

NOVAS MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO



UNIDOS
CONTRA A
CORRUPÇÃO



TRANSPARÊNCIA
INTERNACIONAL
Brasil



FGV | DIREITO RIO
DIREITO SP

02 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL



4. DEMOCRACIA POPULAR

A Constituição prevê a participação popular no processo legislativo, ou seja, a atuação direta do povo, seja pela iniciativa de apresentar projetos de lei, seja pela realização de plebiscitos, referendos ou conselhos de políticas públicas. Os obstáculos para a concretização dessa participação, porém, são tantos que vêm impedindo a efetiva participação do povo nas decisões do Congresso Nacional e evitando que importantes pautas, como os temas anticorrupção, com amplo apoio social, sejam acolhidas e, ao menos, objeto de deliberação pelos parlamentares.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

▼
Prevê a possibilidade de iniciativa popular para a apresentação de proposta de emenda à Constituição. Possibilita também a iniciativa popular para a apresentação de emendas a projetos de lei ou propostas de emenda à Constituição.

▼
Possibilita a coleta de assinaturas por meios eletrônicos.

▼
Estabelece a competência do Tribunal Superior Eleitoral para a validação das assinaturas constantes na petição convocatória de plebiscitos ou referendos ou nos projetos de lei ou propostas de emenda à Constituição.

Institui regras específicas que conferem maior celeridade à tramitação das propostas que se originam da iniciativa popular.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

▼
O processo de coleta de assinaturas físicas para a iniciativa popular legislativa é complexo, caro e excessivamente demorado. Em razão disso, a participação popular tem sido rara. Nos 30 anos desde a promulgação da Constituição Federal, apenas 4 projetos de lei de iniciativa popular foram aprovados².

Mesmo os projetos que conseguem preencher os requisitos previstos e coletam o número de assinaturas necessário, não tramitam como projetos de iniciativa popular. Em razão da incapacidade do Congresso Nacional de validar as assinaturas, esses projetos foram encampados por parlamentares. Foi em razão dessa dificuldade que o Ministro do Supremo Luiz Fux determinou que fosse reiniciada a tramitação do projeto que tratava das “Dez Medidas Contra a Corrupção”³.

A proposta reconhece os importantes esforços que vêm sendo realizados para facilitar a participação popular no processo legislativo, principalmente aqueles que se aproveitam de recursos tecnológicos, como E-Democracia⁴, do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados, e o Mudamos⁵, do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio.

5. PROCESSO LEGISLATIVO PARTICIPATIVO

O processo legislativo nas Casas do Congresso Nacional, com frequência, parece distante e impenetrável para o povo. Utilizar-se das tecnologias para tornar a participação popular factível, acessível e ágil é essencial para garantir que as demandas populares alcancem efetivamente o Poder Legislativo. Esta proposta pretende superar as dificuldades de participação, simplificando a intervenção das pessoas por meio de significativas mudanças no Regimento da Câmara dos Deputados. A proposta quer tornar o processo de criação das leis mais transparente e íntegro.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Prevê que todos os documentos relevantes na tramitação de proposições pela Câmara dos Deputados serão disponibilizados em formato de dados abertos, para permitir a leitura e processamento por máquinas e facilitar a participação social.

Potencializa as formas de participação popular no processo legislativo, já que

²G1. Em quase 30 anos, Congresso aprovou 4 projetos de iniciativa popular. Brasília, 18 fev. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml>>. Acesso em: 6 mar. 2018.

³Decisão liminar no bojo do Mandado de Segurança n. 34.530.

⁴Mais informações em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/home>>.

⁵Mais informações em: <<https://itsrio.org/pt/projetos/mudamos-plataformas-para-uma-democracia-participativa/>>.

determina a inclusão, na Ordem do Dia do Plenário, de uma proposição priorizada pela sociedade pelo sistema eletrônico e torna obrigatória a análise das sugestões a PLS oriundas da participação nos pareceres dos relatores.

Institui um mecanismo de assinatura eletrônica, no sistema digital de dados abertos da Câmara, que poderá ser empregado para coletar apoiadores a projetos de iniciativa popular.

Determina que, no caso de instauração de processo criminal contra um deputado no STF ou outra instância, perderá o cargo de membro da Mesa Diretora, de Líder de partido ou bloco parlamentar, de presidente ou vice-presidente das comissões da Casa ou de membro do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

Promove a independência e o melhor funcionamento do Conselho de Ética, ao permitir que este permaneça funcionando mesmo durante a Ordem do Dia de sessão ordinária e extraordinária da Câmara ou do Congresso Nacional; ao prever que os recursos contra indeferimento de questões de ordem sejam decididos pelo Plenário da Câmara; ao não permitir a destituição do relator, uma vez indicado; e ao não permitir que suplentes de Deputado integrem o Conselho de Ética.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Sem um mecanismo de verificação de assinaturas eletrônicas, permanece-se efetivamente inviável a apresentação de projeto de lei por iniciativa popular e o conseqüente aproveitamento do ímpeto e status específico que essas propostas teriam.

Com frequência, deputados que ocupam cargos de liderança na Câmara, tornam-se réus em ações penais perante o Supremo. O que se pretende estabelecer é uma exigência de integridade e ética proporcional aos cargos que os deputados ocupam naquela Casa.

O Conselho de Ética precisa ganhar independência e ser imune a manobras como a abertura da Ordem do Dia no Plenário para evitar a evolução de seus trabalhos⁶.

6. POLÍTICA NACIONAL DE DADOS ABERTOS

Transparência é um dos principais instrumentos no combate à corrupção. Os dados e documentos abertos ao público, entretanto, não podem se encontrar em formatos que dificultem a sua leitura e seu processamento. A ideia de usar a tecnologia como ferramenta de controle social para verificar, por exemplo, a compatibilidade dos gastos públicos com merenda escolar com o custo médio dos alimentos depende de as informações serem apresentadas pelo poder público em formatos abertos e processáveis por computadores.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Prevê a publicidade das bases de dados como preceito geral, essas bases devem se encontrar em formato aberto, serem legíveis por máquinas, disponibilizadas em sua forma primária, com o maior grau de granularidade possível, e atualizadas de forma periódica.

Autoriza qualquer cidadão a apresentar pedido de abertura de base de dados públicos, não sendo permitidas às autoridades questionar os motivos desse pedido ou negá-los em razão de inconsistências na base de dados.

Prevê que os entes públicos deverão estabelecer Laboratórios de Inovação, que são “espaços abertos à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de ideias, ferramentas e métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos e o empoderamento do cidadão para o exercício do controle sobre a administração pública”.

Todas as ideias, ferramentas, softwares e métodos desenvolvidos pelos laboratórios serão de domínio público e livre.

⁶G1. Presidente do Conselho de Ética critica estratégia para adiar sessão. Brasília, 19 nov. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/11/presidente-do-conselho-de-etica-critica-estrategia-para-adiar-sessao.html>>. Acesso em: 9 mar. 2018.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Com frequência, o fornecimento de informações em formatos inadequados à leitura por máquinas torna inviável sua análise, em razão da quantidade e complexidade dos dados. Nesses casos, o dever de transparência do poder público não é cumprido.

No mais, o cruzamento de dados de diferentes órgãos, essencial para o efetivo controle social de políticas e gastos públicos, depende do seu fornecimento em bases abertas e processáveis por computadores.

O estímulo à inovação no setor público é necessário e segue o ótimo exemplo do Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados, que desenvolveu importantes ferramentas para promover o controle social no Congresso.

7. CRIAÇÃO DO INSTITUTO NACIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A Lei de Acesso à Informação (LAI) foi uma importante vitória para a sociedade e consagrou a transparência como princípio efetivo no ordenamento brasileiro. Mais de 6 anos após sua aprovação, entretanto, já ficou claro que permanecem lacunas, especialmente quanto à sua implementação pelos órgãos públicos em nível estadual e municipal. Inspirada nas melhores experiências internacionais, esta proposta pretende aprimorar a LAI e garantir que a transparência permaneça um importante componente da estratégia de se combater a corrupção no Brasil.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Cria o Instituto Nacional de Acesso à Informação, competente para monitorar e garantir a aplicação da LAI, a adequada interpretação de seus preceitos e o cumprimento de suas determinações por todos os agentes públicos. É, assim, o órgão competente para julgar recursos contra a unidades locais.

Determina que todos os órgãos e entidades sujeitos à LAI deverão criar uma Unidade de Transparência e Acesso à Informação.

Institui os testes de Danos e de Interesse Público com o objetivo de exigir uma formulação mais específica e restrita nos casos de sigilo, firmando este como exceção ao direito de acesso à informação.

Elimina a necessidade de fornecimento de dados de identificação do solicitante para a formulação dos pedidos de acesso à informação.

Subordina os partidos políticos à Lei de Acesso à Informação, com o objetivo de aumentar a transparência partidária.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

A excessiva generalidade das hipóteses de sigilo previstas na LAI tem dado margem a uma interpretação ampliativa que inclui como sigilosas informações diversas, sem apresentação de justificativa adequada.

Os resultados de pesquisas sobre transparência ativa e passiva têm produzido péssimos resultados no Judiciário e Ministério Público, em órgãos locais⁷ e mesmo em órgãos de controle e combate à corrupção, como os tribunais de contas⁸.

A necessidade de fornecimento de informações pessoais do solicitante (RG e CPF) também abre a possibilidade de respostas desiguais e discriminatórias, sendo contrária à recomendação da Organização dos Estados Americanos⁹.

⁷Como apontam pesquisas recentes do Programa de Transparência Pública da EBAPÉ, FGV. Disponível em: <<http://transparencia.ebape.fgv.br/pesquisa>>.

⁸MOHALLEM, M. F.; RAGAZZO, C. E. J. *Diagnóstico Institucional: primeiros passos para um Plano Nacional Anticorrupção*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/18167>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

⁹OEА. *Model Inter-American Law on Access to Public Information*. Washington DC, 8 jun. 2010. Disponível em: <http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/access_to_information_Text_edited_DDI.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2018.

8. PROTEÇÃO DO DENUNCIANTE DE BOA-FÉ (“WHISTLEBLOWER”)

Desvendar esquemas de corrupção é um desafio para o Estado. Contar com a ajuda de todos os cidadãos para que, tomando conhecimento de evidências de irregularidades, possam comunicá-las aos autores dos ilícitos e às autoridades competentes é fundamental para a realização de investigações que possam pôr fim a essas irregularidades e responsabilizar os envolvidos. O que esta proposta pretende é fortalecer os canais de denúncia e instituir mecanismos de incentivos aos denunciantes e de proteção contra retaliações.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

▶ Institui o Programa Nacional de Incentivo e Proteção de Relatos de Suspeita de Irregularidades, estabelecendo incentivo e proteção ao cidadão para que colabore com o Estado na luta contra a corrupção.

▶ Estão subordinados a este programa todos os órgãos da administração direta e indireta da União, os órgãos do Ministério Público, sindicatos, entidades beneficentes, organizações da sociedade civil e outras que recebam recursos públicos e o setor privado.

▶ Estimula a criação de canais de recebimento de relatos por ente privados e dá diretrizes sobre como devem funcionar e como devem ser realizadas investigações sobre os relatos.

▶ Cria as Unidades de Recebimento de Relatos, as quais devem estar presentes em todos os órgãos e entidades, tendo a competência de receber e encaminhar os relatos às autoridades fiscalizadoras e correccionais para apuração. Realizam apenas um juízo de admissibilidade prévio para verificar a existência de requisitos mínimos para, em seguida, realizar esse encaminhamento ou proceder ao arquivamento.

Define reportante como “a pessoa natural que, isoladamente ou em conjunto, tomar conhecimento, por meio de atividades pessoais ou profissionais, e relatar suspeita de irregularidade” e suspeita de irregularidade como a crença do denunciante, fundada em motivos razoáveis, da ocorrência de ação ou omissão, passada, presente ou iminente, que, se confirmada, causaria graves danos à sociedade.

Institui um rol de medidas para proteger o reportante (e sua família) de eventuais retaliações. Esse rol inclui o direito à preservação da identidade, a autorização temporária de trabalho domiciliar ou transferência de seu ambiente de trabalho, proteção contra e possibilidade de reversão de retaliações no ambiente de trabalho, como demissão arbitrária ou retirada de benefícios, a determinação do afastamento do ambiente de trabalho daquele responsável pela prática de retaliação, entre outras. Abrange também medidas de proteção à integridade física, como a colocação sob proteção provisória de órgão de segurança pública e a alteração de identidade.

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Muitos órgãos e entidades, atualmente, não têm canais de denúncia ou têm, porém frágeis e pouco conhecidos.

As normas atuais referentes à proteção de denunciantes são também insuficientes para garantir que estejam protegidos de retaliações.

9. APERFEIÇOAMENTO DA AÇÃO POPULAR

A ação popular é um importante instrumento por meio do qual qualquer cidadão pode se insurgir contra atos de corrupção ou imoralidade administrativa. É uma ferramenta de empoderamento da sociedade civil, já que não depende da ação dos órgãos de controle interno e externo. Fortalecer a ação popular e expandir seu escopo de aplicação é, portanto, aumentar a capacidade dos cidadãos de interferir em defesa da integridade pública.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Aumenta e simplifica o rol de atos que podem ser alvo de ação popular: “ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”.

Garante a proteção do autor popular contra eventuais retaliações, sendo cabível a aplicação das medidas de proteção.

Institui como base para anulação de atos administrativos: o abuso de preços no fornecimento de bens ou serviços e a omissão do agente público naquelas circunstâncias em que esteja vinculado por lei ou regulamento.

Prevê a possibilidade de retribuição pecuniária ao autor popular no valor de 10% a 20% do total a ser pago pelo réu, considerando-se a originalidade dos fatos apresentados, a existência de investigações prévias, a dificuldade de obtenção das informações que fundamentaram a ação popular e a gravidade dos danos sofridos pela Administração Pública.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

São grandes os custos, tanto para obtenção das informações-base da ação popular quanto do procedimento de apresentar uma ação popular, de maneira que a previsão de um incentivo, na forma de retribuição pecuniária, é muito importante no sentido de incentivar o controle social e o engajamento dos cidadãos na fiscalização das ações dos agentes públicos, principalmente dos agentes políticos, em seus respectivos âmbitos de atuação.