de Capacitação de 2016 pode ser consultado, em português, em:

[http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_br\\_resp\\_ane9\\_p9.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_br_resp_ane9_p9.pdf)

<sup>173</sup> De acordo com a ação 4572 sobre “Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação”.

servidores públicos e cidadãos brasileiros, na seguinte página web: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes>

[440] Como resultado da visita *in loco*, a CGU informou a quantidade total de capacitações destinadas a seus servidores, realizadas entre 2013 a 2017:

Ano	Quantidade de servidores	Total de Capacitações
2017	1828	<b>39</b>
2016	1899	<b>160</b>
2015	2012	<b>131</b>
2014	1874	<b>118</b>
2013	1950	<b>182</b>

[441] Com relação ao número total de servidores que realizaram cursos de promoção, a CGU prestou a seguinte informação relativa ao período de 2013 a 2017:

ANO	Auditor Federal de Finanças e Controle (AFFC)	Técnico de Finanças e Controle (TFFC)	TOTAL
2017	38	1	<b>39</b>
2016	156	4	<b>160</b>
2015	106	25	<b>131</b>
2014	117	1	<b>118</b>
2013	173	9	<b>182</b>

[442] Quanto à modalidade das capacitações, o Ministério informou que a maioria dos cursos, entre 2013 e 2017, foram oferecidos na modalidade de educação a distancia (EaD), ou seja, 3307 cursos, o que representa 55% do total, em comparação com os 2694 cursos presenciais realizados.

[443] Adicionalmente, o seguinte quadro apresenta dados por tipo de capacitação no período entre 2013 a 2017:

Tipo	2017	2016	2015	2014	2013	Totais	%
Pós	19	43	55	13	14	<b>142</b>	<b>3%</b>
Curta e média duração <sup>174</sup>	174	1556	395	266	863	<b>3254</b>	<b>54%</b>
Licença para capacitação	585	756	721	450	93	<b>2605</b>	<b>43%</b>
						<b>6001</b>	<b>100%</b>

[444] De acordo com a CGU, a periodicidade da oferta das capacitações depende de critérios específicos para cada tipo ou modalidade de curso. O órgão também informou que dispõe de setor especializado e com dedicação exclusiva para instruir e acompanhar todos os processos de

<sup>174</sup> De acordo com a CGU, os cursos de curta e média duração compreendem seminários, congressos e similares, certificação profissional e outros cursos de aperfeiçoamento realizados em até 360 dias.

capacitação da instituição, e que existe um Comitê Gestor da Política de Desenvolvimento e Capacitação da CGU (CCAP).

[445] Com relação à metodologia para verificar se o propósito da capacitação foi alcançado, a CGU informou, durante a visita *in loco*, que “*em todos os formulários de solicitação que embasam a aprovação do curso são identificadas todas competências que serão aprimoradas que deverão estar alinhadas com o planejamento estratégico da CGU e, por conseguinte, aos princípios e valores disseminados pela Instituição. Todos os cursos são avaliados pelos participantes; para os mais relevantes são solicitadas propostas de disseminação, que podem ser realizadas por meio de palestras ou cursos preparados por multiplicadores internos*”.

[446] Levando em consideração os resultados apresentados nesta seção, a Comissão reconhece a relevância das ações de capacitação empreendidas pelo Ministério de Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) a fim de transmitir instruções ao pessoal dos órgãos públicos a fim de garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das normas éticas que regem as suas atividades.

[447] Quanto à divulgação das capacitações, a CGU informou, durante a visita *in situ*, que, dependendo da abrangência dos cursos, os mesmos são amplamente divulgados na intranet, por “e-mail marketing”, cartazes nos elevadores, assim como pelos gestores da área. Os cursos realizados não são divulgados para a participação do público em geral, tendo em vista que objetivam atender a demanda interna da CGU. Por outro lado, o cidadão poderá ter acesso às informações de cursos realizados pela CGU por meio da Lei de Acesso à Informação - LAI.

[448] O Ministério também comunicou a existência do Sistema de Gestão por Competência, “*uma ferramenta gerencial que permite planejar, monitorar e avaliar ações de capacitação a partir da identificação dos conhecimentos, das habilidades e das atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, por meio do Levantamento de Necessidades de Capacitação – LNC através na mensuração das lacunas de competências*”.

[449] No que se refere às capacitações do Programa de Fortalecimento de Ouvidorias (PROFORT), a CGU informou, durante a visita *in loco*, que existem 313 ouvidorias federais nos diversos Estados da Federação, além das 191 ouvidorias de órgãos estaduais e municipais aderentes ao Programa e que, destas, 48 atualmente constituem a Rede Nacional de Ouvidorias. O PROFORT contempla a Política de Formação Continuada em Ouvidorias (PROFOCO), que inclui a realização de capacitações online, presenciais, cursos de pós-graduação, seminários e conferências além da elaboração de manuais e publicações. Sobre o PROFOCO, o Estado analisado apresentou os seguintes dados: 1360 capacitações realizadas em 2014; 3120 capacitações em 2015 e 4211 capacitações em 2016. Ademais, informou-se que “*em 2017, já são mais de 53 mil agentes públicos diretamente alcançados pelos produtos PROFOCO*”. Além disso, a CGU comunicou também que, em março de 2017, foi lançado o curso de Certificação em Ouvidoria<sup>175</sup>, o qual obteve um total de 21.269 inscritos nos seis primeiros meses.

[450] Finalmente, com relação às estatísticas da Comissão de Ética da CGU, o órgão explicou o seguinte: “*as ações de comunicação e orientação ao longo de 2016 e 2017 foram expedidas a todos os colaboradores (em um total de 2.738 pessoas). A Comissão analisou, em 2014, 37 processos; em 2015, 66 processos; em 2016, 79 processos [...]. Esses processos incluem consultas de conflito de interesses, pedidos de autorização para exercício de atividade privada; consultas quanto à aplicação do Código de Conduta; denúncias*”:

---

<sup>175</sup> Informação adicional sobre o curso de Certificação em Ouvidoria está disponível em: <http://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/certificacao>

Ano	Total de Processos	Consultas (total / %)	Denúncias (total / %)	Outros (total / %)
2014	37	32 (86,48%)	1 (2,71%)	4 (10,81%)
2015	66	60 (90,91%)	4 (6,06%)	2 (3,03%)
2016	79	71 (89,87%)	3 (3,80%)	5 (6,33%)
2017 (setembro)	58	25 (43,10%)	11 (18,97%)	22 (37,93%)

### 1.3.2 Resultados relacionados à atuação da Comissão de Ética Pública (CEP)

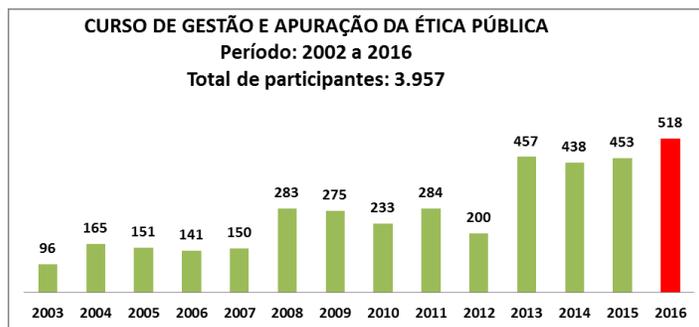
[451] Com relação à atuação da Comissão de Ética Pública (CEP), os gráficos abaixo demonstram os resultados obtidos quanto à aplicação das disposições e medidas relativas às instruções sobre normas éticas, os quais foram incluídos na resposta do Brasil ao questionário<sup>176</sup>.

[452] O primeiro gráfico exibe a quantidade de participantes, por ano, no Seminário Internacional “Ética na Gestão”, entre os anos de 2002 e 2016, totalizando 4.146 participantes. De acordo com a CEP, o evento tem como principais objetivos “*compartilhar experiências e instrumentos para a disseminação da ética no Poder Executivo Federal, avaliar as ações de gestão da ética na administração pública e promover debates, envolvendo agentes públicos, especialistas e sociedade civil, acerca de temas relacionados à ética. O Seminário é composto por uma série de painéis e conferências que, ao longo de dois dias, abordam temas relacionados à conduta ética no serviço público. Desde 2015, é reservado também espaço às Comissões de Ética ganhadoras do Concurso de Boas Práticas na Gestão da Ética, que compartilham suas experiências com o público. [...] O Seminário tem como público alvo altas autoridades, integrantes de Comissões de Ética, agentes públicos com responsabilidades pela gestão da ética nas entidades e nos órgãos do Poder Executivo Federal e de outros poderes, especialistas nacionais e estrangeiros, além de representantes da sociedade civil e do setor privado*”.



[453] O segundo gráfico apresenta a quantidade de participantes, por ano, no curso de “Gestão e Apuração da Ética Pública”; um total de 3.957 servidores públicos foram capacitados entre 2002 e 2016:

<sup>176</sup> Ver resposta do Brasil ao questionário, p. 22, disponível em: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_br\\_respuesta.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_br_respuesta.pdf)



[454] Adicionalmente na resposta ao questionário, a CEP informou que realizou 172 visitas técnicas (VT) entre 2009 a 2016. Segundo a entidade, “o número de VT anuais não é considerado um indicador de gestão pela SECEP. As Visitas Técnicas são um meio auxiliar de prestação de apoio às comissões de ética em situação de desamparo. A mera aferição do número de visitas anuais não avalia adequadamente o impacto das visitas realizadas, uma vez que os órgãos da administração pública federal possuem composições e dimensões muito distintas, e as Comissões de Ética encontram-se em diferentes níveis de estruturação.”



[455] Como resultado da visita *in loco*, a CEP informou que, entre os anos de 2012 a 2016, foram registradas 655 consultas, resultando numa média de 131 consultas anuais. A entidade também esclareceu que, desde outubro de 2016, a CEP adotou “um sistema informatizado de controle processual, que permite a geração mais precisa de estatísticas, de modo que os dados levantados anteriores a esse período eram realizados manualmente, conseqüentemente não são tão precisos. Destaca-se que no ano de 2017 foram formuladas 237 (duzentas e trinta e sete) consultas, das quais 210 (duzentos e dez) já foram respondidas. Além dessas consultas, a CEP respondeu no corrente ano 115 (cento e quinze) consultas formuladas em anos anteriores, que estavam pendentes. Assim, até a presente data, foram respondidas 325 (trezentos e vinte e cinco) consultas no ano de 2017”.<sup>177</sup>

[456] Segundo a CEP, “de acordo com o Decreto 6.029/2007, qualquer cidadão, agente público, pessoa jurídica de direito privado, associação ou entidade de classe poderá provocar a atuação da CEP visando à apuração de infração ética imputada a agente público, órgão ou setor específico de ente estatal a alguma das autoridades submetidas ao Código de Conduta da Alta

<sup>177</sup> O Estado analisado, em 8 de março de 2018, prestou informação atualizada em relação aos números de processos no ano de 2017, de janeiro a dezembro, com base no SEL/PR: 327 processos relativos a consultas formuladas, dos quais 277 concluídos; 137 processos relativos a denúncias, dos quais 73 concluídos.

*Administração Federal e membros de comissão de ética [...] No ano de 2017, foram abertos 179 (cento e setenta e nove) processos de denúncia, dos quais 115 já foram concluídos”.*

[457] A Comissão de Ética Pública informou também que realiza palestras nas instituições, conforme demanda, e prestou informação sobre a quantidade total de palestras realizadas no período de 2014 a 2017: 18 palestras com um total de 1813 pessoas em 2017 (até outubro); 12 palestras com um total de 982 pessoas em 2016; 16 palestras com um total de 1374 pessoas em 2015; e 16 palestras com um total de 1658 pessoas em 2014.

[458] Com relação à capacitação de altas autoridades, a CEP explicou que, anualmente, envia um convite para que participem do Seminário Internacional Ética na Gestão, no entanto, a participação no evento não é obrigatória. Nesse sentido, a Comissão observa que não existe a obrigatoriedade de participação, por parte das altas autoridades, em capacitações, cursos ou seminários oferecidos pela CEP. Ademais, a Comissão nota que não contou com dados estatísticos relacionados às capacitações destinadas a estes servidores, em particular. Portanto, a Comissão considera relevante que o Estado analisado considere organizar eventos sobre ética pública, a fim de transmitir instruções às altas autoridades, garantindo o adequado entendimento das normas éticas que regem as suas atividades. (ver recomendação 1.4.5 do capítulo III deste relatório).

[459] Finalmente, levando em consideração os resultados apresentados na seção 1.3.2 do capítulo III deste relatório e que a Comissão não contou com informação sobre medidas ou ações para verificar a efetividade das capacitações, seminários e cursos realizados pela CEP, a Comissão estima que seria útil para o Estado analisado considerar implementá-las, a fim de garantir o adequado entendimento sobre normas éticas, por parte das altas autoridades e membros de comissões de ética. A Comissão formulará uma recomendação nesse sentido. (ver recomendação 1.4.6 do capítulo III deste relatório).

#### **1.4 Conclusões e Recomendações**

[460] Levando em consideração a análise realizada nas seções anteriores, em relação à implementação no Estado analisado da disposição prevista no parágrafo 3 do artigo III da Convenção, a Comissão formula as seguintes conclusões e recomendações:

[461] O Brasil considerou e adotou medidas destinadas a criar, manter e fortalecer instruções ao pessoal dos órgãos públicos selecionados, a fim de garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das normas éticas que regem suas atividades, de acordo com o exposto na seção 1 do capítulo III deste relatório.

[462] Diante dos comentários realizados na seção 1 deste capítulo, a Comissão sugere que o Estado analisado considere as seguintes recomendações:

- 1.4.1 Adotar as medidas pertinentes, por parte da(s) autoridade(s) correspondente(s), para concluir o desenvolvimento do Plano de Integridade da Controladoria-Geral da União 2017-2020, incluindo a revisão do Código de Conduta do Servidor, e iniciar a sua implementação, de acordo com um cronograma elaborado para tal efeito. (ver parágrafo 432 na seção 1.2 do capítulo III deste relatório)
- 1.4.2 Adotar as medidas pertinentes a fim de fortalecer a Comissão de Ética Pública (CEP), aumentando o seu quadro de pessoal e garantindo-lhe os recursos financeiros necessários

para o integral cumprimento de suas funções, de acordo com a disponibilidade de recursos. (ver parágrafo 433 na seção 1.2 do capítulo III deste relatório)

- 1.4.3 Adotar as medidas pertinentes para garantir a leitura e a adequada compreensão das normas do Código de Conduta da Alta Administração Federal por parte das altas autoridades públicas, com o fim de assegurar o cumprimento dos propósitos da Convenção que regem essa matéria. (ver parágrafo 434 na seção 1.2 do capítulo III deste relatório)
- 1.4.4 Adotar as medidas pertinentes para que a Comissão de Ética Pública (CEP) utilize tecnologias modernas para emitir resoluções e transmitir ao pessoal das entidades e órgãos públicos federais instruções sobre as normas éticas que regem suas atividades, de acordo com a disponibilidade de recursos. (ver parágrafo 435 na seção 1.2 do capítulo III deste relatório)
- 1.4.5 Transmitir instruções sobre ética pública às altas autoridades da Administração Pública Federal, por meio de eventos e capacitações de participação obrigatória, garantindo o adequado entendimento das normas éticas que regem as suas atividades, de acordo com a disponibilidade de recursos. (ver parágrafo 458 na seção 1.3 do capítulo III deste relatório)
- 1.4.6 Adotar as medidas pertinentes para verificar a efetividade dos cursos realizados pela Comissão de Ética Pública (CEP), destinados às altas autoridades e membros das comissões de ética. (ver parágrafo 459 na seção 1.3 do capítulo III deste relatório).

## **2. O ESTUDO DE MEDIDAS DE PREVENÇÃO QUE LEVEM EM CONTA A RELAÇÃO ENTRE UMA REMUNERAÇÃO EQUITATIVA E A PROIBIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO (ARTIGO III, PARÁGRAFO 12, DA CONVENÇÃO)**

### **2.1. ESTUDOS SOBRE MEDIDAS DE PREVENÇÃO QUE LEVEM EM CONTA A RELAÇÃO ENTRE UMA REMUNERAÇÃO EQUITATIVA E A PROIBIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO**

[463] O Estado analisado não apresentou estudos sobre medidas de prevenção que levem em conta a relação entre uma remuneração equitativa e a proibidade no serviço público. Por outro lado, durante a visita *in loco*, apresentou um estudo sobre remuneração em órgãos públicos e empresas privadas<sup>178</sup> e um estudo em andamento sobre a possibilidade de reforma no sistema de remuneração, os quais serão considerados neste relatório na seção 2.2.2 deste capítulo.

### **2.2. ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS OBJETIVOS E TRANSPARENTES PARA DETERMINAR A REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS**

#### **2.2.1. Existência e disposições de um ordenamento jurídico e/ou de outras medidas**

---

<sup>178</sup> Com relação ao estudo comparativo realizado em 2014 sobre a remuneração em órgãos públicos e empresas privadas, o Estado analisado, em 8 de março de 2018, esclareceu que por meio do estudo, “*se constatou que os salários referentes aos cargos de direção no serviço público federal são mais baixos do que no setor privado, assim como as funções de áreas de suporte organizacional, a exemplo dos setores de Logística, Recursos Humanos e Tecnologia da Informação. Além disso, ainda que este não tenha sido o foco do estudo, também foi possível perceber que certos cargos e carreiras públicas são mais valorizados na escala salarial que outros, e também mais valorizados que postos de trabalho do setor privado de semelhante complexidade.*”

[464] O Brasil conta com um conjunto de disposições destinadas a estabelecer critérios objetivos e transparentes para determinar a remuneração dos servidores públicos, dentre as quais se destacam as seguintes:

[465] A Constituição Federal estabelece, em seu Art. 37, o teto da remuneração dos servidores públicos: “(...) XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.”(grifo nosso)

[466] Nesse contexto, o inciso XII do Art. 37 da Constituição acrescenta que “os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo”.

[467] O Art. 39 da Constituição Federal determina que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. § 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; e III - as peculiaridades dos cargos”.

[468] A Carta Magna, no seu Art. 48, também estipula que cabe ao Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, dispor sobre “[...] XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal [...]”.

[469] A Lei nº 13.091 de 12 de janeiro de 2015<sup>179</sup> dispõe sobre o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, referido no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal, nos seguintes termos: “Art. 1º subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal, referido no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal, observado o disposto no art. 4o desta Lei, será de R\$ 33.763,00 (trinta e três mil, setecentos e sessenta e três reais) a contar de 1º de janeiro de 2015.” Adicionalmente, a lei determina que a partir de 2016, o subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) será fixado por lei de iniciativa do STF, sendo observados, obrigatoriamente, de acordo com a respectiva previsão orçamentária, os seguintes critérios: “I - a recuperação do seu poder aquisitivo; II - a posição do subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal como teto remuneratório para a administração pública; III - a comparação com os subsídios e as remunerações totais dos integrantes das demais Carreiras de Estado e do funcionalismo federal”.

[470] Por último, o Artigo 17 dos Atos das Disposições Transitórias da Constituição Federal estipula que “os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os

---

<sup>179</sup> A Lei nº 13.091 de 12 de janeiro de 2015 pode ser consultada em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/L13091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/L13091.htm)

*proventos de aposentadorias que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título”.*

[471] O Decreto Legislativo nº 277, de 2014<sup>180</sup> fixa em R\$ 30.934,70 (trinta mil, novecentos e trinta e quatro reais e setenta centavos) o subsídio mensal para o Presidente e o Vice-Presidente da República e para os Ministros de Estado, referido no inciso VIII do art. 49 da Constituição Federal.

[472] Ainda de acordo com a Constituição Federal, o valor do subsídio é o mesmo para deputados federais e senadores (Art. 49, inciso VII). Nesse sentido, o Art. 1º do Decreto Legislativo nº 276, de 2014<sup>181</sup> fixa o subsídio mensal dos membros do Congresso Nacional em R\$ 33.763,00 (trinta e três mil, setecentos e sessenta e três reais). Adicionalmente, o § 1º do referido artigo estabelece que “é devida aos membros do Congresso Nacional, no início e no final do mandato, ajuda de custo equivalente ao valor do subsídio, destinada a compensar as despesas com mudança e transporte.”

[473] Com relação aos demais funcionários públicos do Poder Legislativo, a Lei nº 12.777 de 28 de dezembro de 2012 estabelece o plano de carreira dos servidores da Câmara de Deputados<sup>182</sup> e contém, no Anexo I, a tabela de vencimentos de acordo com o nível da carreira, o cargo, a classe e o padrão do funcionário. Já o plano de carreira dos servidores do Senado Federal<sup>183</sup>, assim como os seus vencimentos, são estabelecidos de acordo com a Lei 12.300 de 28 de julho de 2010.

[474] A Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990<sup>184</sup>, a qual dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, estabelece que vencimento é “a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei”<sup>185</sup> e que remuneração é “o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei”.<sup>186</sup> O Art. 41 assegura “a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder, ou entre servidores dos três Poderes, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho”<sup>187</sup> e proíbe que qualquer servidor receba remuneração inferior ao salário mínimo.<sup>188</sup>

[475] A referida lei também determina, em seu Art. 42, que “nenhum servidor poderá perceber, mensalmente, a título de remuneração, importância superior à soma dos valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, no âmbito dos respectivos Poderes,

---

<sup>180</sup> O Decreto Legislativo nº 277, de 2014 se encontra disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2014/decretolegislativo-277-18-dezembro-2014-779807-publicacaooriginal-145683-pl.html>

<sup>181</sup> O Decreto Legislativo nº 276, de 2014 se encontra disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2014/decretolegislativo-276-18-dezembro-2014-779806-norma-pl.html>

<sup>182</sup> A Lei nº 12.777 de 28 de dezembro de 2012 está disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12777.htm#anexoi](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12777.htm#anexoi)

<sup>183</sup> A Lei 12.300 de 28 de julho de 2010 está disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/L12300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12300.htm)

<sup>184</sup> A Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990 pode ser consultada em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)

<sup>185</sup> Ver Art. 40 da Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990.

<sup>186</sup> Ver caput do Art. 41 da Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990.

<sup>187</sup> Ver Art. 41 § 4º da Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990.

<sup>188</sup> Ver Art. 41 § 5º da Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990.

*pelos Ministros de Estado, por membros do Congresso Nacional e Ministros do Supremo Tribunal Federal. Parágrafo único. Excluem-se do teto de remuneração as vantagens previstas nos incisos II a VII do art. 61.*”(grifo nosso)

[476] Ademais, em seu Art. 61, prevê que “*Além do vencimento e das vantagens previstas nesta Lei, serão deferidos aos servidores as seguintes retribuições, gratificações e adicionais: I - retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento; II - gratificação natalina; IV - adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas; V - adicional pela prestação de serviço extraordinário; VI - adicional noturno; VII - adicional de férias; VIII - outros, relativos ao local ou à natureza do trabalho; IX - gratificação por encargo de curso ou concurso.*”

[477] A Lei Complementar nº 35 de 14 de março de 1979, que institui a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, estabelece que “*os vencimentos dos magistrados são fixados em lei, em valor certo*”, e que “*a irredutibilidade dos vencimentos dos magistrados não impede os descontos fixados em lei*”. O Art. 63 da referida lei determina que “*os vencimentos dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios não serão inferiores, no primeiro caso, aos dos Secretários de Estado, e no segundo, aos dos Secretários de Governo do Distrito Federal, não podendo ultrapassar, porém, os fixados para os Ministros do Supremo Tribunal Federal [...] § 2º - Para o efeito de equivalência e limite de vencimentos previstos nesse artigo, são excluídas de cômputo apenas as vantagens de caráter pessoal ou de natureza transitória”.* (grifo nosso)

[478] Além dos vencimentos, a Lei Orgânica da Magistratura Nacional prevê que poderão ser outorgadas aos magistrados, nos termos da lei, as seguintes vantagens: “*I - ajuda de custo, para despesas de transporte e mudança; II - ajuda de custo, para moradia, nas Comarcas em que não houver residência oficial para Juiz, exceto nas Capitais; II - ajuda de custo, para moradia, nas localidades em que não houver residência oficial à disposição do Magistrado. III - salário-família; IV - diárias; V - representação; VI - gratificação pela prestação de serviço à Justiça Eleitoral; VII - gratificação pela prestação de serviço à Justiça do Trabalho, nas Comarcas onde não forem instituídas Juntas de Conciliação e Julgamento; VIII - gratificação adicional de cinco por cento por quinquênio de serviço, até o máximo de sete; IX - gratificação de magistério, por aula proferida em curso oficial de preparação para a Magistratura ou em Escola Oficial de Aperfeiçoamento de Magistrados (arts. 78, § 1º, e 87, § 1º), exceto quando receba remuneração específica para esta atividade. X - gratificação pelo efetivo exercício em Comarca de difícil provimento, assim definida e indicada em lei. § 1º - A verba de representação, salvo quando concedida em razão do exercício de cargo em função temporária, integra os vencimentos para todos os efeitos legais. § 2º - É vedada a concessão de adicionais ou vantagens pecuniárias não previstas na presente Lei, bem como em bases e limites superiores aos nela fixados.*”

[479] A Lei Complementar nº 75 de 20 de maio de 1993<sup>189</sup>, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, também contém disposições sobre os vencimentos e as vantagens. No seu Art. 224, determina que os membros do Ministério Público Federal (MPF) “*receberão o vencimento, a representação e as gratificações previstas em lei. § 1º Sobre os vencimentos incidirá a gratificação adicional por tempo de serviço, à razão de um por cento por ano de serviço público efetivo, sendo computado o tempo de advocacia, até o máximo de quinze anos, desde que não cumulativo com tempo de serviço público.*

---

<sup>189</sup> A Lei Complementar nº 75 de 20 de maio de 1993 se encontra disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm)

§ 3º *Os vencimentos serão fixados com diferença não superior a dez por cento de uma para outra das classes de cada carreira.*”

[480] A referida lei, no seu Art. 225, determina que “*os vencimentos do Procurador-Geral da República são os de Subprocurador-Geral da República, acrescidos de vinte por cento, não podendo exceder os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por Ministros do Supremo Tribunal Federal.*” (grifo nosso). O Art. 227 especifica as vantagens às quais os membros do MPF têm direito e o Art. 228 determina que, “*salvo por imposição legal, ou ordem judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento e a pensão devida aos membros do Ministério Público da União ou a seus beneficiários.*”

[481] A Lei nº 13.316 de 20 de julho de 2016<sup>190</sup> dispõe sobre as carreiras dos servidores do Ministério Público da União e as carreiras dos servidores do Conselho Nacional do Ministério Público e fixa os valores de sua remuneração, de acordo com os cargos efetivos exercidos, que são estruturados em classes e padrões, na forma do Anexo I da lei, nas diversas áreas de atividades. Segundo o Art. 4º da referida lei, também integram o quadro de pessoal do Ministério Público da União as funções de confiança FC-1 a FC-3, os cargos em comissão CC-1 a CC-7 e os cargos de natureza especial, para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos dos Anexos IV, V e VI da lei.

## **2.2.2. Adequação do ordenamento jurídico e/ou de outras medidas**

[482] Em relação às disposições sobre o estabelecimento de critérios objetivos e transparentes para determinar a remuneração dos servidores públicos, as quais examinou a Comissão com base na informação que teve à sua disposição, observa que as mesmas são pertinentes para os propósitos da Convenção Interamericana contra a Corrupção.

[483] Não obstante, a Comissão estima oportuno fazer algumas observações relacionadas à adequação do ordenamento jurídico vigente:

[484] Primeiramente, durante a visita *in loco*, servidores do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão informaram sobre um estudo em andamento denominado “Ampliação das estruturas remuneratórias dos cargos pertencentes às carreiras e planos diversos – Estica”, sobre o qual explicaram o seguinte: “*em geral, as carreiras não guardam uniformidade nas suas estruturas de Classes e Padrões, bem assim, nas suas amplitudes que variam de 3 a 20 steps (progressão)... Em algumas o servidor alcança o último nível da carreira em um curto espaço de tempo (até seis anos). Em outras, esse tempo varia de 13 a 20 anos para o acesso ao último nível, considerando que o interstício para fins de progressão funcional pode ser de 12, 18 ou 24 meses, conforme a legislação de cada carreira.*”

[485] Acerca do estudo mencionado, o Estado analisado declarou que “*entendeu-se que há que se promover nas carreiras um aumento nas respectivas amplitudes de classes e padrões para trinta steps, tendo como remuneração inicial o valor de cinco mil reais. Ex.: carreiras do Grupo Gestão Governamental, carreiras das Agências Reguladoras, AGU, ABIN, entre outras. Os cargos de nível superior, pertencentes aos Planos Diversos que hoje apresentam tabela remuneratória com valor inicial de cinco mil reais, passam a ter valor remuneratório inicial de três mil e duzentos reais. Ex.: PGPE, PST, PEC-FAZENDA ente outros. Para os cargos de nível intermediário dos planos diversos, o valor remuneratório inicial será de dois mil e oitocentos reais.*”

---

<sup>190</sup> A Lei 13.316 de 20 de julho de 2016 pode ser consultada em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/lei/L13316.htm#anexoii](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/L13316.htm#anexoii)

[486] O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão também esclareceu que “o desenvolvimento do servidor na carreira corresponderá ao tempo necessário para alcançar o tempo de aposentadoria. Haverá uma regulamentação específica para definir as progressões, baseada em três aspectos: Tempo (de serviço); Desempenho (avaliação); e Capacitação (certificação). O servidor que ingressar na carreira desempenhará as atribuições relativas ao seu cargo público, observando o grau de complexidade das atividades e competências estabelecidas para a classe e padrão que estiver posicionado, de modo a motivá-lo ao crescimento profissional. Convém esclarecer que a medida em estudo alcançará somente os servidores que ingressassem nas carreiras após o advento da nova lei. Para a implantação da proposta ora apresentada será necessária a elaboração de projeto de lei, com vistas à alteração de toda a legislação específica vigente, bem assim das respectivas tabelas remuneratórias e a ampliação da estrutura de classes e padrões das carreiras.”

[487] Nesse contexto, a Comissão observa que os dados da “Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos ex-Territórios”<sup>191</sup> confirmam a desigualdade nas classes e padrões que compõem a estrutura salarial pública federal, como foi mencionado durante a visita *in loco* e por escrito nos documentos recebidos posteriormente.

[488] Por outro lado, no que se refere ao estudo de reforma do sistema de remuneração das carreiras dos servidores públicos federais, a Comissão observa que o Estado analisado não apresentou critérios objetivos e transparentes para determinar a necessidade de “um aumento nas respectivas amplitudes de classes e padrões para trinta steps” ou estabelecer como remuneração inicial o valor de cinco mil reais. Nesse sentido, a Comissão formulará uma recomendação a fim de que o Estado Brasileiro adote e implemente um sistema remuneratório equitativo que gere incentivos adequados com base no mérito, permita a mobilidade, e supere as diferenças salariais existentes no serviço público brasileiro federal, a depender do setor e da entidade à qual o servidor está vinculado, baseando-se em critérios objetivos e transparentes, incluindo os parâmetros constitucionais, como a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos. (ver recomendação 2.2.3.1 da seção 2.2.3 do capítulo III deste relatório)

[489] Em relação ao limite do salário dos servidores públicos, a Comissão nota que a Constituição Brasileira é bastante clara e precisa: “a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos [...], os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”. (grifo nosso). Nesse contexto, a Comissão observa que o teto constitucional dos salários foi estabelecido com a emenda constitucional nº 19 de 1998, redação que foi confirmada e incrementada pela emenda constitucional nº 41 de 2003.

[490] Por outro lado, a Comissão nota que certas vantagens não são submetidas à regra do teto constitucional. Por exemplo, a Lei Complementar nº 35 de 14 de março de 1979, que instituiu a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, estabelece que “para o efeito de equivalência e limite de vencimentos previstos nesse artigo, são excluídas de cômputo apenas as vantagens de caráter pessoal ou de natureza transitória”. (grifo nosso) Igualmente, a Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990<sup>192</sup>, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das

<sup>191</sup> Ver Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos ex-Territórios nº 73, disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/tabela-de-remuneracao-1>

<sup>192</sup> A Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990 pode ser consultada em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)

autarquias e das fundações públicas federais, determina, em seu Art. 42 parágrafo único, que *“Excluem-se do teto de remuneração as vantagens previstas nos incisos II a VII do art. 61.”* (grifo nosso)<sup>193</sup>

[491] Adicionalmente, a Comissão observa que certas normas permitem que o subsídio mensal de determinados servidores públicos ultrapasse o valor fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). É o caso, por exemplo, do Decreto Legislativo nº 276, de 2014<sup>194</sup>, o qual fixou o subsídio mensal dos membros do Congresso Nacional no mesmo valor fixado para os Ministros do STF e, além disso, estabeleceu que *“é devida aos membros do Congresso Nacional, no início e no final do mandato, ajuda de custo equivalente ao valor do subsídio, destinada a compensar as despesas com mudança e transporte.”* (grifo nosso)<sup>195</sup>

[492] Pelas razões anteriormente expostas, há atualmente, casos de servidores públicos<sup>196</sup> que recebem, mensalmente, mais do que o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.<sup>197</sup> Nesse sentido, a Comissão considera oportuno formular uma recomendação ao Estado analisado para que considere regular, por meio de lei geral aplicável a todos os funcionários públicos, o Artigo 17 dos Atos das Disposições Transitórias da Constituição Federal, para estipular que *“os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadorias que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título”*, a fim de impossibilitar a existência de salários que ultrapassem o valor estabelecido como teto máximo pela Constituição. (ver recomendação 2.2.3.2 da seção 2.2.3 do capítulo III deste relatório)

### 2.2.3. Conclusões e recomendações

---

<sup>193</sup> O Estado analisado, em 8 de março de 2018, esclareceu o seguinte: *“Dentro do ordenamento jurídico pátrio, essas exceções fazem sentido, tendo em vista que dizem respeito a férias, 13º salário, hora-extra, adicional por trabalho noturno e insalubridade – ou seja, não são vantagens individuais, e sim direitos trabalhistas também previstos na Carta Magna. Impor o limite constitucional retiraria tais direitos, além de caracterizar enriquecimento ilícito da Administração. Nesse sentido, a jurisprudência é pacífica. Veja-se, por exemplo, julgado no RE 276434, STF, 25/02/2010, Relator Ministro Joaquim Barbosa. Também cite-se o Acórdão da 5ª Turma do TRT da 1ª Região, emitido em sede de Recurso Ordinário, julgado em novembro de 2014: ‘Tanto as gratificações natalinas como o abono constitucional de 1/3 sobre as férias são parcelas que não se integram à remuneração do trabalhador para todos os efeitos legais. Vale dizer, são direitos devidos acima do patamar mínimo civilizatório que visam a garantir ao trabalhador (lato sensu) um acréscimo pecuniário extraordinário por uma situação excepcional. Daí porque, assim como as parcelas indenizatórias, seria desarrazoado considerar tais parcelas no limite do teto remuneratório”*.

<sup>194</sup> O Decreto Legislativo nº 276, de 2014 se encontra disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2014/decretolegislativo-276-18-dezembro-2014-779806-norma-pl.html>

<sup>195</sup> O Estado analisado, em 8 de março de 2018, prestou a seguinte informação: *“estão excluídos do teto constitucional, segundo jurisprudência pacífica, valores percebidos a título de verba indenizatória. Veja a Resolução 13, de 21 de março de 2006, do Conselho Nacional de Justiça, que dispôs no artigo 8º, in verbis: ‘Ficam excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas: I – de caráter indenizatório, previstas em lei: a) ajuda de custo para mudança e transporte”*.

<sup>196</sup> Por exemplo, a remuneração líquida total de um membro ativo do Ministério Público Federal em outubro de 2017 chegou a R\$34.512,72, segundo a tabela disponível na Página de Transparência do órgão, p. 2:

<http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/contracheque/remuneracao-membros-ativos/2017/remuneracao-membros-ativos-2017-Outubro.pdf>

Adicionalmente, a remuneração líquida total de dois analistas legislativos, na Câmara de Deputados, em novembro de 2017, foi de R\$33.927,71 e R\$42.671,68, segundo a tabela disponível na Página de Transparência do órgão, p. 3:

<http://www2.camara.leg.br/transparencia/recursos-humanos/remuneracao/relatorios-consolidados-por-ano-e-mes/2017/novembro-de-2017-pdf>

<sup>197</sup> O Estado analisado, em 8 de março de 2018, informou que a PEC 63/2016 foi proposta no sentido de considerar reestruturar o teto constitucional a fim de coibir a criação os chamados “supersalários” por legislação infraconstitucional.

[493] Levando em consideração a análise realizada nas seções anteriores, em relação à implementação no Estado analisado da disposição prevista no parágrafo 12 do artigo III da Convenção, a Comissão formula as seguintes conclusões e recomendações:

[494] O Brasil considerou e adotou medidas destinadas ao estabelecimento de critérios objetivos e transparentes para determinar a remuneração dos servidores público, de acordo com o exposto na seção 2 do capítulo III deste relatório.

[495] Diante dos comentários realizados na seção 2 deste capítulo, a Comissão sugere que o Estado analisado considere as seguintes recomendações:

2.2.3.1. Adotar e implementar um sistema remuneratório equitativo para os servidores públicos federais que gere incentivos adequados com base no mérito, permita a mobilidade, baseando-se em critérios objetivos e transparentes, incluindo os parâmetros constitucionais, como a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos de cada carreira, os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos. (ver parágrafo 488 na seção 2.2.2 do capítulo III deste relatório)

2.2.3.2. Considerar regular, por meio de lei geral aplicável a todos os funcionários públicos, o Artigo 17 dos Atos das Disposições Transitórias da Constituição Federal, a fim de impossibilitar a existência dos chamados “supersalários”, aqueles que ultrapassam o valor estabelecido como teto máximo pela Constituição. (ver parágrafo 492 na seção 2.2.2 do capítulo III deste relatório)

#### **IV. BOAS PRÁTICAS**

[496] De acordo com as disposições da seção VI da Metodologia para o acompanhamento da implementação das recomendações formuladas e das disposições analisadas na Segunda Rodada e para a análise das disposições da Convenção Interamericana contra a Corrupção selecionada para a Quinta Rodada adotada pela Comissão, se apresentam, à continuação, as boas práticas identificadas pelo Brasil, relacionadas com o parágrafo 5 do Artigo III da Convenção, as quais decidiu compartilhar com os demais países integrantes do MESICIC, por considerar que lhes podem ser úteis.

[497] - Observatório da Despesa Pública, implementado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Na sua resposta ao questionário, o Estado analisado informou, entre outros, o seguinte:

[498] *“O Observatório da Despesa Pública, criado pela CGU em 2008, aplica metodologia científica, apoiada em ciência de dados, para o monitoramento dos gastos públicos. Dentre os temas monitorados, incluem-se compras governamentais, gastos com cartões de pagamento do Governo Federal, despesas com diárias e passagens e gastos com terceirização. São emitidos alertas de transações que se enquadram em alguma das dezenas de tipologias de ilícitos mapeados, em geral utilizadas nas auditorias da CGU.”*

[499] *“A metodologia empregada consiste na utilização de técnicas e ferramentas avançadas de mineração de dados e correlação de informações de diversas bases de dados governamentais. [...] Espera-se atingir um alto nível de acompanhamento das despesas governamentais, enfatizando o caráter preventivo, além de um alto nível de adesão na utilização das informações produzidas.”*

[500] - Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv), também implementado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Na sua resposta ao questionário, o Estado analisado informou, entre outros, o seguinte:

[501] *“O Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e-Ouv, é um sistema web que permite que qualquer pessoa possa manifestar-se aos órgãos da administração pública para denunciar, reclamar, elogiar, sugerir ou fazer solicitações. A unificação do canal de entrada de manifestações permite, do ponto de vista da experiência do usuário, descobrir para qual órgão deve encaminhar sua manifestação bastando que explicita o assunto a ser tratado, além de padronizar o processo de interlocução com o Estado, aumentando a sua segurança jurídica e permitindo, inclusive, que se manifeste anonimamente. De outra parte, do ponto de vista do Estado, permite a criação de uma única base de dados sobre manifestações, facilitando a sua análise para o planejamento e a execução das ações de controle e das ações correccionais”*

[502] *“O Poder Executivo federal conta hoje com 306 ouvidorias públicas distribuídas em todos os entes da federação, sendo que algumas, como a do Sistema Único de Saúde, contam com mais de 1,6 mil unidades. O e-Ouv foi desenhado como mecanismo de integração deste sistema, tanto do ponto de vista tecnológico como do ponto de vista normativo, ao replicar os prazos, processos e tipologias adotadas pelas Instruções Normativas do órgão central das unidades de Ouvidoria. [...] O maior controle sobre os processos das ouvidorias usuárias do e-Ouv permitiu a queda no tempo de tratamento das manifestações, de uma média de 60 dias imediatamente anterior ao uso do sistema para uma média inferior a 16 dias após a sua adoção.”*

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

<b>Segunda-Feira, 02 de outubro de 2017</b>	
16h00 – 16h30 Hotel Mercure Brasília Líder	<b>Reunião de coordenação entre os representantes dos Estados membros do Subgrupo e a Secretaria Técnica.</b>
16h30 – 17h00 Hotel Mercure Brasília Líder	<b>Reunião de coordenação entre os representantes do Estado analisado, os Estados membros do Subgrupo e a Secretaria Técnica.</b>

<b>Terça-Feira, 03 de outubro de 2017</b>	
8h30 – 12h30 Palácio do Itamaraty	<b>Reuniões com organizações da sociedade civil e/ou, entre outros, com organizações do setor privado, associações profissionais, acadêmicos ou pesquisadores.</b>
<b>Reunião</b> 8h30 – 12h30	<b>Temas:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Sistemas para a contratação de funcionários públicos, capacitação para o cumprimento de suas responsabilidades e normas éticas;</b></li><li>• <b>Sistemas para a aquisição de bens e serviços por parte do Estado</b></li><li>• <b>Tipificação dos atos de corrupção e sistemas de proteção de denunciante</b></li></ul> <p><u>Participantes:</u> Antonio Rodrigo Machado, Presidente da Comissão de Legislação Anticorrupção e <i>Compliance</i>, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/DF) Fabiano Angélico, Consultor Sênior, Transparência Internacional Marina Ferro, Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social Michael Freitas Mohallem, Coordenador do Centro de Justiça e Sociedade, Fundação Getúlio Vargas Márcio Rocha, Desembargador Federal, membro da Associação dos Juízes</p>

\* Esta agenda foi acordada em conformidade com as disposições 13 e 14 da *Metodologia para a Realização das Visitas In Loco* (documento SG/MESICIC/doc.276/11 rev. 2), disponível em: [http://www.oas.org/juridico/portuguese/met\\_inloco.pdf](http://www.oas.org/juridico/portuguese/met_inloco.pdf)

	Federais do Brasil (AJUFE) e Coordenador da Ação 4/2016 da ENCCLA Roberto Veloso, Juiz Federal e Presidente da AJUFE
12h30 – 14h00	<b>Almoço</b>
14h00 – 17h30 Palácio do Itamaraty	<b>Reuniões com autoridades públicas: Tipificação de atos de corrupção e sistemas de proteção de denunciante de atos de corrupção</b>
14h00 – 16h00	<b>Painel 1:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Tipificação de atos de corrupção</b><ul style="list-style-type: none"><li>- Novos desdobramentos</li><li>- Resultados</li></ul></li></ul> <p><u>Participantes:</u> Maria Regina Reis, Consultora Legislativa, Câmara dos Deputados Tiago Ivo Odon, Consultor Legislativo, Senado Federal Douglas Fischer, Procurador Regional da República, Ministério Público Federal Tiago Santos Farias, Assessor Jurídico, Ministério Público Federal Rolando Alexandre de Souza, Delegado e Chefe do Serviço de Repressão a Desvio de Recursos Públicos, Polícia Federal Márcio Rocha, Desembargador Federal</p>
16h00 – 17h30	<b>Painel 2:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Sistemas de proteção de denunciante de atos de corrupção</b><ul style="list-style-type: none"><li>- Avanços, dificuldades, desdobramentos novos e necessidades de cooperação técnica em relação à implementação das recomendações formuladas na Segunda Rodada.</li></ul></li></ul> <p><u>Participantes:</u> Márcio Rocha, Desembargador Federal Marcos Gerhardt Lindenmayer, Chefe de Gabinete da Ouvidoria-Geral da União, Controladoria-Geral da União (CGU) Maria Regina Reis, Consultora Legislativa, Câmara dos Deputados Melina Castro Montoya Flores, Procuradora da República, Ministério Público Federal Douglas Fischer, Procurador Regional da República, Ministério Público Federal Tiago Santos Farias, Assessor Jurídico, Ministério Público Federal</p>

18h00 Hotel Mercure Brasília Líder	<b>Reunião informal</b> <sup>198</sup> com os representantes dos Estados membros do Subgrupo e a Secretaria Técnica.
--	--

<b>Quarta-Feira, 04 de outubro de 2017</b>	
8h30 – 12h00 Palácio do Itamaraty	<b>Reuniões com autoridades públicas: Sistemas para a contratação de funcionários públicos</b>
<b>Primeira Reunião</b> 8h30 – 12h00	<b>Painel 3:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Sistemas para a contratação de funcionários públicos</b><ul style="list-style-type: none"><li>- Avanços, desdobramentos novos, resultados e dificuldades em relação à implementação das recomendações formuladas na Segunda Rodada.</li></ul></li></ul> <p><u>Participantes:</u></p> <p>Renato Capanema, Diretor de Promoção da Integridade, Acordos e Cooperação Internacional, Controladoria-Geral da União (CGU)</p> <p>Fenando Mendes Monteiro, Diretor de Governança e Gestão, Controladoria-Geral da União (CGU)</p> <p>Camila Colares, Coordenadora-Geral de Acordos e Cooperação Internacional, Controladoria-Geral da União (CGU)</p> <p>Elizabeth Cosmo, Coordenadora-Geral de Acordos e Cooperação Internacional substituta, Controladoria-Geral da União (CGU)</p> <p>Tatiana Petry, Auditora Federal de Finanças e Controle, Controladoria-Geral da União (CGU)</p> <p>Simei Spada, Coordenadora-Geral de Gestão de Pessoas, Controladoria-Geral da União (CGU)</p> <p>Veronica Gomes Silva, Assessora de Gestão de Pessoas, Controladoria-Geral da União (CGU)</p> <p>Liz Costa Rocha Alves, Departamento de Legislação e Provimento de Pessoas, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão</p> <p>João Trindade Cavalcante Filho, Consultor Legislativo, Senado Federal</p> <p>Alexandre Peixoto de Melo, Consultor Legislativo, Câmara dos Deputados</p> <p>Douglas Fischer, Procurador Regional da República, Ministério Público Federal</p>

<sup>198</sup>. O segundo parágrafo da disposição 20 da *Metodologia para a realização das Visitas In Loco* estabelece que: “(...) Ao serem concluídas as reuniões, em cada dia da visita in loco, a Secretaria Técnica organizará um encontro informal com os peritos do Subgrupo, para troca de pontos de vista preliminares sobre os temas nelas considerados(...)”.

	Tiago Santos Farias, Assessor Jurídico, Ministério Público Federal
12h00 – 14h00	<b>Almoço</b>
14h00 – 17h30 Palácio do Itamaraty	<b>Reuniões com autoridades públicas: Sistemas para a aquisição de bens e serviços por parte do Estado</b>
14h00 – 17h30	<b>Painel 4:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Sistemas para a aquisição de bens e serviços por parte do Estado</b><ul style="list-style-type: none"><li>- Avanços, desdobramentos novos, resultados e dificuldades em relação à implementação das recomendações formuladas na Segunda Rodada.</li></ul></li></ul> <p><u>Participantes:</u></p> <p>Fernando Mendes Monteiro, Diretor de Governança e Gestão (CGU)</p> <p>Flávio Rezende Dematte, Corregedor-Setorial das Áreas de Fazenda e Relações Exteriores (CGU)</p> <p>Clarice Knihs, Auditora Federal de Finanças e Controle, Coordenação de Planejamento e Avaliação Institucional (CGU)</p> <p>Lorena Férrer Pompeu, Coordenadora-Geral de Licitações, Contratos e Documentação (GCU)</p> <p>Giovanni Dematte, Coordenador-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade (CGU)</p> <p>Maria Eduarda Pacheco da Silva Olcha, Coordenação de Planejamento e Avaliação Institucional (CGU)</p> <p>Jefferson de Freitas Martins, Auditor Federal de Finanças e Controle (CGU)</p> <p>Aureliano Júnior, Coordenador-Geral de Governo Aberto e Transparência substituto (CGU)</p> <p>Wesley Rodrigo Couto Lira, Diretor do Departamento de Normas e Sistemas de Logística, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão</p> <p>Daniel Miranda Pontes Rogério, Departamento de Normas e Sistemas de Logística, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão</p> <p>Alexandre Peixoto de Melo, Consultor Legislativo, Câmara dos Deputados</p> <p>Rafael Jardim, Secretário de Relações Institucionais no Combate à Fraude e à Corrupção, Tribunal de Contas da União (TCU)</p>
18h00 Hotel Mercure Brasília Líder	<b>Reunião informal</b> com os representantes dos Estados membros do Subgrupo e a Secretaria Técnica.

<b>Quinta-Feira, 05 de outubro de 2017</b>	
8h30 – 12h30 Palácio do Itamaraty	<b>Reuniões com autoridades públicas: Continuação do painel sobre sistemas para a aquisição de bens e serviços por parte do Estado; e início do painel sobre capacitação e instruções ao pessoal dos órgãos públicos a fim de garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das normas éticas que regem as suas atividades</b>
<b>Primeira Reunião</b> 8h30 – 10h00	<b>Painel 5:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Sistemas para a aquisição de bens e serviços por parte do Estado</b><ul style="list-style-type: none"><li>- Avanços, desdobramentos novos, resultados e dificuldades em relação à implementação das recomendações formuladas na Segunda Rodada.</li></ul></li></ul> <p><u>Participantes:</u> Melina Castro Montoya Flores, Procuradora da República, Ministério Público Federal Tiago Santos Farias, Assessor Jurídico, Ministério Público Federal Francisco Eduardo Carrilho Chaves, Consultor Legislativo, Senado Federal</p>
<b>Segunda Reunião</b> 10h00 – 13h00	<b>Painel 6:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Capacitação e Instruções ao pessoal dos órgãos públicos a fim de garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das normas éticas que regem as suas atividades</b><ul style="list-style-type: none"><li>- Marco jurídico, programas, instâncias competentes e utilização de tecnologias.</li><li>- Resultados</li><li>- Dificuldades</li></ul></li></ul> <p><u>Participantes:</u> Cyro Dornelas, Secretário-Executivo da Comissão de Ética (CGU) Marcos Gerhardt Lindenmayer, Ouvidoria-Geral da União (CGU) Renato de Oliveira Capanema, Diretor de Promoção da Integridade, Acordos e Cooperação Internacional (CGU) Armando de Nardi Neto, Coordenador-Geral de Planejamento e de Ações Correicionais (CGU) Liliane de Paiva Nascimento, Gerente de Projetos, Programa de Integridade (CGU) Simei Spada, Coordenadora-Geral de Gestão de Pessoas (CGU) Elainne Carvalho, Coordenadora de Desenvolvimento e Capacitação (CGU)</p>

	Gustavo Caldas, Secretário-Executivo, Comissão de Ética Pública (CEP) Mariana Melo, Secretária-Executiva Adjunta, Comissão de Ética Pública (CEP) Mariana Montenegro, Setor de Capacitação, Comissão de Ética Pública (CEP) Pedro Arthur Braune Guedes, Comissão de Ética Pública (CEP)
13h00 – 14h30	<b>Almoço</b>
14h30 – 17h30 Palácio do Itamaraty	<b>Reuniões com autoridades públicas: Estudo das medidas de prevenção que levem em conta a relação entre uma remuneração equitativa e a probidade no serviço público.</b>
14h30 – 15h30	<b>Painel 7:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Estudo das medidas de prevenção que levem em conta a relação entre uma remuneração equitativa e a probidade no serviço público.</b><ul style="list-style-type: none"><li>- Critérios objetivos e transparentes para determinar a remuneração dos servidores públicos</li></ul></li></ul> <p><u>Participantes:</u></p> <p>Erasmio Veríssimo de Castro Sampaio, Diretor do Departamento de Remuneração e Benefícios, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão</p> <p>Marcos Kroll, Diretor do Departamento de Modelos Organizacionais, Secretaria de Gestão, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão</p> <p>Eduardo Pastore, Coordenador-Geral do Departamento de Modelos Organizacionais, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão</p> <p>Teomair de Oliveira, Administrador, Secretaria de Gestão de Pessoas, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão</p> <p>Gabriela de Castro, Administradora, Secretaria de Gestão de Pessoas, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão</p>
15h30 – 16h00 Palácio do Itamaraty	<b>Reunião informal</b> com os representantes dos Estados membros do Subgrupo e a Secretaria Técnica.
16h00 – 17h00 Palácio do Itamaraty	<b>Reunião final</b> <sup>199/</sup> entre os representantes do Estado analisado, dos Estados membros do Subgrupo e a Secretaria Técnica.

<sup>199</sup>. O terceiro parágrafo da disposição 20 da *Metodologia para a realização das Visitas In Loco* estabelece que: “(...) Ao final da visita in loco, será realizada uma reunião, de que participarão os peritos do Subgrupo, a Secretaria Técnica e o Perito Titular do Estado analisado e/ou o funcionário que tenha este designado para apoiá-lo, de acordo com o que preceitua a disposição 11, parágrafo segundo, desta Metodologia. Nessa reunião, serão detalhadas, se for o caso, as informações que, excepcionalmente, o Estado analisado ainda não tenha prestado, por meio da Secretaria Técnica, bem como o prazo em que o fará, e se coordenará qualquer outro tema pendente que resulte da visita in loco”.

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

**ESTADO ANALISADO:**

**BRASIL**

**Renato de Oliveira Capanema**

Perito Titular junto à Comissão de Peritos do MESICIC  
Diretor de Integridade, Acordos e Cooperação Internacional  
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

**Elizabeth Cristina Marques Cosmo**

Perita Suplente junto à Comissão de Peritos do MESICIC  
Coordenadora-Geral de Acordos e Cooperação Internacional Substituta  
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

**ESTADOS MEMBROS DO SUBGRUPO DE ANÁLISE PRELIMINAR:**

**EL SALVADOR**

**Orlando Israel Rivas Ávila**

Assessor Jurídico  
Departamento de Fortalecimento do Controle Interno e Auditoria  
Secretaria de Participação, Transparência e Anticorrupção

**SECRETARIA TÉCNICA DO MESICIC**

**Verônica Alonso**

Oficial Jurídico  
Departamento de Cooperação Jurídica  
Secretaria de Assuntos Jurídicos da OEA

**Enrique Martínez**

Oficial Jurídico Principal  
Departamento de Cooperação Jurídica  
Secretaria de Assuntos Jurídicos da OEA