

NOVAS MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO



**UNIDOS
CONTRA A
CORRUPÇÃO**



**TRANSPARÊNCIA
INTERNACIONAL**
Brasil



FGV | DIREITO RIO
DIREITO SP

06

**INVESTIDURA
E INDEPENDÊNCIA
DE AGENTES PÚBLICOS**



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

Os tribunais de contas deveriam ser importantes instrumentos de controle externo sobre a administração pública, exercendo o papel de combater a corrupção, fiscalizar as receitas e despesas dos entes públicos e julgar as contas dos governantes. Em vez disso, esses tribunais sofrem com uma excessiva politização e foram, em larga medida, cooptados, por meio das nomeações de seus ministros e conselheiros, pelos próprios agentes que deveriam fiscalizar. Esta proposta pretende devolver a independência e autonomia aos tribunais de contas, garantindo-lhes os instrumentos para exercer sua função efetivamente.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Estabelece como requisito para a nomeação dos ministros e conselheiros dos tribunais de contas a ausência de condenação em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, além de formação em nível superior em áreas de competência afetas, como Direito, Economia e Contabilidade.

Atribui ao CNJ a competência para fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais dos ministros do TCU e de conselheiros dos TCEs. Um membro do CNJ passa a ser indicado pelo TCU, garantindo sua representação naquele órgão.

Atribui a competência ao TCU para organizar o Sistema Nacional de Tribunais de Contas, com vistas a organizar o funcionamento do controle externo nas diversas instâncias e fixar as prioridades no combate à corrupção e promoção da transparência no país como um todo.

Detalha a composição dos Tribunais de Contas Estaduais, eliminando a discricionariedade atual, que permite a indicação pelos governadores e assembleias legislativas. Todos os conselheiros passam a ser eleitos pelas classes de auditores de controle externo, membros do Ministério Público de Contas, auditores substitutos de conselheiros e conselhos profissionais.

Reconhece-se formalmente o pertencimento do Ministério Público de Contas ao Ministério Público, atribuindo-lhe as respectivas garantias e deveres, incluindo a sujeição à competência correccional do CNMP.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Escândalos que afetam a credibilidade dos tribunais de contas são frequentes, e, recentemente, o envolvimento de 6 dos 7 conselheiros do TCE-RJ com um esquema de corrupção chocou o país²⁸.

É alto o número de conselheiros de tribunais de contas que já haviam ocupado anteriormente cargos eletivos ou de destaque na administração (80%), sugerindo proximidade com os grupos políticos locais, sem considerar aqueles com vínculos familiares aos políticos locais (31%). Não surpreende, portanto, que 23% dos conselheiros sejam alvos de processos na Justiça ou já tenham sofrido punição²⁹.

29. TRANSPARÊNCIA NA SELEÇÃO DE MINISTROS DO STF

A Suprema Corte brasileira ganhou importância e destaque especial na estrutura do Estado brasileiro ao longo das últimas décadas. Dessa forma, a seleção dos ministros que a integram pelo Presidente da República tornou-se objeto de debates na sociedade. As propostas feitas visam fortalecer o caráter democrático desse processo de escolha, incrementando a transparência e participação da sociedade. Além disso, pretende-se introduzir um período de quarentena para a nomeação de pessoas que ocuparam determinados cargos, a fim de garantir maior isenção no desempenho de funções públicas que estão entre as mais relevantes do país.

²⁸UOL. PF prende 5 dos 7 conselheiros do TCE-RJ e leva presidente da ALERJ para depor. Rio de Janeiro, 29 mar. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/03/29/pf-prende-5-dos-7-conselheiros-do-tce-rj-e-leva-presidente-da-alerj-para-depor.htm>>. Acesso em: 8 mar. 2018.

²⁹TRANSPARÊNCIA BRASIL. Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas? Disponível em: <<https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/TBrasil%20-%20Tribunais%20de%20Contas%202016.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2018.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Propõe que a escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal será feita pelo Presidente da República, o qual terá o prazo de 15 dias após a vacância do cargo para tornar pública uma lista contendo o nome de até 5 possíveis ocupantes do cargo, acompanhada dos seus currículos.

Determina que, 30 dias após a divulgação dos nomes dos cinco possíveis ocupantes, o Presidente da República deverá realizar sua escolha, entre aqueles nomes, e comunicá-la ao Presidente do Senado Federal.

Veda a indicação de quem tenha, nos quatro anos anteriores, ocupado mandato eletivo federal ou cargo de Procurador-Geral da República, Advogado-Geral da União ou Ministro de Estado.

Torna os Ministros do Supremo Tribunal Federal inelegíveis para qualquer cargo eletivo, até quatro anos após deixarem o tribunal, prazo em que também ficam impedidos de ocupar cargo na administração pública e de exercer a advocacia.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

O período entre a indicação e a aprovação pelo Senado de um Ministro do Supremo, em um episódio recente, foi de 15 dias, intervalo excessivamente curto para que a sociedade analisasse seu histórico e houvesse um debate de qualidade sobre a escolha. O projeto amplia a transparência, o escrutínio e a participação social no processo de escolha de Ministros do STF, possibilitando que a sociedade e a imprensa façam uma análise detalhada da pessoa escolhida e de seu histórico acadêmico e profissional.

Além disso, a nomeação para o STF de indicados que ocuparam, pouco tempo antes, altos cargos políticos aumenta as chances de influência política no exercício da função pública, quer do cargo anterior, quer do cargo de Ministro do Supremo.

Além disso, a quarentena após o exercício da função de ministro do Supremo é, na mesma linha, uma garantia de maior isenção no exercício da função judicante. A participação na vida pública de autoridades que tiveram sua atuação profissional reconhecida pode ser positiva para a democracia. Contudo, dadas as particularidades da função judicante e a visibilidade da Corte Suprema, que está no ápice de um Poder, a quarentena de 4 anos mitiga a preocupação de que decisões pudessem ser influenciadas pela busca de apoio popular, protegendo-se a credibilidade do Judiciário.

30. ALTERA A COMPOSIÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL

Hoje, nada impede um juiz-advogado de tribunais eleitorais de julgar causas envolvendo candidatos, partidos e coligações que representou em eleições recentes. Esta medida pretende impedir que esses juízes-advogados julguem casos de ex-clientes no prazo de 10 anos. Além disso, as cortes eleitorais são compostas em sua maioria por magistrados oriundos da Justiça Estadual, em detrimento daqueles que integram a Justiça Federal. O equilíbrio entre esses ramos na composição dos tribunais eleitorais beneficia a imparcialidade do julgamento.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Altera a composição e o processo de escolha dos juízes dos TREs, prevendo que esses tribunais serão compostos igualmente por magistrados oriundos da Justiça Estadual e da Justiça Federal.

Inclui a Ordem dos Advogados do Brasil no processo de escolha dos juízes dos TREs e do TSE com a criação de listas sêxtuplas a partir das quais serão escolhidas as listas tríplexes.

Determina como causa de impedimento a representação de candidatos, partidos e coligações por juízes-advogados do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais nos últimos 5 pleitos.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Falta de equilíbrio entre as magistraturas estadual e federal nos TREs. Atualmente, os TREs são compostos por 7 juízes, dos quais apenas 1 tem origem no judiciário federal. Os demais juízes têm origem estadual, sendo indicados pelos Tribunais de Justiça. Magistrados estaduais são mais próximos dos conflitos políticos locais e sujeitos ao exercício de influência das lideranças sobre as quais frequentemente se deve julgar.

Não participação da principal entidade de representação da classe advocatícia no processo de escolha de juízes-advogados nas cortes eleitorais. A alteração tem o objetivo de aplicar na Justiça Eleitoral a regra mediante a qual a OAB deve participar da escolha dos membros da advocacia que compõem os tribunais judiciários, a exemplo do que a Constituição prevê no caso dos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Parcialidade de juízes. O envolvimento de juízes-advogados do TSE e dos TREs como advogados em períodos recentes pode indicar proximidade, afinidade, bem como tendência a tomar parte pelos candidatos, partidos políticos ou coligações objeto de investigação eleitoral.

31. PROCESSO SELETIVO PARA CARGOS EM COMISSÃO

O concurso público é a regra para o ingresso de funcionários públicos. O provimento de cargos por indicação é, portanto, a exceção, destinada especificamente aos cargos em comissão. Ocorre que a multiplicação dos cargos em comissão – já são quase 100 mil apenas na União, por exemplo – impõe a necessidade de que se estabeleçam critérios mínimos para a seleção dos ocupantes desses cargos que, frequentemente, são de direção e alta responsabilidade.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Determina a realização de processo seletivo público como precedente necessário para o provimento de cargos em comissão e funções confiança.

Exige, como condição para nomeação em cargo público em comissão, nível de escolaridade compatível com a complexidade e atribuições do cargo, tomando obrigatório o nível superior para os cargos de direção e chefia.

Aplica-se a todos os cargos em comissão da administração pública federal, incluindo os três poderes.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Atualmente, a União conta com aproximadamente 100 mil cargos comissionados e funções de confiança e gratificação³⁰. Isso não inclui os Poderes Legislativo e Judiciário. Fica evidente, portanto, a existência de um amplo contingente de funcionários públicos que não passaram por qualquer processo seletivo – ainda que mais simples que um concurso público – para integrar a administração pública.

São recorrentes os casos de indicados para cargos em comissão completamente subqualificados³¹. Costumam ser instâncias de nomeações políticas que maculam a administração pública aos olhos da sociedade e que representam, na realidade, a minoria dos casos. A implementação de alguns filtros na entrada desses cargos é, portanto, medida salutar.

³⁰Correio Braziliense. Número de comissionados e cargos de confiança aumentam no Governo Temer. Brasília, 31 jul. 2017. Disponível em: <http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/07/31/intermas_economia,613942/numero-de-comissionados-e-cargos-de-confianca-aumentam-no-governo-teme.shtml>. Acesso em: 11 mar. 2018.

³¹G1. Jovem de 19 anos administra contratos de R\$ 473 milhões no Ministério do Trabalho. Brasília, 9 mar. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/jovem-de-19-anos-administra-contratos-de-r-473-milhoes-no-ministerio-do-trabalho.ghtml>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

32. FICHA LIMPA PARA SERVIDORES PÚBLICOS

As exigências para que um indivíduo se torne servidor público podem e devem ser efetivamente mais altas em virtude do papel que passarão a exercer na sociedade. Nesse sentido, é salutar que seja elevada a barreira mínima para ingresso no serviço público para impedir que pessoas inidôneas representem a administração pública. A proposta, embora mais restrita em abrangência do que a incidência para o contexto eleitoral, pode contribuir para a integridade da administração pública.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

▼
Determina que não poderão ocupar cargos, funções e empregos públicos os indivíduos que se encontrarem em situação de inelegibilidade em virtude de condenação ou punição por crimes contra a administração pública.

▼
Propõe, portanto, a aplicação do filtro previsto pela Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135 de 2010), proibindo, por exemplo, qualquer um que tenha sido condenado por crime contra a administração pública, com decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

▼
Indivíduos já considerados inadequados para possuir mandatos eletivos podem se tornar funcionários públicos. A medida equipara essa limitação, já considerada amplamente adequada e cuja ideia partiu da sociedade, uniformizando as exigências para o ingresso na Administração Pública. Para os casos de servidores, não incidem todas as hipóteses eleitorais da Lei Ficha Limpa, e sim os casos em que houver condenação por crimes contra a administração pública.

33. APERFEIÇOAMENTO DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é o principal responsável pelo combate à formação de cartéis e outras práticas que ofendem a livre concorrência. Fortalecê-lo institucionalmente é essencial para garantir que suas instâncias investigadoras e julgadoras continuem atuando na luta contra os abusos do poder econômico.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

O mandato do Presidente e dos Conselheiros do CADE continua sendo de 4 (quatro) anos, não coincidentes, vedada a recondução. Porém, acrescenta-se um intervalo mínimo de seis meses entre o começo dos mandatos para evitar uma transição brusca.

O mandato do Superintendente-Geral do CADE passa a ser de 4 anos, sem possibilidade de recondução, de forma a retirar a perspectiva de renovação do mandato como vulnerabilidade a pressões políticas e a permitir um planejamento de longo prazo mais eficaz.

Substitui a base de cálculo das multas eventualmente aplicadas. Deixa de ser o faturamento no ramo de atividade econômica em que houve a infração e passa a ser o faturamento bruto de toda a empresa, com objetivo de trazer maior objetividade e segurança jurídica na fixação da multa.

Amplia prazos prescricionais.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

As medidas ampliam as condições para que haja um mercado competitivo no Brasil.

As mudanças possibilitam maior autonomia aos membros do CADE assegurando a tutela dos direitos difusos da concorrência de forma técnica e imparcial.

Há, atualmente, grande incerteza na fixação das multas em decorrência de critérios pouco objetivos, como "ramo de atividade empresarial", o que resulta na aplicação inconsistente da lei.

34. LEI ORGÂNICA DA CGU

A Controladoria-Geral da União é um dos principais órgãos de prevenção e repressão à corrupção da Administração Pública Federal. É responsável por fiscalizar o emprego de bilhões de reais em recursos da União e estimular o comportamento íntegro de milhares de funcionários públicos. Várias operações da Polícia e Ministério Público contra a corrupção contam, hoje, com a participação do órgão, responsável, ainda, pela aplicação de sanções da Lei Anticorrupção e celebração de certos tipos de acordo de leniência. Reafirmar sua independência e autonomia é essencial no combate à corrupção.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Prevê a competência da CGU para assistir direta e imediatamente o Presidente da República nas questões relacionadas à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência.

Autoriza a CGU a instaurar, originariamente, procedimento, sindicância e processos administrativos ou avocar PADs, PARs e outros processos que entender cabíveis para corrigir seu andamento.

Prevê a competência do Ministro Chefe da CGU para propor medidas administrativas e legislativas, decidir sobre representações e denúncias que receber, realizar inspeções e celebrar acordos de leniência nas hipóteses previstas na Lei.

Estabelece a estrutura da CGU e delinea a competência de cada um dos seus órgãos principais: a Secretaria Federal de Controle Interno, a Corregedoria-Geral da União, a Ouvidoria-Geral da União e a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção.

Cria o Fundo Federal de Combate à Corrupção para financiar ações e programas do Poder Executivo Federal na prevenção, fiscalização e repressão de ilícitos que provoquem prejuízo ao erário público ou gerem enriquecimento ilícito de servidores públicos federais.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Apesar de ter sido inicialmente criada em 2003, a Controladoria-Geral da União não tem uma lei orgânica, uma legislação própria e específica. As disposições sobre sua competência costumam ficar na legislação que dispõe de maneira geral sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios. Em consequência disso, há grande instabilidade e mudanças frequentes, muitas vezes por meio de Medidas Provisórias.

Por exemplo, foi a Medida Provisória n. 726, de 2016, que transformou a estrutura da CGU e a renomeou como Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Posteriormente convertida na Lei n. 13.341 de 2016, essa norma prevê a competência da CGU de maneira confusa e esparsa.