

# COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: UM MONITORAMENTO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, DA GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA, DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E DA COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL

Autora *Maria Dominguez*



## RESUMO

- O trabalho apresenta um monitoramento de 19 medidas anticorrupção contidas no Compromisso de Lima, assinado pelo Brasil em 2018, na ocasião da VIII Cúpula das Américas;
- As medidas estão divididas em cinco eixos temáticos, sendo eles: governabilidade democrática, transparência e acesso à informação, financiamento de campanhas eleitorais, compras e obras públicas, e cooperação jurídica internacional;
- Os compromissos que propõem a igualdade de gênero, a inclusão de grupos em situação de vulnerabilidade, a independência e autonomia de órgãos de controle, a tipificação de atos de corrupção, e a proteção de denunciantes estão entre os que obtiveram menor pontuação;
- Os compromissos mais bem avaliados pelo país, por outro lado, foram os que recomendam a transparência nos processos seletivos dos servidores públicos, a promoção de códigos de conduta, a promoção de planos de governo aberto, a prestação de contas de campanhas eleitorais, o uso de sistemas digitais para compras públicas, a cooperação entre autoridades judiciárias para investigações e as medidas de embargo preventivo.

## Conceitos e temas importantes

### Compromisso de Lima

O Compromisso de Lima é um acordo firmado na VIII Cúpula das Américas, em 2018, quando foi assinado por 34 países que participaram do encontro. O acordo reconhece que o combate à corrupção é fundamental para o fortalecimento da democracia e do Estado de Direito nos países americanos e define 57 medidas concretas orientadas para a prevenção e o combate à corrupção.

### Observatório Cidadão da Corrupção

O Observatório Cidadão da Corrupção é um projeto colaborativo realizado por organizações da sociedade civil de 19 países do hemisfério americano com o objetivo de monitorar o andamento das ações de governos em relação ao cumprimento do Compromisso de Lima. O projeto tem a intenção, ainda, de documentar, sistematizar, promover a comparação e analisar os avanços e retrocessos no combate à corrupção entre os países da região.

# INTRODUÇÃO

Este relatório foi elaborado no âmbito do Observatório Cidadão da Corrupção (OCC), um projeto que propõe o monitoramento de compromissos anticorrupção em 19 países. Este trabalho foi desenvolvido por meio da criação e da implementação de uma metodologia<sup>1</sup> que avaliou a adesão desses países ao Compromisso de Lima, acordo adotado por governos do hemisfério americano na ocasião da VIII Cúpula das Américas de 2018, em Lima, no Peru.

Apesar de ser pouco conhecido no Brasil, o Compromisso de Lima, intitulado “Governabilidade democrática frente à corrupção”<sup>2</sup>, define ações fundamentais para o combate à corrupção, voltadas para temas como transparência e acesso à informação, financiamento de campanhas eleitorais, compras e obras públicas, bem como cooperação jurídica internacional. O monitoramento desses compromissos foi realizado por meio da discussão participativa com diferentes organizações da sociedade civil em cada um dos 19 países integrantes do projeto.

A metodologia de monitoramento do Compromisso de Lima foi desenvolvida para que a sociedade civil avalie o cumprimento de 19 compromissos priorizados<sup>3</sup> em cada um dos países participantes deste projeto. O monitoramento foi realizado por meio da análise dos avanços ou retrocessos, a nível tanto normativo como prático, isto é, avaliando o que os governos têm feito nesse período, que compreende

entre 2018 e 2021, no que diz respeito aos compromissos assumidos no âmbito do combate à corrupção.

No Brasil, o trabalho foi coordenado pela Transparência Internacional – Brasil, em parceria com a ANDI - Comunicação e Direitos. O objetivo deste relatório é apresentar os resultados e as conclusões deste processo de monitoramento dos compromissos anticorrupção no país. O projeto foi realizado entre julho de 2020 e outubro de 2021. Todas as informações coletadas no âmbito do monitoramento podem ser consultadas no site do OCC<sup>4</sup>.

Este trabalho se divide da seguinte forma: a primeira seção é dedicada à apresentação das organizações participantes deste projeto no Brasil; em seguida, apresentamos o contexto do país no âmbito do combate à corrupção, do espaço cívico, dos processos eleitorais, da transparência pública e do acesso à informação; a terceira seção discute os resultados obtidos por este monitoramento, apresentando os compromissos avaliados por cada um dos cinco eixos temáticos desta pesquisa; e, por fim, três anexos finais expõem os resultados pormenorizados do Brasil em cada compromisso, uma série de recomendações para o aprimoramento e para a implementação dos compromissos no Brasil, bem como um quadro comparativo entre os resultados obtidos pelo Brasil e pelos demais países avaliados.

<sup>1</sup> A metodologia completa pode ser consultada em: <https://occ-america.com/metodologia/>. Acesso em: 18 out. 2021.

<sup>2</sup> O Compromisso de Lima está disponível, integralmente, em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/compromiso-de-lima-governabilidade-democratica-frente-a-corrupcao-declaracao-conjunta](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/compromiso-de-lima-governabilidade-democratica-frente-a-corrupcao-declaracao-conjunta). Acesso em: 18 out. 2021.

<sup>3</sup> Os 19 compromissos foram priorizados de um total de 57 estabelecidos, levando em consideração a possibilidade de análise comparada entre todos os países participantes do OCC.

<sup>4</sup> A metodologia completa pode ser consultada em: <https://occ-america.com/metodologia/>. Acesso em: 18 out. 2021.

# 1. ORGANIZAÇÕES PARTICIPANTES



## 1. Transparência Internacional – Brasil (Coordenação Nacional)

A Transparência Internacional é um movimento global, presente em mais de 100 países, com um único propósito: construir um mundo no qual governos, empresas e o dia a dia das pessoas sejam livres de corrupção. A Transparência Internacional - Brasil<sup>5</sup> atua no país para apoiar e mobilizar grupos locais no combate à corrupção, produzir conhecimento, conscientizar e promover às empresas e aos governos as melhores práticas de transparência e integridade, entre outras atividades. O capítulo brasileiro da Transparência Internacional atua, principalmente, com a promoção da transparência e da integridade aplicadas aos setores público e privado, além da integridade no campo socioambiental. A presença global da TI nos permite mobilizar iniciativas e propor legislações contra a corrupção e fazer pressão para que governos e empresas se submetam efetivamente a elas. Nossa rede também promove a colaboração e a inovação, o que nos dá condições para desenvolver e testar novas soluções anticorrupção.



## 2. ANDI – Comunicação e Direitos

**(Organização da Sociedade Civil e ponto focal do Foro Cidadão das Américas no Brasil)**

Criada formalmente em 1993, mas atuando de maneira voluntária desde 1990, a ANDI<sup>6</sup> é uma organização da sociedade civil sem fins de lucro e apartidária que articula ações inovadoras em mídia. Suas estratégias estão fundamentadas na promoção e no fortalecimento de um diálogo profissional e ético entre as redações, as faculdades de comunicação e de outros campos do conhecimento, os poderes públicos e as entidades relacionadas à agenda do desenvolvimento sustentável e dos direitos humanos nos âmbitos nacional e global. A ANDI nasceu no Brasil que pouco antes havia promulgado sua nova Constituição (1988), restaurando as liberdades e consagrando a democracia. Graças à forte pressão popular, a nova Carta proclamava, em seu artigo 227, que os direitos das crianças e dos adolescentes deveriam ser tratados como “prioridade absoluta” pelas famílias, a sociedade e o Estado. Dois anos mais tarde, o Brasil ratificou a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança e aprovou seu Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Logo a ANDI se transformaria num dos principais mediadores entre a grande imprensa e os grupos sociais que defendem os direitos desses segmentos etários. Em 2011, depois de avaliadas as crescentes contribuições em outras áreas temáticas, a ANDI ressignificou sua existência. Agora como ANDI – Comunicação e Direitos, a missão se ampliou, manifestando-se segundo três vetores: Infância e Juventude, Inclusão e Sustentabilidade, e Políticas de Comunicação.

<sup>5</sup> Mais informações sobre a organização podem ser acessadas em: <https://transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em: 18 out. 2021.

<sup>6</sup> Mais informações sobre a organização podem ser acessadas em: <https://andi.org.br/>. Acesso em: 18 out. 2021.

## 2. CONTEXTO DO BRASIL

### Retrocessos na luta contra a corrupção

Nas últimas décadas, viu-se o fortalecimento dos arcabouços legal e institucional do país, notadamente no que tange ao combate à corrupção, com algumas medidas positivas ao fortalecimento da prevenção e do controle da corrupção sendo tomadas. Entre elas, destacam-se a aprovação de leis, o fortalecimento de órgãos de controle e a participação do Brasil em parcerias internacionais por governos mais abertos, como a Open Government Partnership (France, 2019).

Todavia, nos últimos anos, sobretudo desde 2019, o Brasil entrou em um processo de corrosão institucional e democrática, incluindo em suas instituições anticorrupção. Nesse cenário, enquanto o Presidente da República e membros próximos da sua família são investigados por casos de corrupção e por outros crimes, há interferências e redução da independência das próprias instituições responsáveis pelo combate à corrupção no país, como os órgãos de controle e investigação. Há um esforço por parte do Presidente para conter a independência dos órgãos de controle e anticorrupção, muitos dos quais são ocupados por aliados políticos.

Em 2020, a Transparência Internacional Brasil publicou o estudo *Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anti-Corruption Frameworks – 2020 Update* (Transparência Internacional Brasil, 2020) elencando alguns desses principais retrocessos. Entre eles, são destacados: a interferência política em nomeações e destituições de postos fundamentais em órgãos de controle e instituições como a Procuradoria-Geral da República, a Polícia Federal e o Poder Judiciário; um alinhamento do Procurador-Geral da República, Augusto Aras, com o Presidente da República, Jair Bolsonaro, em decisões controversas; as acusações de corrupção que envolvem o próprio Presidente da República, seus quatro filhos, membros da sua família e seus aliados, entre outros.

Em 2021, o cenário de ameaça à democracia e de retrocessos institucionais, inclusive no que tange ao combate à corrupção, se repete, exemplificado pela recondução do Procurador-Geral da República, Augusto Aras, responsável por blindar o Presidente da República contra inúmeros processos por suas reiteradas ameaças à democracia,

a mais dois anos de mandato. Destacamos, ainda, as recentes investigações de corrupção nas negociações e compras de vacinas contra a Covid-19 por parte do governo federal (G1, 2021), em meio a uma pandemia que matou mais de 600 mil pessoas no Brasil, e as investigações de corrupção e conflito de interesses que envolvem ministros e ex-ministros do governo Bolsonaro.

Os retrocessos no combate à corrupção no Brasil tiveram repercussão internacional com uma decisão até então inédita da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que instaurou um grupo permanente de monitoramento anticorrupção do Brasil (BBC Brasil, 2021). O país atualmente registra um dos seus piores resultados no Índice de Percepção da Corrupção (IPC)<sup>7</sup> da Transparência Internacional. O Brasil obteve 38 pontos em uma escala que vai de 0 a 100, onde quanto mais perto de 100 chega o resultado, menor a percepção da corrupção, ocupando a 94ª posição em um ranking que conta com 180 países. Tal resultado posiciona o Brasil abaixo das médias: global do ranking (43 pontos), de países da América Latina (41 pontos), dos países da OCDE (64 pontos) e dos países do G20 (54 pontos).

### Ameaças às organizações da sociedade civil e imprensa

O contexto do país também é marcado por uma redução do espaço cívico (Szabó, 2020), notada pela diminuição dos espaços institucionais de participação política e pelos ataques constantes à atuação da imprensa e de organizações não-governamentais, ativistas, professores, pesquisadores e intelectuais. Ainda nos primeiros meses do governo Bolsonaro, por exemplo, foram extintos alguns dos principais meios de participação social no Governo Federal: os conselhos participativos. Foram extintos, inclusive, os conselhos sociais que atuavam em temas como direitos das pessoas LGBTQIA+, dos povos indígenas e das pessoas em situação de rua (El País, 2019).

<sup>7</sup> O Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional está disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 18 out. 2021.

Os ataques também se manifestam em falas públicas do Presidente da República, que chegou a descrever a atuação de organizações da sociedade civil como um “câncer” que ele não consegue “matar”, em referência às ONGs que atuam na Amazônia (Poder 360, 2020). Nestes últimos anos, o Brasil também presenciou um recorde de ataques à imprensa. Um relatório divulgado pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) demonstrou que, em 2020, foram contabilizados 428 ataques a jornalistas e veículos de imprensa, sendo o Presidente da República o principal ator dos ataques, responsável por 175 dos casos, ou 41% do total (DW, 2021). De acordo com a ONG Repórter sem Fronteiras, o Brasil ocupa atualmente a 111ª posição no Ranking de Liberdade de Imprensa, que envolve 180 países<sup>8</sup>. A ONG também demonstra que os ataques direcionados a jornalistas partem não só do Presidente, como também dos seus filhos, sendo que jornalistas mulheres foram as que mais sofreram ataques pessoais (G1, 2021).

Por fim, os ataques e ameaças são direcionados às universidades brasileiras, bem como a professores, pesquisadores e intelectuais. Atualmente, o Brasil tem o menor investimento em ciência dos últimos 12 anos, isto é, o governo federal brasileiro investiu em ciência e tecnologia em 2020 menos do que foi investido em 2009 (Estadão, 2021). Nesse mesmo cenário são presenciadas ameaças a intelectuais, a exemplo do professor de Direito da Universidade de São Paulo, Conrado Hübner Mendes. Isso porque o atual Procurador-Geral da República, Augusto Aras, apresentou uma queixa-crime à Justiça contra o professor, após este tê-lo criticado em uma coluna publicada no jornal Folha de S. Paulo (Folha de S. Paulo, 2021; DW, 2021).

## Processos Eleitorais

O atual Presidente da República foi eleito em 2018 para o exercício de um mandato de quatro anos, no período de 2019 a 2022. Desde 2018, durante as eleições presidenciais, viu-se no país a ascensão da “nova direita” ou “ultradireita”, fortalecida desde alguns anos anteriores pelo sentimento de antipetismo e pela defesa de valores morais conservadores (Gallego; Ortellado; Moretto, 2017). Essa posição foi representada pelo então candidato Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018, que se posicionou de forma contrária à defesa dos direitos humanos desde o início da campanha eleitoral. Na ocasião, houve ataques sistêmicos a minorias raciais, de gênero e LGBTQIA+, além dos ataques e ameaças à posição oposta do espectro político, a esquerda e o Partido dos Trabalhadores.

Também em 2018, ano em que foi eleito o presidente ultradireitista, houve uma escalada da violência polí-

tica, e o país presenciou o assassinato da vereadora do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e ativista do feminismo negro, Marielle Franco. Na ocasião, as pautas da renovação política e da anticorrupção foram algumas das principais bandeiras eleitorais utilizadas pelo então candidato Jair Bolsonaro, ainda que sem propostas concretas. Assim que assumiu o governo, todavia, houve não só o esvaziamento da pauta anticorrupção, como também a adoção de uma postura contrária ao combate à corrupção. A eleição de 2018 foi marcada, enfim, por narrativas fraudulentas e disseminação de fake news, sobretudo aquelas que beneficiaram o atual presidente e atacaram candidatos de oposição (Dourado, 2020).

Desde que foi eleito, o Presidente da República tem sido responsável por incitar a desconfiança dos processos eleitorais, no que toca, por exemplo, às urnas eletrônicas e a uma suposta manipulação eleitoral, assim como por espalhar desinformação sobre o processo eleitoral do país. Uma das suas agendas defendidas – a do voto impresso – foi votada, derrubada e arquivada pela Câmara dos Deputados. Todavia, o atual Presidente segue levantando suspeições, ainda que infundadas, em relação às eleições presidenciais de 2022 (G1, 2021).

## Retrocessos na transparência pública e no acesso à informação

Nos últimos anos, presenciamos, ainda, ataques sistêmicos ao direito de acesso à informação e à transparência pública no Brasil. Ainda em seus primeiros dias de governo, em janeiro de 2019, o presidente emitiu um decreto (Decreto nº 9690/2019) que modificou as regras da Lei de Acesso à Informação (LAI), permitindo a ampliação do número de agentes públicos com poder de classificação de documentos governamentais como secretos e ultrassecretos, ou seja, com grau máximo de sigilo (G1, 2020). O Decreto foi revogado pelo Congresso Nacional.

Mais recentemente, no início da crise da pandemia de Covid-19 no Brasil, outro ataque à LAI foi praticado pelo presidente: a Medida Provisória 928/2020 estabeleceu a suspensão dos prazos para respostas a pedidos de acesso à informação por órgãos e entidades da administração pública federal enquanto durasse a pandemia, por conta do regime de teletrabalho dos servidores. Dessa vez, parte da medida foi derrubada pelo Supremo Tribunal Federal e, posteriormente, foi rejeitada pelo Congresso Nacional.

<sup>8</sup> Resultados da Classificação Mundial da Liberdade de Imprensa estão disponíveis em: <https://rsf.org/pt/classificacao>.

Ainda durante a pandemia de Covid-19, o governo federal brasileiro atrasou na publicação dos dados diários da doença e o Painel Coronavírus, responsável pela divulgação de dados sobre mortos e infectados, ficou fora do ar no dia 5 de junho de 2020. Quando retomado, foram eliminados os dados agregados das principais informações referentes à pandemia no país, configurando um “apagão de dados” da pandemia (DW, 2020). A omissão e a baixa transparência sobre os dados da Covid-19 por parte do governo federal deram origem a uma iniciativa inédita por parte dos veículos de imprensa do país, que formaram um consórcio para reunir dados oficiais das secretarias de saúde estaduais para chegar a informações consolidadas sobre o estágio da pandemia no país (G1, 2020).

O atual governo federal brasileiro também atua no sentido contrário à abertura e até mesmo à confiança nos dados governamentais e nas pesquisas científicas sobre políticas públicas. Esse foi o caso em diversas instituições,

como: o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), que teve seu trabalho descredibilizado e seu diretor-geral exonerado após divulgar dados que apontam para um recorde de desmatamento na Amazônia (DW, 2020) em junho de 2020; o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), criticado e atualmente sem orçamento para realizar o Censo (DW, 2021), maior pesquisa sobre políticas públicas do país; e a Fiocruz, que teve uma pesquisa sobre uso de drogas censurada e descredibilizada por autoridades do governo federal (G1, 2019).

Por fim, mais um ato recente demonstra que o atual governo federal atua no sentido contrário à promoção da transparência relativa aos seus atos. Em julho de 2021, o governo impôs sigilo de até 100 anos para as informações dos crachás de acesso ao Palácio do Planalto emitidos em nome dos seus filhos, que também são agentes públicos, o vereador Carlos Bolsonaro e o deputado federal Eduardo Bolsonaro (G1, 2021).

# 3. RESULTADOS DO BRASIL NO MONITORAMENTO DOS COMPROMISSOS ANTICORRUPÇÃO

Apesar de o Compromisso de Lima ter estabelecido 57 compromissos para que os países signatários implementem ações concretas contra a corrupção, apenas os 19 compromissos mais relevantes foram selecionados, no intuito de viabilizar este monitoramento. Chegamos a esses compromissos finais após avaliarmos quais ações anticorrupção nos países da região seriam sustentáveis ao longo do tempo e se haveria possibilidade de institucionalização das mesmas. Consideramos também ações que incorporam novos enfoques às ações anticorrupção, incluindo, por exemplo, a perspectiva de gênero e das populações em condição de vulnerabilidade. Esses 19 compromissos finais estão classificados em cinco temas, sendo eles:

1. Fortalecimento da governabilidade democrática;

2. Transparência, acesso à informação, proteção aos denunciantes e direitos humanos, incluindo a liberdade de expressão;

3. Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais;

4. Prevenção da corrupção em obras públicas, contratações e compras públicas;

5. Cooperação jurídica internacional, incluindo a recuperação de ativos e o combate ao suborno, ao suborno internacional, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro.

Esses compromissos foram analisados e avaliados por meio do estudo e da identificação dos avanços e/ou retrocessos normativos e práticos de cada um deles, que foram pontuados em uma escala de 0 a 3, onde três indica o melhor resultado possível e zero, o pior. Cada um dos pontos avaliados também levou em consideração alguns critérios de monitoramento, sendo eles:

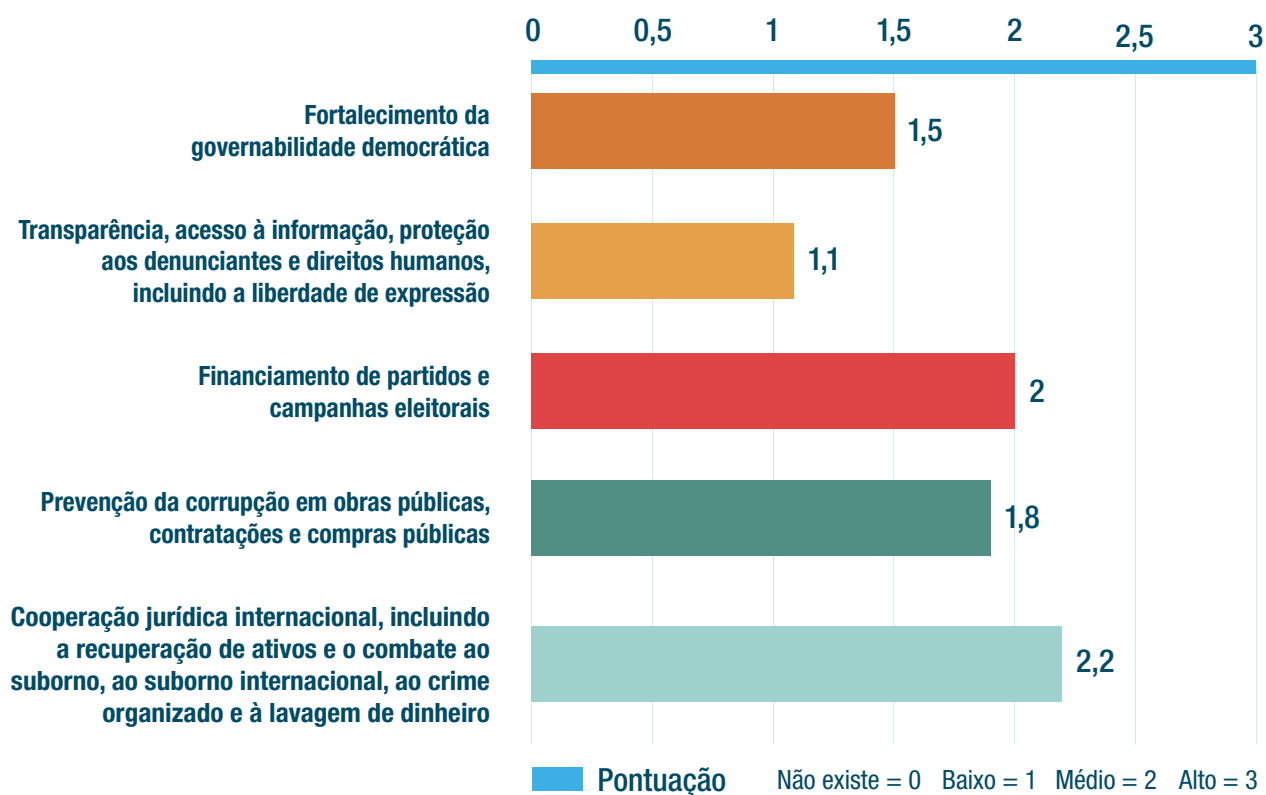
**Eficácia:** avalia em que medida as ações desenvolvidas pelo governo contribuem para o combate à corrupção no país;

**Pertinência:** avalia em que medida as ações desenvolvidas pelo governo são oportunas, convenientes e adequadas ao contexto econômico, institucional e/ou social do país;

**Sustentabilidade:** avalia em que medida as ações realizadas poderão ter continuidade ao longo do tempo.

A Figura 1, abaixo, apresenta os resultados gerais obtidos pelo Brasil nos cinco temas em que foram classificados os 19 compromissos escolhidos por este trabalho de monitoramento.

**Figura 1. Resultados gerais por eixos temáticos do Compromisso de Lima<sup>9</sup>**



Fonte: elaboração própria

No gráfico acima, vemos que o eixo temático no qual o país obteve sua pior avaliação foi o de Transparência, acesso à informação e proteção aos denunciadores e direitos humanos, incluindo a liberdade de expressão (resultado de 1.1), ao passo que a dimensão na qual obteve o melhor resultado foi a de Cooperação jurídica internacional, incluindo a recuperação de ativos e o combate ao suborno, ao suborno internacional, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro (resultado de 2.2). De forma intermediária, temos os eixos de Fortalecimento da governabilidade democrática (1.5), Prevenção da corrupção em obras públicas, contratações e compras públicas (1.8) e Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais (2).

De modo geral, é possível verificar que os resultados do Brasil no cumprimento dos compromissos anticorrupção monitorados por este trabalho foram medianos, portanto

abaixo do desejável, sendo que em nenhum eixo de avaliação o país atingiu a pontuação máxima. Nesse cenário, é possível avaliar que o combate à corrupção, a promoção da transparência pública e o fortalecimento de princípios e instituições democráticas não passaram por avanços significativos nos últimos anos, uma vez que não foram elencados como prioridades na agenda da atual gestão do governo federal brasileiro. Sem dúvida, como vimos na última seção deste relatório, os retrocessos nos arcabouços institucional e legal do país, notadamente no âmbito do combate à corrupção, estão refletidos nessas notas.

Nos tópicos seguintes, discutimos com maior detalhamento os principais resultados obtidos pelo monitoramento dos compromissos, de acordo com os cinco eixos de avaliação desta pesquisa.

<sup>9</sup> As cores implementadas nos gráficos deste documento não correspondem a uma escala numérica, mas apenas à atribuição de cores a cada um dos eixos temáticos do OCC.



# Fortalecimento da Governabilidade Democrática

Figura 2. Monitoramento dos compromissos relacionados ao eixo Fortalecimento da governabilidade democrática



Fonte: elaboração própria

No eixo de **Fortalecimento da Governabilidade Democrática** foram monitorados seis compromissos, conforme exibidos na Figura 2, acima. De modo geral, vemos que o Brasil não apresentou avanços relevantes nesse eixo nos últimos anos. No que tange ao compromisso de **Fortalecer a autonomia e a independência judicial**, vemos que, formalmente, a autonomia do Poder Judiciário foi continuada, visto que não houve nenhuma alteração legal nos últimos anos, correspondentes ao período avaliado. Contudo, na prática, o discurso e a atuação das lideranças políticas afetaram o funcionamento do Judiciário de forma menos explícita. Isso porque o Poder Judiciário deixou de tomar decisões, por levar em conta interesses de lideranças políticas, inclusive os do Executivo da União, e alguns casos de corrupção – inclusive envolvendo membros da família do Presidente da República – não foram julgados, por exemplo. Também houve a incitação e a participação do Presidente da República, bem como de seus aliados e filhos, em manifestações antidemocráticas que pediam o fechamento do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal. No quesito combate à corrupção, houve um aparelhamento dos órgãos de controle e investigação, como a escolha do Procurador-Geral da República, Augusto Aras, que foi nomeado pelo Presidente da República mesmo estando fora da lista tríplice. Durante a sua gestão, a atuação do PGR buscou blindar o Presidente de acusações, processos e denúncias de corrupção. Também não houve

avanços em relação à implementação de medidas de transparência e integridade no sistema judicial.

Nesse cenário, o compromisso em que o país teve pior nota final foi o de **Incluir os diversos grupos em situação de vulnerabilidade na definição das medidas de fortalecimento da governança e combate à corrupção**. De fato, atualmente no Brasil não existe nenhuma iniciativa que promova a inclusão e a participação de grupos em situação de vulnerabilidade em políticas de combate à corrupção, nem mesmo o reconhecimento oficial de que esses grupos podem ser os mais afetados pela corrupção. Da mesma maneira, não foi identificada nenhuma iniciativa que leve em consideração a promoção da igualdade de gênero na criação e no monitoramento das políticas anticorrupção, nem o reconhecimento oficial de que meninas e mulheres podem ser afetadas desproporcionalmente pela corrupção. Ao contrário disso, o espaço para a participação de mulheres no governo Bolsonaro é atualmente um dos menores do mundo (CNTS, 2019) e a pauta da igualdade de gênero não detém relevância nem tem impacto sobre as políticas do seu governo. Por isso, o compromisso de **Promover a equidade e a igualdade de gênero, bem como o empoderamento da mulher, como objetivos transversais das políticas anticorrupção** obteve o segundo pior resultado desse eixo de avaliação.

Por outro lado, os compromissos que visam **Garantir transparência e igualdade de oportunidades nos processos seletivos de servidores públicos** e **Promover códigos de conduta para os servidores públicos** foram os mais bem pontuados nessa seção. De fato, no país, é assegurado que os editais de seleção sejam publicados nos Diários Oficiais da União e nos portais governamentais, e que um Código de Ética seja aplicado a todos os servidores do Poder Executivo federal (Decreto nº 1.171/1994). Aqui, destacamos que, apesar do sistema de Código de Ética ter sido instaurado há mais de 20 anos no Brasil, há dúvidas sobre sua efetividade. Importa que, para além da existência de um código de conduta, o seu cumprimento e o seu conhecimento entre todos os quadros de servidores públicos federais também são essenciais para a garantia da sua efetividade.

Por fim, destacamos que a avaliação do compromisso de **Promover a adoção de medidas que previnam o conflito de interesses**, amparada na Lei nº 12.813/2013 (Lei de Conflito de Interesses), reconhece a existência dos mecanismos de envio de declarações de bens anuais à Controladoria-Geral da União ou à Comissão de Ética Pública, disponíveis para uso dos servidores públicos, no intuito de indicarem situações de potenciais conflito de interesses. A avaliação reconhece, ainda, o desenvolvimento do Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses por parte da CGU. No nível subnacional, contudo, o monitoramento e combate a conflitos de interesses segue insuficiente, uma vez que não há políticas nacionais com essa finalidade e as ações necessárias ficam a cargo de cada ente federativo.

## Transparência, Acesso à Informação, Proteção aos Denunciantes e Direitos Humanos, incluindo a Liberdade de Expressão

**Figura 3. Monitoramento dos compromissos relacionados ao eixo de Transparência, acesso à informação, proteção aos denunciantes e direitos humanos, incluindo a liberdade de expressão**



Fonte: elaboração própria

O segundo eixo desta avaliação elenca sete compromissos. Nessa dimensão, na qual o Brasil obteve sua pior média geral entre os cinco eixos monitorados por este projeto, avaliamos alguns dos principais marcos de transparência, acesso à informação, governo aberto, proteção aos denunciantes e atuação de órgãos de controle no Brasil.

Como resultados principais, chamamos a atenção para o fato de que, até o momento, não existe uma legislação específica nem um programa nacional robusto que encorajem denúncias, garantindo a proteção a denunciantes no Brasil de forma completa. Por isso, no compromisso que diz **Proteger os denunciantes, testemunhas e informantes de atos de corrupção**, o Brasil obteve apenas um ponto como resultado. Há problemas conceituais encontrados na legislação brasileira (Lei Federal nº 13.608/2018), que não promove proteção integral aos denunciantes, e cujo foco recai na recompensa por reportar corrupção e não na proteção ao denunciante em si. Há, contudo, uma necessidade de aprimoramento dessa lei para conferir maior foco à proteção do denunciante, seja ele(a) vinculado ao setor público ou privado, ou, ainda, um(a) cidadã(o) comum. Mais recentes são a Lei nº 13.964/2019, que cria mecanismos mínimos para proteção aos denunciantes, e o Decreto nº 10.153/2019, que avança nas disposições sobre como os relatos de irregularidades devem ser tratados e encaminhados na administração pública federal, considerando a proteção dos denunciantes. Apesar da importância desses mecanismos, ainda há espaço para aprimoramentos das garantias de proteção aos denunciantes a nível subnacional e para a ampliação dos mecanismos já existentes no setor privado.

Os compromissos que dizem **Consolidar a autonomia e a independência dos órgãos de controle superior** e **Implementar e/ou fortalecer os órgãos de transparência e acesso à informação pública** foram avaliados com base na captura política e na falta de autonomia explicitada em decisões de órgãos de controle superior, bem como nos retrocessos observados na transparência pública e no acesso à informação no Brasil, já explicitados na seção anterior deste trabalho. Entre os acontecimentos mais recentes se encontra um exemplo que ilustra ambos os resultados: um pedido de acesso à informação feito por um jornalista, negado pela Secretaria de Governo sob a justificativa de uma avaliação de “risco político” na publicação das informações solicitadas, o que configura como uma fraude à Lei de Acesso à Informação (Estadão, 2021).

Os compromissos nos quais o Brasil recebeu menor pontuação nesse eixo foram os que sugerem **Elaborar estatísticas que permitam avaliar o impacto das políticas de transparência e combate à corrupção** e **Promover a adoção e/ou o fortalecimento das medidas legislativas para tipificar penalmente os atos de corrupção**. Nesses casos, as baixas pontuações indicam que, em primeiro lugar, no país não existem estatísticas consolidadas disponíveis aos cidadãos que permitam o monitoramento das políticas de combate à corrupção. Foram identificados somente, e de forma bastante específica, relatórios estatísticos da Controladoria-Geral da União que permitem o acompanhamento das respostas a pedidos de acesso à informação amparados na Lei de Acesso à Informação<sup>10</sup>, mas não há um consolidado de resultados e plataformas que permitam o acompanhamento e o monitoramento dos resultados de outras políticas anticorrupção adotadas pelo governo federal brasileiro. Sobre o compromisso que trata da tipificação penal de atos de corrupção, por sua vez, vimos que não houve avanços e que houve retrocessos. A regulamentação do lobby, por exemplo, não foi aprovada nem avançou em discussão, e no país ainda não há tipificação para a corrupção privada. Inclusive, atualmente há pouca discussão legislativa sobre esses temas e baixa expectativa de avanços. Dentre os retrocessos, um projeto que revisitou a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que figura entre as mais importantes legislações para a tipificação da corrupção no Brasil, gera preocupação por aumentar a impunidade e por dificultar a prestação de contas e a promoção da transparência pública (Folha de S. Paulo, 2021).

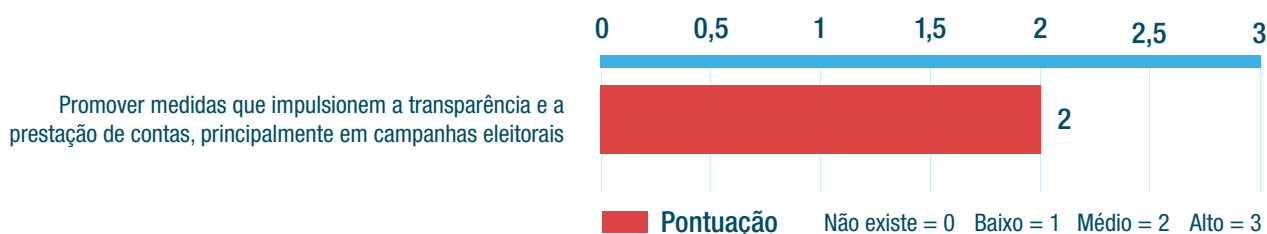
Finalmente, o compromisso no qual o país obteve seu melhor resultado nesse eixo foi o de Promover e/ou fortalecer a implementação de políticas e planos nacionais de governo aberto. No Brasil, existem os Planos de Ação de Governo Aberto com a Open Government Partnership, que definem compromissos bianuais em relação aos temas caros à agenda de governo aberto, incluindo o combate à corrupção. O Brasil foi, inclusive, um dos países cofundadores da organização em 2011. Ademais, o país conta com uma Estratégia para Governo Digital<sup>11</sup>, e vimos que a agenda de transformação digital foi uma que ganhou visibilidade no governo federal nos últimos anos. Contudo, destacamos que as diretrizes e os objetivos traçados pela Estratégia de Governo Digital, por exemplo, estão mais direcionados aos objetivos de desburocratização e prestação de serviços públicos digitais do que à promoção da transparência, da participação social, da deliberação e da colaboração online, e de outras iniciativas que poderiam contribuir para o aprimoramento da democracia e o combate à corrupção.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/acessoinformacao/pt-br/assuntos/relatorios-dados/relatorios-estatisticos>

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020>.

# Financiamento de Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais

Figura 4. Monitoramento dos compromissos relacionados ao eixo de Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais



Fonte: elaboração própria

O terceiro tema deste monitoramento é voltado para o financiamento de partidos e campanhas políticas e consiste em apenas um compromisso, que diz **Promover medidas que impulsionem a transparência e a prestação de contas, principalmente em campanhas eleitorais**, no qual o Brasil recebeu pontuação final de dois pontos. Nesse caso, foi possível identificar que relatórios de prestação de contas das campanhas eleitorais constam nos portais do Tribunal Superior Eleitoral em formatos acessíveis para consulta e download. Ademais, este acompanhamento levou em consideração a decisão que impediu candidatos de arrecadarem fundos oriundos de empresas para suas campanhas políticas. Apesar do financiamento eleitoral público normalmente ser marcado pelo efeito de uma possível neutralização dos interesses empresariais, ainda persistem desafios no modelo vigente, como as doações privadas feitas por pessoas físicas, que nem sempre apresentam a devida transparência, e as atuais formas de financiamento de campanhas, que ainda se mostram vulneráveis a diferentes tipos de fraudes

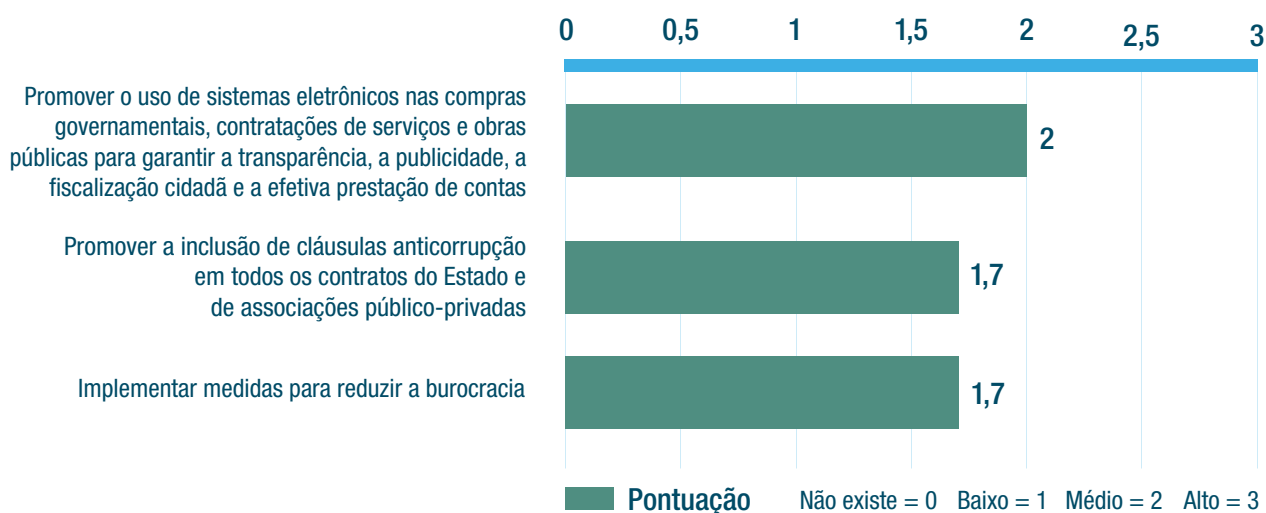
e desvios (France; Mohallem, 2020). Destacamos que resta muito espaço para avanços na promoção da transparência e da prestação das contas partidárias e decisões internas aos partidos políticos, em anos eleitorais e não-eleitorais. Restam, ainda, desafios para monitorar, rastrear e compreender o financiamento de campanhas políticas que executam disparos de massa em aplicativos de mensagens e plataformas de mídias sociais, em boa parte das vezes, contendo narrativas fraudulentas e fake news.

Nesse cenário, também destaca-se a existência de uma grande suspeição sobre a integridade do sistema eleitoral brasileiro, endossados, inclusive, pelo discurso do atual Presidente da República<sup>12</sup>. São comuns os ataques que alegam fraudes nas urnas e os pedidos de retorno ao sistema de votação impressa por parte do governo federal, o que pode criar um clima de maior desconfiança e menor legitimidade no que toca ao sistema de urnas eletrônicas atual, além de refletir nas eleições presidenciais e estaduais de 2022.

<sup>12</sup> Ver relatório "Desinformação online e eleições no Brasil: A circulação de links sobre desconfiança no sistema eleitoral brasileiro no Facebook e no YouTube (2014-2020)". Disponível em: <https://democraciadigital.dapp.fgv.br/estudos/desinformacaoeleitoral-2/>. Acesso em: 18 out. 2021.

# Prevenção da Corrupção em Obras Públicas, Contratações e Compras Públicas

Figura 5. Monitoramento dos compromissos relacionados ao eixo de Prevenção da corrupção em obras públicas, contratações e compras públicas



Fonte: elaboração própria

O quarto eixo de avaliação deste monitoramento destina-se a estudar a prevenção da corrupção em obras públicas, contratações e compras públicas, e definiu três compromissos como principais. Esses compromissos e seus indicadores foram, em grande parte, avaliados com base na recém-aprovada Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) e na Estratégia Brasileira de Governo Digital.

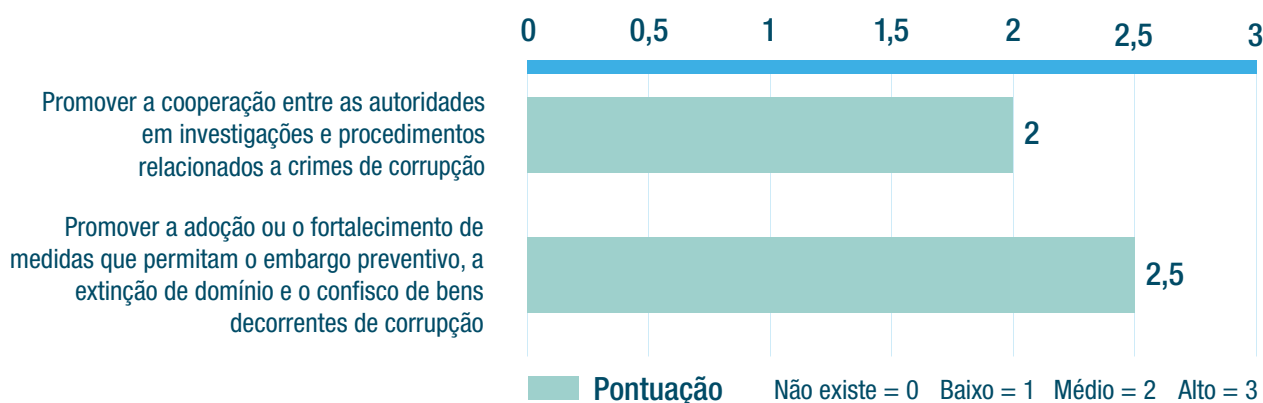
Ambos os compromissos que dizem **Promover a inclusão de cláusulas anticorrupção em todos os contratos do Estado e de associações público-privadas** e **Implementar medidas para reduzir a burocracia** conferiram ao Brasil a pontuação de 1,6, a menor desse eixo. O compromisso que trata das cláusulas anticorrupção nos contratos governamentais é, em boa parte, amparado na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), que torna obrigatória a inclusão de cláusulas anticorrupção em todos os contratos do Estado, em adição à obrigatoriedade da criação e da manutenção de programas de compliance em empresas. O compromisso que propõe medidas para a redução da burocracia do Estado, por sua vez, foi avaliado com base na Estratégia Brasileira de

Governo Digital, que, apesar de não definir, de forma clara, o combate à corrupção como um dos seus objetivos, pretende digitalizar serviços públicos e desburocratizar o Estado por meio da promoção da agenda da transformação digital, o que pode ter impactos positivos também na mitigação de riscos e na prevenção da corrupção.

Enfim, o compromisso no qual o Brasil foi mais bem avaliado, desse eixo, foi o que propõe **Promover o uso de sistemas eletrônicos nas compras governamentais, contratações de serviços e obras públicas para garantir a transparência, a publicidade, a fiscalização cidadã e a efetiva prestação de contas**. De acordo com a Nova Lei das Licitações, todas as compras e contratações deverão ser registradas no Portal Nacional de Contratações Públicas, o que pode promover avanços na transparência dessas compras, além de promover a fiscalização e o controle social. Por outro lado, destacamos que medidas importantes anunciadas na lei foram eliminadas por veto presidencial, como a previsão de criação de uma base nacional de notas fiscais eletrônicas, por exemplo.

# Cooperação Jurídica Internacional, incluindo a recuperação de ativos e o Combate ao Suborno, ao Suborno Internacional, ao Crime Organizado e à Lavagem de Dinheiro

Figura 6. Monitoramento dos compromissos relacionados ao eixo de Cooperação jurídica internacional, incluindo a recuperação de ativos e o combate ao suborno, ao suborno internacional, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro



Fonte: elaboração própria

Por fim, o último eixo de análise desta pesquisa dedicou-se a avaliar, por meio de dois compromissos, a cooperação entre as autoridades em crimes de corrupção e o fortalecimento de medidas que permitam o embargo preventivo e o confisco de bens decorrentes de corrupção. De modo geral, foi nesse tema que o Brasil recebeu suas melhores pontuações, com notas médias de 2.0 e 2.5, respectivamente.

No que toca ao compromisso que diz **Promover a cooperação entre as autoridades em investigações e procedimentos relacionados a crimes de corrupção**, destacamos a existência dos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECOs), estruturas que integram o Ministério Público brasileiro e que são fundamentais à persecução do delito de corrupção. É oportuno mencionar que, no Ministério Público Federal, o modelo dos GAECOs foi usado em substituição ao das forças-tarefas, extinto pelo Procurador-Geral da República, Augusto Aras. Sublinhamos, ainda, que, nos últimos anos, o Presidente da República adotou medidas que enfra-

queceram a independência das instituições e, conseqüentemente, a cooperação interinstitucional para a investigação dos crimes de corrupção. Dentre as medidas, salienta-se a transferência do COAF para o Banco Central, a indicação de um PGR que não constava na lista tríplice e a interferência política sofrida pela Receita Federal e pela Polícia Federal. Tal cenário não só prejudicou os debates direcionados ao aprimoramento regulatório, como também trouxe retrocessos para o campo anticorrupção.

Por fim, no que tange ao compromisso de **Promover a adoção ou o fortalecimento de medidas que permitam o embargo preventivo, a extinção de domínio e o confisco de bens decorrentes de corrupção**, os avanços do Brasil decorreram da Lei nº 13.964/2019 (“Pacote Anticrime”), que instituiu o confisco alargado de bens e novas disposições acerca das medidas assecuratórias. Há que se ressaltar, nesse contexto, que o acordo firmado entre o Brasil e o Mercosul para a investigação conjunta de crimes pode futuramente contribuir para esse compromisso.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante os últimos anos, o Brasil vem sofrendo uma série de retrocessos institucionais, inclusive no que se refere ao combate à corrupção. Neste período, que coincide com os anos de implementação dos marcos propostos pelo Compromisso de Lima, o Brasil tem apresentado um diagnóstico preocupante de retrocessos que atingem diversos setores: além do enfraquecimento e da perda de autonomia das instituições democráticas, vimos também o enfraquecimento da proteção do meio ambiente, casos de corrupção e falta de governança em meio à pandemia da Covid-19, a diminuição dos espaços de participação política e a perda de direitos sociais e civis que vinham se fortalecendo nas últimas décadas. Ademais, notadamente desde 2018, ano de ratificação do Compromisso de Lima, o país vem presenciando uma escalada nas intensas disputas narrativas, na polarização e na violência política.

Nesse sentido, o projeto Observatório Cidadão da Corrupção, ao propor o monitoramento dos compromissos anticorrupção estabelecidos pelo Compromisso de Lima, foi um instrumento relevante para a avaliação e o diagnóstico desses retrocessos, sobretudo no que tange ao combate à corrupção. Assim, este relatório reforça a avaliação do panorama de involução das medidas de combate à corrupção no Brasil, inclusive já apresentado por outras organizações que alertaram para o mesmo cenário de preocupação. Entre elas estão a OCDE, que adotou uma medida inédita de criação de um grupo de monitoramento dos retrocessos do Brasil no combate à corrupção, e a Transparência Internacional – Brasil, que

publica anualmente, desde 2019, relatórios de revisão e denúncias sobre os retrocessos no combate à corrupção, além de outras organizações da sociedade civil brasileira que atuam nos temas da transparência, da integridade e da defesa de direitos, que vêm alertando constantemente para a diminuição da transparência pública por parte do governo federal e para o enfraquecimento dos órgãos de controle e dos mecanismos de combate à corrupção existentes previamente no país.

Para o campo anticorrupção, o Compromisso de Lima propõe avanços ao lançar luz e conferir importância às interseções entre as agendas de combate à corrupção, direitos humanos e fortalecimento da democracia. O Brasil obteve seus piores resultados nos compromissos que propõem a inclusão de grupos em situação de vulnerabilidade e a igualdade de gênero na agenda anticorrupção, bem como nos que incentivam a autonomia e a independência dos órgãos de controle. O país também não vai bem na tipificação penal de atos de corrupção nem na formulação de estatísticas que permitem o monitoramento dos resultados das políticas anticorrupção. Por outro lado, o Brasil obteve bons resultados nos indicadores que promovem a adoção do governo aberto e a cooperação entre instituições para investigações de casos de corrupção. Sendo assim, pode-se concluir que, no Brasil, **o Compromisso de Lima foi um mecanismo mais relevante para a sociedade civil, dado o aumento das capacidades de monitoramento, fiscalização e denúncia dos retrocessos, do que para o governo federal, que não avançou com as propostas desse documento.**

# REFERÊNCIAS

BBC Brasil. OCDE adota medida inédita contra o Brasil após sinais de retrocesso no combate à corrupção no país. Notícia de 15 de março, 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56406033>. Acesso em: 18 out. 2021.

CNTS. Participação de mulheres no governo Bolsonaro é uma das menores do mundo. Notícia de 13 de março, 2019. Disponível em: <https://cnts.org.br/noticias/participacao-de-mulheres-no-governo-bolsonaro-e-uma-das-menores-do-mundo/>. Acesso em: 18 out. 2021.

Dourado, T. Fake News na eleição presidencial de 2018 no Brasil. Tese de doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Universidade Federal da Bahia, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/31967>. Acesso em: 18 out. 2021.

DW. Ações contra colonistas ligam alerta sobre cerco a intelectuais. Notícia de 04 de junho, 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/a/C3%A7%C3%B5es-contra-colonistas-ligam-alerta-sobre-cerco-a-intelectuais/a-57776414>. Acesso em: 26 out. 2021.

DW. Governo Bolsonaro exonera chefe de monitoramento do Inpe. Notícia de 13 de julho, 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/governo-bolsonaro-exonera-chefe-de-monitoramento-do-inpe/a-54165575>. Acesso em: 18 out. 2021.

DW. A luta de Bolsonaro contra a transparência. Notícia de 14 de junho, 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/a-luta-de-bolsonaro-contra-a-transpar%C3%Aancia/a-53804522>. Acesso em: 18 out. 2021.

DW. Governo confirma cancelamento do Censo em 2021. Notícia de 23 de abril, 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/governo-confirma-cancelamento-do-censo-em-2021/a-57319018>. Acesso em: 18 out. 2021.

DW. Brasil teve recorde de ataques à imprensa em 2020, diz relatório. Notícia de 26 de janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-teve-recorde-de-ataques-%C3%A0-imprensa-em-2020-diz-relat%C3%B3rio/a-56354093>. Acesso em: 18 out. 2021.

El País. Conselhos sociais sobre indígenas, LGBTs e população de rua estão na mira de Bolsonaro. Notícia de 22 de abril, 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/15/politica/1555364075\\_912856.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/15/politica/1555364075_912856.html). Acesso em: 18 out. 2021.

Estadão. Governo fraudula Lei de Acesso à Informação por 'risco político'. Notícia de 18 de setembro de 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-fraudula-lei-de-acesso-a-informacao-por-risco-politico,70003843822>. Acesso em: 18 out. 2021.

Estadão. Brasil tem menor investimento em ciência dos últimos 12 anos. Notícia de 24 de agosto, 2021. Disponível em: <https://ciencia.estadao.com.br/noticias/geral,investimento-federal-em-ciencia-e-tecnologia-re-cua-e-setor-tem-menos-verba-que-em-2009-diz-estudo,70003819777#:~:text=BRAS%C3%8DLIA%20%E2%80%94%20governo%20federal%20inves-tiu,corrigidos%20pela%20infla%C3%A7%C3%A3o%20do%20per%C3%ADodo>. Acesso em: 18 out. 2021.

France, G. Brazil: Overview of corruption and anti-corruption. Transparency International Anti-corruption Helpdesk, 2019. Disponível em: [https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Brazil-Country-Profile-2019\\_PR.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Brazil-Country-Profile-2019_PR.pdf). Acesso em: 18 out. 2021.

France, G.; Mohallem, M. Três eleições sem financiamento empresarial: novo modelo, novos problemas. Insight Inteligência, edição 91, 2020. Disponível em: <https://inteligencia.insightnet.com.br/tres-eleicoes-sem-financiamento-empresarial-novo-modelo-novos-problemas/>. Acesso em: 18 out. 2021.

Folha de S. Paulo. Aras pede que colonista da Folha seja condenado por chamá-lo de Poste Geral da República. Notícia de 20 de maio, 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/05/aras-pede-que-colonista-da-folha-seja-condenado-por-chama-lo-de-poste-geral-da-republica.shtml>. Acesso em: 18 out. 2021.

Folha de S. Paulo. Senado aprova projeto que abrande lei de improbidade; texto voltará à Câmara. Notícia de 29 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/09/projeto-que-abrande-lei-da-improbidade-avanca-no-senado-e-segue-para-votacao-no-plenario.shtml>. Acesso em: 18 out. 2021.

G1. Governo censura pesquisa da Fiocruz sobre uso de drogas no Brasil. Notícia de 29 de maio, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/05/29/governo-censura-pesquisa-da-fiocruz-sobre-uso-de-drogas-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 18 out. 2021.



G1. Bolsonaro edita MP que suspende prazos de respostas via Lei de Acesso à Informação. Notícia de 24 de março, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/24/bolsonaro-edita-mp-que-suspende-prazos-de-respostas-a-lei-de-acesso-a-informacao.ghtml>. Acesso em: 18 out. 2021.

G1. Veículos de comunicação formam parceria para dar transparência a dados de Covid-19. Notícia de 08 de junho, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/08/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.ghtml>. Acesso em: 18 out. 2021.

G1. Bolsonaro e os filhos fizeram 469 ataques a jornalistas e veículos de imprensa em 2020, diz ONG. Notícia de 25 de janeiro, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/01/25/bolsonaro-e-os-filhos-fizeram-469-ataques-jornalistas-e-veiculos-de-imprensa-em-2020-diz-ong.ghtml>. Acesso em: 18 out. 2021.

G1. Entenda a suspeita de corrupção em negociação de vacina pelo Ministério da Saúde. Notícia de 04 de julho, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2021/07/04/entenda-a-suspeita-de-corrupcao-em-negociacao-de-vacina-pelo-ministerio-da-saude.ghtml>. Acesso em: 18 out. 2021.

G1. Governo impõe sigilo de cem anos sobre acesso dos filhos de Bolsonaro ao Planalto. Notícia de 31 de julho, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/07/31/governo-impoe-sigilo-de-cem-anos-sobre-crachas-de-acesso-dos-filhos-de-bolsonaro-ao-planalto.ghtml>. Acesso em: 18 out. 2021.

G1. Após derrota do voto impresso, Bolsonaro volta a criticar TSE e diz, sem prova, que eleição de 2022 não será confiável. Notícia de 11 de agosto, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/08/11/apos-derrota-do-voto-impresso-bolsonaro-volta-a-criticar-tse-e-diz-sem-prova-que-eleicao-de-2022-nao-sera-confiavel.ghtml>. Acesso em: 18 out. 2021.

Gallego, E. S.; Ortellado, P.; Moretto, P. M. Guerras culturais e populismo antipetista nas manifestações por apoio à Operação Lava Jato e contra a reforma de previdência. Em Debate (Belo Horizonte), 9(2), 35-45, 2017. Poder 360. Bolsonaro compara ONGs que atuam na Amazônia a 'câncer'; Greenpeace rebate. Notícia de 04 de setembro, 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-compara-ongs-que-atuam-na-amazonia-a-cancer-greenpeace-rebate/>. Acesso em: 18 out. 2021.

Szabó, I. A defesa do espaço cívico. Editora Objetiva, 2020.

Transparência Internacional Brasil. Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anti-Corruption Frameworks – 2020 Update, 2020. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/retrocessos/>. Acesso em: 18 out. 2021.

# ANEXOS

## Anexo 1: Avaliação do Compromisso de Lima no Brasil

Tabela 1. Monitoramento dos compromissos relacionados ao eixo de Fortalecimento da governança democrática

Compromisso	Eficácia	Pertinência	Sustentabilidade	Média
Fortalecer a autonomia e a independência judicial, de acordo com as normas interamericanas e universais aplicáveis na matéria, a fim de promover o respeito ao Estado de Direito e o acesso à justiça, bem como de promover e fomentar políticas de integridade e transparência no sistema judicial	1.50	2.00	2.00	<b>1.83</b>
Promover a equidade e a igualdade de gêneros, bem como o empoderamento da mulher, como objetivos transversais de nossas políticas anticorrupção, por meio de um grupo de trabalho sobre liderança e empoderamento da mulher que promova ativamente a colaboração entre as instituições interamericanas e a sinergia com outras agências internacionais	0.00	1.50	1.00	<b>0.83</b>
Incluir os diversos grupos em situação de vulnerabilidade na definição das medidas de fortalecimento da governança e combate à corrupção, reconhecendo seu grave impacto sobre essas populações	0.00	1.50	0.00	<b>0.50</b>
Garantir transparência e igualdade de oportunidades nos processos seletivos de servidores públicos, com base em critérios objetivos como mérito, equidade e aptidão	2.00	2.00	2.00	<b>2.00</b>
Promover a adoção de medidas que previnam conflitos de interesses, bem como a apresentação pelos servidores públicos de declarações patrimoniais e de informação financeira, conforme o caso	1.50	2.00	2.00	<b>1.83</b>
Promover aos servidores públicos códigos de conduta que contenham elevados padrões de ética, probidade, integridade e transparência, tomando como referência as “Diretrizes para a Gestão de Políticas de Integridade nas Administrações Públicas das Américas”, e instar o setor privado a desenvolver códigos semelhantes de conduta	2.00	2.00	2.00	<b>2.00</b>

**Tabela 2. Monitoramento dos compromissos relacionados ao eixo de Transparência, acesso à informação, proteção aos denunciantes e direitos humanos, incluindo liberdade de expressão**

Compromisso	Eficácia	Pertinência	Sustentabilidade	Média
Continuar a fortalecer os sistemas ou as medidas nacionais de combate à corrupção e melhorar as condições para a participação efetiva da sociedade civil, de organizações sociais, da academia, do setor privado, dos cidadãos e de outros agentes sociais no acompanhamento da gestão governamental, incluindo o estabelecimento de mecanismos de prevenção e canais de denúncia de possíveis atos de corrupção, inclusive para facilitar o trabalho de observatórios de cidadãos ou outros mecanismos de controle social, incentivando a adoção de mecanismos eletrônicos de participação	1.50	1.00	1.00	<b>1.33</b>
Promover e/ou fortalecer a implementação de políticas e planos nacionais e, quando apropriado, subnacionais pertinentes a: governo aberto, governo digital, dados abertos, transparência fiscal, orçamentos abertos, sistemas eletrônicos de compras, contratação pública e registro público de prestadores de serviços do Estado, considerando para isso a participação da sociedade civil e dos demais agentes sociais	2.00	2.50	2.80	<b>2.33</b>
Consolidar a autonomia e a independência dos órgãos de controle superior	1.00	1.00	1.00	<b>1.00</b>
Implementar e/ou fortalecer os órgãos de transparência e acesso à informação pública, com base nas melhores práticas internacionais aplicáveis	2.20	1.00	2.20	<b>1.17</b>
Elaborar estatísticas e indicadores em nossos países que permitam avaliar o impacto das políticas de transparência e combate à corrupção e, com isso, promover o fortalecimento das capacidades estatais no assunto	0.50	1.00	0.00	<b>0.50</b>
Promover a adoção e/ou o fortalecimento das medidas legislativas necessárias para tipificar penalmente os atos de corrupção e outros atos correlatos, de acordo com a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e a Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC)	0.50	0.50	0.50	<b>0.50</b>
Proteger os denunciantes, testemunhas e informantes de atos de corrupção contra ações de intimidação e retaliação	1.50	1.00	0.50	<b>1.00</b>

*Tabela 3. Monitoramento do compromisso relacionado ao eixo de Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais*

<b>Compromisso</b>	Eficácia	Pertinência	Sustentabilidade	<b>Média</b>
Promover a adoção e/ou o fortalecimento de medidas que promovam a transparência, a prestação de contas, a contabilidade adequada e a apresentação de demonstrativos bancários das receitas e despesas de organizações e partidos políticos, principalmente de suas campanhas eleitorais, garantindo legitimidade da origem das contribuições, bem como a penalização por recebimento de contribuições ilegais	2.00	2.50	1.50	<b>2.00</b>

*Tabela 4. Monitoramento dos compromissos relacionados ao eixo de Prevenção da corrupção em obras públicas, contratações e compras públicas*

<b>Compromisso</b>	Eficácia	Pertinência	Sustentabilidade	<b>Média</b>
Promover o uso de sistemas eletrônicos nas compras governamentais, contratações de serviços e obras públicas para garantir a transparência, a publicidade, a fiscalização cidadã e a efetiva prestação de contas	2.00	2.50	2.00	<b>2.17</b>
Promover a inclusão de cláusulas anticorrupção em todos os contratos do Estado e de associações público-privadas, e estabelecer registros de pessoas físicas e jurídicas vinculadas a atos de corrupção e lavagem de dinheiro para evitar sua contratação	1.50	1.50	2.00	<b>1.67</b>
Implementar medidas para reduzir a burocracia e simplificar os trâmites em todos os níveis de governo para prevenir a corrupção	1.50	1.50	2.00	<b>1.67</b>

*Tabela 5. Monitoramento dos compromissos relacionados ao eixo de Cooperação jurídica internacional, incluindo a recuperação de ativos e o combate ao suborno, ao suborno internacional, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro*

<b>Compromisso</b>	Eficácia	Pertinência	Sustentabilidade	<b>Média</b>
Promover a mais ampla cooperação entre autoridades judiciárias, polícias, promotores, unidades de inteligência financeira e autoridades administrativas em investigações e procedimentos relacionados a crimes de corrupção, lavagem de dinheiro, suborno e suborno transnacional	2.00	2.00	2.00	<b>2.00</b>
Promover, através das instituições competentes, a adoção ou o fortalecimento de medidas que permitam o embargo preventivo, a extinção de domínio e o confisco de bens decorrentes de corrupção	2.50	2.50	2.50	<b>2.50</b>

# Anexo 2: Ações e Recomendações para o cumprimento do Compromisso de Lima no Brasil

Tema 1. Fortalecimento da governabilidade democrática	
Ação	Recomendações
Garantir a independência e a autonomia de órgãos de controle e investigação, bem como do Poder Judiciário	Garantir a independência e a autonomia de órgãos e instituições como a Polícia Federal e a Receita Federal, protegendo-os de interferências políticas
	Respeitar a independência institucional e funcional de membros do Ministério Público Federal, inclusive a partir da atuação independente da Procuradoria-Geral da República
	Garantir a transparência e a independência nos processos de nomeação de magistrados nos tribunais superiores, levando em consideração possíveis casos de conflitos de interesses e adotando regras de quarentena para a indicação e a atuação profissional após a aposentadoria
Incluir a perspectiva de gênero na criação e no monitoramento de políticas e ações de combate à corrupção	Incluir grupos, organizações da sociedade civil e ativistas que trabalham pela igualdade de gênero nos processos de discussão e criação de políticas anticorrupção, inclusive garantindo oportunidades iguais em espaços de participação
	Considerar que homens e mulheres são afetados de maneira desproporcional pela corrupção, e priorizar os esforços para a redução da corrupção na prestação de serviços públicos que atendam mais mulheres do que homens
	Combater a corrupção que afeta serviços públicos que atendem mais mulheres do que homens, para que mulheres e meninas não deixem de acessá-los por consequência da corrupção
Incluir a perspectiva de grupos em situação de vulnerabilidade na criação e no monitoramento de políticas e ações de combate à corrupção	Reconhecer que grupos em situação de vulnerabilidade são os mais afetados pela corrupção nos processos de formulação e monitoramento de políticas públicas anticorrupção
Promover a adoção de medidas que previnam conflitos de interesses e que deem publicidade a declarações patrimoniais	Exigir de todos os agentes públicos declarações eletrônicas de bens patrimoniais, e criar um sistema capaz de cruzar dados e acompanhar a evolução patrimonial dos agentes públicos, sob responsabilidade dos órgãos de controle federais (CGU e TCU) e estaduais (controladorias estaduais e TCEs)
	Regulamentar o lobby e garantir a transparência das agendas de autoridades públicas

**Tema 2. Transparência, acesso à informação, proteção aos denunciantes e direitos humanos, incluindo a liberdade de expressão**

<b>Ação</b>	<b>Recomendações</b>
Garantir a autonomia dos órgãos de controle	Reforçar os procedimentos que garantem a independência e a autonomia nas nomeações e destituições de cargos dos órgãos de controle, por meio de medidas como mandatos fixos, listas tríplices e regras de quarentena
Promover planos nacionais e ações de governo aberto e transformação digital voltados para o combate à corrupção	Incluir compromissos voltados para a promoção da transparência, da integridade e do combate à corrupção nos Planos de Ação do Brasil na OGP, na Estratégia Brasileira de Governo Digital, na Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial e nas demais políticas de transformação digital
	Publicar bases de dados estratégicas para o combate à corrupção, contendo informações pertinentes a: agendas de autoridades e registros de lobby, notas fiscais eletrônicas, registros de empresas, declarações de bens, transferências governamentais, contratações, propriedade de terra, entre outras
Criar e promover transparência no que toca a estatísticas e resultados de políticas e de medidas anticorrupção	Reforçar as capacidades e os recursos humanos, financeiros e técnicos da Controladoria-Geral da União para analisar, processar e conferir transparência aos dados relativos à implementação de políticas anticorrupção
Garantir proteção aos denunciantes de casos de corrupção	Criar e implementar uma política pública para a proteção dos denunciantes de casos de corrupção que envolva proteção contra a retaliação, bem como anonimato e confidencialidade, entre outros mecanismos de proteção
	Fortalecer canais de denúncia para casos de corrupção no Governo Federal e em governos subnacionais, incluindo canais digitais que garantam o anonimato
	Promover melhorias à Lei nº 13.608/2018, que regulamenta o recebimento de denúncias de corrupção

### Tema 3. Financiamento de partidos e campanhas eleitorais

Ação	Recomendações
<b>Fortalecer o sistema de prestação de contas de campanhas e partidos políticos</b>	Promover a transparência das contas partidárias e dos processos decisórios internos aos partidos, de modo a fortalecer a democracia interna dos partidos
	Adotar melhores práticas contábeis e estender as obrigações da Lei nº 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro) aos partidos
	Criminalizar o caixa dois eleitoral, de modo a efetivamente combater essa prática de corrupção que distorce o sistema eleitoral e a democracia
	Limitar fundos públicos excessivos, como o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (conhecido como “Fundão”), cuja finalidade é a de custear campanhas e cobrir gastos partidários ordinários. Garantir que a distribuição intrapartidária dos recursos seja feita de forma democrática, seguindo critérios de diversidade e paridade de gênero
	Prestar contas de maneira atualizada, completa e em formatos abertos, em anos eleitorais e não-eleitorais
	Fiscalizar e identificar gastos com campanhas digitais e disparos em massa de mensagens eleitorais em aplicativos de mensagens
	Garantia, pelo Tribunal Superior Eleitoral, da abertura de dados eleitorais de forma atualizada com relação a: resultados eleitorais, financiamento e gastos de campanhas, fundos partidários, registros de partidos políticos, informações detalhadas sobre candidatos, entre outros

#### Tema 4. Prevenção da corrupção em obras públicas, contratações e compras públicas

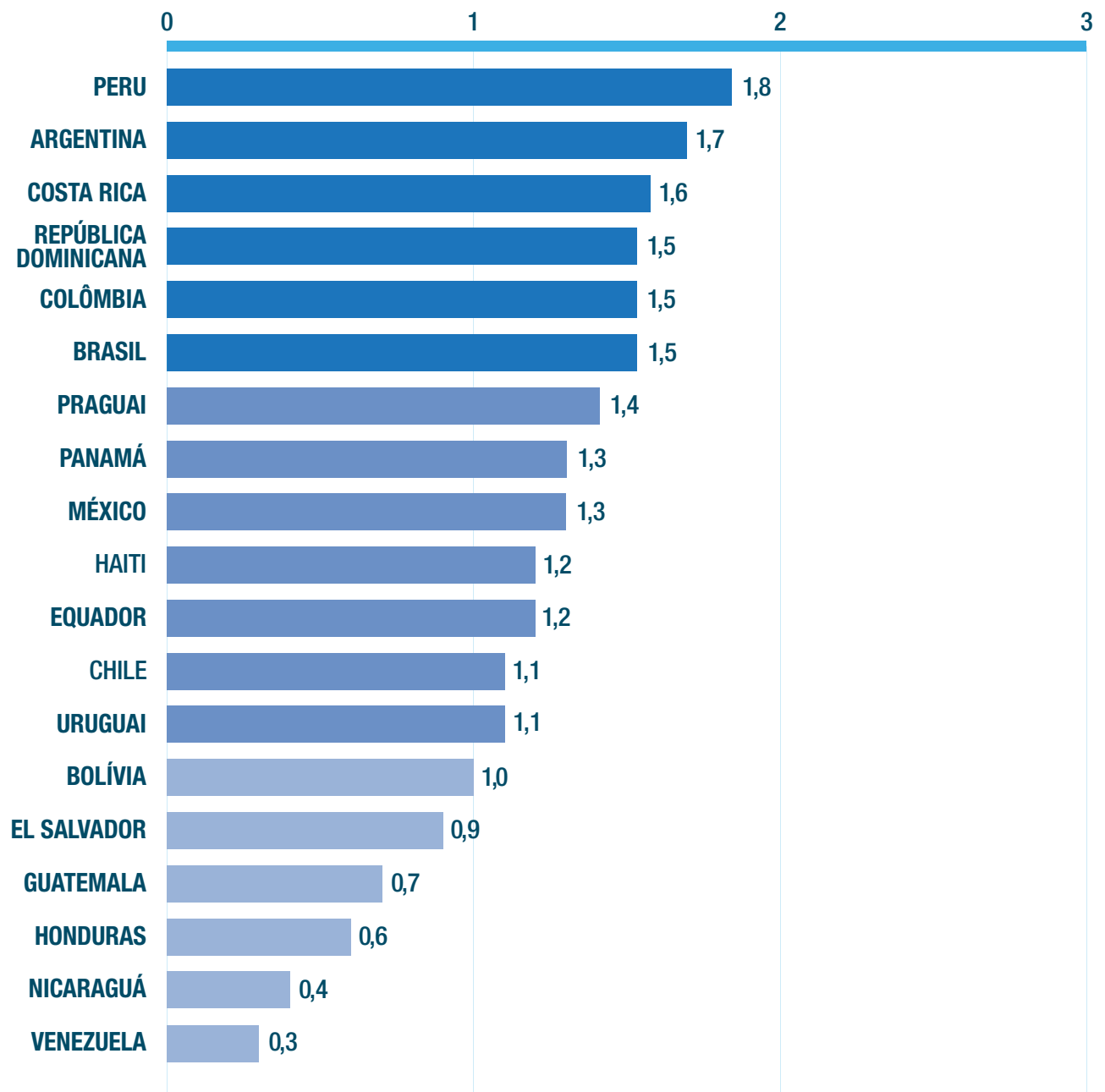
Ação	Recomendações
<p>Garantir a transparência e a abertura de dados nos processos de contratações públicas</p>	<p>Incluir cláusulas anticorrupção como parte integral dos contratos públicos, como medida preventiva de possíveis atos de corrupção</p>
	<p>Elaborar um plano para o controle efetivo da execução dos recursos atribuídos por meio das contratações emergenciais para aquisições de bens e serviços relativos à pandemia de Covid-19, e investigar possíveis irregularidades já ocorridas</p>
	<p>Adotar padrões de contratações abertas em todas as etapas das contratações, desde o planejamento até a execução</p>
	<p>Garantir a publicação de dados como notas fiscais eletrônicas, compras e licitações em formatos abertos</p>
<p>Fortalecer a implementação de sistemas e tecnologias digitais para garantir transparência, publicidade e controle social nas contratações públicas</p>	<p>Garantir a qualidade e a constante atualização dos dados dos portais de transparência, inclusive dos portais específicos de compras e licitações. Isso deve incluir o Portal Nacional de Contratações Públicas, criado pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021)</p>
<p>Expandir as políticas anticorrupção para o setor privado</p>	<p>Avançar na identificação de riscos de corrupção nas contratações públicas por parte do setor privado</p>
	<p>Incentivar empresas a adotarem programas de integridade e a criarem políticas internas de incentivo a denúncias de corrupção</p>
	<p>Garantir publicidade e transparência no que toca às empresas punidas e sanções aplicadas</p>



**Tema 5. Cooperação jurídica internacional, incluindo a recuperação de ativos e o combate ao suborno, ao suborno internacional, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro**

Ação	Recomendações
Fortalecer a cooperação entre as autoridades em investigações e procedimentos relacionados a crimes de corrupção	Aprimorar regras e protocolos de cooperação internacional, inclusive na definição das responsabilidades e competências da autoridade central
	Garantir a qualificação dos membros dos órgãos de investigação e do sistema de justiça, para que saibam operar os mecanismos e normas de cooperação internacional
Aprimorar o cumprimento de tratados e compromissos internacionais de combate à corrupção	Cooperar com organismos internacionais e adotar suas recomendações para avançar no combate à corrupção
	Garantir a participação da sociedade civil e de grupos em situação de vulnerabilidade nos processos internacionais de revisão do cumprimento de tratados, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC)
	Adotar as medidas indicadas pelo Grupo Antissuborno da OCDE, bem como as indicadas pelo grupo permanente de monitoramento do Brasil, para reverter retrocessos no combate à corrupção
Aprimorar a capacidade de monitoramento, investigação e combate a crimes transnacionais	Construir e fortalecer redes internacionais de cooperação e compartilhamento de informações no combate a crimes transnacionais
	Aperfeiçoar regras e práticas de monitoramento de fluxos financeiros para identificar e combater irregularidades.
	Aprofundar o conhecimento e a atuação dos órgãos de controle no combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e aos recursos associados a crimes ambientais
	Garantir a independência de órgãos especializados em lavagem de dinheiro e em recuperação de ativos, como o COAF e a ENCCLA

## Análise comparativa das médias gerais dos países





---

**Equipe de trabalho** | Maria Dominguez (Transparência Internacional - Brasil)  
e Nicole Verillo (Transparência Internacional - Brasil)

**Revisores** | Michael Freitas Mohallem (Transparência Internacional - Brasil)  
e Vinicius Reis (Transparência Internacional – Brasil)

**Parceria com Organização da Sociedade Civil** | Marco Urupá (ANDI - Comunicação e Direitos)

**Designer gráfico** | Rafael Regatieri

Este projeto foi possível graças ao apoio do Departamento de Estado dos EUA para Assuntos do Hemisfério Ocidental. Este documento foi financiado por uma subvenção do Departamento de Estado dos EUA. Os resultados, opiniões e conclusões aqui expressos são de responsabilidade das pessoas e organizações de autoria e não refletem necessariamente as do Departamento de Estado dos Estados Unidos.

---

Todos os esforços foram empenhados para verificar a exatidão das informações contidas neste relatório. Acredita-se que todas as informações estavam corretas em Julho de 2021. No entanto, a Transparência Internacional - Brasil não se responsabiliza pelas consequências do uso dessas informações para outros fins ou em outros contextos.

Exceto se apontado de outra forma, este trabalho está sob licença CC BY-ND 4.0 DE. Citações são permitidas. Favor entrar em contato com a Transparência Internacional - Brasil – [brasil@br.transparency.org](mailto:brasil@br.transparency.org) – para tratar de pedidos para usar o relatório.



[www.transparenciainternacional.org.br](http://www.transparenciainternacional.org.br)

Transparência Internacional – Brasil  
Associação Transparência e Integridade  
Av. Brigadeiro Luis Antonio, 2367 - Sala 514  
São Paulo, SP

# JUNTE-SE A NÓS!

---

## Engaje

Siga as nossas redes e se mantenha atualizado com o que estamos fazendo para promover transparência e integridade no Brasil.

 [ti\\_interbr](#)

 [transparencia-internacional-brasil](#)

 [transparenciainternacionalbr](#)

 [transparenciainternacionalbrasil](#)

---

## Doe

Sua contribuição nos ajuda a lutar por um mundo mais justo, íntegro e transparente, promovendo as melhores práticas anti-corrupção e trazendo luz para o que pode ser feito em face dos retrocessos. Combater a corrupção é lutar por um mundo onde todos os direitos são respeitados.

**[transparenciainternacional.org.br/doe](https://transparenciainternacional.org.br/doe)**

