

11 Aplicação e Sanção

Este capítulo fornece um comentário sobre o princípio de aplicação e sanção contido na Recomendação da OCDE do Conselho sobre Integridade Pública. Ele descreve como os mecanismos de aplicação e sanção promovem a responsabilização efetiva, desencorajam a má conduta e garantem a conformidade com os padrões de integridade pública. Apoiados por mecanismos de cooperação e intercâmbio de informações em todos os níveis, a equidade, a objetividade e a tempestividade são identificadas como os principais impulsionadores de uma aplicação efetiva e transparente. Além disso, o capítulo aborda cinco desafios comumente enfrentados relacionados à aplicação e sanção: independência; morosidade dos procedimentos; complexidade dos procedimentos; coleta fragmentada de dados de aplicação e sanção; e publicidade dos dados de aplicação e sanção.

11.1. Por que aplicação e sanção?

Sistemas de integridade pública coerentes e abrangentes incluem pilares não apenas para definir, apoiar e monitorar a integridade, mas também para fazer cumprir suas regras e padrões de integridade. Os mecanismos de responsabilização são os “dentes” necessários do sistema de integridade pública de qualquer país e são os principais meios pelos quais as sociedades podem garantir o cumprimento e desestimular a má conduta. Se realizados de forma justa, coordenada, transparente e oportuna, os mecanismos de aplicação e sanção podem promover a confiança no sistema de integridade pública do governo, servindo para fortalecer sua legitimidade ao longo do tempo e ajudando a incutir valores de integridade como normas culturais em indivíduos, organizações e na sociedade(OECD, 2017^[1]). O cumprimento das leis e regulamentos demonstra que o governo está comprometido com a sua defesa e que os agentes públicos não podem agir impunemente. A aplicação de padrões de integridade também aumenta a confiança de que outros não os violarão. Nesse sentido, a aplicação e a sanção têm uma função comportamental relevante – o desejo de recompensar o compromisso com uma norma (reciprocidade indireta) é acompanhado pelo desejo de penalizar violações relevantes por outros (reciprocidade indireta negativa) (OECD, 2018^[2]).

A Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública incentiva seus membros a “garantir que os mecanismos de aplicação e sanção forneçam respostas apropriadas a todas as suspeitas de violações dos padrões de integridade por agentes públicos e todos os outros envolvidos nas violações, em particular através de:

- a. Aplicação de equidade, objetividade e tempestividade no cumprimento dos padrões e normas de integridade pública (inclusive na detecção, na investigação, na sanção e no recurso) por meio de processo disciplinar, administrativo, civil e/ou criminal;
- b. Promoção de mecanismos de cooperação e troca de informações entre os órgãos, unidades e funcionários relevantes (no nível organizacional, subnacional ou nacional) para evitar sobreposições e lacunas e aumentar a tempestividade e a proporcionalidade dos mecanismos de aplicação e sanção;
- c. Incentivo à transparência nas organizações do setor público e ao público em geral, sobre a efetividade dos mecanismos de aplicação e sanção e os resultados dos casos, em particular através do desenvolvimento de dados estatísticos relevantes sobre os casos, respeitando a confidencialidade e outras disposições legais relevantes” (OECD, 2017^[3]).

11.2. O que é aplicação e sanção?

Os agentes públicos estão comumente sujeitos a três tipologias principais de responsabilidades legais e a seus correspondentes mecanismos de aplicação e sanção, em relação a violações de integridade – disciplinar, criminal e civil:

- Os fundamentos dos mecanismos de aplicação e sanção disciplinar baseiam-se na relação de trabalho com a administração pública e nas obrigações e deveres específicos que lhe são devidos. O descumprimento dessas obrigações e deveres acarreta sanções de natureza administrativa, como advertências ou repreensões, suspensões, multas ou demissões.
- A aplicação e a sanção penal de condutas de integridade pública referem-se à detecção, à investigação e à sanção de faltas graves que atentem contra princípios consagrados em textos constitucionais, como a supremacia do interesse público ou a impessoalidade da administração pública. Violações criminais levam à condenação, a outras sanções que afetam as liberdades pessoais e a sanções administrativas. Enquanto alguns delitos, como abuso de cargo público, só podem ser cometidos por agentes públicos, outros podem ter suas punições agravadas se cometidos por eles (Cardona, 2003^[4]).

- Mecanismos de direito civil fornecem recursos legais para aqueles que sofreram danos por atos de corrupção, permitindo-lhes defender seus direitos e interesses, incluindo a possibilidade de obter indenização por danos (Council of Europe, 1999^[5]; United Nations, 2003^[6]).

O escopo da má conduta para o princípio de responsabilização inclui violações de princípios de integridade e de deveres de agentes públicos que são geralmente – mas não exclusivamente – contidos em códigos de conduta, bem como conduta criminosa corrupta, como suborno ou abuso de função pública. Ao mresponsabilizaçãoaplicação e sanção, este princípio enfatiza os sistemas disciplinares, cujo cumprimento desempenha um papel essencial nos sistemas de integridade pública: fundamenta mais diretamente o trabalho e as atividades diárias dos agentes públicos e garante a aderência e o cumprimento das regras e valores de integridade pública conforme definido em códigos de conduta e códigos de ética. Além disso, os sistemas disciplinares têm o potencial de identificar áreas de risco de integridade onde são necessários esforços preventivos e medidas de mitigação.

Há uma série de ferramentas e mecanismos diferentes que os governos podem usar para atingir as metas estabelecidas pelo princípio responsabilização, mas, independentemente do contexto, os seguintes recursos são componentes essenciais de um sistema abrangente de cumprimento da integridade:

- As normas e os padrões de integridade pública são garantidos por meio de processos disciplinares, civis e/ou criminais, de acordo com os princípios de equidade, objetividade e tempestividade.
- Existem mecanismos de supervisão, coordenação, cooperação e troca de informações entre entidades e instituições relevantes, dentro e entre cada regime de aplicação e sanção.
- As organizações do setor público são transparentes sobre a efetividade dos mecanismos de aplicação e sanção e os resultados dos casos, respeitando a privacidade e a confidencialidade.

11.2.1. As normas e os padrões de integridade pública são garantidos por meio de processos disciplinares, civis e/ou criminais, de acordo com os princípios de equidade, objetividade e tempestividade

O princípio da responsabilização define a equidade, a objetividade e a tempestividade como componentes essenciais para o cumprimento dos padrões de integridade pública e recomenda aos países que os apliquem em todos os regimes de execução relevantes. A defesa da imparcialidade, objetividade e tempestividade nas investigações, processos judiciais e decisões contribui para construir ou restaurar a confiança do público nos padrões de integridade.

Salvaguardar a equidade no cumprimento dos padrões e normas de integridade pública

A equidade é fundamental para salvaguardar a confiança dos cidadãos nos mecanismos de aplicação e sanção e na justiça em geral. A aderência a padrões de equidade é particularmente relevante em casos de violação de integridade e corrupção, os quais podem ter alto significado e impacto político. O conceito de equidade é abrangente, abrangendo uma série de princípios gerais do direito, como acesso à justiça, igualdade de tratamento e independência do judiciário. Também abrange o direito civil, penal e administrativo. Como princípio jurídico, a equidade tem aspectos substantivos e processuais. A equidade substantiva abrange o conjunto de valores e direitos que devem ser concedidos no nível do resultado e se relacionam com os direitos humanos e a igualdade jurídica. A equidade processual refere-se às garantias legais previstas no direito processual visando proteger esses valores e direitos, como independência judicial, acesso aos tribunais e tempestividade das decisões (Efrat and Newman, 2016^[7]). A equidade substantiva e a processual são interdependentes, pois uma não pode existir sem a outra (European Court of Human Rights, 2016^[8]).

Vários instrumentos jurídicos internacionais¹ consideram a justiça um direito humano fundamental e estabelecem os princípios-chave que devem informar os procedimentos legais justos. Os princípios podem ser agrupados em duas categorias, dependendo de sua aplicabilidade ao longo do processo de aplicação e sanção ou apenas numa fase específica (ver Tabela 11.1).

Tabela 11.1. Princípios de justiça em processos judiciais

Princípios aplicáveis em todo o processo de aplicação e sanção	
<ul style="list-style-type: none"> • Garantir a igualdade de tratamento perante a lei. • Salvar o direito do acusado a aconselhamento jurídico de acordo com a sua escolha e o seu direito de defesa. • Respeitar o direito do acusado à presunção de inocência, que é uma garantia global que se estende desde a suspeição (investigação) até à fase de condenação ou absolvição (OHCHR, 2003^[9]). As investigações de má conduta no local de trabalho devem ser conduzidas com uma mentalidade neutra e não para provar as alegações (Ballard and Easteal, 2018^[10]). 	
Princípios aplicáveis em fases específicas de aplicação e sanção	
Pré-decisão	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar o acesso à informação e, especificamente, aos documentos e elementos de prova que fundamentam as alegações, de forma a permitir efetivamente aos acusados o direito a aconselhamento jurídico e de defesa. • Garantir o acesso aos tribunais, o que proporciona à pessoa possibilidades claras e concretas de discutir uma infração que interfira em seus direitos. O direito de acesso a um tribunal inclui não só o direito de intentar uma ação, mas também o direito de litígio.
Decisões	<ul style="list-style-type: none"> • Respeitar o princípio da proporcionalidade, pelo qual a gravidade da sanção imposta deve depender da gravidade da infração.
Pós-decisão	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar o direito de recurso. Especialmente nos processos disciplinares, em que os órgãos de decisão de primeira instância nem sempre são de natureza judicial, deve ser concedido aos acusados o direito de recorrer da decisão perante um tribunal judicial.

Fonte: (Council of Europe, 1950^[11]; EU, 2012^[12]; United Nations, 2012^[13])

A aplicação de alguns aspectos de equidade, como aqueles considerados fundamentais como “garantias do devido processo penal” (por exemplo, presunção de inocência, direito à defesa legal, acesso à informação), tem nuances específicas em processos disciplinares e civis. No entanto, a equidade nos processos civis é explicitamente mencionada no artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos decidiu a sua aplicabilidade em processos disciplinares.² Além disso, algumas jurisdições estabeleceram a extensão das garantias processuais penais nos processos disciplinares. Por exemplo, na Grécia isto aplica-se à maioria das garantias processuais penais, desde que não se oponham às disposições do Código da Função Pública e estejam alinhadas com a finalidade do processo disciplinar. Estes incluem o direito ao silêncio, a presunção de inocência, o direito à defesa legal, o direito à informação e o direito a uma audiência.³ Da mesma forma, a Lei Disciplinar Alemã (Bundesdisziplinargesetz, BDG) estabelece a aplicação de várias garantias processuais penais, como o direito ao silêncio, o direito à defesa, a presunção de inocência, o princípio *in dubio pro reo* e o princípio da tempestividade.

Outra dimensão da equidade é a responsabilização de todos aqueles que são responsáveis por uma violação da integridade. Nos casos envolvendo entidades privadas, os responsáveis pela má conduta podem se esconder atrás de modelos organizacionais hierárquicos e processos decisórios complexos (G20, 2017^[14]). Uma estrutura de responsabilização que sancione apenas pessoas físicas pode levar a percepções públicas de impunidade. De fato, pode ser difícil atribuir a responsabilidade a uma pessoa específica quando uma estrutura de tomada de decisão complexa e difusa está em vigor. Para essa finalidade, é necessário estabelecer mecanismos de prevenção de irregularidades e medidas coercivas contra pessoas jurídicas que as praticam. Sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas para entidades, combinadas com incentivos apropriados para cumprir a estrutura regulatória, podem ajudar os governos a promover a responsabilização no setor privado e incentivar as entidades privadas a defender os padrões de integridade como uma responsabilidade compartilhada na sociedade (para mais informações, consulte o Capítulo 5).

Um regime de sanções abrangente e efetivo para entidades privadas deve ser claro, justo e facilmente aplicável. Deve abranger a responsabilidade das entidades privadas nas esferas civil, penal ou administrativa com sanções que podem ser de natureza pecuniária, tais como reembolso ou restituição de lucros ilícitos e confisco. Outras sanções econômicas e de reputação podem aumentar o efeito de dissuasão, como o banimento de licitações públicas ou a divulgação pública de esforços de coerção. Sanções relacionadas à reputação da entidade privada, como a publicação do conteúdo prescritivo da decisão, também são consideradas eficazes porque as partes interessadas ficam mais relutantes em se envolver em transações comerciais com entidades envolvidas em casos de corrupção.

A aplicação justa de um regime sancionatório – inclusive para entidades privadas – também depende de recursos investigativos adequados e de pessoal qualificado. Fornecer treinamento e desenvolver o profissionalismo dos agentes de fiscalização ajudam a enfrentar os desafios técnicos, garante uma abordagem consistente e reduz a taxa de sanções anuladas devido a erros processuais e baixa qualidade dos arquivos legais. Os perfis profissionais devem refletir o mandato e as tarefas necessárias para realizar as investigações. Como tal, o treinamento especializado é fundamental para os investigadores que podem não estar familiarizados com os esquemas organizacionais, as estruturas complexas ou as práticas de negócios corporativas aplicadas por pessoas jurídicas (OECD, 2016^[15]). Isso pode ser alcançado por meio de orientação e treinamento que construam conhecimento de como os diferentes regimes funcionam e podem ser usados em paralelo uns com os outros, e que aumentam a capacidade de usar técnicas especiais de investigação para violações de integridade. As atividades de capacitação também podem se concentrar no fortalecimento de conhecimentos e habilidades técnicas em áreas como direito administrativo, TI, contabilidade, economia e finanças – que são áreas necessárias – para garantir investigações efetivas. Na prática, muitas autoridades responsáveis pela aplicação da lei enfrentam desafios para recrutar pessoal adequado e atrair especialistas qualificados. No entanto, os custos de capacidade devem ser ponderados em relação aos custos da não conformidade, como o declínio na prestação de contas, na responsabilização e na confiança, bem como as perdas econômicas diretas (OECD, 2018^[16]).

Promover a objetividade e independência dos mecanismos de aplicação e sanção

As ações de aplicação e sanção só devem ser tomadas com base na lei, e aqueles que as praticam devem, portanto, agir com objetividade. A objetividade deve ser aplicada em todas as fases, de todos os regimes de aplicação e sanção. Nos processos disciplinares, as decisões – pelo menos em primeira instância – são normalmente tomadas por órgãos administrativos, nem sempre de natureza judicial. Dado que os membros desses órgãos disciplinares não são juízes, mas sim agentes públicos, devem existir salvaguardas processuais que garantam que as suas ações estão isentas de influências internas ou externas, bem como de qualquer forma de conflito de interesses.⁴ No mínimo, essas salvaguardas processuais podem incluir os seguintes componentes:

- a. definir a competência e as responsabilidades das instituições disciplinares como uma base clara para a sua existência
- b. garantir que o pessoal responsável pelos processos disciplinares seja selecionado com base em critérios objetivos e baseados no mérito (particularmente cargos de nível sênior)
- c. garantir que o pessoal responsável pelos processos disciplinares goze de um nível adequado de segurança no emprego e de salários competitivos em relação às suas exigências de trabalho
- d. assegurar que os responsáveis pelos processos disciplinares sejam protegidos de ameaças e coações para não temer represálias
- e. assegurar que o pessoal responsável pelo processo disciplinar tenha autonomia na seleção dos casos a levar adiante

- f. assegurar que o pessoal responsável pelos processos disciplinares receba treinamento oportuno em situações de conflito de interesses e tenha procedimentos claros para gerenciá-los (OECD, 2016^[17]).

A objetividade está intimamente ligada à independência, característica essencial dos sistemas judiciais, que garante a cada pessoa o direito de ter seu caso decidido em um julgamento justo, baseado em fundamentos e provas legais e livre de influências indevidas. Inclui tanto a independência externa dos outros poderes estatais, como também a independência interna do judiciário (Council of Europe, 2010^[18]). Uma distinção é comumente feita entre a percepção subjetiva da independência judicial por diferentes setores da sociedade (independência percebida) e as garantias legais formais que podem tornar o judiciário objetivamente independente (independência formal). Embora as salvaguardas legais possam tornar o judiciário objetivamente independente, não se pode presumir que os países que adotam as melhores práticas para salvaguardas formais de independência judicial alcançarão altos níveis de independência percebida (Van Dijk and Vos, 2018^[19]). Os instrumentos jurídicos internacionais também distinguem entre a independência organizacional do judiciário como um todo e a independência individual dos juízes.⁵ A independência organizacional é garantida pela sua consagração na estrutura jurídica, autonomia organizacional, financiamento adequado e autogestão do sistema judiciário. A independência individual dos juízes é assegurada através de:

- a. políticas de recursos humanos que incluam procedimentos claros para a seleção, nomeação, promoção e demissão de juízes
- b. procedimentos disciplinares e responsabilidades claros
- c. inamovibilidade sem o consentimento do interessado
- d. independência interna, por meio de mecanismos transparentes de alocação de processos, garantindo o tratamento imparcial e especializado de cada caso (Van Dijk and Vos, 2018^[19]).

Garantir a tempestividade do sistema de execução

Atrasos excessivos na execução dos processos de aplicação e sanção podem prejudicar o Estado de direito e, em última análise, impedir o acesso à justiça. Como tal, a equidade e a efetividade dos mecanismos de aplicação e sanção também dependem de iniciar e concluir os processos dentro de um prazo razoável. Isso se aplica a investigações pré-julgamento e processos judiciais, e é igualmente relevante em mecanismos de execução criminal e não criminal. No entanto, os instrumentos jurídicos internacionais não estabeleceram prazos específicos para o que constitui um “tempo razoável” para a execução. Portanto, não há um limite predeterminado que estabeleça a pontualidade para o cumprimento dos padrões de integridade. A tempestividade precisa ser equilibrada com a complexidade inerente que geralmente acompanha os processos de aplicação e sanção e geralmente depende das circunstâncias específicas de cada caso.

11.2.2. Existem mecanismos de supervisão, coordenação, cooperação e troca de informações entre entidades e instituições relevantes, dentro e entre cada regime de aplicação e sanção

Cada regime de aplicação e sanção é constituído por procedimentos que envolvem várias fases, atores e instituições, cuja supervisão e coordenação – na detecção, investigação e gestão de processos – são essenciais para assegurar a devida consideração de supostas más condutas. A falta de coordenação, cooperação e compartilhamento de informações entre escritórios e instituições com responsabilidades de aplicação e sanção prejudicam a capacidade de fazer cumprir o sistema de integridade pública, com consequências mais amplas de tornar ineficazes as medidas de dissuasão, levando à impunidade e à desconfiança.

Garantir a supervisão e coordenação dentro de cada regime de aplicação e sanção

A supervisão e a coordenação entre as entidades investigadoras dentro de cada regime ajudam a garantir a aplicação uniforme do sistema de integridade para enfrentar desafios comuns e promover o intercâmbio de boas práticas. Com a devida consideração dos diferentes papéis e funções da execução disciplinar e penal, é necessário estabelecer as condições legais e operacionais para a partilha de informação relevante e assegurar a coordenação entre as entidades envolvidas em cada regime de aplicação e sanção. No regime penal, as investigações e os indiciamentos são geralmente conduzidos, dirigidos e fiscalizados pelos procuradores competentes, cujas ações são coordenadas pelo Ministério Público correspondente ou -órgão de coordenação similar. Para os processos disciplinares, um órgão que supervisiona a implementação do sistema disciplinar e coordena os vários órgãos disciplinares pode ajudar a apoiar a coordenação (Quadro 11.1).

Quadro 11.1. O Conselho Nacional de Disciplina e o SisCor no Brasil

A Corregedoria-Geral da União, instituída no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU), é responsável por supervisionar a implementação do sistema disciplinar centralizado do poder executivo federal – os Sistemas Correccionais, SisCor. As atividades do SisCor estão relacionadas à apuração de irregularidades por parte dos servidores e aplicação das penalidades cabíveis. O SisCor é dotado de poderes legais para fiscalizar e corrigir quaisquer processos disciplinares em curso e aplicar sanções, por meio de seus 150 funcionários em todo o departamento central e 240 unidades seccionais localizadas nos órgãos federais (*corregedorias seccionais*).

Um dos pilares da função de coordenação da CGU é o *Sistema de Gestão de Processos Disciplinares* (CGU-PAD), um software que permite armazenar e disponibilizar, de forma rápida e segura, informações sobre os procedimentos disciplinares instituídos nas entidades públicas.

Com as informações disponíveis no CGU-PAD, os gestores públicos podem acompanhar e controlar processos disciplinares, identificar pontos críticos, construir mapas de risco e estabelecer diretrizes para prevenir e combater a corrupção e outras infrações de natureza administrativa.

Fonte: (OECD, 2017^[11]); o site da CGU, www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar (acessado em 22 de fevereiro de 2020).

Em qualquer tipologia de processos de aplicação e sanção, a cooperação, a coordenação e a partilha de informações podem se beneficiar de ferramentas (eletrônicas) de gestão de processos, como bases de dados ou registros. Por exemplo, a experiência mostra que a disponibilização de uma ligação eletrônica entre o Ministério Público e as autoridades policiais, fiscais e de valores mobiliários é um fator para acelerar os procedimentos de investigação de corrupção e encaminhamentos e facilitar o acompanhamento e a extração de estatísticas (UNODC, 2017^[20]). As ferramentas eletrônicas de gerenciamento de casos também podem fornecer informações relevantes para fins estatísticos, de transparência e de prevenção. Para serem eficazes, os dados devem ser precisos e proporcionais às finalidades para as quais são coletados. Além disso, os dados devem ser coletados e tratados de acordo com os regulamentos de privacidade e proteção de dados. A Gestão de Processos Disciplinares da CGU (Quadro 11.1) e o Sistema de Informação Judicial na Estônia (Quadro 11.2) fornecem exemplos de ferramentas eletrônicas de gestão de processos em relação à execução disciplinar e civil, respectivamente. Na área criminal, o Reino Unido desenvolveu uma ferramenta semelhante para casos de suborno estrangeiro – o Registro de Suborno Estrangeiro – e a Eslovênia criou recentemente um banco de dados semelhante, acessível apenas às autoridades do Ministério Público (OECD, 2018^[21]).

Quadro 11.2. O Sistema de Informação Judicial da Estônia (KIS)

Quando um tribunal na Estônia carrega um documento para o Sistema de Informação Judicial (KIS), ele é enviado por meio de uma camada eletrônica segura para troca de dados (o X-Road) para o e-File, um banco de dados central e sistema de gerenciamento de casos. O e-File permite que as partes processuais e seus representantes submetam eletronicamente os atos processuais aos tribunais e observem o andamento dos processos a eles relacionados. O documento carregado para o e-File é então visível para os destinatários relevantes, que são notificados por e-mail. Após o destinatário acessar o e-File público e abrir o documento carregado, o documento é considerado legalmente recebido. O KIS recebe então uma notificação de que os destinatários ou seus representantes visualizaram o documento. Se o documento não for recebido no e-File público durante o período de tempo pré-determinado, o tribunal utiliza outros métodos de citação.

Fonte: www.rik.ee/sites/www.rik.ee/files/elfinder/article_files/RIK_e_Court_Information_System%2B3mm_bleed.pdf; <https://www.rik.ee/en/e-file> (acessado em 17 de fevereiro de 2020).

Promover a cooperação e o intercâmbio de informações entre os sistemas de responsabilização e os países

As autoridades abrangidas por um dos regimes de aplicação e sanção podem tomar conhecimento de factos ou informações relevantes para outro regime, devendo, nesse caso, notificá-lo para assegurar a identificação de potenciais responsabilidades. Os mecanismos de coordenação são, portanto, vitais para garantir que as informações sejam trocadas rapidamente e que os mecanismos de aplicação e sanção se apoiem mutuamente. Isso é reconhecido por instrumentos internacionais, que exigem que os Estados Partes tomem medidas para incentivar a cooperação com e entre suas autoridades públicas e as autoridades policiais, tanto de forma proativa (sempre que uma autoridade se depara com um possível delito de corrupção) quanto a pedido das autoridades de investigação e de indiciamento. (United Nations, 2003^[6]) (Council of Europe, 1999^[22]). Os mecanismos de coordenação entre as instituições relevantes também ajudam a identificar gargalos comuns, garantir a troca contínua de experiências e discutir meios formais ou informais para melhorar o processo de aplicação e sanção como um todo.

Estabelecimento de grupos de trabalho – seja ad hoc ou na estrutura de mecanismos mais amplos para garantir a cooperação em todo o sistema de integridade pública (para mais informações, consulte o Capítulo 2) – cria as condições para processos padronizados, comunicação tempestiva e contínua, aprendizado mútuo e diálogo e discussões para abordar desafios e propor melhorias operacionais ou legais. Os grupos de trabalho também podem promover protocolos bilaterais ou multilaterais ou memorandos de entendimento para esclarecer responsabilidades ou introduzir ferramentas práticas de cooperação entre agências relevantes (Quadro 11.3). No entanto, considerando a potencial sensibilidade dos casos de corrupção e a necessidade de garantir a independência da atividade de aplicação da lei, qualquer mecanismo de coordenação entre investigadores criminais e outras agências governamentais deve levar em consideração o papel constitucional e a competência de cada instituição envolvida.

Quadro 11.3. Mecanismos para evitar a fragmentação de esforços

Acordos entre agências, memorandos de entendimento, instruções conjuntas e redes de cooperação e interação são mecanismos comuns para promover a cooperação com e entre as autoridades policiais. Exemplos disso incluem várias formas de acordos entre os promotores ou a autoridade nacional anticorrupção e diferentes ministérios; entre a unidade de inteligência financeira e outras partes interessadas que trabalham no combate à lavagem de dinheiro; ou entre as próprias agências de aplicação da lei. Esses tipos de acordos visam compartilhar informações sobre o combate ao crime e à corrupção ou realizar outras formas de colaboração.

Em alguns casos, os países lançaram comitês formais de implementação entre agências ou sistemas de troca de informações (às vezes chamados de “fóruns anticorrupção” ou “fóruns de integridade”) entre várias agências; outros realizam reuniões regulares de coordenação.

A fim de fomentar a cooperação e a coordenação entre agências, alguns países iniciaram programas de destacamento de pessoal entre diferentes entidades do poder executivo e de aplicação da lei com competência anticorrupção, incluindo a unidade nacional de inteligência financeira. Similarmente, outros países colocaram pessoal de inspeção da autoridade anticorrupção em cada ministério e em nível regional.

Fonte: (UNODC, 2017^[20]).

Para estabelecer a cooperação entre as autoridades estrangeiras, os países precisam promover o diálogo, o entendimento mútuo e o compromisso. Isso é relevante, por exemplo, para a aplicação da lei e sanção em casos de suborno estrangeiro, nos quais as estatísticas mostram que a troca de informações entre autoridades estrangeiras não é uma fonte comum de detecção no país demandante (OECD, 2018^[23]). Para melhorar a cooperação entre autoridades estrangeiras, os países precisam fazer pleno uso das opções e ferramentas fornecidas pelos instrumentos internacionais relevantes, para estabelecer a cooperação internacional em questões criminais e administrativas.

Fornecer orientação consistente

As instituições encarregadas de coordenar os órgãos de investigação ou de emitir a política geral na matéria de aplicação e sanção geralmente estabelecem canais para comunicação contínua e locais para reuniões regulares com as entidades, pois muitas vezes são as mais adequadas para fortalecer a capacidade dos agentes de aplicação e sanção e apoiá-los na construção e sustentação dos casos. Em particular, essas entidades coordenadoras podem fornecer ferramentas e canais para orientar e apoiar os órgãos de investigação na preparação consistente dos casos. Em relação à aplicação penal, com a devida consideração dos princípios da separação de poderes e do Estado de direito, as leis publicamente disponíveis, bem como as diretrizes ou diretrizes gerais do Ministério Público ou do órgão competente que emite a política do Ministério Público podem ser úteis para apoiar os promotores à medida que exercem os seus poderes autônomos e agem. Tal orientação deve evitar cláusulas que permitam ampla ou irrestrita discricionariedade, como abster-se de realizar uma acusação se o caso não for “de interesse público” (UNODC, 2009^[24]). Quanto aos procedimentos disciplinares, o apoio pode ser prestado por meio de guias, manuais ou outras ferramentas para estabelecer contato, como linhas diretas dedicadas ou centrais de atendimento eletrônicas para dúvidas ou questões relacionadas a questões e procedimentos disciplinares (Quadro 11.4).

Quadro 11.4. Orientação sobre questões disciplinares

O Código de Gestão do Serviço Civil do Reino Unido recomenda o cumprimento do Código de Prática sobre Procedimentos Disciplinares e de Reclamações do Serviço de Consultoria, Conciliação e Arbitragem (ACAS), e notifica os departamentos e agências de que o código tem peso significativo em casos de tribunais trabalhistas e serão levados em consideração ao considerar os casos relevantes. A ACAS, um órgão independente, emitiu o código em março de 2015, que incentiva:

- procedimentos disciplinares claros e escritos, desenvolvidos em consulta com as partes interessadas
- ação imediata e oportuna
- consistência nos processos e decisões em todos os casos
- decisões baseadas em evidências
- respeito pelos direitos do acusado: direito à informação, aconselhamento jurídico, audiência e recurso.

A Comissão de Serviço Público da Austrália (Australian Public Service Commission - APSC) também publicou um guia abrangente para lidar com a má conduta, que fornece esclarecimentos sobre os principais conceitos e definições encontrados no código de conduta do serviço público e outras políticas/legislações aplicáveis, bem como instruções detalhadas aos gestores sobre os procedimentos. O guia também contém várias ferramentas de lista de verificação para facilitar os procedimentos para os gestores, como a Lista de Verificação para Consideração Inicial de Suspeita de Conduta Imprópria; Lista de Verificação para Suspensão de Empregados; Lista de Verificação para Tomada de Decisão sobre Violação do Código de Conduta; e a Lista de Verificação para Tomada de Decisão de Sanção.

A Controladoria-Geral da União (CGU) no Brasil disponibiliza diversas ferramentas de orientação aos respectivos órgãos disciplinares, incluindo manuais, perguntas e respostas relacionadas às questões mais recorrentes, e um endereço de e-mail para esclarecimento de dúvidas relacionadas ao sistema disciplinar.

Fonte: (ACAS, 2015^[25]; APSC, 2015^[26]; CGU, n.d.^[27]).

11.2.3. As organizações do setor público são transparentes sobre a efetividade dos mecanismos de responsabilização e os resultados dos casos, respeitando a privacidade e a confidencialidade

Os dados sobre a aplicação e a sanção podem apoiar o sistema de integridade de várias maneiras. Em primeiro lugar, os dados estatísticos sobre a aplicação dos padrões de integridade fornecem uma visão sobre as principais áreas de risco, que podem, assim, embasar o foco de políticas públicas específicas, bem como estratégias de integridade e anticorrupção. Em segundo lugar, os dados podem alimentar indicadores dentro da atividade de monitoramento e avaliação das políticas e estratégias de integridade (para mais informações, consulte o Capítulo 3) e apoiar a avaliação do desempenho do sistema disciplinar como um todo. Em terceiro lugar, os dados podem informar as comunicações institucionais, dando conta da ação de aplicação e sanção a outros agentes públicos e ao público em geral (OECD, 2018^[16]). Por último, dados estatísticos consolidados, acessíveis e analisados sobre a prática de aplicação e sanção permitem avaliar a efetividade das medidas existentes e da coordenação operacional entre as instituições anticorrupção (UNODC, 2017^[20]).

Coletar dados de aplicação e sanção e torná-los transparentes

A atividade de coleta de dados sobre a aplicação e a sanção – muitas vezes escassa e/ou fragmentada – deve ter como objetivo fornecer uma compreensão clara de questões como o número de investigações, tipologias de infrações e sanções, duração dos processos e instituições intervenientes. Uma atividade avançada de coleta de dados facilitaria sua análise, bem como sua comparabilidade ao longo do tempo e entre jurisdições e países.

Embora várias autoridades possam estar encarregadas de compilar dados e estatísticas criminais e disciplinares, sua atividade pode ser coordenada a nível central. Isso pode facilitar a elaboração de estratégias e políticas oportunas e baseadas em riscos, mas também – quando a coordenação é combinada com as ferramentas técnicas e de análise de dados apropriadas – a identificação de áreas de risco e anomalias que exigiriam mais esforços preventivos ou investigações. A coordenação pode acontecer, por exemplo, dentro do mesmo grupo de trabalho, seja ad hoc ou no âmbito de mecanismos de coordenação mais amplos do sistema de integridade pública, encarregados de melhorar os processos e o compartilhamento de informações entre as entidades de fiscalização. Idealmente, com a devida consideração das leis de privacidade e confidencialidade investigativa, o mecanismo de coordenação do sistema de integridade pública centralizaria informações de bancos de dados disciplinares, criminais e outros (por exemplo, declarações de bens e impostos ou relacionadas a compras).

Os dados e as estatísticas de responsabilização podem contribuir ainda mais para demonstrar o compromisso com a integridade, garantir a prestação de contas e a responsabilização e promover a análise de risco, se forem transparentes e acessíveis ao público de forma interativa e envolvente, mas também quando disponibilizados em formas adequadas para reutilização e elaboração. Em relação ao sistema disciplinar, países como a Colômbia elaboraram indicadores de sanções relacionadas à corrupção, (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, n.d.^[28]) enquanto outros, como o Brasil, coletam e publicam periodicamente dados sobre sanções disciplinares nos formatos pdf e xls (CGU, n.d.^[29]).

Garantir a transparência sobre a efetividade dos mecanismos de responsabilização também inclui a construção de relacionamentos saudáveis entre as autoridades de fiscalização e os jornalistas/mídia, e a demonstração contínua de transparência, prestação de contas e responsabilização e abertura. Por exemplo, os judiciários dos países podem adotar uma abordagem de mídia pró-ativa e garantir que o sistema de justiça seja transparente para o público e a sociedade, por exemplo, designando porta-vozes judiciais (Quadro 11.5) ou juízes de imprensa, tornando públicas as sentenças na Internet, sem custos, ou desenvolver uma estratégia de comunicação em mídias sociais (ENCJ, 2012^[30]). Esta estreita cooperação com os meios de comunicação é particularmente relevante para a comunicação em situações de crise, por exemplo, quando surge um escândalo de corrupção.

Quadro 11.5. Escritórios de comunicação no judiciário na Espanha

Os gabinetes de comunicação do Supremo Tribunal, do Tribunal Nacional e dos Tribunais Superiores de Justiça de todas as regiões autônomas da Espanha dependem do Gabinete de Comunicação do Conselho Geral da Magistratura e são os canais estabelecidos para o contato com os meios de comunicação social. A informação que prestam é divulgada a todos os jornalistas ao mesmo tempo de forma igualitária, a menos que essa informação, entrevistas ou reportagens sejam solicitadas através de um canal específico. A informação deve ser prestada por escrito, através de comunicado de imprensa oficial e de forma a respeitar as regras relativas à proteção de dados pessoais. Em 2018, o Gabinete do Conselho Geral da Magistratura atualizou o seu protocolo de comunicação para se adaptar às profundas mudanças e evolução da comunicação nos últimos anos.

Fonte: Gabinete do Conselho Geral da Magistratura (2018), Protocolo de Comunicação da Justiça, www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Oficina-de-Comunicacion/Protocolo-de-Comunicacion-de-la-Justicia (acessado em 17 de fevereiro de 2020).

Avaliar o sistema de integridade e o desempenho dos mecanismos de aplicação e sanção

Dados relacionados à aplicação e sanção são usados adicionalmente para ajudar a identificar desafios e áreas para novas melhorias no sistema de integridade e nos próprios mecanismos de aplicação e sanção. Esses dados podem fazer parte do monitoramento e avaliação mais amplos do sistema de integridade. A Coreia, por exemplo, desenvolve, para consideração, dois índices relacionados a casos de corrupção disciplinar e criminal dentro da Avaliação de Integridade anual de organizações públicas. São eles o Índice Disciplinar de Agentes Públicos Corruptos e o Índice de Casos de Corrupção (Anti-Corruption and Civil Rights Commission, 2016^[31]).

Os dados sobre responsabilização também podem ajudar a avaliar a efetividade de seus mecanismos, pois alimentam indicadores-chave de desempenho (KPIs) identificando gargalos e as áreas mais desafiadoras ao longo dos procedimentos. Para este efeito, os indicadores de desempenho sobre a efetividade, eficiência, qualidade e equidade dos sistemas de justiça desenvolvidos por organizações como o Conselho da Europa (por exemplo, percentagem de supostas infrações denunciadas e duração média dos processos) também podem ser aplicados no que diz respeito a processos disciplinares. (Council of Europe, 2018^[32]). A divulgação ao público dos resultados dessas avaliações de desempenho demonstra o compromisso de melhorar os mecanismos de prestação de contas e responsabilização e infunde confiança no sistema de aplicação e sanção. Além disso, a análise das avaliações – em estreita cooperação com todas as instituições envolvidas – é fundamental para enfrentar os desafios e deficiências não apenas do sistema de aplicação e sanção, mas também do sistema de integridade como um todo.

11.3. Desafios

11.3.1. Baixos níveis de independência (percebida e formal)

Níveis decrescentes de independência judicial percebida têm sido motivo de preocupação em vários países da OCDE (European Commission, 2019^[33]). De fato, os juízes devem estar livres de conexões e influências inadequadas, mas “também devem parecer estar livres disso para um observador razoável” (UNODC, 2002^[34]). A independência percebida do judiciário também é vista como um fator potencializador do crescimento, cuja falta pode desencorajar os investimentos (European Commission, 2019^[33]). Além disso, embora a independência judicial seja uma questão multifacetada, a percepção de independência é considerada um indicador para a independência *de fato*, que por sua vez é vista como relacionada a fatores como a confiança pública no judiciário, o grau de democratização e a liberdade de imprensa, e fatores culturais (Van Dijk and Vos, 2018^[19]).

No que diz respeito à independência formal, surgem desafios na esfera criminal, como a criação de serviços de acusação tecnicamente independentes. A tomada de decisão do Ministério Público está, em alguns casos, muito interligada ou dependente do executivo. Por exemplo, em alguns países, o chefe da aplicação da lei, como o procurador-geral, pode ser nomeado politicamente e pode ser destituído do cargo sem justa causa. Essa situação cria riscos para a integridade dos órgãos do Ministério Público, tornando-os especialmente vulneráveis a influências indevidas relacionadas a considerações políticas. Como forma de salvaguardar a independência e permitir a devida investigação, indiciamento, processamento e decisão dos casos de acordo com a lei, os juízes e procuradores podem ser nomeados através de um órgão predominantemente composto por membros da sua própria categoria (por exemplo, conselhos judiciários para juízes) (Council of Europe, 2010^[18]). De um modo mais geral, medidas e mecanismos devem ser implementados para garantir a independência judicial ao nível organizacional (através da consagração, na estrutura jurídica, da autonomia organizacional, do financiamento adequado e da auto-administração do sistema judicial), bem como ao nível dos juízes individuais e promotores (por meio de recursos humanos e procedimentos disciplinares claros, inamovabilidade e objetividade e transparência na alocação dos casos).

11.3.2. Duração do processo

A morosidade dos processos administrativos, civis, criminais e disciplinares afeta a aplicação tempestiva de sanções, especialmente quando se trata de prazos prescricionais. Os prazos de prescrição são regras que determinam o prazo máximo dentro do qual uma ação administrativa, civil, penal ou disciplinar pode ser intentada contra um suposto infrator, com o objetivo de proteger o direito a um julgamento dentro de um prazo razoável (Council of Europe, 1950^[11]). Embora os prazos de prescrição sejam concebidos para promover a segurança jurídica, a equidade dos processos e a eficiência, podem dificultar a execução eficaz e levar à impunidade.

Nos processos disciplinares, a tempestividade é muitas vezes influenciada pelo fato de as violações de integridade serem detectadas em resultado de outros procedimentos, como auditorias internas ou externas. Nesse ínterim, o prazo de prescrição pode ter expirado ou, em outros casos, o infrator pode ter se aposentado do cargo público. Este último caso é particularmente relevante em relação às violações do código de conduta, que são difíceis de sancionar quando os funcionários públicos já deixaram o cargo (Cardona, 2003^[4]). Nesses casos, alternativas podem ser exploradas para superar desafios decorrentes de longas investigações e processos judiciais, como impedir que ex-funcionários infratores ocupem cargos públicos por períodos específicos, o cancelamento ou recusa de contratos com o empregador privado do ex-funcionário infrator, e redução da aposentadoria do agente (OECD, 2010^[35]).

Considerações semelhantes dizem respeito ao regime penal, no qual os prazos de prescrição para crimes de corrupção podem revelar-se inadequados quando os supostos negócios de corrupção são descobertos muito depois de seu início ou quando a aplicação da lei e a sanção sofrem outras deficiências estruturais, como a falta de capacidade judicial ou administrativa. Como resultado, o prazo de prescrição pode expirar antes que a decisão final seja tomada. Por exemplo, a expiração do prazo de prescrição é uma das principais razões para não processar agentes públicos em casos de suborno estrangeiro nos países demandantes (OECD, 2018^[23]).

A morosidade dos processos também é um grande desafio para a aplicação da lei civil. Por exemplo, em 2010, o número médio de dias para uma sentença de primeira instância na área da OCDE era de cerca de 240 e a duração de uma disputa civil passando por todas as três instâncias era de 788 dias, enquanto em alguns outros países a conclusão do processo poderia levar até 8 anos (Palumbo et al., 2013^[36]).

A tempestividade depende de muitos fatores, alguns relacionados ao funcionamento inerente do sistema de aplicação e sanção, outros à complexidade e circunstâncias do caso. Como consequência, não é possível estabelecer prazos específicos para o que constitui um “tempo razoável” para todos os países. No entanto, podem ser envidados esforços para resolver as condições que causam processos de execução morosos, por exemplo, garantindo que a estrutura jurídica é eficiente e não contém procedimentos redundantes; que as autoridades de aplicação e sanção tenham competência adequada para tratar de todos os casos; e que existam mecanismos de coordenação para garantir o rápido início das investigações.

11.3.3. Procedimentos complexos envolvendo várias instituições

A complexidade de cada procedimento de aplicação e sanção e o envolvimento de várias instituições cria espaço para aplicação inconsistente do marco legal, especialmente se não houver mecanismos formais de compartilhamento de informações; se a interpretação difere entre as instituições; ou se as entidades responsáveis não receberem orientações consistentes e espaços para diálogo e aprendizado mútuo.

No caso dos processos disciplinares, os gabinetes responsáveis pela construção dos processos dependem fortemente da colaboração proativa de um vasto leque de intervenientes dentro e fora da entidade, por exemplo no conhecimento de alegações de violação de integridade (por exemplo, relatórios de auditoria, declarações de bens, gestão de recursos humanos, relatórios de denúncia). Além disso,

alguns países têm procedimentos dedicados em vigor, dependendo da gravidade da suposta infração, e geralmente são oferecidas duas instâncias para recorrer de uma decisão.

Da mesma forma, a cooperação e a coordenação proativas e contínuas entre as agências envolvidas em processos criminais são essenciais para garantir que as investigações e os processos judiciais funcionem sem problemas e que os esforços de responsabilização não se tornem ineficazes devido à inação por parte de qualquer uma dessas agências. De fato, em alguns países, a falta de coordenação e troca de informações ameaça as investigações e cria o risco de investigações paralelas, o que, por sua vez, leva ao desperdício de recursos, não priorização de casos e fragmentação de evidências e informações. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei penal, especialmente em países com um serviço de acusação centralizado, tendem a confiar no código de processo penal como uma estrutura suficiente para a coordenação da investigação e do indiciamento de infrações penais. No entanto, a experiência indica que essas regras gerais por si só não são adequadas para garantir um nível adequado de cooperação no tratamento de casos de corrupção complexos que exigem análise de tendências e áreas de risco, abordagens políticas coordenadas e medidas de detecção proativas. Além disso, tais regras não abordam a cooperação entre as instituições de aplicação da lei e as preventivas (OECD, 2013^[37]).

Para enfrentar esses desafios em qualquer sistema de aplicação e sanção, ferramentas (eletrônicas) de gestão de casos, como bancos de dados ou registros, podem apoiar a cooperação, coordenação e compartilhamento de informações entre órgãos e autoridades relevantes. No que se refere especificamente à aplicação e sanção disciplinar, a presença de um órgão de supervisão que supervisione a implementação do sistema e coordene os vários órgãos disciplinares pode garantir a aplicação uniforme dos regulamentos de integridade, permitir a abordagem de desafios comuns e promover o intercâmbio de boas práticas. Como tal, o órgão de supervisão contribui para garantir a prestação de contas e a responsabilização no setor público e, em última análise, aumenta a efetividade geral do sistema de integridade (para mais informações, consulte o Capítulo 12).

11.3.4. Múltiplas responsabilidades relacionadas à mesma má conduta

A coordenação entre agências de aplicação e sanção é particularmente importante durante a fase de investigação, na qual informações relevantes são frequentemente detectadas por agências cuja atividade pode ser uma fonte de responsabilidade disciplinar e criminal (Martini, 2014^[38]). Nesse contexto, os desafios são comuns em muitos países, onde – por exemplo – a cooperação entre autoridades de compras públicas, órgãos policiais e anticorrupção durante as investigações foi considerada formalista, levando a um baixo número de notificações sobre suspeitas de corrupção ou conflito de interesse apresentado por autoridades de compras públicas a agências de aplicação da lei ou de integridade (European Commission, 2014^[39]).

O tratamento das infrações relacionadas com a integridade nas esferas penal e disciplinar, com a devida consideração do princípio *ne bis in idem*, requer uma coordenação substancial, enquanto os processos administrativos são geralmente suspensos até que um veredicto sob a esfera penal seja alcançado e uma decisão administrativa seja então tomada com base no veredicto criminal (Quadro 11.6). É por isso que os procedimentos legais na maioria dos países membros da OCDE preveem a notificação imediata às autoridades de aplicação da lei de uma suposta infração penal (OECD, 2017^[1]).

Quadro 11.6. Inter-relação entre procedimentos e categorias de passivos

Um processo disciplinar em curso é normalmente suspenso enquanto é conduzido um processo criminal pelo mesmo facto. Esta suspensão também interrompe a contagem do prazo prescricional. Os fatos comprovados em sentença criminal transitada em julgado podem servir de prova no processo disciplinar. Da mesma forma, a condenação criminal pode ser considerada ao decidir a sanção disciplinar a aplicar em relação à mesma conduta. Se o agente público for condenado como resultado de um processo criminal, a sanção disciplinar geralmente é a demissão do serviço público. No entanto, uma sanção disciplinar ainda seria possível mesmo que o processo penal correspondente fosse arquivado. Tanto na esfera penal como na disciplinar, o agente público é confrontado com as consequências econômicas ou financeiras do delito. Habitualmente, a legislação confere à administração e ao juiz uma discricionariedade bastante ampla para levar em conta todas as circunstâncias ao decidir sobre os montantes específicos a serem pagos, a título de compensação, por um agente público.

Os procedimentos paralelos e as diferentes garantias processuais aplicáveis a cada esfera afetam as investigações. As investigações criminais exigem um maior nível de garantias quanto aos direitos do suspeito, devido ao caráter invasivo dos poderes investigativos atribuídos às autoridades responsáveis pela aplicação da lei. As investigações administrativas, por outro lado, envolvem um nível muito menor de interferência nos direitos dos indivíduos e não exigem as mesmas garantias.

Fonte: (Cardona, 2003^[4]).

A necessidade de assegurar a cooperação nas atividades de aplicação e sanção vai além das autoridades e fronteiras nacionais. Os recentes escândalos de corrupção envolvendo agentes públicos em diferentes países destacaram a falta de cooperação, coordenação transfronteiriça efetiva e troca de informações entre as jurisdições relevantes. Um estudo regional da OCDE sobre a América Latina apontou que isso se deve em grande parte à falta de cooperação internacional regular e efetiva (por exemplo, coordenação de investigações complexas em tempo real, troca consistente de evidências e canais regulares de comunicação) que permita que as autoridades abordem as diferenças materiais e processuais entre os sistemas jurídicos (OECD, 2018^[16]). Assim, são necessários mecanismos efetivos que permitam às autoridades desenvolver ingredientes-chave para uma cooperação formal e informal eficaz (por exemplo, competências, contatos profissionais e confiança mútua).

11.3.5. Coleta fragmentada e publicidade de dados de aplicação e sanção

A coleta de dados sobre a responsabilização (por exemplo, número de investigações, processos e sanções) é geralmente limitada e muitas vezes realizada através de uma abordagem fragmentada sem uma estratégia clara. Além disso, quando os dados estão disponíveis ao público, pode ser difícil para as partes interessadas (por exemplo, sociedade civil, universidades) encontrá-los e reutilizá-los para outros fins. Isso foi observado pela OCDE com relação aos dados de alguns sistemas disciplinares: eles são coletados apenas em parte e em categorias amplas; eles não coincidem com outros conjuntos de estatísticas; e não são publicados nem comunicados ao público. Descobertas semelhantes surgem da análise das políticas de transparência das agências de ética subnacionais sobre a atividade de responsabilização (Coalition for Integrity, 2019^[40]).

Da mesma forma, a falta de dados estatísticos adequados ou de jurisprudência relacionada a crimes de corrupção foi identificada como um problema transversal para a implementação das disposições de direito penal da UNCAC. Em particular, embora alguns dados criminais sobre corrupção sejam disponibilizados por autoridades individuais ou por delitos individuais, a metodologia utilizada e os tipos de dados coletados

não são consistentes entre as instituições; a informação disponível não está desagregada por tipo de infração; e não existem mecanismos centrais através dos quais esses dados possam ser acessados (UNODC, 2017^[20]).

Embora a coleta de dados e estatísticas criminais e disciplinares relacionadas com violações de integridade seja frequentemente da responsabilidade de instituições específicas, a sua atividade pode ser coordenada a nível central, por exemplo no mecanismo geral de coordenação do sistema de integridade pública. Nesse contexto, os dados sobre aplicação e sanção também podem integrar o monitoramento e a avaliação mais amplos do sistema de integridade. Quanto à transparência, os dados e estatísticas de aplicação e sanção podem ter maior impacto para fins de prestação de contas e responsabilização e análise de risco quando são acessíveis ao público de forma interativa e envolvente, mas também quando são disponibilizados em formas apropriadas para reutilização e elaboração.

Referências

- ACAS (2015), *Acas Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures*, [25]
<http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=2174> (accessed on 27 November 2019).
- Anti-Corruption and Civil Rights Commission (2016), *Assessing Integrity of Public Organizations*, [31]
<http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=0203160302> (accessed on 24 January 2020).
- APSC (2015), *“Handling misconduct: A human resource manager’s guide”*, [26]
<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/handling-misconduct-a-human-resource-managers-guide-2015> (accessed on 27 November 2019).
- Ballard, A. and P. Eastal (2018), “Procedural fairness in workplace investigations: Potential flaws and proposals for change”, *Alternative Law Journal*, Vol. 43/3, pp. 177-183, [10]
<https://doi.org/10.1177/1037969X18772134>.
- Cardona, F. (2003), *“Liabilities and disciplines of civil servants”*, OECD, Paris, [4]
<http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf> (accessed on 7 September 2017).
- CGU (n.d.), *Manuais e Capacitação*, <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/capacitacoes> (accessed on 27 November 2017). [27]
- CGU (n.d.), *Relatórios de Punições Expulsivas*, <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas> (accessed on 30 July 2019). [29]
- Coalition for Integrity (2019), *“Enforcement of ethics rules by state ethics agencies: Unpacking the S.W.A.M.P. Index”*, <http://unpacktheswamp.coalitionforintegrity.org/> (accessed on 17 February 2020). [40]
- Consultative Council of European Judges (2010), *Magna Carta of Judges*, [41]
<https://rm.coe.int/16807482c6> (accessed on 17 February 2020).
- Council of Europe (2018), *European Judicial Systems: Efficiency and Quality of Justice - 2018 Edition (2016 data)*, <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c> (accessed on 30 July 2019). [32]

- Council of Europe (2010), *Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities*, [18]
<https://rm.coe.int/16807096c1> (accessed on 17 February 2020).
- Council of Europe (1999), “*Civil Law Convention on Corruption: Details of Treaty no. 174*”, [5]
<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174> (accessed on 14 January 2019).
- Council of Europe (1999), *Criminal Law Convention on Corruption: Details of Treaty no. 173*, [22]
https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173?coeconventions=WAR_coeconventionsportlet_languageld=en_GB
 (accessed on 17 February 2020).
- Council of Europe (1950), *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: Details of Treaty no. 005*, [11]
<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005> (accessed on 17 February 2020).
- Efrat, A. and A. Newman (2016), “Deciding to Defer: The Importance of Fairness in Resolving Transnational Jurisdictional Conflicts”, *International Organization*, Vol. 70/2, pp. 409-449, [7]
<https://doi.org/10.1017/S0020818316000023>.
- ENCJ (2012), “*Justice, society and the media*”, European Network of Councils for the Judiciary, [30]
https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_report_justice_society_media_def.pdf
 (accessed on 17 February 2020).
- EU (2012), *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, [12]
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN> (accessed on 24 January 2020).
- European Association of Judges (1997), *Judges’ Charter in Europe*, [42]
<https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/Judges-charter-in-europe.pdf> (accessed on 17 February 2019).
- European Commission (2019), *EU Justice Scoreboard 2019*, [33]
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf.
- European Commission (2014), “*EU Anti-corruption Report*”, [39]
https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en (accessed on 17 February 2020).
- European Court of Human Rights (2016), *Elements of substantive law as obstacles to access to a court within the meaning of Article 6§1 of the Convention*, [8]
https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_substantive_law_access_court_ENG.PDF.
- G20 (2017), *G20 High Level Principles on the Liability of Legal Persons for Corruption*, [14]
<http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-acwg-liberty-legal-persons-en.pdf> (accessed on 17 February 2020).
- International Association of Judges (1999), *The Universal Charter of the Judge*, [43]
https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/the_universal_charter_of_the_judge/universal_charter_2017_english.pdf (accessed on 17 February 2020).

- Martini, M. (2014), “Investigating corruption: Good Practices in Specialised Law Enforcement”, *Anti-corruption Helpdesk*, Transparency International, https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Investigating_corruption_good_practice_in_specialised_law_enforcement_2014.pdf. [38]
- Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (n.d.), “Indicador de sanciones disciplinarias”, <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-sanciones-disciplinarias.aspx> (accessed on 30 July 2019). [28]
- OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264297067-en>. [2]
- OECD (2018), *Foreign Bribery Enforcement: What Happens to the Public Officials on the Receiving End?*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/Foreign-Bribery-Enforcement-What-Happens-to-the-Public-Officials-on-the-Receiving-End.pdf>. [23]
- OECD (2018), *Integrity for Good Governance in Latin America and the Caribbean: From Commitments to Action*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264201866-en>. [16]
- OECD (2018), “Proposals to streamline co-ordination when detecting, investigating and prosecuting bribery and corruption in Greece”, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/OECD-Greece-Anti-Corruption-Law-Enforcement-Coordination-ENG.pdf>. [21]
- OECD (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264273207-en>. [1]
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020). [3]
- OECD (2016), *OECD Integrity Review of Mexico: Enforcing Integrity: Mexico’s Administrative Disciplinary Regime for Federal Public Officials (unpublished)*, OECD, Paris. [17]
- OECD (2016), *Public Consultation on Liability of Legal Persons: Compilation of Responses*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Online-consultation-compilation-contributions.pdf>. [15]
- OECD (2013), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264187207-en>. [37]
- OECD (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264056701-en>. [35]
- OHCHR (2003), “The right to a fair trial: From investigation to trial”, *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, No. 6, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter6en.pdf>. [9]
- Palumbo, G. et al. (2013), “Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective”, *OECD Economic Policy Papers*, No. 5, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k44x00md5g8-en>. [36]

- United Nations (2012), *Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels*, <https://www.un.org/ruleoflaw/files/A-RES-67-1.pdf> (accessed on 17 February 2020). [13]
- United Nations (2003), *United Nations Convention against Corruption*, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf (accessed on 17 February 2020). [6]
- United Nations (1985), *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*, <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/basic-principles-on-the-independence-of-the-judiciary/> (accessed on 17 February 2020). [44]
- UNODC (2017), *State of Implementation of the United Nations Convention against Corruption Criminalization, Law Enforcement and International Cooperation*, http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html (accessed on 17 February 2020). [20]
- UNODC (2009), *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf (accessed on 6 July 2017). [24]
- UNODC (2002), *The Bangalore Principles of Judicial Conduct*, https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/bangalore_principles/bangaloreprinciples.pdf (accessed on 17 February 2020). [34]
- Van Dijk, F. and G. Vos (2018), “A Method for Assessment of the Independence and Accountability of the Judiciary”, *International Journal for Court Administration*, Vol. 9/3, pp. 1-21, <https://doi.org/10.18352/ijca.276>. [19]

Notas

¹ Por exemplo, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Declaração da Reunião de Alto Nível da Assembleia Geral sobre o Estado de Direito nos Níveis Nacional e Internacional (United Nations, 2012^[13]); a Convenção Europeia de Direitos Humanos (Council of Europe, 1950^[11]); e a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais (EU, 2012^[12]).

² Ver acórdãos do Tribunal sobre [Vathakos v. Grécia 20235/11](#) (acórdão final de 28/09/2018) , [Vilho Eskelinen e outros v. Finlândia 63235/00](#) (acórdão final de 19/04/2007), [Kamenos v. Chipre 147/07](#) (Acórdão de 31/01/2018).

Nota da Turquia

As informações contidas neste documento com referência a “Chipre” referem-se à parte sul da Ilha. Não existe uma única autoridade que represente o povo cipriota turco e grego na ilha. A Turquia reconhece a República Turca de Chipre do Norte (RTNC). Até que uma solução duradoura e equitativa seja encontrada no contexto das Nações Unidas, a Turquia manterá sua posição em relação à “questão de Chipre”.

Nota de todos os Estados-Membros da União Europeia da OCDE e da União Europeia

A República de Chipre é reconhecida por todos os membros das Nações Unidas, com exceção da Turquia. As informações contidas neste documento referem-se à área sob o controle efetivo do Governo da República de Chipre.

³ Veja arte. 108, 132, 134-136 do Código da Função Pública Grega.

⁴ Ver acórdãos relevantes da CEDH sobre *Albert e Le Compte v. Bélgica 7299/75*, *Gautrin e outros v. França 21257/93*, *21258/93*, *21259/93 e outros*, *Frankowicz v. Polónia 53025/99*.

⁵ Ver, por exemplo, os Princípios Básicos da ONU sobre a Independência do Judiciário de 1985 (United Nations, 1985^[44]), a Carta dos Juízes na Europa (European Association of Judges, 1997^[42]), a Carta Magna dos Juízes (Consultative Council of European Judges, 2010^[41]), a Carta Universal do Juiz (International Association of Judges, 1999^[43]) e os Princípios de Bangalore sobre Conduta Judicial (UNODC, 2002^[34]).



From:
OECD Public Integrity Handbook

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2022), “Aplicação e Sanção”, in *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/848fed43-pt>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.